

ESTADO, MERCADO Y SEGURIDAD CIUDADANA

Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España¹

JOSÉ LUIS C. BOSCH, JAUME FARRÀS, MANUEL MARTÍN,
JULI SABATÉ y DIEGO TORRENTE
Universidad de Barcelona

PALABRAS CLAVE ADICIONALES

Seguridad privada, Normativa de seguridad,
Seguridad pública.

ADDITIONAL KEYWORDS

Private Security, Security Regulation, Public
Security.

RESUMEN. Los temas relacionados con la seguridad de la población se están convirtiendo en prioridades para las democracias occidentales. La seguridad aparece, cada vez más, como una corresponsabilidad del sector público y privado y de la sociedad civil. Una cuestión de gran importancia social y política es la forma en que se van a articular los diferentes sectores; es decir, el modelo de sistema de seguridad del futuro. El presente artículo analiza, a partir de la sociología de las organizaciones, la forma en que se articula la seguridad privada y pública en España. A partir de un análisis de la legislación, se compara el modelo español con el de otros países de la Unión Europea. Como elementos clave de la articulación se estudian los objetivos y prácticas de los dos sectores, las relaciones de cooperación y conflicto y las fronteras externas e internas del sistema de seguridad español. El análisis se basa en entrevistas a líderes de empresas de seguridad y a responsables de la seguridad pública en España.

SUMMARY. Security has become an important priority for Western democracies. Increasingly, security matters involve the State, civil society, and private companies. One key issue for the future is how society organizes its protection integrating these actors in a security system. This paper is interested in analyzing the way that private and public security is articulated in Spain. It uses as an analysis framework the organizational theories of markets and hierarchies. The Spanish model of private security regulation is analyzed comparatively in the context of some European Union countries. There are three key elements of analysis in the paper: the sectors' orientation and strategies, its relationships, and the security system external and internal frontiers (both are defined by the State). The methodology is based on interviews conducted to the main leaders of Spanish firms and the Police.

E-mail: diego.torrente@ub.edu

¹ Este artículo presenta los primeros resultados de un proyecto de investigación titulado *Seguridad privada en España: Estructura, Innovación y Estrategias*. El proyecto está financiado por el Plan Nacional de la Ciencia, Programa de Promoción General del Conocimiento del Ministerio

Revista Internacional de Sociología (RIS)

Tercera Época, Nº 39, Septiembre-Diciembre, 2004, pp. 107-137.

En el siglo XXI, las cuestiones sobre la seguridad de los ciudadanos ocupan un espacio central en los debates sociales. Los problemas de seguridad no son sólo una cuestión de eficacia técnica, sino que tienen implicaciones fundamentales para los derechos ciudadanos, la cohesión social, las políticas públicas o la misma organización social (Beck, 1992; Manunta, 2000a; Martín, Rodríguez y Sabaté 1997). Los nuevos problemas requieren soluciones también nuevas, así como nuevas formas de organizar la seguridad. Diversos autores acentúan la importancia que tiene la colaboración multi-agencia en la prevención de riesgos (Jones y Newburn, 1998).² La tendencia es a que los modelos de seguridad ciudadana del futuro sean mixtos (públicos, privados y sociedad civil). Con ello surge la necesidad de ordenar el sistema de seguridad buscando un equilibrio entre los principios de justicia social, equidad, eficacia y libertad de mercado (entre otros valores sociales). Esos principios pueden resultar difíciles de armonizar. La creación de un sistema integrado y eficaz de seguridad es un reto que requiere de un conocimiento profundo de los enfoques y estrategias de cada sector y, en definitiva, sobre la organización social de la seguridad.

OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO

El objetivo de este artículo es analizar la articulación entre la seguridad pública y la privada en España. La noción de “articulación” se elabora a partir de los planteamientos de la sociología de las organizaciones sobre jerarquías y mercados (que se discuten después). Ese marco de análisis lleva a estudiar el modelo español de regulación del sector privado, las diferentes lógicas y estrategias de funcionamiento de ambos sectores y su relación mutua. El presente trabajo es un estudio de caso. La hipótesis que plantea es que mercado y Estado parten de objetivos, prácticas y lógicas de funcionamiento distintas en relación a la seguridad. Un modelo altamente regulado como el español hace especialmente explícitos algunos conflictos. A pesar de ello, se produce una relación simbiótica. El sector

de Ciencia y Tecnología. Han colaborado como becarios y ayudantes de investigación Anna Nos, Yasmin A. Hubani, Henrique I. Thomé, y Verónica Valencia. Nuestro agradecimiento a ellos y a los estudiantes del Máster de Estudios Policiales de la Universidad de Barcelona quienes han contribuido al proyecto debatiendo algunas ideas que se exponen aquí.

²Prevenir ataques terroristas, actividades de organizaciones delictivas internacionales, agresiones al medio ambiente o desastres alimentarios, precisa del esfuerzo del Estado, del tercer sector y de la iniciativa privada. Sin embargo, existe todavía gran resistencia a una colaboración decidida y, sobre todo, a alterar las bases del funcionamiento de las estructuras tradicionales de la seguridad. Esos cambios son especialmente retadores en países con una tradición sólida de aparatos de seguridad del Estado. La razón es que esos países tienden a ver la seguridad pública y los asuntos policiales como su misma esencia.

logra con ese modelo un entorno relativamente protegido y en expansión, y el Estado expande su capacidad de control y logra la contención de algunos gastos en seguridad.

El marco de análisis se integra en las teorías económicas de las organizaciones y en los debates en torno al papel de las jerarquías y los mercados en la coordinación de la vida social. Coordinar significa poner en relación actividades separadas. La idea de coordinación implica la de eficiencia. Existen dos mecanismos básicos de coordinación de la vida social: el mercado y las jerarquías. Algunos autores hablan de un tercero a través de las redes; otros piensan que éstas se dan en ambos mecanismos (Thompson, Frances, Levacic y Mitchell, 1991). No existen ni mercados ni jerarquías perfectas. El mercado coordina a través de la *mano invisible* y utiliza la competencia de precios como su principal instrumento coordinador interno. La noción de jerarquía es paralela a la de burocracia, pero también existen jerarquías externas. El principal mecanismo de coordinación de las jerarquías son las normas, así como la confianza lo es del de las redes. Las redes integran a élites y a grupos de interés económico, estatal y de la sociedad civil.

Las fronteras entre jerarquía y mercado son fluidas. Así, el mercado llevado al extremo puede desembocar en una situación de monopolio. Entonces la organización dominante (jerarquía) absorbe al mercado. Además, existen múltiples situaciones intermedias de *quasi* jerarquías en los mercados o *quasi* mercados en las jerarquías. Ante la incertidumbre y la gran competitividad en los mercados globales, una tendencia de las jerarquías es hacia la divisionalización y la subcontratación. Surgen así estructuras más flexibles, menos burocráticas, más semi-autónomas y cercanas a la noción de mercado. Aparte de ello, existen múltiples formas de intervención del Estado (entendido como una gran jerarquía) en los mercados a través de subsidios, políticas fiscales o regulación. El análisis de esta última es particularmente reveladora, ya que, a través de ella, el Estado interviene en el mercado y coordina su propia acción con él. Las jerarquías, los mercados y las redes están conectadas. Sus fronteras son variables y dependen de decisiones de los actores. La teoría de los costes de transacción es un intento por explicar dónde está el punto de equilibrio óptimo entre ambas y la forma en que los actores definen sus fronteras decidiendo si amplían la jerarquía o recurren al mercado ante una necesidad.

El debate teórico está en la forma en que Estado y mercado se conectan y contribuyen a la coordinación de la vida social, así como en los límites de esa coordinación. Mercado y jerarquías son estructuras complejas y semi-autónomas. Están compuestas por múltiples agentes con métodos, objetivos y prioridades distintos. El estudio de la coordinación de la vida social debe realizarse a partir del análisis de las dinámicas de conflicto y cooperación entre ambas, así como de la movilidad de sus fronteras. El estudio del caso de la seguridad ciudadana tiene un interés teórico particular. El Estado nace para proteger a los ciudadanos. La seguridad de éstos se ve, tradicionalmente, como una responsabilidad irrenunciable

y la policía, que ostenta el monopolio del uso legítimo de la violencia, simboliza esa visión (Martín, 1992). La misma noción de “seguridad ciudadana”, por lo tanto, se ha construido tradicionalmente alrededor de jerarquías. Sin embargo, la seguridad es un campo de actuación muy amplio que deja muchas posibilidades al mercado. A partir de los años 70 y 80, las fronteras tradicionales entre el Estado y el mercado varían enormemente en los países desarrollados.

Analizar la forma en que se coordina o articula la vida social (la seguridad de los ciudadanos) pasa por identificar los objetivos y prioridades del mercado y del Estado, analizar las dinámicas de conflicto y cooperación entre ambos, así como estudiar las tendencias en la movilidad de sus fronteras. El marco legislativo sobre seguridad recoge algunas de esas cuestiones y, por tanto, es un primer referente obligado de análisis. En particular, la regulación de la seguridad privada permite al Estado intervenir en el mercado, ordenar sus contribuciones a la seguridad ciudadana colectiva, ejercer un control y canalizar las relaciones entre los actores. La regulación es, por tanto, un instrumento importante para la coordinación entre el Estado y el Mercado, pero hay otros. Es necesario descender hasta la realidad cotidiana para entender cómo se produce esa coordinación de la vida social y cómo funciona el sistema de seguridad de un país.

La presente investigación comienza por revisar el concepto de “seguridad” ofreciendo una visión comprehensiva de los distintos sectores. En segundo lugar, se analizan los diferentes modelos de coordinación de la seguridad. Se compara la legislación española sobre seguridad privada con la de otros países de la Unión Europea. Se identifican tres modelos de regulación atendiendo a los criterios de cómo se acotan las actividades privadas y públicas, los requisitos que exige el Estado para la entrada en el mercado de empresas y personal de seguridad, y los controles que establece sobre sus actividades (Weber, 2001). Finalmente, se entra a analizar la forma en que se definen las fronteras de la seguridad pública y privada, sus diferentes orientaciones y prioridades y las relaciones de conflicto y cooperación entre ambas.

La información se obtiene a través de una docena de entrevistas a los máximos directivos de empresas de seguridad, así como a dos altos responsables policiales. Las empresas se eligen de forma que recojan el punto de vista de firmas de distinto tamaño y actividad.³ Se pregunta sobre la demanda y la oferta de seguridad (ser-

³ La relación de directivos entrevistados es la siguiente: *Entrevista 1*: empresa de ámbito nacional del sector contra incendios. *Entrevista 2*: gabinete de investigación privada de ámbito nacional. *Entrevista 3*: gabinete local de investigación privada. *Entrevista 4*: empresa multinacional de vigilancia. *Entrevista 5*: multinacional con varias actividades. *Entrevista 6*: empresa regional especializada en vigilancia y alarmas. *Entrevista 7*: multinacional dedicada a seguridad física y alarmas. *Entrevista 8*: empresa regional con varias actividades. *Entrevista 9*: multinacional dedicada a varias actividades. *Entrevista 10*: empresa dedicada a servicios de portería. *Entrevista 11*: director de seguridad de una

vicios y clientes), sobre las tendencias de futuro (nuevos mercados, innovación, tecnología) o sobre la relación de cooperación, competencia o indiferencia entre los distintos proveedores de seguridad. Se les pide que realicen una valoración del funcionamiento de la regulación en esos aspectos. A los responsables policiales se les pregunta por el papel que está jugando la seguridad privada en la seguridad colectiva, por los problemas en la cooperación y sobre las infracciones que se detectan. Los resultados se presentan en cinco partes. En la primera, se discute el concepto de seguridad y el papel social que cumple la seguridad privada. En la segunda, se analizan los diferentes modelos europeos de ordenación legal y, en particular, el caso español. En la tercera, se analizan las fronteras internas y externas del sistema de seguridad. El cuarto punto presenta las orientaciones y estrategias de los dos sectores. Finalmente, se discuten las relaciones entre ambos. En el análisis se contrastan los puntos de vista de los directivos de las empresas de seguridad y de los responsables policiales.

CONCEPTO DE SEGURIDAD Y ROL SOCIAL DE LA SEGURIDAD PRIVADA

La seguridad, como la salud, el bienestar, la felicidad, la calidad de vida u otras categorías importantes para la vida de las personas, resulta compleja de definir. En castellano, el uso del término “seguridad” integra las nociones inglesas de *safety* (protección y prevención de accidentes fortuitos o calamidades naturales) y *security* (protección y prevención de incidentes intencionados). La seguridad tiene que ver con la ausencia de daños potenciales (o consecuencias no queridas) tanto materiales (personales, o al entorno) como a los derechos y libertades. Por lo tanto, se refiere a, y se relaciona con, múltiples aspectos de la vida de las personas, como su salud, certidumbres económicas, nivel de bienestar, justicia social, soledad, entre otros. Por otra parte, la seguridad es una percepción subjetiva, un estado mental que suele tener consecuencias reales en la vida de las personas y en las sociedades (Sabaté, Aragay y Torrelles, 1999). La seguridad también mira hacia delante. Seguridad es ausencia de incertidumbre; es mirar al futuro con confianza, sin miedo, contando con un entorno previsible y estable. La idea entronca con la de calidad de vida. La noción de “calidad de vida” tiene que ver con las condiciones adecuadas para que el ser humano pueda realizar todas sus potencialidades. El concepto va más allá del “nivel de vida” (desarrollo) o del “estilo de vida” (consumo). Esas condiciones implican cuestiones como bienestar

gran institución cultural. *Entrevista 12*: director de seguridad de una multinacional de transportes y comunicaciones. *Entrevista 13*: responsable policial relacionado con la seguridad privada. *Entrevista 14*: alto cargo policial.

material, salud física y psicológica, acceso a la cultura, un medio ambiente sano, justicia social y también seguridad. Sin embargo, en la vida real, seguridad y riesgo conviven y están íntimamente entrelazadas. No es fácil decir dónde acaba una y empieza otra, ni hasta qué punto el riesgo es siempre gestionable.

La noción de seguridad (ya sea medioambiental, ciudadana, de los alimentos, del tráfico u otra) tiene tres dimensiones: la inseguridad objetiva, la subjetiva y la tolerable (Vertzberger, 1998; Sabaté, 1998). La *inseguridad objetiva* es una cuestión estadística. Hace referencia al número de accidentes o incidentes que se producen. Esa es una cifra que siempre conocemos a posteriori. Esos datos preocupan a los técnicos más que al ciudadano quien, generalmente, los desconoce. La *inseguridad subjetiva* es el nivel de riesgo que percibe la población. Esa percepción casi nunca coincide con el nivel objetivo. La inseguridad subjetiva recibe generalmente menos atención mediática y política que las estadísticas (Ruidíaz, 1997). Sin embargo, es una dimensión fundamental para la prevención, ya que esa percepción se vive como “real” y tiene consecuencias reales para la vida social (Sabaté, 1998). La *inseguridad tolerable* es el nivel de riesgo que estamos dispuestos a asumir. La vida misma es riesgo y siempre se asume alguno. La población tiene representaciones sobre qué riesgos, y en qué medida, son admisibles o no. En función de ello, las personas toman determinadas decisiones, adaptan su umbral de tolerancia o, incluso, deciden su voto político. Todos esos procesos están mediados por variables psicológicas y sociológicas.

La noción de “seguridad ciudadana” (la seguridad de los ciudadanos) se utiliza habitualmente de forma restrictiva para referirse a la problemática de la delincuencia. Los delitos son sólo una parte de los problemas de seguridad de la población. Los estudios muestran que la inseguridad ciudadana percibida correlaciona con otras incertidumbres vitales (“calidad de vida”) como la soledad, la enfermedad, la inestabilidad en el empleo, la exclusión social, la desprotección social o los pocos recursos culturales (Torrente, 1998; Sabaté, 1998). La seguridad es una cuestión política, teleológica, relativa y evolutiva (Manunta, 2002d: 11; Luckmann, 1993). Es *política* porque se relaciona con cuestiones de autoridad, gobierno, libertad, derechos sociales y políticos, uso de la fuerza y conflictos sociales. Además, la seguridad de unos puede ser la inseguridad de otros (Farràs y Inglés, 1998). Las actividades de seguridad se realizan por personas con distintos intereses, poder y acceso a los recursos. La seguridad, bien entendida, debe ir a favor de la mayoría y proteger valores sociales como la libertad, la vida o la convivencia democrática. La seguridad que produce enfrentamientos no es seguridad. La seguridad está conectada con las ideologías. Ésta puede ser vista como una condición para el libre mercado, o como una excusa para la opresión de ciertos grupos. Jurídicamente, puede ser vista como un bien o un derecho.

La seguridad es también una cuestión *teleológica* porque necesita siempre de un objetivo. Las preguntas “¿seguridad frente a qué?” y, sobre todo, “¿seguridad para qué?”, son esenciales a la hora de diseñar políticas y planes. No existe ni la

libertad, ni la seguridad absolutas. La seguridad total es la muerte y la certidumbre total hace el cambio imposible. La vida requiere riesgos. Paradójicamente, el nivel de seguridad de las naciones denota progreso y libertad.

La seguridad es una cuestión *evolutiva y relativa* porque está en constante transformación. Con el tiempo, cambian los riesgos y también su percepción, tolerancia, implicaciones, y respuestas sociales hacia ellos. La seguridad se define en contextos de incertidumbre, cambio, conflicto y alternativas.

La idea de prevención es inseparable de la de seguridad. Prevención es sinónimo de eficacia. Cuando ocurre un accidente o un delito, el daño se ha producido con independencia de si se aprehende al delincuente o se atienden adecuadamente a las víctimas. Prevenir es hacer cosas para evitar que se materialice un riesgo, o bien, si sucede, que el daño sea el menor posible. Actuar cuando ya el incidente se ha producido, no es prevenir. Muchas policías siguen modelos racional-burocráticos orientados a la persecución de delitos y, por tanto, tienen poca tradición preventiva (Bayley, 1994). Los sistemas penales giran en torno a la culpa y el castigo, pero no tanto a la prevención. Ello no significa que no puedan reorientarse. Sin embargo, la seguridad privada vende prevención (evitación de daños y pérdidas)⁴. En buena medida, su éxito se debe a ello. Pero se trata de una prevención basada en la vigilancia y la disuasión, no en atajar las causas de los problemas. Reacción y prevención requieren de estructuras y valores organizativos distintos (Torrente, 2001). La sociedad, en condiciones normales, tiende a demandar prevención más que represión. Un riesgo para la seguridad y las políticas públicas es perder el "mercado" de la prevención de las causas de los incidentes frente a la prevención vigilante y disuasoria de la seguridad la privada.

Por lo tanto, el concepto de seguridad es amplio y tiene múltiples conexiones sociales e implicaciones para la vida humana. Ello hace que se pueda trabajar desde perspectivas y bajo filosofías muy distintas. Las ciencias sociales ofrecen cuatro modelos de explicaciones sobre el auge y el papel social de la seguridad privada. El primero, las *teorías liberales*, sostiene que las presiones a la contención del gasto público de los años ochenta y noventa, unido a un empeoramiento de la inseguridad ciudadana, dejan un hueco al sector privado. Esta línea tiende a dar explicaciones en términos exclusivamente económicos. Ve a la seguridad privada como complementaria de la pública (Kalakik y Wilhorn, 1972). En segundo lugar, las *teorías estructuralistas* ven la sociedad post-industrial más individualista, fragmentada, y con intereses más contradictorios que la industrial. El Estado y las instituciones de seguridad tradicionales (policía, tribunales) tienen dificultades

⁴ "Nosotros no somos bomberos. No estamos para apagar, estamos para prevenir. La actividad es preventiva y para apagar cuando se produce [un incendio]. Pero nuestra estrategia no es la de ataque al fuego. Para eso están los profesionales, los bomberos, con quienes tenemos una buena relación porque, además, son un buen cliente." (Entrevista 1).

des para cohesionar la vida social. La seguridad privada responde mejor que la pública a esta realidad plural porque es capaz de dar respuestas (al ser éstas individualizadas) a demandas contradictorias. Un ejemplo de los cambios estructurales que explican el crecimiento del sector es el auge de los espacios privados de uso público masivo —centros comerciales y de ocio, museos, complejos deportivos (Shearing y Stenning, 1987). La seguridad privada es un reflejo de la tendencia a privatizar los espacios vitales. Tercero, las *explicaciones radicales* argumentan que el sistema capitalista necesita proteger cada vez más sus beneficios de las tensiones y contradicciones sociales que él mismo genera (Spitzer y Scull, 1977; Spitzer, 1987). Finalmente, en lo que se podría llamar *modelo híbrido*, Johnston (1992), Jones y Newburn (1998) enmarcan el fenómeno del auge de la seguridad privada en el contexto del auge del sector servicios, la tendencia hacia la flexibilidad de los mercados laborales, y la subcontratación de las empresas. Subraya la gran diversidad de tareas que realiza la seguridad privada. No encuentran ninguna distinción esencial entre las tareas que realiza el sector público y el privado en relación con la seguridad ciudadana. Únicamente señalan el mayor énfasis en la prevención por parte del sector privado. Parten de la idea de que la distinción público —privado es reduccionista y carece de fronteras claras. En la práctica, la seguridad ciudadana está a cargo de una gran diversidad de cuerpos, algunos son privados, otros públicos y otros tienen una naturaleza híbrida.

MODELOS DE ARTICULACIÓN

La teoría económica pone énfasis en que mercado y jerarquías son entidades conexas. Estado y empresa entran en relación a través de diferentes mecanismos. El Estado puede actuar de provisor, comprador, subvencionador, regulador o controlador de servicios de seguridad. La intervención del Estado en el mercado se justifica para (1) corregir externalidades negativas, (2) corregir la información asimétrica, (3) por tratarse de bienes de naturaleza pública, o (4) para prevenir daños colectivos. En los servicios de seguridad concurren todas esas circunstancias (Mir, 1999: 62). Las externalidades negativas se producen cuando la decisión de un agente produce perjuicios a terceros. La instalación de cámaras o la contaminación industrial son sólo dos ejemplos. El Estado interviene fijando criterios de responsabilidad civil, estándares de seguridad o sanciones. En relación con el segundo criterio, los servicios de seguridad corresponden a la categoría de bienes de confianza. Es decir, la adecuación y la calidad de un sistema de seguridad depende de su capacidad de prevenir y, en cualquier caso, de detectar a tiempo incidentes y accidentes. Resulta fácil confundir un buen sistema con un mal sistema donde solamente la ocurrencia de un incidente dañino (normalmente excepcional) descubre su

inadecuación.⁵ Por ello los abusos económicos contra los clientes (como sobreventa de servicios o productos) o sus derechos (intimidad, protección de datos), o instalaciones inadecuadas para los riesgos reales son siempre posibles. En tercer lugar, la seguridad de la población es un bien público. No se puede excluir de su disfrute a quien no pague por ella y, cuando va mal, sufren las consecuencias capas sociales amplias. Finalmente, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos y protegerlos de los riesgos. El mercado también lo puede hacer, pero hay riesgos que pueden combatirse de forma pública más eficazmente (Lindblom, 2001). Pero, además, existe otro motivo serio para llevar un cierto control sobre las empresas de seguridad. Es la posibilidad de que hagan extorsión a sus clientes. Existe algún precedente de redes que utilizan como tapaderas a empresas de seguridad para hacer extorsión a sus “protegidos”.

Existen cuatro posibilidades a la hora de ordenar y regular los espacios del mercado y el Estado en temas de seguridad. Una opción es la del mercado libre, es decir, se deja al mercado la iniciativa de crear empresas de seguridad y el Estado no impone condiciones. Otra alternativa es el mercado libre condicionado. Aquí el Estado exige que los agentes que ofertan servicios cumplan determinados requisitos, pero no pone límites al número de éstos ni a sus tarifas. Una tercera vía es el mercado reservado. En ella el Estado, vía concesiones, limita el número de agentes y supervisa de cerca su actuación; incluso puede imponer las tarifas que cobran a sus clientes. Finalmente, está la alternativa de que la provisión de servicios de seguridad la realice exclusivamente el Estado.

La regulación de la seguridad privada en la Unión Europea responde mayoritariamente y crecientemente al modelo de mercado condicionado. Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la acotación de actividades de la seguridad privada, los requisitos exigidos para la entrada en el mercado, las exigencias de perfil y cualificación de directivos y vigilantes, y el tipo y grado de los controles sobre la actividad de las empresas (Weber, 2001). La acotación del sector puede incluir algunas o todas estas actividades: vigilancia y bienes y personas (en espacios estrictamente privados o públicos), transporte de fondos o valores, investigación privada, instalación y mantenimiento de sistemas electrónicos de alarma o vídeo vigilancia, el diseño y planificación de sistemas de seguridad, otras actividades relacionadas con la salud, el tráfico o el fuego y llegar a aspectos más amplios relacionados con la salud laboral, medioambiental o la calidad de la producción en general. Los permisos de entrada en el mercado los suelen dar autoridades policiales o de la administración de justicia. Prácticamente todos los países exigen

⁵ “(...) Hay que conocer bien el producto, conocer bien técnicamente cuál es el riesgo y, por lo tanto, poner aquello que va a ser eficaz y útil en el momento que se va a utilizar. Pero, ¿por qué llega a haber tanto [instalador] imprudente? Porque, afortunadamente, el 95% de las instalaciones jamás se utilizan. El cliente nunca sabrá si hicieron bien el trabajo en su momento o no” (Entrevista 1).

alguna forma de autorización y tienen fórmulas de retirada de licencia y un régimen de sanciones (aunque los criterios varían mucho). En casi todos los países se exige al personal y a los directivos de seguridad que no tengan antecedentes penales; pero el nivel de formación (en horas y obligatoriedad) y el régimen de incompatibilidades varían.

En la práctica, existen tres modelos de regulación de la seguridad privada en la Unión Europea (Weber, 2001). Un primer modelo es una regulación mínima (cercana a la noción de libre mercado), donde la seguridad es prácticamente una actividad económica más. Es el caso de Austria, Gran Bretaña, Irlanda, Grecia y Alemania. No obstante, la tendencia en estos países es a una mayor regulación. Se tiende a definir legalmente como "seguridad privada" sólo los servicios proveídos a través de personal, como es el caso de la vigilancia de personas y bienes, o la investigación privada. Suele exigirse un permiso de entrada en el mercado (como en Gran Bretaña e Irlanda). En Alemania las comprobaciones de entrada son principalmente financieras. Actividades como sistemas electrónicos, ingenierías o consultorías están poco reguladas. Francia y Grecia, por ejemplo, regulan únicamente los aspectos de vigilancia de personas y bienes, así como el transporte de fondos.

Un segundo modelo es una regulación máxima, que corresponde a España, Bélgica y, en bastante menor grado, a Luxemburgo. Holanda tiene también una regulación estricta (de Waard 1999). La legislación belga es la más restrictiva y extrema la protección del ciudadano frente a posibles abusos. Incluye tanto la vigilancia y protección, como los sistemas de alarma y los servicios de planificación de la seguridad. Los controles abarcan muchos aspectos. Bélgica otorga permisos a las empresas y al personal de seguridad sólo por cinco años. Además, existen numerosos criterios de incompatibilidad para directivos y personal de seguridad y se exigen informes anuales sobre las actividades. Un tercer modelo combina definiciones amplias de seguridad y controles estrictos con una gran implantación social de los servicios privados. Así, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia) adoptan una definición amplia e integral de los servicios de seguridad privada que incluye, por ejemplo, ambulancias, tráfico y asistencia a vehículos averiados, o bomberos. Los requisitos de autorización y formación son muy estrictos. Se suelen exigir informes anuales u hojas de registro sobre las actividades de las empresas. A cambio, la seguridad privada tiene pocas restricciones para actuar en espacios públicos o asumir funciones tradicionalmente desempeñadas por la policía.

La legislación sobre seguridad privada en España parte del presupuesto de que el monopolio de la seguridad ciudadana (entendida ésta en referencia al marco penal) corresponde al Estado. Bajo esta concepción, la Ley 23/1992, y el Reglamento que la desarrolla (Real Decreto 2364/1994), sobre seguridad privada son los pilares fundamentales. La seguridad privada tiene un carácter complementario y subordinado. Ello se traduce en un grado alto de control sobre las sociedades, actividades y personal. Existe una lista larga de actividades defi-

nidas como “seguridad privada”: vigilancia y protección de bienes y personas, investigación privada, transporte y depósito de valores y moneda, instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad, así como centrales de recepción de alarmas, y la planificación y asesoramiento. La perspectiva del control es más bien policial-penal y no tanto industrial o sectorial; por ello, quedan excluidas de la Ley de Seguridad Privada la fabricación y venta de materiales de seguridad (aunque existen criterios de homologación de equipos que deben cumplirse) u otros servicios de emergencias como ambulancias, por ejemplo.

El Estado sólo autoriza (y puede desautorizar) a las sociedades cuyo objetivo exclusivo sean las anteriores actividades de seguridad (tal y como la ley las define) y que cuenten con determinado capital, medios y del personal. Al exigir la exclusividad, se limita una concepción de la seguridad más integral. La policía puede exigir la colaboración de las empresas y el personal de seguridad privado. Éstas están obligadas a comunicarle sus actividades y, aquéllos, los delitos que conozcan. Las empresas han de llevar libros-registro sobre sus contratos, personal, instalaciones de seguridad y comunicaciones con la policía. Existen otros registros específicos para el transporte o el depósito de valores o materiales peligrosos, detectives, centrales de alarma o mantenimiento de alarmas. Además, deben comunicar los cambios en la dirección de la firma y titularidad de las acciones. Hay una cierta reserva de soberanía en la Ley. Así, la presencia de capital extranjero en las empresas de seguridad debe ser autorizada expresamente.

Un detalle de gran importancia es que la legislación otorga un protagonismo central como actores de la seguridad al personal y no tanto a las empresas de seguridad. Éstas son simplemente entidades económicas que aglutinan al personal de seguridad. Se considera “personal de seguridad” a los vigilantes (y sus especialidades de escolta privado, vigilante de explosivos y de sustancias peligrosas), guardas particulares de campo (así como guardas de caza y pesca), investigadores privados y jefes (y directores) de seguridad. Todos requieren de autorización tras reunir unos requisitos, recibir un período de formación en centros y con profesores autorizados, y aprobar un examen específico. Los poderes de los vigilantes de seguridad son los de cualquier ciudadano, pero, además, pueden identificar y registrar a personas dentro de sus ámbitos de trabajo. El uso de armas de fuego exige una licencia individual y está limitado a determinados servicios. Los detectives están limitados a investigar conductas privadas y delitos perseguibles a instancia de parte. Se exigen 240 horas de formación a los vigilantes, una de las más amplias de Europa. Los jefes de seguridad deben obligatoriamente existir en las empresas de seguridad, y en todas aquéllas fuera del sector en las que exista un departamento de seguridad, o bien en las que se requieran habitualmente más de 25 vigilantes. Al margen de todo ello, la Ley obliga a contratar servicios de seguridad en algunas actividades. Los bancos, estaciones de servicio, farmacias, administraciones de lotería o locales de juego, entre otros, están obligados a mantener por ley unas determinadas medidas de seguridad físicas y electrónicas.

Con ello el Estado contribuye a extender el mercado privado de seguridad.

Una de las justificaciones del Estado para intervenir en la seguridad privada es la relación de poder en torno al producto y al servicio que se vende. Como la seguridad es un bien de confianza, el vendedor tiene una posición de poder. La tentación de sobre-vender sistemas de seguridad, o la posibilidad de que sean inadecuados en relación a los riesgos, siempre existe. Esto es más fácil que suceda cuando el cliente no es un experto, no tiene departamento o director de seguridad y no recurre a los consejos de una asesoría independiente.⁶ La importancia que tienen las consultorías en la prevención de fraudes es importante. El jefe de seguridad es el responsable de los servicios de seguridad de las empresas del sector. El director lo es de las compañías del resto de sectores. Estas figuras representan el máximo nivel de conocimiento experto y tienen una responsabilidad central en las organizaciones donde están.⁷ El Estado, a través del sistema de habilitación de jefes y directores de seguridad, fija unos estándares mínimos de competencia profesional. A falta de unos estudios reglados, la formación suele ser muy diversa y auto-organizada.⁸ Muchos de ellos han sido ex-policías por lo que, además, en algunos casos, existen vinculaciones informales y culturales con la seguridad pública.⁹

En resumen, Estado y mercado pueden conectarse de distintas maneras y con desigual intensidad. La legislación española diseña un modelo de subordinación y control del Estado sobre ciertas actividades del mercado de la seguridad. La idea que domina es que la seguridad pública es la responsable última de la seguridad de los ciudadanos. De acuerdo con esa visión, la administración policial, y no tanto la judicial, como ocurre en otros países, asume protagonismo en su supervisión administrativa. El modelo de control se construye sobre tres pilares. El primero

⁶“(…) La demanda de seguridad está muy determinada por el talante del director de seguridad. Prácticamente todas las empresas grandes tienen uno (…) Cada director entiende la seguridad de una manera o de otra. Los hay que se sienten bien mandando personal. Suelen ser antiguos policías. Otros confían más en la tecnología (…)” (Entrevista 4).

⁷“A un director de seguridad le tocan de forma directa o indirecta unas 180 leyes o reglamentos. Tiene que tener una formación integral en cuanto a empresas de seguridad, tecnologías, incendios (...). Una formación plural no se puede dar en un par de semanas. Hay que darla en tres o cuatro años (...)” (Entrevista 12).

⁸“En este oficio eres autodidacta. Cuando te sacas el título sales con unas horas de formación, pero el oficio se aprende en el lugar de trabajo. Tienes que estar reciclándote todo el día en leyes, tecnologías (...). Además, cada día te incorporan a tu trabajo aspectos de calidad, de medio ambiente (...). Las empresas recortan en técnicos y, al final, el director de seguridad acaba asumiendo el trabajo de muchos técnicos.” (Entrevista 11).

⁹“Efectivamente, yo parto de la base de que siempre he tenido una buena relación, o he procurado tenerla, tanto con mis [ex]compañeros de la policía. Y de eso se ha beneficiado mi grupo [empresarial], se está beneficiando, vamos.” (Entrevista 12).

es delimitar el sector privado a través de una lista amplia de actividades. Son las actividades que el Estado considera que puede interferir o complementar las funciones policiales. La ley obliga a las empresas que ejercen esas funciones a no desarrollar otras actividades. Por tanto, el modelo responde a una visión policial-penal de la seguridad privada. El segundo pilar es el control de las empresas a través de un sistema de licencias para instituirse. Además, las empresas deben presentar unos libros donde se registra la información sobre sus actividades y clientes. El tercer pilar es la habilitación del "personal de seguridad". El Estado da una gran importancia a estas figuras individuales y les define unas obligaciones hacia la seguridad pública que van más allá de sus vínculos contractuales privados.

FRONTERAS DE LA SEGURIDAD

La seguridad comprende un conjunto amplio de actividades que entroncan con otros muchos aspectos de la vida individual y colectiva. Sin embargo, las políticas de seguridad necesitan acotar el terreno, estableciendo fronteras y definiendo los elementos centrales de un sistema de seguridad. La noción de *sistema de seguridad* se refiere a la estructura y dinámicas del conjunto de actores, organizaciones e instituciones que tienen por objetivo mejorar la seguridad de la población (definida ésta también de una determinada manera). Existen diversas agencias públicas, semipúblicas o privadas que realizan funciones directa o indirectamente relacionadas con la seguridad de los ciudadanos (policía, guarda muelles, agencias de inspección fiscal, laboral, o de vehículos, departamentos de seguridad de las empresas, entre otras). Además, existe una actividad creciente en el tercer sector. La forma en que se define oficialmente la "seguridad ciudadana" hace variar el cómputo de los recursos privados, civiles y públicos que dedica una sociedad a su protección. En los estudios, una dificultad principal es siempre la de definir dónde empieza y acaba la partida de gastos en seguridad. Así, el gasto en seguridad privada va más allá de las cifras de facturación de las empresas de seguridad. Por otra parte, las estadísticas del sector suelen construirse a partir de la definición oficial de "sector privado de la seguridad", pero esta noción varía según el país, lo que dificulta el análisis comparativo.¹⁰

¹⁰ De acuerdo con esas estadísticas parciales sobre facturación en seguridad privada, Estados Unidos y Europa representan el 85% del mercado mundial, Japón es el 8%, y el resto del mundo el 7%. Los dos grandes mercados emergentes son América latina y el Este de Europa. En España existen algo menos de mil empresas y cien mil vigilantes de seguridad (activos hay unos setenta mil). El número ha decrecido por las fusiones y reagrupaciones de la década de los 90. Esa concentración del sector se produce en el marco de la vigente Ley de Seguridad Privada que es de 1992. El sector factura 2.367 millones de Euros y crece a un ritmo del 10-12% anual. El 66% es en servicios de

La legislación tiene la virtud de contribuir a estructurar el sistema de seguridad de un país de diversas maneras y con diferente alcance. En primer lugar, lo hace definiendo qué es “seguridad ciudadana”, qué agentes y qué actividades se relacionan con ella. Las funciones de seguridad se realizan desde incontables instancias sociales: sin embargo, sólo determinados actores tienen el estatus de agentes o personal de seguridad. La Ley, además, crea un marco que condiciona la relación entre diversos agentes. Cuanto más regulada aparece esa relación, los intercambios abiertos y espontáneos están más condicionados. Muchos se realizan de todas maneras, aunque de forma más encubierta, y otros caen al margen de la ley.

Así pues, la regulación tiene el efecto de resaltar unas fronteras de actividad desdibujando otras posibles. Un primer efecto es que esa definición oficial se refleja en las cifras y en las categorías estadísticas del sector de la seguridad. Pero el efecto no es sólo estadístico. Las condiciones de entrada en el sector privado regularizado suponen ciertos costes que algunos actores pueden decidir no asumir. Los sistemas de habilitación tienen un impacto directo en su nivel de calificación, pero también en su disponibilidad. Asimismo, la regulación de los productos y servicios puede afectar a su coste, al tipo de clientes interesados en ellos y a las estrategias de la compañía al buscar nuevos clientes. Los criterios de certificación técnica pueden afectar a la orientación de la innovación tecnológica. A pesar de ello, al estudiar el impacto de las normas, debe tenerse en cuenta que su elaboración no es generalmente un proceso impuesto y cerrado. Con frecuencia, se trata de un proceso permeable donde algunos agentes del sector tienen una influencia considerable.

El mercado produce una gran diversidad de bienes y servicios que podrían considerarse, de una u otra forma, relacionados con la seguridad de los ciudadanos. Un efecto de la legislación es crear fronteras oficiales externas al incluir unas actividades y excluir otras de la definición de “seguridad privada”. En España existe una lista oficial de servicios en los que figura la vigilancia, la instalación y mantenimiento de alarmas, el transporte y el recuento de fondos, la investigación privada, los proyectos y auditorías de instalaciones, los sistemas de seguridad de la información, la vigilancia rural o los guardaespaldas, entre otros. La lista es más amplia que la de otros países, pero todavía quedan fuera de la definición legal actividades tan interconectadas como la fabricación y venta de equipos de

vigilancia (en la UE es el 48%), en instalaciones y mantenimiento de alarmas, un 9% (41% en la UE): y en transporte de fondos y valores, un 23% (11% en la UE). En España es un sector concentrado donde cinco empresas controlan el 60% del sector (García 2003). El crecimiento del sector va, sobre todo, ligado al crecimiento económico y, en menor medida, a la sensación de inseguridad. Los clientes corporativos (el pilar fundamental del sector) conciben cada vez más la seguridad como garantía para el desarrollo normal de sus actividades y menos como defensa ante agresiones externas. La externalización de servicios por parte del Estado es un campo con gran potencial de crecimiento en Europa.

seguridad o la instalación y mantenimiento de elementos de seguridad de base mecánica (cajas fuertes, cerraduras, blindajes). Quedan total o parcialmente excluidas otras actividades relacionadas como la seguridad laboral, alimentaria, de la información o anti-incendios (algunas de ellas a pesar de que resultan claves para las organizaciones e instituciones).

Desde una óptica de mercado, se diría que la legislación segmenta las actividades y dificulta una visión integral de la seguridad. Sin embargo, la acotación de actividades no es azarosa. Responde al presupuesto de que el Estado es el responsable último de la seguridad de los ciudadanos. Éste se ve en la necesidad de definir como actividades de seguridad aquéllas que, a su entender, pueden tener una conexión (o interferir) con las actividades públicas de seguridad tal y como se entienden tradicionalmente. A partir de esa acotación es posible ejercer un control. Pero dentro de las actividades definidas, existen algunas que resultan más estratégicas que otras. Los responsables policiales entrevistados otorgan una gran importancia a la vigilancia, a la dirección de seguridad, a las centrales de alarma y a las cámaras privadas que cubren lugares públicos. Todos ellos son elementos y personas que ayudan mucho a la policía en investigaciones concretas. Ellos son, hoy por hoy, los nexos estratégicos entre la seguridad pública y la privada.¹¹ Llama la atención que el referente del espacio público y el factor humano, tan centrales en la seguridad pública, están presentes. Ello lleva a pensar que existe una cierta frontera difusa entre la seguridad pública y la privada que se plantea en términos de las actividades o tareas y también, en buena medida, del carácter de los espacios a proteger (ambas son fronteras ambiguas), pero no tanto de los objetivos o funciones. Desde luego, sería muy complejo, incluso inviable, definir esas fronteras en términos de objetivos o funciones distintivas que puede realizar la seguridad pública o privada. Esos objetivos son, en muchos casos, coincidentes, complementarios, o distintos y, en los menos, contrapuestos. Ello evidencia que cualquier función de seguridad pueda ser realizada, potencialmente, desde cualquier sector, aunque se discute cuál puede ser el papel y los límites de cada uno frente a los nuevos problemas de seguridad.¹² Otra cuestión son las implicaciones sociales, económicas y políticas que tiene quién las realiza.

Sería erróneo pensar que el modelo de regulación de la seguridad privada en España responde únicamente a los intereses de la seguridad pública. De hecho,

¹¹ El Ministerio del Interior está poniendo en marcha un proyecto basado en un sistema de información geográfica que permite conocer, en tiempo casi real, la localización de los recursos de la seguridad privada. Los dos recursos que más atención reciben en el proyecto son los vigilantes de seguridad y de cámaras de vigilancia.

¹² “(...) Las grandes organizaciones multinacionales son las que están en mejores condiciones de combatir la delincuencia organizada transnacional. Ellas tienen la envergadura y pueden llegar a conocer de forma más integral y global el problema (...)” (Entrevista 11).

el sector fue consultado en la elaboración los borradores de la ley. La ley de 1992 cumple el papel de ordenar el sector en un momento de expansión desordenada. La legislación tiene el efecto en el mercado de fijar unas reglas de juego y unos criterios de competencia. En opinión de las empresas más pequeñas, los estándares que fija favorecen los intereses de las empresas mejor implantadas al dificultar la entrada de nuevos competidores y dificultar la pervivencia de algunas pequeñas firmas por las condiciones que imponen los mismos. De hecho, en la década de los noventa un número importante de empresas pequeñas y medianas cierran o son absorbidas por otras. Desde el punto de vista del sistema, se podría decir que se configuran unas ciertas fronteras al mercado creándose también un modelo de relación público-privado. Sin embargo, las fronteras y las reglas de juego son móviles. Desde la promulgación de la Ley en 1992 se producen cambios importantes en el mercado de la seguridad, en las tecnologías, y en la sociedad. Algunas voces del sector empiezan a reclamar una adecuación de la legislación. Las demandas básicas son más flexibilidad en la contratación de personal, en los controles administrativos y en una protección efectiva frente al "intrusismo".¹³

En resumen, la seguridad entronca con muchos otros aspectos de la vida individual y colectiva. Sin embargo, las políticas de seguridad necesitan acotar un sistema e identificar sus elementos clave para poder incidir en él. La legislación juega un papel en ese proceso. En primer lugar, lo hace creando unas fronteras oficiales externas que delimitan qué es y qué no es seguridad ciudadana y qué profesiones o actores son relevantes. Define, así, un sistema oficial de seguridad. En segundo lugar, define una cierta división de tareas internas que delimita los campos de los diferentes sectores de la seguridad. En el caso español, el Estado trata de poner al mercado al servicio de la seguridad pública. Así, el modelo de control adopta una perspectiva policial que varios directivos del sector consideran un planteamiento erróneo.¹⁴ Sin embargo, la eficacia de esos controles depende de hasta qué punto Estado y mercado persiguen los mismos objetivos y tienen estrategias convergentes o divergentes.

¹³ Algunos directivos entrevistados piensan que el problema de falta de personal persistirá porque parte de la demanda de seguridad tiene un componente de servicio. Además, por la cuestión del valor añadido de la seguridad y sus múltiples conexiones, se seguirá demandando un tipo de vigilante que también realiza otras funciones paralelas. Por otra parte, la tecnología no puede sustituir completamente al factor humano. La tecnología puede alertar pero alguien tiene que tomar decisiones cuando existe un problema. A pesar de ello, los directivos entrevistados coinciden en que el personal de seguridad del futuro estará mejor capacitado y cualificado. En esa línea, la labor de ingeniería y consultoría de seguridad cobrará más importancia.

¹⁴ "(...) Nosotros nos sentimos absolutamente al lado de la seguridad pública (...). A nosotros nos ponen en el mismo saco cuando, realmente, la seguridad privada no es una alternativa a la seguridad pública. Si a ti te roban el coche, no vas a poder elegir entre mi compañía o la policía. No tiene nada que ver, mientras que tu hijo puede ir a un colegio público o a uno privado." (Entrevista 5).

ORIENTACIONES Y ESTRATEGIAS

El grado de coordinación de un sistema depende, en buena medida, de los objetivos y orientaciones de cada una de sus partes. La legislación española sobre seguridad privada subraya los aspectos en los que ésta realiza funciones que se conectan con la seguridad ciudadana. Sin embargo, la lógica de los servicios privados es más compleja y sigue otras orientaciones. En el mundo privado lo importante no es, necesariamente, combatir el delito o aplicar la ley (aunque puedan converger esas finalidades). De hecho, la mayor parte de la actividad privada tiene clientes corporativos o colectivos (incluyendo a la Administración) y no tanto particulares. Lo cual no significa que ese hecho no afecte al ciudadano individual. Para explicar el carácter que adopta la seguridad privada, las variables clave son hasta qué punto y de qué manera ésta representa un valor añadido para el cliente. En general, el concepto privado de seguridad está relacionado con la evitación de pérdidas y daños que los clientes (y el sector) acaban analizando en clave económica. Llega un punto en que ese concepto entronca con los de calidad en la producción o servicios (evitar despilfarros, accidentes, productos defectuosos). En el mundo de la empresa, la seguridad tiende a integrarse en diferentes grados en su actividad.¹⁵ Lo hace de varias maneras. En ciertas empresas que trabajan en entornos o con procesos de riesgo, la función de seguridad ocupa una posición clave, incluso especializada. Algunas están obligadas por la ley a adoptar medidas de seguridad. En esas actividades, cualquier incidente o accidente puede ocasionar pérdidas enormes y amenazar incluso su continuidad (sector químico, petroquímico). Es frecuente que, en esos sectores, se valoren la experiencia, los conocimientos técnicos, la tecnología o la capacidad de análisis de riesgos.

En actividades administrativas, de servicios, o en producciones de bajo riesgo la seguridad se contempla más como un servicio auxiliar. En ellas, es frecuente que el vigilante mezcle las tareas de vigilancia con otras colaterales de baja cualificación. De esa manera, las tareas de seguridad entran en el entorno de los servicios auxiliares, la subcontratación y la precariedad laboral. La Administración, por ejemplo, suele demandar un perfil de vigilante-conserje (los conserjes siempre han sido un elemento de relaciones públicas y, por tanto, de seguridad) y suele valorar una combinación de valores como amabilidad de trato, confianza y disponibilidad, aunque existen variaciones¹⁶. Otro tipo de cliente demanda

¹⁵ “(...) Los directores de seguridad deben aprender a hablar el lenguaje económico que habla la dirección. No valen lenguajes abstractos sobre seguridad.” (Entrevista 11).

¹⁶ “¿Qué es un buen servicio de seguridad? Es aquel que cumple las expectativas del cliente. El criterio es amplio porque resulta incomparable un vigilante en un centro de menores o en una Administración de Hacienda. No tienen nada que ver. En la Administración de Hacienda, un buen vigilante es una persona extremadamente educada, que no se ponga nervioso y que sepa controlar

sobre todo una presencia humana de 24 horas, particularmente durante la noche (fábricas en polígonos industriales, museos). La seguridad también puede ser una cuestión de imagen. Es el caso de ciertas *boutiques* de lujo. Estos tipos de demanda favorecen un “intrusismo profesional” de personal auxiliar como instaladores, de mantenimiento, porteros o de limpieza.

El hecho de que la seguridad puede representar un valor añadido de diversas maneras explica ciertas dinámicas del sector, así como ciertas fricciones entre Estado y mercado. La legislación, al dar un estatus distintivo a la función de seguridad, no permite que personal no titulado realice tareas de seguridad. Sin embargo, un sector del mercado (en particular de vigilancia) concibe las tareas de seguridad vinculadas a otras auxiliares. Por ello, muchos grupos propietarios de empresas de seguridad tienen, paralelamente, otras de servicios auxiliares (mantenimiento, limpieza, conserjería). Formalmente son compañías distintas, pero, en la práctica, intercambian clientes y, a veces, funciones. Algunos de esos grupos económicos que se especializan ofrecen servicios auxiliares en régimen de subcontratación. En estos segmentos el criterio principal de competencia es el precio¹⁷. Todo ello lleva a una presión por abaratar costes para poder ofrecer servicios baratos (a menudo a costa de una calidad irregular), lo que conduce, a su vez, a unos salarios y condiciones de trabajo duras en algunos sub-sectores.

La orientación de los servicios del sector la marca, en buena medida, la demanda de los clientes. Sin embargo, las estrategias de las empresas de seguridad dependen, además, de otros factores como el tamaño o rentabilidad de éstos. El prototipo de cliente más atractivo para el sector es aquél que asegura un volumen y una regularidad en la demanda; también el que no presenta riesgos especiales, aunque, en el caso de los detectives privados, el ideal varía porque venden servicios más especializados¹⁸. En general, la Administración Pública es un cliente interesante. Lo es por una doble expectativa. Por un lado, porque es una gran y creciente demandante de servicios (algunos atendidos actualmente por la seguridad pública). Por otro lado, los servicios realizados hoy para el

una cola de personal. Que sepa redireccionar, que pueda evitar que el público se ponga nervioso o se exalte. Nosotros también vigilamos muchos hospitales. Es uno de los peores servicios que puede haber, sobre todo en urgencias los fines de semana (...)" (Entrevista 6).

¹⁷ “El pequeño [empresario] podrá tener más cercanía, más servicio, pero no puede vender mucho más barato. En el producto desde luego que no; en el servicio sí, pero en el producto no.” (Entrevista 1).

¹⁸ “(...) El cliente ideal para cualquier empresa de investigación es una persona que no tiene problemas de forma continuada; es decir, que tiene problemas puntuales que requieren una dedicación especial y una profesionalidad especial. La persona que te está pidiendo que investigues cada día no te dejará ganar la vida porque te dirá: “cada día te pido, por lo tanto, bájame [el precio]”. Lo ideal es la persona que te necesita tres o cuatro veces al año, por problemas gordos y que, como sabe que son temas puntuales, tampoco le preocupan excesivamente” (Entrevista 2).

Estado, es probable que se mantengan en el futuro¹⁹. También por su volumen de facturación, las empresas medianas, grandes y multinacionales (aunque estas últimas tienen un gran poder negociador en precio y condiciones) constituyen una clientela atractiva. Los consumidores obligados de seguridad (bancos, joyerías) son también mercados estables y seguros.

La capacidad de ofertar servicios es importante en un sector que crece a un ritmo muy rápido. La estrategia de las grandes firmas es acaparar los mercados. Las mayores tienen estrategias de expansión internacional. Suelen tener clientes grandes con una demanda de servicios importante y en ámbitos geográficos amplios. Las firmas grandes y medianas suelen trabajar para la Administración o para multinacionales. Es frecuente incluso que las empresas de vigilancia rechacen a ciertos clientes menos atractivos por falta de personal. Por otra parte, sólo a partir de un cierto volumen de negocio las empresas pueden recurrir al uso de tecnologías costosas como centrales de alarmas, o sistemas sofisticados de detección y reconocimiento. Las pequeñas tienen clientes locales, aunque a veces trabajan para grandes empresas en proyectos pequeños y puntuales. A menudo atienden demandas menos atractivas económicamente y de más riesgo, que son rechazadas por las empresas mayores. La estrategia de competencia de las firmas más pequeñas es más en precio y en adaptación al cliente y, algunas, en especialización.

Otra de las variables que afecta decisivamente a la orientación del sector privado son los cambios tecnológicos. Esos cambios abren campos de negocio, aunque, a menudo, son también una fuente de desajustes entre mercado y regulación. Un ejemplo es la tendencia hacia la integración de sistemas. Así, las tecnologías de detección se funden con las de gestión de la información o las comunicaciones. De la misma manera, se integran las funciones de seguridad con otras. Por ejemplo, los sistemas domóticos integran y gestionan sistemas diferentes de un edificio, desde la calefacción hasta la alarma. Las empresas tratan de adaptarse a esos cambios. Las modernas centrales receptoras de alarmas son otro ejemplo de integración de funciones. Esas centrales son capaces de procesar diferentes sistemas tecnológicos (por ejemplo, comunicaciones interactivas digitales, señales de satélite como el GPS, video-vigilancia a través de Internet). Además, esas centrales tienen múltiples aplicaciones (seguridad, asistencia social, video-vigilancia). Algunas de esas innovaciones, como las modernas centrales de alarma, suponen una fuente importante y regular de ingresos para las compañías, ya que

¹⁹ “Podríamos decir que la Administración Pública busca precio. Pero valora mucho el “más vale viejo conocido que nuevo por conocer”. Ellos saben que nosotros trabajamos mucho para la Administración y nos tienden a coger (...). Es como un monstruo devorador de servicios (...).” (Entrevista 6).

facturan por tiempo de conexión²⁰. El problema surge cuando, en contra de las tendencias a la integración de funciones, la regulación insiste en separar las funciones de seguridad de otras. Otro ejemplo de controversia entre la realidad del mercado y el espíritu de la legislación es la comercialización de sistemas de alarma o de vídeo-vigilancia domésticos en supermercados que puede instalar el propio cliente como *bricolaje*. Los instaladores de alarmas lo consideran una competencia desleal y exigen un mayor control. Sin embargo, el tema es complejo dado el carácter doméstico de esos artilugios.

En conclusión, Estado y mercado orientan sus servicios de forma diferente porque tienen objetivos y clientes diferentes. El objetivo privado es el beneficio económico mediante la evitación de daños y pérdidas a sus clientes (que son en su mayoría corporativos). Su forma de orientar los servicios está más mediatizada por cálculos de costes y coste-eficacia. La tecnología juega un papel importante en esa racionalidad. Esos cálculos se realizan desde la perspectiva económica del cliente, lo que hace que la seguridad se integre con otras actividades y objetivos de la empresa como, por ejemplo, la calidad. Todo ello hace que las estrategias de la seguridad tengan en cuenta la rentabilidad del cliente y sus riesgos. La concepción tradicional del Estado ha estado orientada por el sistema penal y por las instituciones de la culpa y el castigo. Es una orientación reactiva antes que preventiva. El cliente último es el ciudadano individual y sus derechos. La estrategia se fundamenta en que la seguridad del ciudadano individual depende de la seguridad colectiva. De ahí el énfasis en los espacios públicos. A pesar de esa orientación distinta existen numerosos campos de complementariedad.

Relaciones entre los sectores

El grado de coordinación de un sistema depende también de las relaciones de conflicto y de cooperación entre los actores del mismo. La relación real entre la seguridad privada y la pública en España refleja la idea legal de que la primera es complementaria y subordinada a la segunda. La cooperación no se produce en términos de igualdad y registra tensiones.²¹ Así, se dan pocos intercambios rutinarios de información y las actuaciones conjuntas o coordinadas son escasas.

²⁰ “(...) Cuando tienes 4.000 abonados, [los costes de instalación y funcionamiento de la central de alarmas] los tienes más que amortizados. Pero cuando tienes 100.000 personas, éstas están pagando con creces [los costes de] las conexiones. Llega un punto, como para nosotros ahora, que una nueva conexión a la central receptora implica coste cero (...)” (Entrevista 6).

²¹ “La policía es la policía. Y la policía pide mucho y da poco. Hemos tenido alguna zona fronteriza en conflicto. Yo dependo de quien me paga. Lo que está bastante claro por la Ley es que si mañana llega la policía con todos los permisos legales, nosotros tenemos que ponernos al servicio de ellos, evidentemente (...). Pero hay una cierta zona fronteriza en la que la policía no nos puede pedir información de un cliente.” (Entrevista 5).

Una impresión extendida entre los empresarios entrevistados es que no se da una cooperación constante y fluida entre la seguridad pública y privada. Algunos entrevistados reprochan incluso una cierta actitud de prepotencia y desconfianza hacia la seguridad privada.²² Desde la perspectiva de la seguridad pública, ese tipo de relación subordinada y complementaria es la más deseable para defender los intereses de la seguridad ciudadana y, además, es la que define la ley. Para los responsables públicos el problema central es cómo integrar mejor el sector privado a los intereses de la seguridad pública.²³ El interlocutor predilecto (y sobre el que la Ley descarga la obligación principal de colaboración) es el personal de seguridad en cuanto tal. La razón es que el personal privado y las tecnologías de video-vigilancia tienen un gran interés estratégico para la policía. Ésta cuenta con una enorme red de ojos humanos y electrónicos que utiliza cuando investiga ciertos casos. Desde la perspectiva del interés público, las empresas son entidades movidas por una lógica de beneficio económico que aglutinan a una parte de ese personal. Se considera que es ese personal el pilar fundamental sobre el que descansa el sistema de seguridad. La relación dominante con éstas gira en torno al control administrativo que ejerce la Policía. De todas formas, la impresión que existe es que el entendimiento tiende a mejorar poco a poco.²⁴

Existen canales institucionalizados de comunicación entre la seguridad pública y la privada. Las Comisiones Mixtas de Coordinación es el más importante. Pero,

²² “[El policial] Es más un control administrativo pero, a su vez, yo diría que esa tutela es excesiva. Bajo mi punto de vista, lo que hace es crear desconfianza. Si te controlan mucho, ¿tú qué piensas? Que no se fían de ti. Por lo tanto, tú también desconfías. Es un círculo que no se acaba de cerrar...”. (Entrevista 2).

“Lo que he notado es que toda la gente que está en el sector privado se queja de lo público, incluso los que venimos del sector público. No nos damos cuenta de que, cuando estábamos en él, no hacíamos ni puñetero caso al sector privado. La gente que está en la seguridad privada se queja de que la Administración les presta poca atención en todos los aspectos. La ley habla, por ejemplo de formar Comisiones Mixtas, que, en la mayoría de casos no se dan. Pero también en las demandas de cambios normativos. Pero, claro, yo me acuerdo que cuando estaba en el sector público, nuestra preocupación exclusiva era la seguridad pública, con lo cual el tema privado... Les hacíamos caso cuando se producía un hecho delictivo, un hecho grave, cuando había un vigilante o una cámara cercanos al lugar. Ahora estamos pagando un poco las consecuencias (...).” (Entrevista 12).

²³ “Existe una doble cuestión. La primera es saber exactamente, y en tiempo real, dónde y qué efectivos la seguridad privada dispone en cada momento (...). La otra cuestión son los protocolos de comunicación. La ley dice que los vigilantes de seguridad informarán a la Policía de cualquier hecho relevante para la seguridad ciudadana. Sin embargo, no dice de qué ni cómo...Lo que estamos haciendo es coger a los vigilantes y formarlos para que aprendan a ver. Que conozcan los problemas de su entorno y sepan observar”. (Entrevista 14).

²⁴ “Yo creo que la seguridad pública y la privada están en un proceso de entendimiento (...). Yo creo que en estos momentos están en un proceso de aprender a coexistir (...).” (Entrevista 7).

en general, se reúnen poco. En numerosas ocasiones, a falta de una colaboración institucional estable, los canales informales, como la coincidencia de los servicios en ciertos espacios o las relaciones personales entre responsables públicos y privados, marcan la colaboración. A pesar de todo, se puede afirmar que las fronteras entre lo público y lo privado tienden a difuminarse poco a poco. Muchas veces esto produce un efecto paradójico. La existencia de una ley como la de seguridad privada española crea un marco de control del sector aparentemente potente. Pero, al mismo tiempo, la sensación del Estado de tenerla controlada puede favorecer la transferencia de nuevas funciones al mercado.

Más allá de las relaciones formales, la cooperación entre mercado y Estado se produce en el terreno de los negocios. A diferencia de lo que ocurre en otros sectores como el sanitario o el educativo, no se da todavía una provisión masiva de servicios públicos básicos a través de las empresas privadas. De todas formas, ese panorama está cambiando.²⁵ Existen ya áreas muy significativas y de gran responsabilidad en las que el Estado financia la provisión privada de servicios. Un ejemplo son los controles de pasajeros en algunos aeropuertos y puertos, o la vigilancia de sedes de instituciones públicas importantes. La cesión de esos servicios responde al criterio de optimizar los recursos humanos apartando a los agentes de Policía cualificados de ciertas funciones que se consideran rutinarias (AENA o las Autoridades Portuarias). El argumento principal es la optimización de recursos. Los responsables policiales consideran que no se trata propiamente de un repliegue del Estado de sus funciones, ya que, en todos los casos, la iniciativa, la financiación y el control de los servicios está en manos de agencias públicas o semipúblicas.²⁶ En general, no existe la impresión de que la seguridad privada compita con la pública o que se estén transfiriendo responsabilidades. Por otra parte, se piensa que la seguridad pública está en mejores condiciones de afrontar los grandes retos de la seguridad ciudadana y que el papel privado, aun siendo importante, es parcial por la misma falta de perspectiva que produce defender intereses privados fragmentados y encontrar casos concretos que no pueden ser valorados del todo al no disponer de informaciones globales.²⁷ Sin

²⁵ “(...) Antes todo era interno. La Policía, la Guardia Civil, el Ejército se protegían y hacían sus planes de seguridad y ponían allí a sus soldaditos. Hoy eso se ha abierto. Hoy participan las empresas y se está haciendo un poco de *outsourcing* de funciones (...)” (Entrevista 7).

²⁶ “No se han abandonado áreas de la seguridad ciudadana. Eso que quede claro. Únicamente se han derivado ciertos servicios concretos que no tiene demasiado sentido que se asuman desde la seguridad pública, pero que siguen siendo tutelados por ella. La Policía no puede llegar a todo, ni tiene que llegar a todo” (Entrevista 14).

²⁷ “La colaboración de la seguridad privada es, sobre todo, en temas de pequeña delincuencia. No se da una colaboración en temas de terrorismo o delincuencia organizada porque eso se descubre a posteriori. Un vigilante no sabe si está delante de un delincuente organizado...lo pueden intuir, pero ellos sólo ven el caso puntual (...)” (Entrevista 14).

embargo, en otros problemas que suelen ocurrir en ámbitos privados, la información es más accesible a la seguridad privada que a la pública.²⁸

Las prioridades del sistema público de seguridad y los intereses del mercado originan puntos de fricción. Los directivos de vigilancia y de investigación entrevistados señalan la falta de personal como el mayor problema del sector.²⁹ En el caso de los vigilantes, lo atribuyen a una combinación de factores entre los que se encuentran las condiciones salariales y de horarios que impone el mercado en este segmento, pero también la barrera de entrada que supone la formación y habilitación obligatorias a un colectivo con salarios bajos.³⁰ La falta de personal unida a su gran demanda hace que los servicios se cubran alargando las jornadas de los vigilantes o recurriendo a personal no titulado.³¹ El exceso de horas trabajadas, el bajo salario y la alta rotación del personal producen un efecto de desmotivación. Es un círculo vicioso. La falta de personal hace más difícil una selección y formación idónea. Bajo esas condiciones laborales, y desde el punto de vista de algunos directivos, la inversión de tiempo y esfuerzo para obtener el título de vigilante muchas veces no les compensa. En ese contexto, asegurar unos estándares de calidad en los servicios supone un sobre-esfuerzo para las empresas. Una solución clara pasaría, según varios entrevistados, por permitir el acceso a la vigilancia a personas de origen extracomunitario. En toda esa problemática, los entrevistados coinciden en que existe un factor de fondo que es el bajo prestigio social de la profesión.³²

El análisis de esa problemática, desde el punto de vista del Estado, es distinto al del mercado. Para la Policía, el prestigio e imagen social de la seguridad privada acaba afectando a su propia legitimidad. Por ello, el nivel profesional del personal privado y la calidad de los servicios preocupan a la Policía. Cuando existen problemas, la Policía asume una cuota de responsabilidad en cuanto garante última de la seguridad ciudadana y supervisora de la actividad privada. Por otra parte, la seguridad privada asume cada vez más funciones, algunas están conectadas claramente con determinados aspectos de la seguridad pública. Sin embargo, el

²⁸ "...Sobre la conexión entre seguridad privada y la investigación de delitos de las organizaciones, prefiero no comentarla. Sólo te puedo decir que un director de seguridad de un banco no sólo está para protegerlo de atracos y falsificaciones." (Entrevista 14).

²⁹ "(...) El problema que tiene la profesión en estos momentos es que no tiene suficientes detectives para cubrir las necesidades del mercado. Ese es el gran *handicap* que tenemos." (Entrevista 2).

³⁰ En el segmento de transporte de fondos, con unas condiciones horarias y salariales algo mejores, apenas existen plazas vacantes.

³¹ El recurso a personal no titulado puede aliviar una parte de la presión de la demanda, pero también ocasionar problemas a las empresas. Un responsable policial lo expresa así: "No es del todo cierto que las empresas tengan más interés en contratar a personal no titulado. En realidad, un vigilante tiene cosas que perder" (Entrevista 13).

³² "(...) Cuando el prestigio social no es bueno, el uniforme se vuelve contra ti" (Entrevista 5).

Estado no puede intervenir en las políticas de retribuciones del sector, ni influir demasiado en la imagen social de sus profesionales. Más bien se tiende a pensar en que éstas son cuestiones que ha de resolver el propio sector. La demanda de las empresas de seguridad de abrir la posibilidad de contratar a personal de vigilancia extracomunitario se ve con cautela por parte de los responsables públicos. El temor es que eso lleve a una precarización mayor de la seguridad privada y traiga problemas adicionales a la seguridad pública.³³

Las relaciones entre Estado y mercado se producen en el contexto de una estructura corporativa del sector poco cohesionada. La organización corporativa aparece fragmentada en varias líneas. Existen asociaciones de carácter sectorial, territorial y por tamaño. También existen asociaciones de carácter profesional y los sindicatos juegan un papel importante. Los ejes de fragmentación de esa estructura reflejan, en parte, los de competencia en el mercado. A pesar de esa dispersión de intereses, existe cierto grado de consenso en algunas reivindicaciones. Una de ellas es la de permitir el acceso a personas extracomunitarias al puesto de vigilante. Ello constituiría una salida a la falta de personal. Otra reivindicación es la de que el vigilante privado tenga la condición de agente de la autoridad. Se plantea con el fin de potenciar su figura. Los detectives, por su parte, quieren investigar delitos no-privados y crear la figura del investigador-perito de la defensa.

CONCLUSIONES

Afrontar los nuevos problemas de seguridad requiere de nuevas formas de organización y la cooperación de toda la sociedad. Eso incluye a una gran diversidad de agentes sociales que realizan funciones de seguridad. Ese proceso va a ser lento y precisa de una intensa investigación sociológica sobre las diferentes definiciones sociales de seguridad y de los distintos intereses y dinámicas de los agentes. La ordenación de un sistema de seguridad que permita ordenar los esfuerzos, protegiendo al tiempo ciertos valores sociales, es central. En esa línea, el presente artículo analiza la forma en que se articulan la seguridad pública y privada en España. Se parte del debate teórico de la sociología económica y de las organizaciones sobre la forma en que mercado, redes y jerarquías coordinan

³³ “Esa es una decisión [la de autorizar a inmigrantes extracomunitarios ser vigilantes de seguridad] que hay que estudiar bien. Es un tema delicado. La seguridad privada es un tema muy sensible socialmente. Si se permite la contratación de inmigrantes, el riesgo es degradar aún más las condiciones de trabajo de los vigilantes y su imagen se vería afectada también. El problema fundamental con los vigilantes de seguridad es que están mal pagados. ¡Pues que les paguen mejor! Que no trasladen al Estado un problema que no es suyo. La imagen social de los vigilantes acaba afectando a la seguridad pública. Si la imagen es que no funcionan bien o dan problemas, se pide a la Policía que intervenga y se la acusa de poco control sobre el sector”. (Entrevista 14).

la vida social. En ese marco, el estudio de la seguridad tiene un interés teórico especial. A través de entrevistas a informantes clave, se analizan las fronteras entre el sector público y privado, la convergencia de objetivos y prácticas y las relaciones de conflicto y cooperación. El análisis va más allá del contexto normativo, aunque éste también se tiene en cuenta.

Se parte de que el concepto de “seguridad” es amplio y complejo, y entronca con otros muchos relacionados con la calidad de vida, la sostenibilidad y los derechos de las personas, pero también de las vidas y actividades económicas particulares de éstas. La legislación tiende a reducir esa complejidad definiendo qué actividades son oficialmente “seguridad”, qué entidades o instituciones son responsables de ellas, y dibujando canales de relación. Comparativamente, la legislación española responde a un modelo altamente regulador de la actividad privada. Define la seguridad ciudadana (la seguridad de la población) como un monopolio del Estado y otorga a la privada un carácter subordinado. Diseña un sistema de control administrativo sobre actividades, empresas y profesionales. También condiciona la demanda al exigir a determinadas empresas y actividades medidas de seguridad (bancos, joyerías...). Ello permite fijar unos estándares empresariales y profesionales dificultando, en parte, el “intrusismo”, el fraude o la extorsión.

Más allá de ese marco, la investigación revela que los objetivos y prácticas policiales y los del sector privado difieren. Johnston (1992) y Jones y Newburn (1998) sostienen que no existen diferencias intrínsecas entre la seguridad pública y privada, pero en la práctica, el enfoque es algo distinto. Ello se debe a que Estado y mercado tienen racionalidades, clientes y servicios diferentes y ofrecen un tipo de seguridad distinto. La seguridad pública se orienta a proteger ciertos valores sociales y responde a una racionalidad de expansión. El sector privado responde a una lógica de maximalización del beneficio. Los “clientes” de la Policía son básicamente ciudadanos individuales que evalúan su trabajo en función de su percepción de seguridad y otras cuestiones simbólicas. Mientras tanto, los mayores y mejores clientes del sector privado son empresas que evalúan los servicios de seguridad en función del valor añadido que reportan a su actividad y, en numerosas ocasiones, de cálculos de coste-eficacia. Los servicios privados tienen una componente técnica notable, con una importancia central de la tecnología, y están orientados básicamente a la disuasión y la prevención. Los servicios de seguridad pública suelen incorporar más el contexto social, con una tendencia mayoritaria a la reacción y a la respuesta formal-penal y con un papel relativo de la tecnología, aunque creciente. El tipo de seguridad que ofrece el sector privado depende, en buena medida, de la demanda del cliente, se apoya en modelos de justicia privados y se adapta bien a los intereses de cada cliente³⁴. El concepto de servicio que se ofrece va desde prevenir daños y pérdidas, a la noción de

³⁴ Incluso delante de ciertos delitos (por ejemplo, los robos de clientes en supermercados), las empresas ponen en marcha mecanismos de restitución que no siempre pasan por realizar una denuncia.

calidad productiva. La seguridad pública depende del modelo de políticas que se adopte. Se apoya fundamentalmente en el sistema de justicia penal. El concepto de seguridad ciudadana tiene diversas interpretaciones que van desde la noción de calidad de vida, a la lucha anti-delictiva.

Esas convergencias o divergencias de objetivos y prácticas se traducen en relaciones de conflicto, cooperación y simbiosis de intereses entre ambos sectores. En un modelo, como el español, con una regulación importante del sector privado, el Estado se asegura de que conserva la responsabilidad última de la seguridad de la población. Por otra parte, la situación de subordinación y complementariedad le permite tener más “ojos” e información, al tiempo que contiene algunos costes de la seguridad ciudadana. Por otra parte, el sector privado ofrece una salida profesional a muchos ex policías y otros agentes. A cambio, los estándares que fija la regulación protegen, hasta cierto punto, al sector de una competencia ilícita. Por otra parte, la normativa sobre seguridad de ciertas actividades le asegura un mercado cautivo. En otro orden de cosas, es necesario recordar que la propia Administración es una gran consumidora de servicios auxiliares y de seguridad. Una hipótesis es que la sensación del control que proporciona una regulación estricta permita al Estado transferir con más confianza funciones tradicionales de la seguridad pública. Por otra parte, las funciones duras de la seguridad las realiza el Estado. La seguridad privada depende de la pública para dar una salida a ciertas situaciones que se encuentra con frecuencia, y también para que el nivel de riesgo propio en sus actividades sea razonable. En otro orden de cosas, la normativa es bastante ambigua en cuanto a las fronteras funcionales entre el Estado y la seguridad privada, lo cual permite ir incorporando nuevas actividades con cierta facilidad. Finalmente, el Estado también favorece indirectamente a la seguridad privada a través de la normativa laboral. En el caso español ésta da facilidades especiales a la subcontratación de determinados servicios auxiliares de las empresas como limpieza, restauración, mantenimiento o seguridad.

Sin embargo, también aparecen conflictos y problemas en la relación entre la seguridad pública y la privada. Para la seguridad pública, el control administrativo del sector privado no sólo supone una carga administrativa, sino de responsabilidad por su conducta profesional y sus buenas prácticas. La ley otorga al Estado un papel fiscalizador del mercado. Sin embargo, en la práctica, los mecanismos de control son más administrativos que operativos y la implementación es compleja.³⁵

³⁵“(…) En este país las autorizaciones son casi todas administrativas y la misma Administración pública reconoce su incapacidad para inspeccionar. Yo sigo pensando que, en este país, si no seguimos un modelo mucho más ejemplar, lo tendremos complicado (...). Yo tuve un altercado con la Generalitat por un señor que habíamos pillado falsificando una placa de identificación de un extintor. La respuesta de la administración fue que, si le cerraban la empresa, mandaban a once personas a la calle. Esto es falso. Las once personas pueden trabajar mañana conmigo porque en el mercado, alguien las va a recoger.” (Entrevista 1).

El Estado puede conceder licencias, pero tiene poco control real sobre la forma en que se realizan los servicios, que es lo verdaderamente importante y que lleva a sistemas de justicia privada. Para la seguridad privada, el hecho de aparecer formalmente como una actividad “subordinada y complementaria” no supone mayor problema. Lo importante es que el margen de autonomía y poder que gozan es cómodo. Los conflictos vienen precisamente cuando la regulación ocasiona “rigideces” que chocan con la realidad del mercado —como es el caso de no poder contratar vigilantes de seguridad de fuera de la Unión Europea— o cuando no se implementa bien la legislación que protege a las empresas del “intrusismo”. Los cambios tecnológicos ocasionan constantemente tensiones al quedar desfasada la regulación respecto a la realidad del mercado.

En definitiva, los retos de la seguridad plantean la necesidad de nuevos modelos y respuestas mejor coordinadas de los agentes sociales. El presente estudio evidencia diferencias entre los objetivos y prácticas de la seguridad privada y pública. Esas diferencias no se superan con una regulación estricta ni ésta garantiza una coordinación perfecta. Tampoco se superan las diferencias culturales entre ambos sectores. Sin embargo, el caso español muestra que una regulación fuerte origina también relaciones simbióticas. Un sistema de seguridad debe utilizarlas y encontrar fórmulas de ordenación de acuerdo con un sistema de valores sociales que se quiera proteger. No existen diferencias intrínsecas o insuperables, pero, hoy por hoy, el mercado está más orientado hacia una prevención enfocada a la vigilancia y a la disuasión más que a las causas de la desviación, todo ello en el marco de sistemas de justicia privados. Mientras tanto, la lógica de los servicios de seguridad públicos tiende a ser más normativa y reactiva. A pesar de ello, las políticas sociales y de seguridad pueden realizar un tipo de prevención más orientado hacia las causas de la delincuencia. La eficacia de la seguridad privada hay que evaluarla no sólo en su contribución a evitar pérdidas a las empresas y particulares, sino también, desde una perspectiva social, por su contribución a la seguridad colectiva. Los resultados muestran una falta de comunicación entre la seguridad pública y la privada, lo que no favorece el acercamiento de objetivos y prácticas. Esa es una condición necesaria para articular mejor todos los esfuerzos en un sistema de seguridad democrático que defienda unos valores sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- BAILEY, S. (1989), “Police and the private security industry”, *Security Surveyor*, septiembre, pp. 13-14.
- BAYLEY, D. (1994), *Police for the Future*, Nueva York, Oxford University Press.
- BECK, A. y A. WILLIS (1995), *Crime and Security: Managing the risk to safe shopping*, Leicester, Perpetuity.

- BECK, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- (1995), *Ecological Politics in the age of Risk*, Londres, Oxford Polity Press.
- BECKER, T.M. (1974), "The place of private police in society: An area of research for the Social Sciences", *Social Problems*, vol. 21, nº 3, pp. 438-453.
- BIRKLAND, Th.A. y N. RADICA (2000), "Business and Political Dimension in Disaster Management", *Journal of Public Policy*, 20, vol. 3, pp. 275-303.
- BOSCH, J.L.C. y D. TORRENTE (1993), *Encuestas telefónicas y por correo*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- BRAITHWAITE, J. y M. DRAHOS (2000), *Global Business Regulation*, Nueva York, Cambridge University Press, 704 pp.
- CHRISTIE, N. (1993), *Crime Control as Industry*, Londres, Routledge.
- CUNNINGHAM, W., J.J. STRAUCHS, y Cl.W. VAN METER (1990), *The Hallcrest Report II: Private Security Trends 1970-2000*, Boston, Butterworth-Heinemann.
- CUNNINGHAM, W. y T.H. TAYLOR (1985), *Private Security and Police in America: The Hallcrest Report*, Portland, Chancellor Press, 107 pp.
- DE WAARD, J. (1999), "The Private Security Industry in International Perspective", *European Journal on Criminal Policy and Research*, nº 7, pp. 143-174.
- DOUGLAS, M. (1996), *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Paidós.
- FARRÀS, J. y T. INGLÉS (1998), *Maltractaments infantils a Catalunya*. Barcelona, Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya.
- FARRÀS, J., J. LLUIS C. BOSCH y D. TORRENTE (2001), "La construcción social de la seguridad: Un análisis de la seguridad laboral, medioambiental y ciudadana en las gasolineras de Cataluña", *Documents de Treball de la Divisió de Ciències Jurídiques, Econòmiques i Socials de la Universitat de Barcelona*. Document CPS01/4, 23 pp.
- FARREL, M. (1989), *Punishment for Profit? Privatizing and Contracting Out in The Criminal Justice System*, Londres, Institute for the Study and Treatment of Delinquency.
- FISHER, R.J. y G. GREEN (1998), *Introduction to Security*, Boston, Butterworth-Heinemann, 537 pp.
- FORST, B. y P.K. MANNING (1999), *The Privatization of Policing*, Washington, Georgetown University Press.
- GABROSKY, P. (1998), "Technology & Crime Control", *Trend & Issues in Crime and Criminal Justice*, nº 78, Publicación electrónica del Australian Institute of Criminology www.aic.gov.au.

- GARCÍA, M.Á. (2003), "Seguridad: un negocio a buen recaudo", *Expansión*, 27 enero 2003, Suplemento especial.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1999), *Normativa d'emergències*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- GEORGE, B. y M. BUTTON (2000), *Private Security*, Leicester, Perpetuity Press.
- GÓMEZ-BAEZA, R. (1988), "Spaintoo fast, too soon?", *International Security Review* 45-7, septiembre-octubre.
- HENRY, S. (1987), "Private justice and the Policing of Labor", en C.D. Shearing y Ph. Stenning (eds.), *Private Policing*, Newbury Park, Sage.
- HOOGENBOOM, A.B. (1991), "Grey Policing: a theoretical framework", *Policing and Society*, 2, 1, pp. 17-30.
- HUGHES, G. (1998), *Understanding Crime Prevention*, Buckingham, Open University Press, 179 pp.
- JOHNSTON, L. (1992), *The Rebirth of Private Policing*, Londres, Routledge.
- JONES, T. y T. NEWBURN (1998), *Private Security and Public Policing*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAKALIK, J.S. y S. WILDHORN (1972), *Private Police in the United States (The Rand Report)*, Washington, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- KAKALIK, J. S. y S. WILDHORN (1977), *The Private Police: Security and Danger*, Nueva York, Crane, Russak & Company.
- KIRWAN, B., A. HALE, y A. HOPKINS (2002), *Changing Regulation: Controlling Risks in Society*, Oxford, Pergamon.
- LINDBLOM, CH. (2001), *The market system: What it is, How it Works, and What to Make of it*, New Haven, Yale University Press.
- LUCKMAN, N. (1991), *Soziologies des Risikos, Berlin, Walter de Gruyter. La traducción al inglés es Luhmann, N. (1993), Risk: A Sociological Theory, Berlin, Walter de Gruyter.*
- MANUNTA, G. (2000a), "A Security Problem: Guidelines for Solution", *Diogenes Occasional Papers*, 4, Publicación electrónica del Security and Risk Studies Institute de Roma. <http://www.srsi.org/>
- (2000), "Security and Management", *Diogenes Occasional Papers*, nº 5. Publicación electrónica del Security and Risk Studies Institute de Roma. <http://www.srsi.org/>
- (2000b), "Security and Methodology", *Diogenes Occasional Papers*, nº 2. Publicación electrónica del Security and Risk Studies Institute de Roma. <http://www.srsi.org/>
- (2000c), "Situating the Concepts of Security and Risk", SRSI Paper, nº 0. Publicación electrónica del Security and Risk Studies Institute de Roma, <http://www.srsi.org/>

- MARTÍN, M. (1992), *La profesión de Policía*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MARTÍN, M., J.A. RODRÍGUEZ, y J. SABATÉ (eds.) (1997), *La Policía del futuro*, Barcelona, Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat y Universidad de Barcelona.
- MARX, G.T. (1987), "The Interweaving of Public and Private Policing", en Cl. D. Shearing, y Philip Stenning, eds., *Private Policing*, Newbury Park, Sage.
- MATTHEWS, R. (1989), *Privatizing Criminal Justice*, Londres, Sage.
- MCSWEENEY, B. (1999), *Security, Identity and Interest*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MIGUEL, J.M. de (1998), *Estructura y cambio social en España*, Madrid, Alianza.
- MIR, N. (1999), *Societar, Estat i risc*, Barcelona, Beta.
- ORIZO, F.A. (1997), *El sistema de valores en la España de los noventa*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI.
- PARKER, M. (1998), *Ethics and Organizations*, Londres, Sage.
- PERROW, C. (1984), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Nueva York: Basic Books.
- PERROW, Ch.N. (1990), *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw-Hill, 369 pp.
- REINER, R. (1992), "Policing a Postmodern Society", *Modern Law Review*, vol. 55, nº 6, pp. 761-781.
- RUBISE, P. (1994), *Los riesgos tecnológicos*, Barcelona, RBA.
- RUIDÍAZ, C. (1997), *Los españoles y la inseguridad ciudadana*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 68 pp.
- SABATÉ, J. (1998), "Víctimes i delinqüents", en S. Giner (ed.), *La societat catalana*, Barcelona, Institut d'Estadística de Catalunya.
- SABATÉ, J., J.M. ARAGAY y E. TORRELLES (1999), *La delinqüència a l'Àrea metropolitana de Barcelona 1998: 10 anys d'enquestes de victimització*, Barcelona, Institut d'Estudis Metropolitans.
- SHEARING, CL.D. y Ph. STENNING (eds.) (1987), *Private Policing*, Newbury Park, Sage.
- SJÖBERG, L. (1987), *Risk and Society Studies of Risk Generation and Reaction to Risk*, Londres, Allen & Unwin.
- SOUTH, N. (1988), *Policing for Profit*, Londres, Sage.
- SPITZER, S. (1987), "Security and Control in capitalist societies: the fetichism of security and the security thereof", en Lowman *et al.*, *Transcarcelation: Essays in the Sociology of Social Control*, Alershot, Gower.

- SPITZER, S. y A. SCULL (1977), "Privatization and Capitalist development: the case of Private Police", *Social Problems*, vol. 25, nº 1, pp. 18-29.
- THOMÉ, E.I. y D. TORRENTE (2003), *Cultura de la seguridad ciudadana en España*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- THOMPSON, G., J. FRANCES, R. LEVACIC y J. MITCHELL (1991), *Markets, Hierarchies and Networks: The coordination of Social Life*, Londres, Sage y Open University Press.
- TORRENTE, D. (1998) "La calle del riesgo: Vulnerabilidad, inseguridad y miedo al delito", La Coruña, *Actas del VI Congreso Español de Sociología*.
- (2001), *Desviación y delito*, Madrid, Alianza Editorial, 323 pp.
- TURK, A. (1989), "Popular Justice and the Politics of Informalism", pp. 131-146, Clifford D. Shearing, y Philip Stenning, eds., *Private Policing*, Newbury Park, Sage, 327 pp.
- VERTZBERGER, Y.Y. I. (1998), *Risk taking and decision making: Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, Stanford University Press, 519 pp.
- VICKERS, J. y G. YARROW (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press.
- WEBER, T. (2001), "A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union" (en línea), Bruselas, Confederación Europea de Servicios de Seguridad. (Consulta: 4 de enero del 2004). Disponible en <http://www.coess.org/pdf/final-study.PDF>. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Europea de los Servicios Privados de seguridad.
- WILDEMAN, J. (1988), "When the state fails: a critical assessment of contract policing". Ponencia presentada a la conferencia de la Asociación Americana de Criminología celebrada en Chicago en Noviembre de 1988.
- WILLIAMSON, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.