

IX CONGRESO SOCIOLOGÍA NACIONAL DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Rosario, 12, 13 y 14 de noviembre de 2008

Comisión III. Delito, castigo y políticas de seguridad

---

Las respuestas normativas del sistema político ante una industria emergente: el caso de la  
regulación de la seguridad privada en Argentina

---

Federico Lorenc Valcarce

CONICET/UBA/UNMDP

## Las respuestas normativas del sistema político ante una industria emergente: el caso de la regulación de la seguridad privada en Argentina

*Federico Lorenc Valcarce*

CONICET/UBA/UNMdP

Durante los últimos años, he realizado un amplio estudio sobre la construcción social de los mercados de la seguridad privada en Argentina. He estudiado la conformación histórica de la industria de la vigilancia y la protección, he investigado el modo en que se organizan y funcionan las empresas que brindan esos servicios, he explorado las características de los empresarios y los asalariados del sector, he indagado las pautas de consumo de las diversas categorías de clientes.<sup>1</sup>

En dicho marco, el papel del Estado ha recibido una especial atención. Por un lado, el Estado parece puesto en cuestión por la aparición de una “privatización de la seguridad” que parece apropiarse de parte de su función social monopólica; en realidad, hemos visto que esta industria es creada y desarrollada inicialmente por actores privados con una larga trayectoria en el seno del propio aparato estatal y que, por lo tanto, existían pasarelas que no podían ser comprendidas en clave de la oposición entre lo público y lo privado. Por otro lado, hemos visto que el propio Estado es un importante consumidor de los servicios ofrecidos por esta nueva industria de la seguridad y que, por lo tanto, desempeña un papel importante en el sostenimiento de sus actividades en el particular rol de cliente. Finalmente, el Estado aparece como regulador de una industria que se desarrolla fuertemente y que parece efectivamente poner en cuestión el monopolio estatal del uso de la violencia física legítima.

En este último aspecto nos concentraremos en el presente trabajo. Para ello, desarrollaremos una tesis fundamental: sostendremos que *la regulación estatal forma parte de la realidad misma de la seguridad privada*. Muchos estudios suponen que la seguridad privada existe como un conglomerado de empresas, prestaciones, contratos, que luego son regulados por el Estado. En realidad, los límites de la seguridad privada, los contenidos de la actividad y los perfiles de los prestadores son definidos simultáneamente por la acción estatal. En términos generales, la propia regulación estatal forma parte de la realidad sociológica de la

---

<sup>1</sup> Proyecto Ubacyt S828: “Estado, mercado y seguridad. Interacciones entre actores del sector público y actores del sector privado en la conformación del mercado de vigilancia y protección de bienes y personas”, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires. Director: Federico Lorenc Valcarce. Sede: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Este estudio ha contado igualmente con el financiamiento del CONICET.

seguridad privada, puesto que su aspecto económico y social no podría ser aislado de su dimensión política y jurídica.

## **1. Una organización jurídica heterogénea**

El primer hecho que es necesario destacar es que la regulación jurídica de la industria de la seguridad privada se organiza a nivel de los estados provinciales. A pesar de los intentos de construir una ley marco de alcance nacional, cada provincia ha organizado su propia legislación, con variaciones más o menos sensibles según los casos. Esta legislación suele definir los alcances de su aplicación, regular las condiciones de la prestación y los requisitos para prestar servicios.

### *Alcances y ámbito de aplicación de las normas*

Las primeras normas relativas a lo que entonces se llamaba “policía privada” surgen en la década de 1930, como respuesta al surgimiento de las primeras empresas dedicadas a esta actividad. En ese momento, las prestaciones de vigilancia e investigación privada son clasificadas en el marco de la función policial: desde entonces, casi todas las leyes orgánicas de las policías incluyen el control de la “policía particular” entre las atribuciones de la institución. Con las variaciones del caso, el control de la seguridad privada estará en manos de las fuerzas policiales hasta la década de 1990, momento en que las autoridades políticas se hacen cargo de esta tarea.

Desde los años 1970, numerosas normas específicas son creadas a nivel nacional y provincial. En las provincias de Córdoba, Catamarca y La Pampa, la ley toca a las sociedades de investigaciones y vigilancia, pero excluye a los guardaespaldas y los servicios internos de los establecimientos no especializados: la autoridad de aplicación sigue siendo la policía de la provincia y las empresas privadas tienen la obligación de colaborar con ella en la detección de actividades delictivas.<sup>1</sup> El reconocimiento estatal de la actividad supone debates y tensiones en torno al tipo de servicios que deben incluirse bajo el paraguas de lo que todavía no se llamaba entonces “seguridad privada”. Pero no sobre qué organismos estatales deben controlarla.

En el contexto de un proceso de democratización marcado por la tensión entre el poder político civil y los cuerpos armados del Estado, el presidente Alfonsín firma en 1988 un

---

<sup>1</sup> Córdoba, ley n° 6096 del 6 de octubre de 1977; Buenos Aires, decreto-ley n° 9603 del 7 de octubre de 1980; Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983; La Pampa, ley n° 825 del 30 de noviembre de 1984; Neuquén, ley n° 1752 del 11 de junio de 1988; La Rioja, ley n° 5379 del 5 de diciembre de 1989.

decreto sobre la “policía particular”.<sup>1</sup> Esta norma reconoce nuevas prestaciones, sobre todo en el ámbito de la vigilancia de bienes muebles e inmuebles; al mismo tiempo, se autoriza a las empresas de “policía particular” a prestar servicios de protección personal, pero se excluye de la norma la prestación de servicios de seguridad electrónica y transporte de valores, que son tratados por otras normas. La regulación y control de la actividad es asignada a la División de Delitos Federales de la Policía Federal. En los hechos, esta normativa rige en la Ciudad de Buenos Aires.<sup>2</sup>

La innovación más notoria en el terreno legislativo aparece en los años 1990, con la generalización de leyes de seguridad privada en casi todas las provincias y con la creación de órganos específicos de control, sustraídos a la autoridad policial. Este cambio institucional acompaña la expansión de la seguridad privada, pero expresa también una transformación en el abordaje del problema de la seguridad: habiéndose convertido en un tema de relevancia social y política, no puede ya ser delegado a la institución policial.

Es interesante observar que las distintas leyes definen de modo diferente qué es la seguridad privada, es decir, qué actividades han de ser incluidas en la normativa. En todos los casos se considera a la “vigilancia” como el núcleo de la actividad: en algunos casos se explicita que ello incluye a los “patovicas”<sup>3</sup>; lo mismo sucede con los guardaespaldas y los detectives, salvo en los casos en que estos servicios están manifiestamente prohibidos<sup>4</sup>. Sin embargo, muchas veces se excluye explícitamente a los serenos particulares<sup>5</sup> y casi siempre a los servicios internos de seguridad de las empresas comerciales e industriales. Aunque en algunos casos se excluye a los servicios de monitoreo de alarmas, se tiende generalmente a englobar la regulación de los servicios de seguridad electrónica – y más recientemente la seguridad informática – en el marco más general de la seguridad privada.<sup>6</sup> Al contrario, todos los intentos de incluir en la norma al sector de transporte de valores han fracasado, principalmente porque se trata de una prestación de carácter inter-jurisdiccional muy vinculada al funcionamiento del sistema bancario.

---

<sup>1</sup> Decreto n° 1172 del 1 de septiembre de 1988.

<sup>2</sup> Hacia el final de su mandato, el presidente Menem firma el decreto n° 1002 del 10 de septiembre de 1999, que pretende servir como “marco” para las regulaciones que cada provincia disponga. Esta norma no logra imponerse y todo intento por situar a la industria bajo el control del Ministerio del Interior es resistida por las provincias.

<sup>3</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 1913 del 6 de diciembre de 2005; Córdoba, ley n° 9236 del 4 de mayo de 2005; Chaco, ley n° 4503 del 29 de julio de 1998; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004; Mendoza, ley n° 7421 del 6 de septiembre de 2005.

<sup>4</sup> Por ejemplo, la ley de la Ciudad de Buenos Aires prohíbe las investigaciones que sí están autorizadas en la provincia de Buenos Aires, mientras que regula en un marco global los servicios electrónicos implícitamente excluidos en ésta última. En ambos casos se excluye el transporte de caudales, colocado bajo jurisdicción nacional.

<sup>5</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999; Corrientes, decreto n° 2684 del 1 de junio de 1984.

<sup>6</sup> Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 3.

Desde un punto de vista sociológico, interesa destacar que estas objetivaciones jurídicas contribuyen a definir los límites y la naturaleza de la industria de la seguridad privada; al mismo tiempo, la regulación consolida las relaciones entre las distintas ramas de esta industria: investigaciones, protección personal, vigilancia, seguridad electrónica y transporte de caudales. Estas dos últimas sub-ramas han sido relativamente independientes de la regulación policial, mientras que las primeras han sido recientemente sustraídas a ese control para ser colocadas bajo la órbita de las autoridades políticas encargadas de la seguridad pública. Esto no significa que las definiciones de la seguridad privada, o incluso las autoridades de aplicación, hayan cambiado completamente: en las provincias de Buenos Aires, Salta, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la regulación está a cargo de una dirección del ministerio de Seguridad, dirigido por un “civil”; en las provincias de Chaco y Río Negro, la dirección está radicada en el ministerio de Gobierno; pero en el resto de los casos, el control de los prestatarios y la fiscalización de los servicios sigue estando en mano de las fuerzas policiales.

#### *La regulación de las prestaciones*

Hasta la década de 1990, la regulación de las prestaciones de seguridad privada por parte de la policía no solo permitió que los miembros de esta institución – y los militares, que en gran medida la dirigían – tuvieran un acceso privilegiado a los puestos claves del sector, sino también que los servicios pudieran ofrecerse sin mayores limitaciones. La irrupción de los políticos y funcionarios “civiles” en este ámbito de regulación y control, no buscó poner fin al monopolio militar-policial en el ámbito de la seguridad privada, pero se introdujeron restricciones precisas, sobre todo en los servicios posibles y en los requisitos personales para ejercer una función en este sector de actividad.

En lo que hace al alcance de las prestaciones que pueden ser ofrecidas, la *vigilancia del espacio público* es uno de los principales focos de conflicto en lo atinente a la seguridad privada. La transformación de las estructuras sociales y políticas de las sociedades contemporáneas acarrea una indeterminación creciente de las fronteras entre lo público y lo privado. En efecto, el Estado reclama el monopolio de las funciones de seguridad en el espacio público, es decir, en todo lo que está fuera de los límites precisos de la propiedad privada de los particulares. En una vieja ley de la provincia de Córdoba, se prohíbe explícitamente que los agentes de seguridad privada vigilen las calles o realicen guardias en el

exterior de los inmuebles en que trabajan.<sup>1</sup> En otras provincias se prohíbe completamente la prestación de servicios en el espacio público, salvo en los casos en que éstos estén concesionados a privados y se obtenga una autorización especial.<sup>2</sup> Ante el desarrollo de prácticas que introducen tensiones y refuerzan el problema de la indeterminación de las fronteras, una ley reciente de la ciudad de Buenos Aires explicita que la custodia de personas o de mercaderías en tránsito no constituye un caso de vigilancia en el espacio público, e introduce por primera vez la noción de “lugares privados de acceso público” (centros comerciales, edificios de oficinas, discotecas, instituciones educativas o sanitarias “privadas”).<sup>3</sup> De la existencia de estas normas no debe deducirse el que sean cumplidas: se trata simplemente de afirmaciones de una pretensión estatal que no es siempre reconocida por los individuos y los grupos hacia los cuales se dirige.

Ahora bien, no sólo existen restricciones espaciales, sino también límites relativos al *tipo de servicios* que pueden ser ofrecidos en los mercados de la seguridad privada. En primer término, todas las leyes vigentes prohíben explícitamente la participación de las fuerzas de seguridad privada en conflictos de orden político, sindical o religioso, así como la realización de investigaciones sobre opiniones políticas, religiosas o filosóficas de los particulares.<sup>4</sup> Tampoco pueden hacerse investigaciones sobre temas familiares, o cuestiones relativas a las orientaciones sexuales y el estado de salud de las personas.<sup>5</sup> Una de las normas más recientes – y, sin dudas, la más moderna en el universo legislativo de la seguridad privada – prohíbe también el espionaje industrial y comercial, las investigaciones a miembros de los poderes públicos del Estado y de los medios masivos de comunicación.<sup>6</sup> En otros casos, se prohíbe el acceso a datos confidenciales, la grabación de conversaciones y la interceptación del correo postal o electrónico.<sup>7</sup> A las prohibiciones relativas a la investigación y el acceso a los datos, se agrega la interdicción de divulgación de informaciones sobre las personas, salvo que ellas lo

---

<sup>1</sup> Córdoba, ley n° 6096 del 6 de octubre de 1977, art. 23.

<sup>2</sup> Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998 et ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002, art. 7.

<sup>3</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 1913 del 6 de diciembre de 2005, art. 9 et art. 3.

<sup>4</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 14; Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983, art. 7; Chaco, decreto reglamentario n° 640 del 14 mayo2001, art. 27; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8; Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 26; Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 33 et 34; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998 y ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002, art. 7.

<sup>5</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 14; Chaco, decreto reglamentario n° 640 del 14 mayo2001, art. 27; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8; Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 26.

<sup>6</sup> Córdoba, ley n° 9236 del 4 mayo2005, art. 35.

<sup>7</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 14; Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983, art. 7; Chaco, decreto reglamentario n° 640 del 14 de mayo de 2001, art. 27; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8; Río Negro, ley n° 3608 del 26 de enero de 2002, art. 29; Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 34; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998 y ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002, art. 7.

autoricen o los poderes públicos lo requieran<sup>1</sup>. Todas estas restricciones tienen por objeto un conjunto de prácticas que fueron frecuentes y, aunque no podamos cuantificar su volumen, sin dudas siguen existiendo.

### *Condiciones de acceso a puestos de trabajo en la seguridad privada*

Además de las restricciones a las prestaciones, los poderes públicos imponen restricciones al acceso de las personas a los puestos de trabajo en el ámbito de la seguridad privada. Los requisitos se distribuyen en dos grandes tipos: por un lado, atributos personales relativos a la nacionalidad, la edad, la honorabilidad, etc.; por otro lado, calificaciones que deben ser acreditadas por ciertos diplomas de estudios o por la ocupación de ciertas posiciones en el pasado.

En lo que hace a las *características personales*, las leyes fijan requisitos de edad para trabajar en la seguridad privada – al menos 18 años para todos, casi siempre 21 años para los vigiladores y a veces 30 años para los directores técnicos – y de nacionalidad – hay que ser argentino y tener al menos dos años de residencia en el país. A estos requisitos demográficos deben agregarse las condiciones “psicofísicas” – que deben ser acreditadas por instituciones médicas reconocidas por el Ministerio de Trabajo o por las policías de cada provincia – y requisitos “morales”, tales como la observación de las “buenas costumbres y la moralidad”.<sup>2</sup> Hasta los años 1980, había textos que hacían mención de opciones ideológicas “correctas”<sup>3</sup>; un alcohólico manifiesto no debería poder obtener un empleo de seguridad privada en la provincia de Santa Fe; un hombre con antecedentes de violencia doméstica debería ser rechazado por las empresas que operan en la provincia de Río Negro.<sup>4</sup> En la mayoría de los casos, basta con no tener antecedentes penales o condena por delitos dolosos, aunque en algunos casos se agrega también la ausencia de delitos culposos en el ejercicio de funciones de seguridad.<sup>5</sup>

En casi todos los casos, se exige que los aspirantes a puestos en el ámbito de la seguridad privada no hayan sido echados de las fuerzas armadas o de seguridad por una falta grave, o condenados por la violación de los derechos humanos. Tampoco pueden desempeñarse en la seguridad privada quienes sean agentes activos del Estado: hasta hace poco tiempo, quizás

---

<sup>1</sup> Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983, art. 7; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8; Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 26; Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 33; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998 y ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002, art. 7.

<sup>2</sup> Buenos Aires, decreto-ley n° 9603 del 7 de octubre de 1980, art. 14; San Luis, decreto n° 2433 del 20 de mayo de 2005, art. B6; Santa Fe, resolución 521 del 19 de agosto de 1991, art. 17.

<sup>3</sup> Buenos Aires, decreto-ley n° 9603 del 7 de octubre de 1980, art. 14.

<sup>4</sup> Río Negro, ley n° 3608 del 26 de enero de 2002, art. 18.

<sup>5</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 8; Córdoba, ley n° 8908 del 14 de diciembre de 2000, art. 22; La Rioja, ley n° 7307 del 4 de julio de 2002, art. 10 y 13.

todavía hoy, muchos oficiales de las fuerzas armadas y de seguridad eran propietarios de empresas de seguridad privada, o bien desempeñaban allí tareas gerenciales, mientras que algunos agentes policiales o suboficiales cumplían con tareas de vigilancia y supervisión. En la provincia de Córdoba, la ley prohíbe que los funcionarios creen, dirijan o promuevan empresas de seguridad, por sí mismo o a través de terceros.<sup>1</sup> Los parientes de primero y segundo grado de funcionarios militares o policiales tienen el acceso vedado a la profesión en la provincia de Mendoza.<sup>2</sup> En otros casos, la prohibición alcanza a todos los funcionarios de la administración pública nacional, provincial y municipal.<sup>3</sup> Como en el caso de la prohibición de cierto tipo de servicios que existían de hecho, los requisitos exigidos a las personas vienen aquí a enfrentar una situación frecuente en el sector.

Además de las características personales, morales y estatutarias, se exige que los que actúan en la seguridad privada tengan ciertas *competencias*.

Históricamente, las normas exigían que los “directores técnicos” de las empresas del sector tuvieran una actuación previa en las fuerzas armadas o de seguridad: en la actualidad, la mayor parte de las leyes y decretos permiten que también sean personas que puedan mostrar su “idoneidad” a través de otras credenciales, como por ejemplo un diploma en seguridad o una experiencia previa en el propio sector comercial de la seguridad. En algunos casos, se establecen verdaderas equivalencias de trayectorias: en Mendoza, se exigen diez años como directivo en una empresa de seguridad o como suboficial en cuerpos estatales de seguridad o defensa, mientras que bastan cinco años como oficial en estas fuerzas para ser considerado idóneo.<sup>4</sup> En otros casos, se cometen “errores”, es decir, se establecen exigencias que excluyen a categorías de individuos que son idóneos en los hechos: así, la ley n° 118 de la ciudad de Buenos Aires, exigía que los directores técnicos tuviesen un diploma en seguridad o antecedentes en fuerzas armadas o de seguridad; de esta manera, excluía a un grupo profesional sumamente importante en el sector de la “seguridad electrónica”, a saber, los ingenieros. Tras las quejas de los representantes del sector, este error sería corregido más tarde por la ley n° 963.<sup>5</sup>

En lo que respecta a los vigiladores, hasta hace una década se esperaba que tuviesen estudios primarios completos. Más recientemente se les ha comenzado a exigir el ciclo básico,

---

<sup>1</sup> Córdoba, ley n° 8908 del 14 de diciembre de 2000, art. 11.

<sup>2</sup> Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 11.

<sup>3</sup> La Pampa, ley n° 825 del 30 de noviembre de 1984, art. 7; La Rioja, ley n° 7307 del 4 de julio de 2002, art. 10; Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 11; Misiones, ley n° 2864 del 18 de julio de 1991, art. 6; Neuquén, ley n° 1752 del 11 de junio de 1988, art. 6; Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 11; Santa Fe, resolución 521 del 19 de agosto de 1991, art. 17.

<sup>4</sup> Mendoza, ley n° 6441 del 13 de noviembre de 1996, art. 11.

<sup>5</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002, art. 14.



o incluso estudios secundarios completos<sup>1</sup>: pero el sindicato que nuclea a los trabajadores ha pedido excepciones y prórrogas, haciéndose portavoz de una fuerza de trabajo que no cuenta mayoritariamente con estos logros escolares. En otros casos, se pide que los vigiladores cuenten con la Credencial de Legítimo Usuario (CLU) de armas de fuego librada por el RENAR.<sup>2</sup> Volveremos luego sobre algunos de estos requisitos.

## 2. La producción política de una respuesta jurídica

Las normas que regulan el funcionamiento de la seguridad privada no son el producto espontáneo del desarrollo de este sector de la vida económica y social. Resultan de la acción inmediata de funcionarios, legisladores y gobernantes. Hasta hace poco tiempo, los militares y policías retirados se aseguraron el monopolio del acceso a las posiciones dominantes en el sector a través de una regulación que los favorecía estructuralmente. En los últimos tiempos, los profesionales de la política han arrancado poco a poco esta prerrogativa a la institución policial, interesándose por el funcionamiento de la seguridad privada en el marco más amplio de una creciente inquietud social y política acerca del problema de la “inseguridad”. Por esta razón, gran parte de las respuestas estructurales que la política ofrece al funcionamiento de la seguridad privada son producidas en coyunturas críticas en las que algún escándalo coloca a esta industria en el centro de las coberturas mediáticas y los debates públicos.

### *El proceso político de la producción legislativa*

Cuando toman la palabra en la esfera pública, la mayoría de los actores del campo político se oponen a la generalización de la seguridad privada, sea porque ven allí una contestación al monopolio estatal sobre la amenaza del uso de la violencia legítima<sup>3</sup>, sea porque juzgan que se trata de un ámbito de reconversión encubierta de militares y policías que han tenido comportamiento reprochables, inmorales o delictivos, sea finalmente porque ven allí un mecanismo de profundización de las desigualdades sociales y la segregación entre las clases. Ahora bien, estos discursos críticos suelen ser acompañados por un proceso objetivo de

---

<sup>1</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998, art. 11; Salta, ley n° 7273 del 24 de febrero de 2004, art. 14.

<sup>2</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998, art. 11.

<sup>3</sup> Una investigación en la que se realizaron entrevistas a una muestra representativa de “líderes” argentinos, revela que el 88% de los políticos, empresarios, sindicalistas y personalidades interrogadas comparte la idea de que la seguridad es una responsabilidad del Estado. Cf. Ana Margheritis, “Las élites políticas y económicas frente al proceso de privatización y regulación de servicios públicos en la Argentina. Una encuesta de 1999”, *Desarrollo económico*, vol. 43, n° 169, abril-junio de 2003, p. 115.

reconocimiento y encuadramiento de las actividades de la industria de la seguridad privada: las normas jurídicas y los órganos de regulación que se crean desde la década de 1990, imponen límites al sector al mismo tiempo que reconocen su derecho a la existencia. He aquí la paradoja constitutiva del modo en el que sistema político hace frente al desarrollo de la seguridad privada.<sup>1</sup>

No hay que olvidar que el proceso legislativo no es una respuesta mecánica de las instituciones a los problemas sociales, sino que él mismo forma parte central de un juego político más amplio. Por eso, la elaboración de regulaciones específicas para la seguridad privada no es el resultado de un estudio sistematizado, una negociación duradera y una discusión pormenorizada en comisiones de trabajo parlamentario, sino la respuesta en situación de urgencia a crisis planteadas en el campo político-mediático. La producción legislativa en el ámbito de la seguridad privada responde, sin dudas, a problemas estructurales planteados por el desarrollo no controlado de un sector que afecta directamente a una de las funciones neurálgicas del Estado, pero la respuesta legislativa sólo se pone en movimiento cuando la coyuntura política lo exige: cuando un escándalo involucra a vigiladores o patovicas, o cuando los medios dedican algunos informes al “negocio de la seguridad”, o cuando se denuncia la falta de control estatal sobre esta actividad, los actores del proceso legislativo orientan sus agendas hacia esas cuestiones. Nacen entonces nuevos proyectos, o se desempolvan los que dormían en los despachos. Veamos algunos ejemplos.

La seguridad privada se convierte en un objeto de atención política luego de la muerte de José Luis Cabezas, en la que se involucró rápidamente a miembros de la custodia del empresario Alfredo Yabrán. Pocos días después de este hecho, el entonces diputado Miguel Ángel Toma, presenta en el Congreso un proyecto de ley nacional de seguridad privada, avalado por el Ministerio del Interior, la cúpula de la Policía Federal y las principales organizaciones de representación del sector (CAESI, CELSI, AASPRI, UPSRA). Logrado el golpe de efecto del anuncio, el proyecto dormirá en los cajones de los diputados durante un año entero.

Un pequeño escándalo vuelve a colocar a la seguridad privada en el centro del espacio mediático y desde allí repercute sobre la agenda de los profesionales de la política: convertido ahora en secretario de Seguridad Interior, Toma afirma delante de una congregación de banqueros:

---

<sup>1</sup> Sobre este punto, cf. Mark Button, “Assessing the regulation of private security across Europe”, *European journal of criminology*, vol. 4, n° 1, 2007, p. 109-128; Abraham Bob Hogenboom y Lilany Morre, “Des paradoxes du contrôle de l’Etat sur l’industrie de la sécurité privée: la légitimation et la naissance d’un complexe d’organismes policiers?”, *Déviance et société*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 391-400; Frédéric Ocqueteau, “L’Etat face au commerce de la sécurité”, *L’année sociologique*, n° 40, 1990, p. 97-124.

Hay que regular y controlar a las empresas de seguridad privada. Hay muchas que son ilegales, le dan un arma a gente que no está capacitada y emplean a mano de obra desocupada de la dictadura o personas inescrupulosas que fueron echadas de la Policía.<sup>1</sup>

Este discurso fue pronunciado pocos días después de que custodios de una empresa de caudales participaran de un tiroteo en un McDonald's de Castelar. Escándalos de este tipo relanzan cíclicamente el trabajo legislativo en la materia. No parece haber otro mecanismo que haga que la seguridad privada se ubique en el centro de la agenda política.

### *Los debates parlamentarios y la descripción de la realidad social*

Ahora bien, una vez que esto sucede, los debates políticos se convierten en ámbitos de circulación de visiones acerca de la materia: en realidad, las tomas de posición de los diversos actores son un subproducto de sus luchas y las diversas descripciones expresan tanto la realidad del fenómeno como los intereses materiales y simbólicos de quienes las realizan.

En los días anteriores a la sanción de la primera ley de seguridad privada de la Ciudad de Buenos Aires, el diputado frepasista y presidente de la Comisión de seguridad de la Legislatura, Roque Bellomo, toma la palabra para justificar las medidas que habrían de tomarse poco después:

Las empresas de seguridad privada no tienen ningún tipo de control. No se les exige requisito alguno para trabajar... La policía no realiza inspecciones eficaces. Sólo se encarga de inscribir a las agencias de seguridad y luego las deja funcionar libradas al azar. Trabajan en un vacío legal total.<sup>2</sup>

La principal justificación de una ley de seguridad privada es que las empresas operan sin control en un área sensible de la vida social, lo que resulta inaceptable dado que se afirma que

---

<sup>1</sup> "Seguridad, la segunda prioridad para la gente", *Clarín*, 20 de mayo de 1998.

<sup>2</sup> Declaración de Roque Bellomo, citada en Gabriel Di Nicola, "Aseguran que no controlan a las empresas de seguridad privada", *La Nación*, 19 de noviembre de 1998.

“la seguridad es un bien indelegable del Estado. Y si no queda otro remedio que delegarla, es necesario que el Estado ejerza un control muy fuerte”.<sup>1</sup>

La ley n° 118 de la ciudad de Buenos Aires, votada en diciembre de 1998 tras seis meses de trabajo en diversas comisiones, es apoyada por todos los partidos representados en la legislatura, salvo el justicialismo.<sup>2</sup> La justificación de la ley plantea dos problemas de naturaleza distinta: por un lado, los diputados invocan la preocupación creciente de la población con respecto a la inseguridad y la necesidad de que la política ofrezca soluciones<sup>3</sup>; por otro lado, sostienen que es necesario regular una actividad que se ha desarrollado de manera anárquica y que desempeña a su manera una de las funciones que se suponen exclusivas del Estado.<sup>4</sup>

El debate del proyecto de ley presentado por Toma en la Cámara de Diputados de la Nación, ofrece otros elementos para el análisis de la manera en que el Estado aborda la regulación de la seguridad privada y reflexiona sobre su propio rol en este ámbito.<sup>5</sup> La configuración del debate tiene un formato inverso al que se verifica en la Capital: sólo los diputados oficialistas apoyan el proyecto de una ley nacional, mientras que varios diputados de la oposición – incluidos los peronistas de algunas provincias<sup>6</sup> – reafirman la competencia de los gobiernos federados en lo relativo a las funciones policiales, incluidas las desempeñadas por actores privados.<sup>7</sup> Vuelven a oírse argumentos que afirman que la seguridad privada nace del fracaso del Estado en la tarea de asegurar una de sus principales

<sup>1</sup> Declaración de Roque Bellomo, citada en Gabriel Rechtes, “Los custodios particulares tendrán que ir a estudiar”, *Clarín*, 3 de diciembre de 1998. Este tipo de argumentos aparece también en los debates legislativos en Córdoba y las exposiciones de motivos de distintas leyes en otras provincias.

<sup>2</sup> El portavoz el Partido Justicialista en este debate fue el diputado César Torres. Cf. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32° sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1998. Mas que una posición contraria a la ley misma, los peronistas – que entonces ocupaban el gobierno nacional – tenían la intención de negar la competencia de las instituciones locales de Buenos Aires sobre la función policial en la Capital Federal, convertida en Ciudad Autónoma sin el pleno goce de las prerrogativas de las provincias. Todavía hoy nos encontramos con el mismo tipo de contradicción de intereses.

<sup>3</sup> Intervenciones de Roque Bellomo (Frepasso) y de Lucio Ponsa Gandulfo (Nueva Dirigencia). Cf. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32° sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1998. La ley n° 118 fue aprobada gracias al apoyo de los partidos de la Alianza y Nueva Dirigencia.

<sup>4</sup> Fundamentos de la ley n° 118 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cf. Intervenciones de Roque Bellomo y de Lucio Ponsa Gandulfo en el debate, 32° sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1998. Cf. también la exposición de motivos del decreto de la provincia de Neuquén, n° 5052 (reglamentario de la ley n° 1752) del 22 de diciembre de 1988, y de la resolución n° 521 de la provincia de Santa Fe del 19 de agosto de 1991. Algunos años más tarde, en ocasión de los debates sobre la modificación de la ley n° 118, los diputados Patricio Echegaray (Partido Comunista) y Alexis Latendorf (Partido Socialista Auténtico) explican su rechazo “de la existencia de la seguridad privada en sí misma”. Cf. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32° sesión extraordinaria, 5 de diciembre de 2002.

<sup>5</sup> Retranscripción de la 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999.

<sup>6</sup> Cf. el discurso de Rafael Bulacio, diputado peronista de Tucumán, en ocasión de la 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999.

<sup>7</sup> Es el caso del diputado radical porteño Marcelo Stubrin, 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999.

obligaciones<sup>1</sup> y que las agencias de seguridad constituyen “casi un ejército privado” en el que podría estar reconvirtiéndose “la mano de obra desocupada de la dictadura”.<sup>2</sup>

Desde la oposición progresista, se enuncian argumentos que invocan la desigualdad de acceso a la seguridad que introduce esta prestación cuando se la deja librada a la lógica del mercado. El diputado frepasista Marcelo Vensentini dice:

La prestación privada de servicios de seguridad es una actividad totalmente lícita, pero al mismo tiempo, por su naturaleza, es claramente discriminatoria, pues sólo accede a ella quien tiene dinero para solventarla; no es igualadora como muchas otras actividades.<sup>3</sup>

Esta posición es compartida por el diputado radical mendocino Víctor Fayad, quien aprovecha el debate para denunciar a un gobierno que se define como liberal pero no logra cumplir la promesa implícita de esa doctrina, a saber, la garantía de las funciones básicas del Estado gendarme:

La seguridad, la educación y la salud, ya que siguen siendo un privilegio de quienes pueden pagarlas, con lo que se deja absolutamente desprotegidos a sectores mayoritarios de la sociedad.<sup>4</sup>

Este debate concluye con una puesta en guardia frente a la “privatización del rol del Estado”.<sup>5</sup> Estas posiciones se explican en parte por las “culturas políticas” de los enunciadorees – uno proveniente del Partido Intransigente, el otro del ala izquierda de la Unión Cívica Radical -, pero sobre todo por las relaciones de competencia y oposición entre los adversarios en ese momento particular. Las definiciones políticas de la realidad social están siempre determinadas por los elementos estrictamente políticos de las condiciones de producción en que son creadas.

---

<sup>1</sup> Cf. las intervenciones de Víctor Fayad, diputado radical de Mendoza, de Margarita Stolbizer, diputada radical de la Provincia de Buenos Aires, y de Marcelo Vensentini, diputado frentista de la Ciudad de Buenos Aires, en la 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999.

<sup>2</sup> Víctor Fayad, 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999

<sup>3</sup> Marcelo Vensentini, 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999

<sup>4</sup> Víctor Fayad, 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999. Los mismos argumentos son utilizados por el senador radical Edgard Larrea en el debate del Senado cordobés, 1<sup>a</sup> sesión extraordinaria, 14 de diciembre de 2000.

<sup>5</sup> Margarita Stolbizer, 8<sup>va</sup> reunión de la 4<sup>ta</sup> sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999. En la provincia de Córdoba, la senadora radical María Silvina Leonelli habla de una “privatización de la seguridad” y la senadora frepasista Zulema Hernández, de una “privatización de la policía”. Cf. Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba, 1<sup>a</sup> sesión extraordinaria, 14 de diciembre de 2000.

El tratamiento legislativo de la seguridad en general invoca las causas que lo movilizan: en ese marco, la seguridad privada recibe atención en tanto respuesta socialmente constituida a ese problema que el Estado no puede resolver. Condicionados por la lógica de la representación política, los actores legislativos atacan un problema social que definen como “grave”; condicionados por la dinámica de la producción de regulaciones sociales, introducen normas en un espacio de interacción social que se ha desarrollado de manera espontánea. Los argumentos esgrimidos en las legislaturas provinciales no son demasiado diferentes cuando se trata de abordar el problema.<sup>1</sup>

Una vez que las leyes han sido promulgadas, operan en el marco de la interacción entre los actores privados y las administraciones burocráticas de los gobiernos. Los actores políticos no reaccionan frente al tema si no aparece un escándalo que vuelva a poner a la seguridad privada en el centro de la escena. La política simbólica adquiere allí su nivel máximo. En una de esas pequeñas crisis, el gobernador Felipe Solá denuncia a “las organizaciones que aprovechan la peligrosidad de algunos barrios del conurbano para inventar servicios armados truchos. Desde allí, ejercen una pseudoautoridad y un sometimiento a la gente”.<sup>2</sup> El entonces ministro de Justicia y Seguridad, Gustavo Beliz, anuncia que supervisará a esas “policías privadas que, en algunas provincias, igualan en número a los policías locales”.<sup>3</sup> En la mayoría de los casos, no hay consecuencias concretas de estos anuncios y diatribas.

### 3. SENTIDO Y EFECTOS DE LA REGULACIÓN

A través de la legislación que hemos presentado, el Estado realiza al mismo tiempo un trabajo de organización simbólica y normativa de la seguridad privada. Por medio de reglas limitadoras y de discursos doctrinarios, se procura preservar los fundamentos del estatuto privilegiado del Estado en el terreno de la seguridad. Más allá de su función regulativa, las leyes desempeñan un papel simbólico que contribuye a la delimitación de las fronteras de los agentes, las instituciones y los espacios de actividad social. No ha de sorprender que los poderes públicos hayan procurado demarcar las funciones y las competencias de las fuerzas privadas de seguridad en áreas sensibles de su funcionamiento: las funciones de control

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, cf. los debates parlamentarios en Córdoba, Chubut y Río Negro : Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, 1ª sesión extraordinaria, 14 de diciembre de 2000; Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 17ª reunión de la 15ª sesión ordinaria, 4 de mayo de 2005; Poder legislativo de la Provincia de Chubut, sesión n° 981, 14 y 15 de diciembre de 2004; Poder legislativo de la Provincia de Río Negro, 29ª reunión de la 3ª sesión extraordinaria, 26 de enero de 2002.

<sup>2</sup> “En la Provincia, la mitad de la seguridad privada es trucha”, *Clarín*, 16 de febrero de 2004.

<sup>3</sup> Daniel Gallo, “Beliz quiere aumentar el control sobre agencias de seguridad”, *La Nación*, 27 de abril de 2004.

social que se organizan en torno al derecho penal, la ostensión de símbolos estatales y la portación de armas de fuego.

### *La limitación de facultades y prácticas de control social*

El conjunto de los actores de la industria de la seguridad privada insiste sobre el hecho de que se trata de una actividad de carácter preventivo. Se trata de impedir los ataques contra los bienes y las personas bajo custodia, pero sin que sea posible actuar como lo haría la fuerza pública. Esta configuración de las representaciones y las prácticas no ha sido siempre así. Han quedado testimonios de la violencia ejercida por las “milicias patronales” en diversos conflictos sociales del pasado, así como los abusos de parte de “vigiladores” individuales sobre algunos sectores de la población. Por su parte, la separación simbólica entre la fuerza pública y la seguridad privada tendía a ser borrosa hasta los años 90: muchos agentes estatales se desempeñaban en el sector privado durante sus horas de descanso o en sus días francos. Ante este problema, el propio Estado vendrá a imponer los límites entre la “función represiva” del Estado y la “función (exclusivamente) preventiva” de los actores privados. Además, limitará la participación de los privados en determinado tipo de actividad, prohibirá el desempeño de agentes estatales en el sector comercial de la seguridad, vedará la ostensión de símbolos de autoridad y regulará estrictamente el uso de armas.

En todas las leyes vigentes, hay precisiones que buscan subrayar que las fuerzas de seguridad privada no guardan ninguna similitud jurídica con las instituciones policiales. En muchas de ellas se prohíbe que las empresas de seguridad participen de investigaciones relativas al derecho penal, que son de competencia exclusiva de los poderes públicos y sus órganos de ejecución.<sup>1</sup> Las investigaciones privadas sólo pueden comprender asuntos civiles, comerciales o laborales, aclarándose que “los prestadores de seguridad privada no podrán extender el ámbito de sus actividades a los actos de competencia originaria del Estado y al poder de policía exclusivo de éste, así como las actividades vinculadas a la seguridad pública”.<sup>2</sup> Esta demarcación es tanto más urgente cuanto que las sociedades de “investigación” ofrecían – y ofrecen todavía – servicios relativos a causas penales. Esto se da en un contexto más general de proliferación de formas instrumentales de orden, basados en regímenes de justicia privada, que ofrecen respuestas alternativas a las pretensiones estatales organizadas en torno a las nociones de crimen y pena.

<sup>1</sup> Chaco, ley n° 4503 del 29 de julio de 1998, art. 3; Misiones, ley n° 2864 del 18 de julio de 1991, art. 3; Neuquén, ley n° 1752 del 11 de junio de 1988, art. 3.

<sup>2</sup> Chubut, ley n° 3941 del 29 de diciembre de 1993, art. 6.

Los límites que procuran fijarse mediante la legislación no hacen solamente a los dominios exclusivos de la fuerza pública, sino también a las prerrogativas de la fuerza pública en cualquier dominio. Muchos textos explicitan que los miembros de las agencias de seguridad privada no tienen otras prerrogativas que aquellas de que dispone cualquier ciudadano.<sup>1</sup> En este marco se inscribe la prohibición de interrogatorio, inspección corporal de las personas o registro de bolsos.<sup>2</sup> Esto no significa que los agentes de seguridad privada no dispongan – gracias a su posición objetiva en un sistema de relaciones sociales de vigilancia y por efecto de símbolos como el uniforme o el arma – de poderes prácticos que exceden a los que tienen los ciudadanos ordinarios. Por lo demás, como las personas suelen desconocer los límites legales que pesan sobre los vigiladores, pueden producirse abusos en cierto modo concedidos por los propios perjudicados.<sup>3</sup> Esto les brinda un poder concreto que va más allá de las prerrogativas formales. Y los agentes aprovechan esta situación hasta el momento en que se les impone un límite, lo que no suele suceder con frecuencia. En todo caso, es menester señalar que el Estado produce normas que procuran limitar aquellas actividades o prácticas que deberían ser competencia exclusiva de los agentes públicos. La falta de control efectivo y la incompetencia jurídica del público hace que estas normas operen raramente.

### *Limitar la apropiación de símbolos estatales*

A la hora de regular la seguridad privada, la utilización de signos estatales es uno de los temas centrales. Todas las normas vigentes prohíben explícitamente la utilización de símbolos, uniformes y denominaciones que pudiesen inducir una confusión en lo relativo al estatuto jurídico de los prestadores de seguridad privada. En efecto, las empresas no pueden utilizar *denominaciones* que incluyan el término “policía”, incluyendo las variantes – otrora frecuentes – de “policía privada” y “policía particular”.<sup>4</sup> Tampoco pueden utilizar la denominación “República Argentina”, o el nombre de la provincia en la que operan, sea en sus razones sociales, sea en las publicidades o folletos que hacen circular públicamente.

Del mismo modo, las leyes se pronuncian sobre otros signos cuya utilización entraña posibilidades de confusión de las fronteras entre los agentes del Estado y los de las agencias de seguridad privada: los *uniformes*. Para funcionar en el marco de la ley, las empresas deben

<sup>1</sup> Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983, art. 19; Poder Ejecutivo Nacional, decreto n° 1172 de 1988, art. 11; La Pampa, ley n° 825 del 30 de noviembre de 1984, art. 31.

<sup>2</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 14; Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 8.

<sup>3</sup> Philip Stenning, “Private policing: some recent myths, developments and trends”, in David Biles et Julia Vernon, dir., *Private sector and community involvement in the criminal justice system*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 1994, p. 145-155.

<sup>4</sup> Catamarca, ley n° 3914 del 15 de marzo 1983.



recibir la autorización de la policía o del órgano encargado de la regulación de la industria de la seguridad privada. Además del pago de una tarifa relativamente importante, el procedimiento incluye la presentación de una carpeta con las denominaciones utilizadas y las maquetas de los uniformes, que son evaluadas por los funcionarios responsables. El análisis de un corpus de documentos revela que se trata de un procedimiento cuyo rigor varía de una provincia a otra, pero no se trata en ningún caso de una mera formalidad.<sup>1</sup> La regla general indica que el diseño, los colores y los símbolos de los uniformes no se asemejen a los utilizados por las fuerzas armadas y de seguridad. Los escudos son obligatorios y no deben dar lugar a malentendidos; a veces, se exige que lleven la inscripción “seguridad” o “prevención”. En algunas provincias, se prohíbe vestir el uniforme fuera de los lugares y los horarios en que se presta el servicio.

Finalmente, existen objetos cargados de simbolismo – como las esposas y las sirenas de los vehículos – que están prohibidos en numerosas provincias.<sup>2</sup> En la provincia de Buenos Aires, los vehículos que realizan rondas y custodias deben ser rojos, lo que se verifica cada vez más desde la sanción y la entrada en vigencia de la ley n° 12 297.

Una práctica frecuente entre los empresarios de la seguridad privada consiste en esgrimir su trayectoria previa en las fuerzas armadas y de seguridad del Estado como una certificación de competencias en este ámbito. Muchas veces firman indicando el grado, símbolo de estatus que le transfiere el aura de la institución a la que pertenecía – y a la que pertenece formalmente todavía, aunque en situación de retiro. En efecto, la industria de la seguridad ha sido inicialmente un apéndice de estas fuerzas en el ámbito privado, tanto en lo que hace al personal directivo – que son mayoritariamente retirados de estas fuerzas –, como a los principios de interpretación y de acción que subyacen a la definición de las prestaciones y la organización de las empresas.<sup>3</sup>

Esta transferencia de personal y de maneras de hacer ha sido – y sigue siendo todavía – acompañada por una utilización intensiva de ese capital simbólico tomado del Estado que se reconvierte en capital económico en la actividad comercial. Lo que era consentido, incluso deseado y promovido por los funcionarios policiales que antes regulaban esta industria, aparece ahora como una amenaza para la separación de las organizaciones públicas y privadas encargadas de las funciones de protección y vigilancia. En función de este cambio de perspectiva, se introducen prohibiciones relativas a la utilización de títulos de Estado tales

---

<sup>1</sup> Cf. Boletín Informativo, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Chubut, ley n° 3941 del 29 de diciembre de 1993, art. 5; La Rioja, ley n° 7307 del 4 de julio de 2002, art. 25.

<sup>3</sup> He tratado estas cuestiones en otros trabajos. Ver, sobre todo, Federico Lorenc Valcarce, *La mercantilisation de la sécurité: rôles de l'Etat et de l'initiative privée dans la constitution des marchés de la surveillance en Argentine*, Tesis de doctorado en ciencia política, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne; [http://www.fasopo.org/reasopo/jr/these\\_scpo\\_lorenc\\_valcarce.pdf](http://www.fasopo.org/reasopo/jr/these_scpo_lorenc_valcarce.pdf).

como los grados militares o policiales. En efecto, las leyes que regulan el funcionamiento de las fuerzas armadas y de seguridad precisan que el personal retirado tiene el derecho de utilizar los símbolos de su posición, pero las leyes de la seguridad privada lo prohíben en este caso particular.<sup>1</sup> En lo relativo a las armas, tema sobre el que volveremos en detalle en un breve instante, las leyes impiden formalmente una práctica muy frecuente hasta hace poco tiempo: que los funcionarios policiales o militares que realizaban tareas de vigilancia en sus tiempos libres para procurarse ingresos suplementarios, utilizaran sus propias armas reglamentarias. En todas las provincias, las únicas armas autorizadas son las que pertenecen a la empresa y que se hallan declaradas ante las autoridades competentes.

### *La regulación del uso de armas de fuego*

El Estado es el órgano social encargado de la regulación del uso de armas en el territorio argentino sobre el que proclama su pretensión al monopolio de la violencia física legítima. La ley n° 20.429 del 5 de julio de 1973 – normalmente conocida como Ley de armas – regula “la adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de armas de fuego” (art. 1), salvo las que son objeto de la actividad de las fuerzas armadas (art. 2). La ley clasifica las armas en tres categorías: las armas de guerra, las armas de uso civil condicionado y las armas de uso civil.

Las armas de uso civil condicionado pueden ser utilizadas por los miembros de la fuerza pública, los cazadores, los miembros de asociaciones de tiro, los tripulantes de barcos y los habitantes de regiones con escasa vigilancia policial. También se reconoce la exigencia de “usuarios colectivos”, categoría que engloba a instituciones, empresas y asociaciones jurídicamente constituidas: allí están incluidas las “agencias de seguridad privada”. La aplicación de la ley es competencia del RENAR.

Para las armas de uso civil, la tutela queda en manos de las policías provinciales o las fuerzas nacionales de seguridad (Policía Federal, Gendarmería y Prefectura) en sus respectivos ámbitos de competencia. Según las estadísticas del RENAR, alrededor de 11.000 usuarios colectivos tenían a su disposición alrededor de 134.000 armas de fuego de uso civil y de uso civil condicional, y 625.000 usuarios particulares contaban con cerca de 990.000 en el año 2004.<sup>2</sup> El acceso al legítimo uso de armas exige diversas certificaciones relativas a condiciones físicas y psíquicas, la competencia técnica indispensable y sobre todo la

---

<sup>1</sup> Hay otras excepciones, como la prohibición del uso de uniforme en actos políticos.

<sup>2</sup> Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe preliminar sobre datos oficiales existentes en materia de armas de fuego*, Buenos Aires, 2004, p. 9.

acreditación de “medios lícitos de vida”.<sup>1</sup>

Más allá de estas disposiciones generales, todas las leyes de seguridad privada regulan el uso de armas de manera específica. En los casos menos estrictos, las precisiones son dejadas a discreción de la autoridad de aplicación: en el caso más frecuente, basta simplemente con tener un certificado de legítimo usuario para poder usar un arma en el ejercicio de funciones de seguridad privada. En el otro extremo, La Pampa, Córdoba, Río Negro y Salta han prohibido toda utilización de armas de fuego en tareas comerciales de vigilancia y custodia de valores en tránsito.<sup>2</sup> En Río Negro, las personas o las organizaciones que necesitan protección armada, deben contratar un servicio “adicional” de la policía de la provincia y pagar la tarifa correspondiente.<sup>3</sup> Entre estos dos extremos, hallamos situaciones intermedias que se alejan más o menos de uno u otro polo. La prohibición más típica es la del uso de armas en lugares de acceso público: en la provincia de San Luis, el decreto n° 2433 del 20 de mayo de 2005 especifica que las armas no podrán ser retiradas del sitio vigilado y que en caso de cambio de guardia las armas deben quedar allí. A menudo se subraya que la prohibición afecta especialmente la vigilancia de lugares de diversión, bares y discotecas<sup>4</sup>. En la provincia de Buenos Aires, se prescribe que “los prestadores de servicios de vigilancia electrónica, óptica y electroóptica, así como también los detectives privados no podrán portar ningún tipo de armas en ninguna circunstancia durante el desempeño de sus funciones”.<sup>5</sup> Al contrario, cuando la actividad está incluida en el marco de la ley, los custodios de caudales están autorizados al uso de armas desde el inicio hasta el final del trayecto que constituye el objeto del contrato.<sup>6</sup>

La ley no regula solamente las circunstancias en la que el arma puede ser utilizada, sino también las propiedades de las armas que pueden ser empleadas.

En primer lugar, se regula el *estatuto del arma*. En todas las leyes existen prescripciones más o menos vagas que indican que las únicas armas autorizadas son las que han sido compradas y declaradas en carácter de usuario colectivo por la empresa que ofrece el servicio. Los directores técnicos de las agencias de seguridad son los responsables de los trámites administrativos y deben mantener a las autoridades al tanto del stock de armas, de los usuarios individuales que las emplean y de los servicios en los que son utilizadas. En este ámbito, hay

---

<sup>1</sup> República Argentina, ley n° 20 429 del 5 de julio de 1973, art. 55.

<sup>2</sup> Córdoba, ley n° 8908 del 14 de diciembre de 2000, art. 28 et ley n° 9236 del 4 de mayo de 2005, art. 31; La Pampa, ley n° 825 del 30 de noviembre de 1984, art. 22; Río Negro, ley n° 3608 del 26 de enero de 2002, art. 2.

<sup>3</sup> Río Negro, ley n° 3608 del 26 de enero de 2002, art. 2.

<sup>4</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ley n° 118 del 3 de diciembre de 1998, ley n° 963 del 5 de diciembre de 2002 y ley n° 1913 del 6 de diciembre de 2005.

<sup>5</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 42. También Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 14.

<sup>6</sup> Chaco, ley n° 4503 del 29 de julio de 1998, art. 7; Chubut, ley n° 3941 del 29 de diciembre de 1993, art. 20; Santa Fe, resolución 521 del 19 de agosto de 1991, art. 9.

regulaciones muy específicas – algunas absurdas en apariencia – que tienen una gran significación sociológica y política. En la provincia de Río Negro, se prohíbe a las empresas tener más armas que empleados.<sup>1</sup> Esta prescripción parece responder a la preocupación por la circulación ilegal de armas cuyo origen estaría en las agencias de seguridad. En efecto, una fuente calificada del RENAR nos confiaba en situación de entrevista que el alquiler de armas constituye un mercado ilegal muy extendido que alimenta la industria del crimen: sirviendo como pantalla para otro tipo de actividades, algunas empresas de vigilancia serían proveedores importantes en este mercado. Además, hay empresas que tienen incluso tres veces más armas que personal contratado y, si tenemos en cuenta el hecho de que cada arma puede ser utilizada por dos o tres vigiladores durante un día, la proporción se multiplica. En la provincia de La Rioja, la ley ataca directamente una práctica que parece bastante frecuente en las zonas menos formalizadas del mercado de la seguridad – por ejemplo, los serenos y los custodios de mercaderías en tránsito – precisando que “el personal retirado de las Fuerzas Armadas, de Seguridad o Policiales que tuviere armas provistas por dichas fuerzas no la podrán utilizar en provecho de la empresa”.<sup>2</sup>

En segundo lugar, se regula el *tipo de armas* que puede utilizarse. En la ley n° 12 297 de la provincia de Buenos Aires, convertida en modelo para otras provincias, se autoriza el uso de armas hasta calibre 38. Las excepciones incluyen armas más potentes – sean revólveres, carabines, fusiles o ametralladoras – que serán autorizadas cuando “los objetivos a cumplir justifiquen la utilización de dicho armamento”.<sup>3</sup> En otras provincias, los criterios específicos quedan al arbitrio de la autoridad de aplicación, que son normalmente las policías. Allí el escenario se vuelve más complejo. La aceptación implícita de todas estas categorías de armas puede inferirse de los contenidos de los cursos de entrenamientos de los vigiladores aprobados por las autoridades de las provincias de Chubut y Salta. Por lo demás, la observación en el terreno indica que en las regiones menos desarrolladas, que son las mismas en las que el Estado y el imperio de la ley se imponen con menos vigor, las empresas de seguridad privada utilizan casi cualquier arma. En última instancia, todo depende – como nos indicaba con perspicacia un jefe policial bonaerense – de la voluntad del funcionario a cargo de una determinada zona.

## CONCLUSIÓN

---

<sup>1</sup> Río Negro, ley n° 3608 del 26 de enero de 2002, art. 30.

<sup>2</sup> La Rioja, ley n° 7307 del 4 de julio de 2002, art. 22. También Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 16.

<sup>3</sup> Buenos Aires, ley n° 12 297 del 21 de abril de 1999, art. 41. También Formosa, ley n° 1448 del 24 de junio de 2004, art. 15.

Como todas las instituciones económicas, los mercados de la seguridad no funcionan por fuera de ciertas normas – generales o específicas – que los poderes públicos introducen para regular su funcionamiento. Estas normas no son prescripciones abstractas, sino el subproducto del propio funcionamiento del sector, de los actores que lo representan y del complejo entramado de instituciones políticas. Por lo demás, la existencia sociológica de estas reglas no reside sino en la invocación que los grupos sociales hacen de ellas a la hora de aplicarlas o ignorarlas, pero siempre según una lógica que no está escrita en las propias reglas. En este trabajo, he mostrado cuáles son las normas que se han impuesto a una actividad que se ha desarrollado fuertemente en las últimas décadas, cuáles son los elementos políticos que están en juego en la producción de estas normas y qué consecuencias tiene en el marco de la transformación de los sistemas policiales en la Argentina contemporánea. La profundización de estas líneas de investigación se revela interesante para pensar la articulación entre la sociología económica, la sociología política y la sociología jurídica, sobre todo en aquellas instituciones de acoplamiento como son los contratos y la propiedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- .: BAYLEY David, SHEARING Clifford, *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*, Washington, National Institute of Justice, 2001.
- .: BUTTON Mark, “Assessing the regulation of private security across Europe”, *European journal of criminology*, vol. 4, n° 1, 2007, p. 109-128.
- .: DE WAARD Jaap, “The private security industry in international perspective”, *European journal on criminal policy and research*, vol. 7, n° 2, 1999, p.143-174.
- .: HOGENBOOM Abraham Bob, MORRE Lilany, “Des paradoxes du contrôle d’Etat sur l’industrie de la sécurité privée: la légitimation et la naissance d’un complexe d’organismes policiers ?”, *Déviance et société*, vol. 12, n° 4, 1988, p. 391-400.
- .: JOHNSTON Les, *The rebirth of private policing*, London, Routledge, 1992.
- .: LORENC VALCARCE Federico, *La mercantilisation de la sécurité: rôles de l’Etat et de l’initiative privée dans la constitution des marchés de la surveillance en Argentine*, Tesis de doctorado en ciencia politica, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- .: MARGHERITIS Ana, “Las élites políticas y económicas frente al proceso de privatización y regulación de servicios públicos en la Argentina. Una encuesta de 1999”, *Desarrollo económico*, vol. 43, n° 169, 2003, p. 115.
- .: OCQUETEAU Frédéric, *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.
- .: OCQUETEAU Frédéric, “L’Etat face au commerce de la sécurité”, *L’année sociologique*, n° 40, 1990, p. 97-124.
- .: SCOTT Thomas, MCPHERSON Marlys, “The development of the private sector of the criminal justice system”, *Law and society review*, n° 6, 1971, p. 267-288.
- .: SHEARING Clifford, STENNING Philip, “Modern private security: its growth and implications”, *Crime and justice*, vol. 3, 1981, p. 193-245.
- .: STENNING Philip, “Powers and accountability of private police”, *European journal on criminal policy and research*, vol. 8, n° 3, 2000, p. 325-352.
- .: STENNING Philip, “Private policing: some recent myths, developments and trends”, in David Biles y Julia Vernon, dir., *Private sector and community involvement in the criminal justice system*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 1994, p. 145-155.