

Tal vez el respeto por el empleado público esté en decadencia a ambos lados del Atlántico. Históricamente los funcionarios eran los hombres del rey y contrastaban con los militares por ser civiles. Al declinar el poder de los reyes, se convirtieron -teóricamente- en los hombres del estado. En esta situación, estas personas representan todo el conjunto de valores de una sociedad en particular, valores expresados por los políticos, por el público en general o por todo tipo de especialistas. Pero con el gran crecimiento de la administración estatal de las naciones modernas, otro peligro se vuelve inminente: los funcionarios pueden convertirse en servidores de su propio grupo, de los funcionarios en general. La historia de los *apparatchiks* en la ex-URSS es el mejor ejemplo de este fenómeno.

7.4 La policía privada

Con respecto a la policía privada, se puede seguir una línea de razonamiento similar a la de las cárceles privadas. Esto es lo que hacen Rosenthal y Hoogenboom en un informe presentado al Consejo Europeo (1990, p. 39):

Imaginémonos que los policías privados fueran más eficientes y efectivos que las fuerzas policiales del estado. Imaginémonos, para ir un poco más lejos, que los policías privados trataran a toda la gente por igual, y de acuerdo con todas y cada una de las normas de la justicia. En ese caso, y a pesar de que se cumplan satisfactoriamente todas esas condiciones extrínsecas, esto no sería evidencia suficiente a favor de la policía privada. En un marco continental, la gente se sentiría mejor si el estado se encargara de estas tareas, sin tener en cuenta la calidad relativa de su rendimiento.

Pero la situación en la mayoría de las naciones industriales no muestra sensibilidad alguna ante este problema. Por el contrario, se observa una fuerte tendencia a la expansión de la policía privada. Los tipos de cárceles privadas comentados más arriba todavía tienen una importancia menor en comparación con las cárceles estatales; incluso en Estados Unidos la porción del mercado del castigo que controlan probablemente no exceda el 10 o 12 por ciento. Pero la seguridad privada se está expandiendo, tanto en los Estados Unidos como en Europa. En un informe del *National Institute of Justice* de Washington, Cunningham y otros afirman lo siguiente (1991, pp. 1-5):

Hoy en día la seguridad privada es claramente el medio de protección más importante de la nación. Según un estudio reciente de la industria privada de la seguridad realizado por el *National Institute of Justice* (NIJ), su presu-

puesto supera en un 73 por ciento al de la fuerza policial estatal y su personal es 2,5 veces mayor. Actualmente, el gasto anual de las empresas privadas de seguridad es US\$ 52.000 millones y emplean a 1,5 millón de personas. La fuerza policial estatal gasta US\$ 30.000 millones al año y aproximadamente 600.000 personas trabajan en ella.

En la industria privada de la seguridad se identifican nueve categorías:

Seguridad de la propiedad (domiciliaria)

Servicios de vigilancia

Sistemas de alarmas

Investigaciones privadas

Automóviles blindados

Fabricantes de equipos de seguridad

Cerraduras

Ingenieros y expertos en seguridad

“Otros”, que incluye categorías tales como perros guardianes, tests de consumo de drogas, análisis forenses, y detectores de mentiras.

El informe incluía los diagramas 7.4-1 y 7.4-2. El primero muestra el número de personas que trabajan en empresas privadas de seguridad, en comparación con las que trabajan para el estado. El segundo muestra el gasto en miles de millones de dólares. El “punto de cruce” indica que 1977 fue el primer año en que se utilizó más dinero en la industria privada de seguridad que en la del estado. Y los autores del informe dicen lo siguiente:

Mientras que para el año 2000 el gasto público en la fuerza policial habrá alcanzado los US\$ 44.000 millones, este monto será mínimo comparado con los gastos de la industria privada de la seguridad que alcanzarán los US\$ 104.000 millones. La tasa promedio anual de crecimiento de la seguridad privada será del 8 por ciento o sea que duplicará la de las fuerzas públicas.

Este espléndido crecimiento no tiene lugar en forma aislada de la policía ordinaria. Tiempo atrás, la policía y los grupos de seguridad privados no colaboraban entre sí, pero esto ha cambiado:

Sin embargo en la década de 1980, la Asociación Internacional de Jefes de Policía, la Asociación Nacional de Comisarios de Policía y la Sociedad Norteamericana para la Seguridad Industrial, comenzaron a realizar reuniones para fomentar una mayor cooperación entre el sector público y privado. En 1986, con fondos del Instituto Nacional de Justicia, estas organizaciones formaron el *Joint Council of Law Enforcement and Private Security Associations* (Consejo Mixto de Asociaciones Policiales y de Seguridad Privada). Varios grupos locales y regionales también organizaron programas de colaboración en los que interviene la policía y las empresas privadas de seguridad.

Diagrama 7.4-1. Personal de las empresas privadas de seguridad y de las fuerzas públicas.

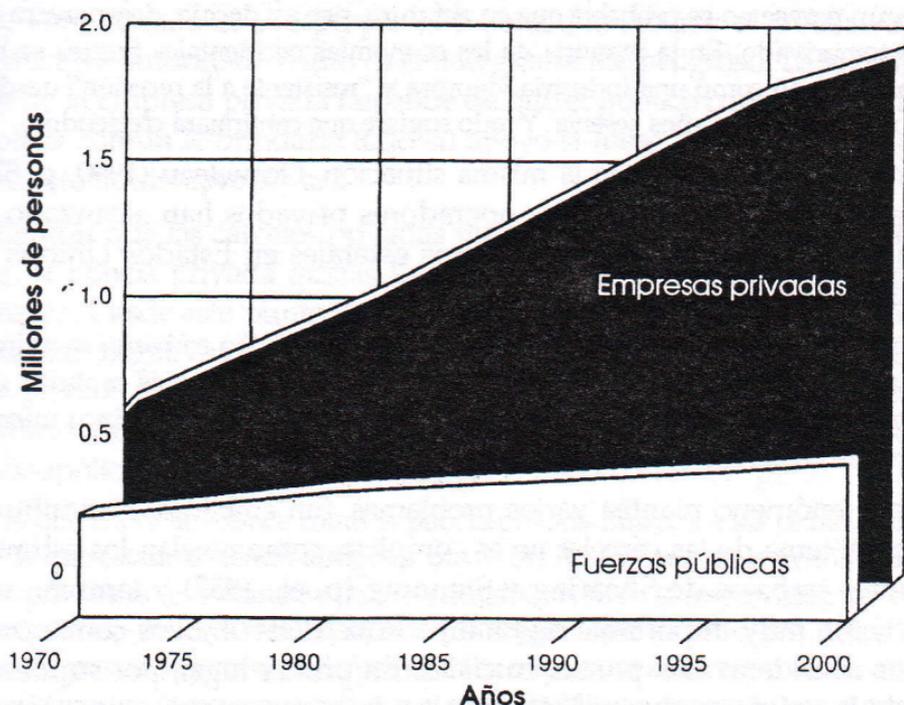
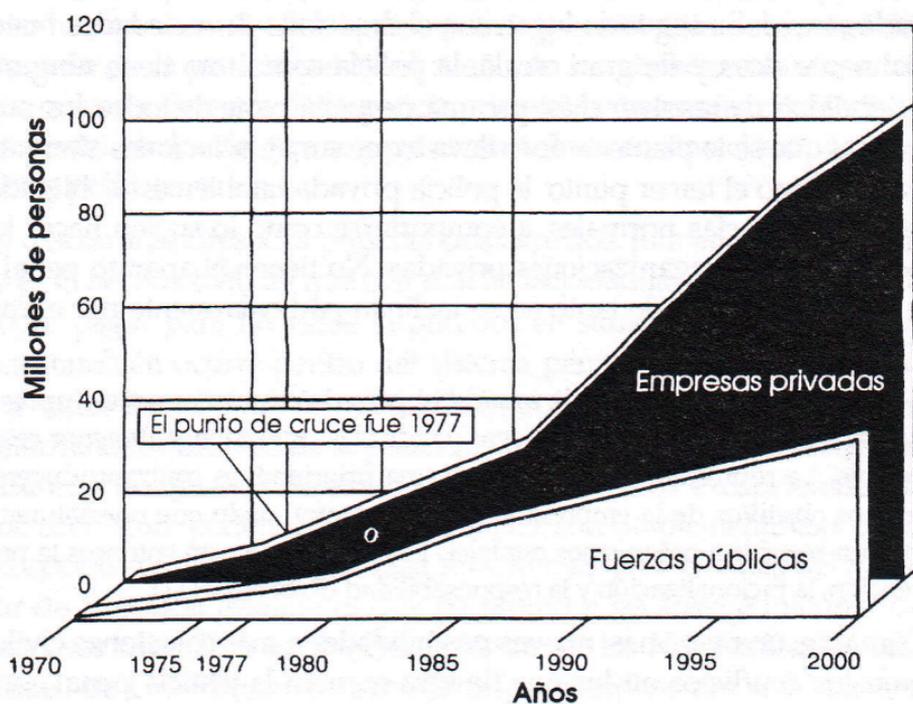


Diagrama 7.4-2. Gasto de seguridad privado y público



En Gran Bretaña se observa el mismo fenómeno. Y parece ser definitivo. South (1989, p. 97) afirma:

según parece no es probable que en el futuro, por así decirlo, desaparezca el sector privado. En la mayoría de las economías occidentales fuertes se ha comportado como una industria vigorosa y "resistente a la recesión" desde, por lo menos, los años sesenta. Y todo sugiere que continuará creciendo.

Francia se encuentra en la misma situación. Ocqueteau (1990, p. 57) describe de qué manera los operadores privados han alcanzado o están alcanzando a los organismos estatales en Estados Unidos y Canadá.

... ese no es todavía el caso de la Europa continental. Sin embargo se estima que en Francia, el país europeo del que se dice que tiene más cantidad de policías por habitante, hay tres operadores privados por cada cinco miembros de la fuerza policial estatal.

Este fenómeno plantea varios problemas. Sin embargo, la similitud con el tema de las cárceles no es completa, como revelan los estimulantes trabajos de Shearing y Stenning (p. ej., 1987) y también un artículo muy importante de Phillipe Robert (1989). Ellos comienzan por considerar tres puntos cruciales. En primer lugar, por supuesto que la policía evolucionó de ser privada a convertirse en un instrumento público del estado. Por consiguiente, la policía privada no es nada nuevo. En segundo lugar, con el desarrollo de sociedades materialmente ricas y de gran escala, la policía común no tiene ninguna posibilidad de resolver más que una pequeña parte de todos los problemas que se le plantean. Esto lleva a que surjan soluciones alternativas. Y luego el tercer punto: la policía privada también está obligada, en circunstancias normales, a comportarse como lo suelen hacer las personas y las organizaciones privadas. No tienen el aparato penal a su disposición. Por lo tanto no se inclinan particularmente por el castigo:

... la lógica de los sistemas de seguridad privada es abiertamente empresarial: se centra en el manejo de riesgos y reduce las inversiones al menor costo posible. La represión está lejos de ser una prioridad; es contraproducente con los objetivos de la empresa y también es cara, dado que normalmente implica recurrir a organismos estatales. Las prioridades son entonces la prevención, la racionalización y la responsabilidad (Robert, p. 111).

Esto abre, una vez más, nuevas posibilidades a más soluciones civiles para los conflictos en los que de otra manera la justicia penal sería

considerada la única -y deficiente- alternativa posible.

La policía privada depende de la policía estatal... como último recurso. Pero cuando el cuerpo privado tiene que recurrir al público, se reduce su autoridad. Y esto es estratégicamente peligroso. La eficiencia de la empresa privada depende de que el público confíe en que la policía común le brindaría todo su apoyo si fuese necesario. Pero tal vez esto no siempre sea así.

Mientras que las cárceles privadas mejoran la capacidad de las cárceles, la policía privada quizás lleve a un uso reducido del encarcelamiento. Desde este punto de vista, tal vez los desarrollos recientes no sean tan negativos. Según la opinión de Shearing y Stenning, la policía privada contemporánea es una evidencia del resurgimiento de las autoridades privadas que a veces desafían eficazmente el supuesto monopolio del estado sobre la definición del orden (1987, p. 13):

... lo que ahora se conoce como la policía privada muestra a las claras... que de lo que estamos siendo testigos a través del crecimiento de la acción policial privada no es solamente de una reorganización de la responsabilidad de la vigilancia del orden público, sino del surgimiento de un orden definido por los privados, y controlado por agentes empleados en forma privada, que en algunos casos no concuerda con el orden público proclamado por el estado, o incluso se le opone.

Pero hay que contrastar lo que se podría ganar al retirar el control del dominio de la justicia penal -el sueño de los abolicionistas- con los dos mayores defectos de la policía privada: la discriminación social y las posibilidades de que se produzcan abusos en situaciones de conflictos políticos serios.

La discriminación social presenta dos aspectos. El menos problemático es el hecho obvio de que con mucha facilidad las clases altas van a poder pagar para no verse implicados en situaciones embarazosas. Esto también ocurre dentro del sistema penal común. Es casi obvio que todos los sistemas formales de control concentran su atención en determinados estratos de la población, que se encuentran a una cierta distancia de quienes detentan el poder. Los casos excepcionales en que una figura poderosa llega ante el juez son simplemente eso: casos excepcionales. Una consecuencia mucho más problemática del accionar de la policía privada es que no protegen las áreas e intereses de las clases bajas. Este es el mensaje central de los *New Realists* (Neorealistas) de Gran Bretaña, cuyos principales exponentes son Young y

Matthews (1992), Young (1989), y Lea y Young (1984). No se equivocan cuando dicen que la clase trabajadora, y las que están por debajo, son las que más sufren robos simples, violencia y vandalismo. La policía privada, al ocuparse de los que pueden y quieren pagar, tal vez haría que las clases más altas reduzcan su interés por tener una buena policía pública y así la situación de las otras clases empeoraría aún más.

A esto se suma el problema del control de los controladores. ¿Cómo hacer para impedir que la policía privada se convierta en un poder aún más difícil de controlar que la policía pública? ¿Cómo controlar que la policía pública no contrate a alguno de los agentes privados, formal o informalmente, para hacer lo que no se le permite hacer a la policía pública? ¿Cómo impedir que el poder del estado no se valga de la tan necesitada ayuda de los grupos privados, cuya tarea no se ve entorpecida por todos esos jueces y abogados benignos?

Si la Gestapo o la KGB hubiesen sido ramas de una empresa privada contratada por los dictadores, sus métodos de trabajo hubiesen sido igualmente eficaces y terribles, pero no hubiesen intimidado en la misma medida al propio estado. Cuando partes del sistema de control social del delito pertenecen al estado, por lo menos nos queda la esperanza de que esas partes van a destruirse cuando se destruya al estado. Sólo la esperanza; no podemos estar seguros, como nos lo muestran los recientes acontecimientos en varios estados de Europa del Este. Pero si son privadas están aún más protegidas cuando cae el régimen, ya que pertenecen a un tipo de organización en la que tanto los intereses internacionales como nacionales se ocupan de que se les permita continuar existiendo. La Gestapo y las tropas de los SS fueron eliminadas después de la Segunda Guerra Mundial, pero las empresas que facilitaron los equipos para los campos de concentración, y que recibieron a los prisioneros y los hicieron realizar trabajos forzados, siguen existiendo en Alemania. Lo mismo ocurre con las universidades que recibieron material de investigación proveniente de los campos de concentración.

7.5 El estímulo privado

Las características esenciales de la modernidad en el control social del delito se observan en el movimiento privatizador y en particular en la re-invencción de la cárcel privada. Este tipo de cárcel no es el que pre-

...en cuanto al número de reclusos- en el mundo industrializado. Ahora se está abriendo camino, sobre todo en Estados Unidos, y también a través de varios descendientes espirituales en algunos países europeos. Y es importante porque representa tendencias recientes.

La cárcel privada no simboliza una prolongación de la vieja idea de los condenados a galeras y las casas de trabajo. El modelo es la asistencia a los pobres a nivel municipal. Se realizaban licitaciones y los que ofrecían la oferta menor debían hacerse cargo de la ayuda a los pobres. La posibilidad de obtener ganancias a través de las casas de beneficencia siempre ha sido un tema polémico. Pero gracias a las organizaciones de gran escala que están surgiendo en la actualidad, ya no quedan dudas. Hay mucho dinero en juego. Y, más importante aún, con este grado de interacción con los intereses privados, que llega hasta el nivel de las cárceles privadas, se está sumando al sistema un factor de crecimiento importante.

El debate general sobre la "privatización" de las cárceles, y también de la policía, se ha centrado en gran medida en el problema ético: ¿es correcto darle a las empresas privadas el derecho de manejar tanta fuerza?; o en lo económico: las empresas privadas ¿podrán administrar las cárceles con un costo menor que el estado? Pero es igualmente importante la fuerza de expansión de un sistema basado en la privatización. La pregunta central es, como la plantea Feeley (1991a, p. 2): *¿en qué medida la privatización expande y transforma la capacidad de castigar del estado?*

Logan (1990) opina que la privatización no necesariamente va a llevar a una mayor capacidad de las cárceles:

En última instancia, sin embargo, los negocios no prosperan cuando se estimula la demanda espuria, sino cuando se anticipa con exactitud la naturaleza y el nivel de la demanda real (p. 159).

Y entonces ¿cómo se decide cuál es la "demanda real"?

El flujo de reclusos debería responder al nivel de delito, que el estado no puede controlar; por lo tanto, la capacidad de las cárceles debería ser flexible (p. 170).

Actualmente, según Logan, hay una demanda genuina de encarcelamiento que está insatisfecha (p. 161). Y eso es peor que el exceso de oferta:

Si tanto el exceso como la falta de oferta pueden causar injusticias, debería-

mos, en principio, inclinarnos hacia el lado del exceso, aunque es muy poco probable que esto ocurra por algún tiempo (pp. 151-152).

Tiene razón, sobre todo basándose en la información que él mismo da dos páginas más adelante:

Quienes opinaron que los jueces deberían ser más severos aumentaron de un 48,9 por ciento en 1965 a 84,9 por ciento en 1978... desde 1980 hasta 1986 entre el 82 y 86 por ciento de los estadounidenses apoyaban la imposición de penas más severas para los infractores de la ley.

Considerando el delito como un recurso ilimitado de la industria del control del delito, este tipo de razonamiento nos parece peligroso. Los intereses económicos de la industria, y aquí contamos con la confirmación de Logan, siempre van a estar del lado del exceso de oferta, tanto de policía como de capacidad carcelaria. Esto significa que hay una fuerza extraordinariamente potente que apoya la expansión del sistema.

A esto se suma el hecho de que la privatización hace que sea más fácil construir y administrar las cárceles. Este punto preocupa a los defensores de las cárceles privadas. Es difícil defender la velocidad, la flexibilidad y las ventajas económicas de las cárceles manejadas por empresas privadas y al mismo tiempo sostener que estas ventajas no van a llevar a un exceso de oferta. Logan describe así las ventajas (p. 79):

Las empresas privadas han demostrado una y otra vez que pueden ubicar, financiar, diseñar y construir cárceles con mayor rapidez que el estado. *Corrections Corporation of America* (CCA) informa que sus costos de construcción son alrededor de un 80 por ciento de los del estado. La CCA también señala que puede construir no solamente más rápido, ahorrando así los costos inflacionarios, sino también con un costo inmediato menor, dado que los contratistas de la construcción le cobran más al estado.

El financiamiento privado también permite que el gobierno viva más tranquilo, ya que no necesita pedirle permiso a los votantes para construir nuevas cárceles. Según lo expresa Logan, "...evita el costo de un referéndum" (p. 79). También facilita la administración de las cárceles porque se pueden prevenir las huelgas de los empleados:

Dado que ante una huelga u otra interrupción el gobierno podría rescindir el contrato, el desempleo causado por una huelga significaría una verdadera amenaza para las autoridades privadas. En cambio, tales amenazas no suelen disuadir las huelgas del sector público.

A manera de ayuda, también para el sector público, Logan sugiere:

unificar legislación que requiera que todo el personal penitenciario -público y privado- esté autorizado especialmente para ejercer sus funciones, con legislación que prevea que todo aquel agente que participe en una huelga sea automáticamente destituido.

Con las cárceles privadas como ejemplo extremo, pero también con el sistema económico/industrial como proveedor de servicios para las cárceles estatales, un factor de crecimiento muy efectivo se hace presente en el sistema. Tal como lo ilustra la revista *Corrections Today*: los vendedores interesados se paran en hilera, se exhiben las herramientas de la administración efectiva del sufrimiento y se soborna a los posibles compradores para que vengan y vean. Cuando al gobierno se lo apoya para que evite a los votantes e impida las huelgas del personal, se crean mecanismos de expansión muy eficaces.

Otro factor de crecimiento es la "adaptación mental" provocada por los numerosos pronósticos del área. Como afirmara Flemming Balvig en los comentarios escritos sobre mis borradores:

los pronósticos son una herramienta de los dirigentes: le quitan gravedad a los acontecimientos. No hubiese podido ser de otra manera. ¿200.000 presos en California en el año 2000? Hace mucho que lo sabemos. Y tal vez terminamos con 190.000 y entonces las condiciones no se considerarán tan malas como se había anunciado.

De esta manera el interés se centra en la exactitud de los pronósticos, no en el horror del acontecimiento, no en cómo impedir que los pronósticos se hagan realidad.

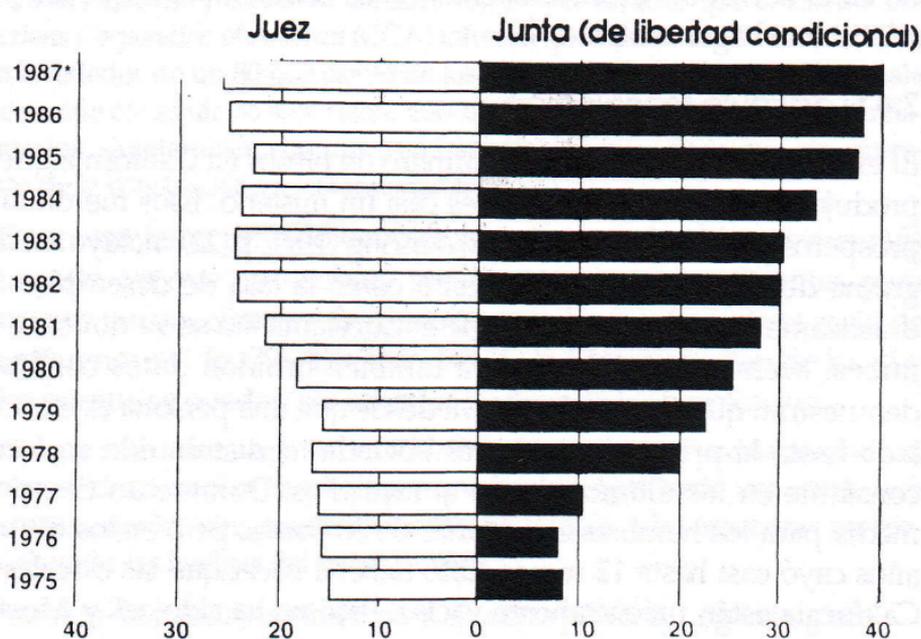
7.6 El estímulo tecnológico

El extraordinario aumento del número de presos en California que se produjo desde 1980 hasta 1990 es casi un misterio. Esos fueron años prósperos para California. Frank Zimring (1991, p. 22) incluye un diagrama de ese período que muestra cómo la tasa de desempleo cae drásticamente, mientras la tasa de encarcelamiento se va directo a las nubes. Messinger y Berecochea también brindan datos confusos; demuestran que el período que va desde que una persona es encarcelada hasta la primera vez que es liberada ha disminuido en forma constante en los últimos diez a quince años. Durante un tiempo la media para los hombres era de más de 36 meses, pero en los últimos años cayó casi hasta 12 meses. Esto debería hacer que las cárceles en California estén prácticamente vacías. Pero no ha sido así, y Messin-

ger y Berecochea tienen una explicación: la permanencia en la cárcel es más corta, pero a veces se puede estar dentro de la prisión estando afuera, por lo menos ese es el caso de quienes son liberados antes de cumplirse la condena. Quienes salen bajo *probation* son un ejemplo y la *probation* ha cambiado sus características. El diagrama 7.6-1 fue extraído de Messinger y Berecochea (1991, p. 43), y muestra lo ocurrido desde 1975 a 1987. Lo que se demuestra es que la salida de la cárcel es sólo temporal; los autores afirman:

...cada vez más, el asunto no termina con la liberación. Hasta el primer cuarto del siglo veinte, la mayoría de los presos no volvía a la cárcel después de haber estado en ella, por lo menos no dentro de la misma condena; quedaban liberados de la condena en la puerta de la unidad. Luego, en la mayoría de los casos, al salir de la prisión ingresaban en un período de libertad condicional. Sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo, la primera vez que salían de prisión era definitiva bajo la misma condena: la mayoría quedaba libre después del período de libertad condicional. Actualmente, este no es el caso; retornar a la prisión no es algo inusual sino la experiencia más común de los reclusos. Las condenas de encarcelamiento se están cumpliendo en cuotas.

Diagrama 7.6-1 Retorno a prisión dentro de los dos años siguientes. Por años de libertad condicional.



¿Por qué?

Por dos razones. En primer lugar, en California, el sistema de *probation* corría peligro de perder terreno... y empleos. Para sobrevivir, el personal a cargo debió elegir entre ser asistentes sociales sin trabajo o controladores del delito con trabajo y armas. Prefirieron esta última alternativa en una actitud que ilustra mucho de lo que Stan Cohen (1985) denomina "confusión de papeles". Smith (1991, p. 114) describe el fenómeno:

A fines de los años setenta la función de la libertad condicional en California pasó de ser la rehabilitación y el servicio para centrarse en el control y el cumplimiento de la ley. Esto fue causado por cambios en la actitud de la sociedad en general y en las leyes que definieron que el papel de la cárcel y la libertad condicional sea más punitivo que rehabilitador. Además, hubo un intento serio de abolir legalmente la libertad condicional. Quedó claro que si la libertad condicional debía sobrevivir, tenía que tener un carácter más agresivo.

Y así les dieron armas al personal a cargo de la *probation*. Una vez más, según Smith (p. 124):

Elegimos el modelo 64 del revólver de calibre 38 Smith & Wesson. Es relativamente liviano, de acero inoxidable y tiene un cañón de dos pulgadas. Tiene seis cartuchos y es fácil de esconder bajo la ropa que los agentes suelen usar. Elegimos municiones que aseguran máximo poder de frenado sin fragmentación.

El estado de Florida está haciendo lo mismo. El Departamento Penitenciario anunció que los agentes de *probation* y de libertad condicional estarán autorizados a portar armas a partir del 1º de julio (*Correctional Digest*, 8 de enero de 1992, p. 10).

La otra razón por la que se incrementó el número de personas que vuelve a prisión es que la ciencia y la tecnología también apoyaron a los agentes de *probation*. Según Messinger y Berecochea (p. 36):

el año pasado aquí se realizaron alrededor de 400.000 tests de consumo de drogas a personas que estaban bajo libertad condicional. Me parece que se les fue la mano con las muestras de orina.

Lo que ha ocurrido es que la liberación del preso va seguida de un control muy estricto y ahora que se puede contar con tecnología, se la utiliza fervientemente. Cada tanto se obliga a los presos liberados a orinar; pero ellos pertenecen al segmento de la población en el que el consumo de drogas forma parte del estilo de vida. Antes, cuando el