

10

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 3

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-16-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-11116-2003

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2003

| | |
|--|----|
| DOS FENÓMENOS INQUIETANTES | 3 |
| I. Inseguridad ciudadana y delincuencia | 6 |
| 1. La percepción social de la inseguridad | 6 |
| 1.1 Disonancias entre la percepción social y la realidad de los registros | 9 |
| 1.2 Otros factores de la inseguridad ciudadana | 12 |
| 1.3 Contrastes en la comparación internacional | 16 |
| 2. Evolución de la criminalidad | 18 |
| 2.1 Se rompe la tendencia de la última década | 20 |
| 2.2 Por debajo de la media europea en la delincuencia registrada | 24 |
| 3. ¿Por qué aumenta la delincuencia? | 27 |
| 3.1 Inmigración y delincuencia | 35 |
| 3.2 El debate sobre la influencia de los medios de comunicación | 39 |
| 4. Seguridad ciudadana. Planes y propuestas | 40 |
| 4.1 El Plan de Lucha contra la Delincuencia | 41 |
| 4.2 El incremento de la seguridad privada | 49 |
| II. La integración de los inmigrantes: desafío, interpretación, valoración | 52 |
| 1. El desafío | 52 |
| 2. Las direcciones de la interpretación | 55 |
| 2.1 El seguimiento sistemático de posibles fallos en la integración | 55 |
| 2.2 El acento en la atención a las áreas sociales de la integración | 58 |
| 2.3 Producción de un lugar social para los inmigrantes | 60 |
| 3. Valoración de la situación española | 64 |
| 3.1 El factor tiempo | 64 |
| 3.2 El contexto general | 66 |
| 3.3 Los indicadores cuantificables de la situación | 67 |
| 3.4 La integración de los inmigrantes por áreas | 70 |
| 3.5 Para concluir | 77 |

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 2003

DOS FENÓMENOS INQUIETANTES

En nuestros Informes reservamos habitualmente esta segunda parte para ofrecer al lector procesos emergentes en la sociedad española que por su importancia estratégica deben ser especialmente definidos y analizados. Se habla mucho de la inseguridad ciudadana y se plantea con urgencia el problema de la integración de la población inmigrante. Aunque ambos procesos coincidan en el tiempo e incluso puedan relacionarse en algunos círculos socialmente marginados, son independientes entre sí y los que se empeñan en vincularlos se exponen a enmascarar rasgos fundamentales de uno o de otro.

La opinión pública se ha visto sobrecogida durante el año 2002 por una sensación generalizada de inseguridad ciudadana, especialmente en los núcleos urbanos. En los sondeos de opinión, los ciudadanos han comenzado a conceder los principales puestos a la propia sensación de inseguridad. Conviene tener en cuenta desde el primer momento que en esta nueva sensibilidad de inseguridad no incluimos el terrorismo de ETA, que ocupa también una de nuestras preocupaciones principales, ni la inseguridad globalizada que obedece a la nueva política internacional a partir de los atentados del 11-S y del clima prebélico. Aquí nos referimos a las medidas especiales que toma o desearía adoptar el ciudadano para defender mejor su patrimonio doméstico o su propia integridad física en el curso de su vida diaria.

La misma preocupación ha crecido en otros países de nuestro entorno. Francia, Austria y Dinamarca centraron sus últimas campañas electorales en torno a la incertidumbre que siente el hombre de la calle. No pretendemos negar que en la inseguridad personal influya también el temor globalizado que arranca de ese frente establecido contra el terrorismo internacional y hasta de la crisis económica. Pero aquí nos referimos expresamente a la inseguridad que muchos españoles sienten al haberse apoderado de su ánimo la sensación de convivir con rateros, delincuentes y criminales. Muchos ciudadanos españoles sienten la necesidad de blindar su vivienda o conectarla con el servicio de vigilancia de una compañía privada de se-

guridad. A esto llamamos propiamente conciencia de inseguridad ciudadana.

Hay que advertir que la curva de delitos no es paralela a la sensación de inseguridad. En la sensación de inseguridad influyen sin duda otros factores, especialmente los mediáticos y ambientales de orden económico y político. La Encuesta Internacional de Victimización Criminal revela que los españoles confiesan haber sufrido menor número de delitos que los de otros países considerados más seguros, como Holanda, Suecia o Finlandia. En cambio, son los entrevistados españoles los que confiesan tener más miedo a salir solos de casa o a quedarse solos en casa por la noche. ¿Será porque ostentamos la mayor tasa de criminalidad violenta, aunque tengamos menor número de delitos? ¿Somos más miedosos o estamos peor preparados para defendernos?

En estas páginas reivindicamos la complejidad de la relación entre inseguridad ciudadana y delincuencia a partir del análisis detallado y diacrónico de los datos de los que disponemos y de la contextualización de ambos fenómenos en el marco de otros procesos sociales de mayor calado, que requerirían, por otra parte, un estudio más amplio y más profundo que el que aquí podemos dedicarles.

También en esta Parte Segunda hemos querido identificar el proceso de integración de los inmigrantes. Repitémoslo de nuevo: en modo alguno pretendemos relacionar este proceso con el de la inseguridad ciudadana, aunque no sea ajeno al mismo. Ya en nuestro octavo Informe, *España 2001*, presentamos un análisis bastante detallado de la inmigración.

Es cierto que en los últimos años ha aumentado el índice o la tasa de delincuencia entre los inmigrantes, pero este incremento no es suficiente para explicar el producido en nuestro país en los dos últimos años y en modo alguno justifica la criminalización de todo un colectivo que ha contribuido y está contribuyendo de manera significativa al crecimiento económico de nuestro país y –lo que es más importante– a satisfacer necesidades sociales (cuidado de ancianos, enfermos y niños) y demográficas (aumento de la natalidad, rejuvenecimiento de algunas zonas rurales) de gran trascendencia.

La inmigración se ha manifestado en nuestro país como un fenómeno rápido y masivo para el que no estábamos preparados. España es el país de la UE que más inmigrantes ha recibido en los últimos años, tanto en términos relativos como absolutos, muy por encima de países que llevan mucho tiempo siendo receptores de población inmigrante y que han podido ir adaptándose a un proceso lleno de complejidades, especialmente cuando existen notables diferencias culturales, sociales y religiosas entre la población inmigrante y la nativa.

No obstante, también en estos países se está repensando el modelo de integración. De forma espontánea tendemos a identificar integración con asimilación, invocando el respeto “a lo que hay”. En relación con ese respeto, con frecuencia olvidamos que se trata de una virtud de “ida y vuelta”, basada en la reciprocidad. Respecto a “lo que hay”, no es previsible el retorno indoloro a las sociedades homogéneas anteriores. La diversidad es ya un dato de nuestra realidad social, pero aún no es un valor asumido. Ése el verdadero reto de la integración de los inmigrantes.

I. INSEGURIDAD CIUDADANA Y DELINCUENCIA

1. La percepción social de la inseguridad

Con el concepto “inseguridad ciudadana” solemos referirnos a dos realidades diversas, aunque ciertamente no inconexas: la medida objetiva de la violencia y el sentimiento o conciencia de la población respecto de la violencia. En no pocos países han optado por separar terminológicamente ambos fenómenos, denominando al primero de ellos criminalidad y reservando el de inseguridad ciudadana para referirse específicamente a la percepción ciudadana de la violencia en un sentido amplio. Respecto a la disparidad de ambos conceptos, Georges Balandier aporta algunas claves interpretativas perfectamente aplicables a la situación española actual: “No resulta más fácil –o simplemente no tiene mayor sentido– comparar la cuantía de violencia de un período con otro en una misma sociedad, que la de una sociedad con otra en el mismo período. Los números dan una imagen incompleta, las intensidades como los cambios rápidos de los modos de la acción violenta son mal tenidos en cuenta. Si bien, por consiguiente, es difícil afirmar que este tiempo es, más que otros, el de la violencia, aparece con claridad, en cambio, como el de la *conciencia de la violencia*”¹.

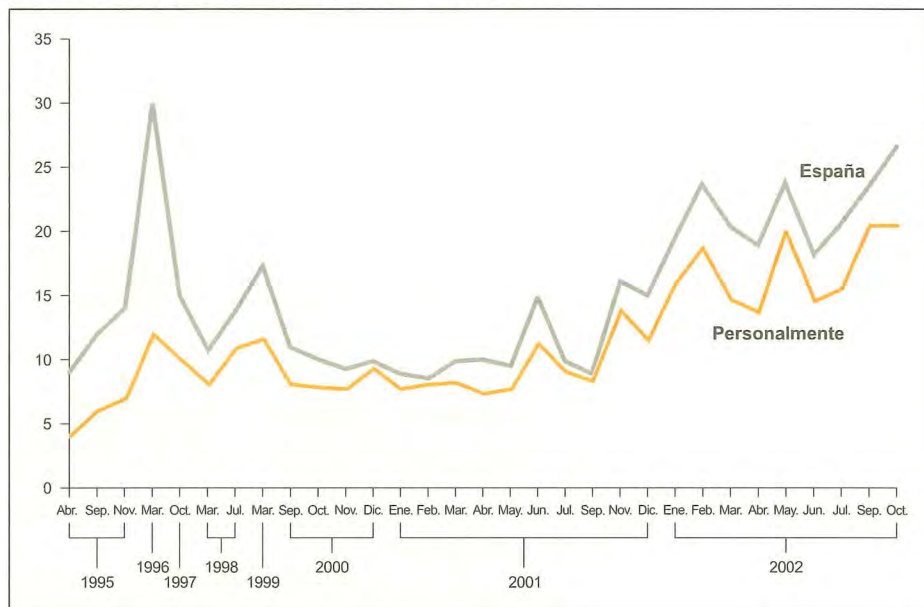
Las conocidas como encuestas o estudios de victimización han experimentado un auge apreciable en los últimos años a escala nacional e internacional, reflejo del protagonismo creciente de la inseguridad en los países desarrollados, aun en aquellos que tradicionalmente habían sufrido bajos índices de delitos. Además de las preguntas específicas que cada cierto tiempo dedican los Barómetros mensuales al tema de la inseguridad ciudadana, el Centro de Investigaciones Sociológicas ha publicado dos amplios estudios sobre seguridad ciudadana y victimización en nuestro país: el *Estudio 2.200* (CIS, diciembre 1995-enero 1996) y el *Estudio 2.315* (enero-febrero 1999). A escala internacional, hay que destacar el programa *International Crime Victimization Survey* (ICVS), una encuesta realizada en 17 países industrializados y cuya última entrega corresponde al año 2000².

Un primer acercamiento muy general a la evolución del sentimiento de inseguridad en nuestro país lo encontramos en el gráfico 1, donde se recogen los porcentajes correspondientes al ítem “Inseguridad ciudadana” en la pregunta que de manera sistemática se hace en los Barómetros mensuales del CIS acerca de los temas que más preocupan a los españoles. Se

¹ Balandier, G., *El desorden*, Gedisa, Barcelona, 1989, p. 191.

² Puede consultarse en www.unicri.it/icvs/publications/index_pub.htm.

Gráfico 1 – Evolución de la consideración de la inseguridad ciudadana como un problema para la sociedad española o personalmente. En porcentaje. 1995-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, varios estudios.

trata de una cuestión que había mantenido un perfil muy bajo en los últimos años (en torno al 10% de los entrevistados lo consideraba un problema para la sociedad española o personalmente) y que ha adquirido una tendencia ascendente desde mediados de 2001, muy marcada, curiosamente, a partir de septiembre, el mes en el que los atentados de las Torres Gemelas estremecieron al mundo entero.

En una reciente encuesta publicada a finales de septiembre de 2002 en el diario *ABC*, la inseguridad ciudadana escalaba hasta el tercer puesto entre los problemas más importantes, con un 31,1% de menciones, sólo por detrás del paro (71,3%) y del terrorismo (60,6%). El protagonismo creciente de la inseguridad en la opinión pública queda aún más resaltado al comprobar que, según esta última encuesta, ocupa el segundo lugar entre las principales preocupaciones de los ciudadanos de la mayoría de las comunidades autónomas, con porcentajes muy elevados en el caso de Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña (tabla 1).

En el ámbito de la percepción –también en el de la criminalidad– la inseguridad ciudadana es un fenómeno que se manifiesta con mucha mayor intensidad en las grandes aglomeraciones urbanas. Un reciente estudio del Grupo Gallup España, titulado *Inseguridad ciudadana e inmigración* y elaborado a partir de una encuesta realizada en abril de 2002, señala que

Tabla 1 – Problemas más importantes según comunidad autónoma. En porcentaje. 2002

| | Andalucía | Cataluña | Madrid | C. Valenciana | Galicia | País Vasco | Resto |
|--------------------------|-----------|----------|--------|---------------|---------|------------|-------|
| El paro | 76,3 | 55,1 | 61,5 | 61,7 | 62,5 | 73,0 | 73,8 |
| La inseguridad ciudadana | 26,1 | 37,3 | 45,3 | 37,8 | 18,2 | 22,7 | 28,9 |
| El terrorismo, ETA | 19,2 | 30,7 | 32,1 | 36,8 | 7,0 | 63,1 | 16,2 |
| La inmigración | 21,4 | 38,1 | 31,9 | 21,3 | 2,7 | 12,5 | 20,5 |
| Las drogas | 22,2 | 12,8 | 14,2 | 16,6 | 15,6 | 9,5 | 13,5 |
| La vivienda | 7,5 | 7,0 | 11,5 | 3,0 | 7,2 | 14,0 | 10,0 |
| La enseñanza | 9,1 | 3,7 | 6,9 | 12,9 | 14,7 | 1,9 | 8,7 |
| La sanidad | 8,4 | 7,3 | 6,6 | 7,7 | 7,3 | 3,9 | 8,1 |

Fuente: ABC, 23 de septiembre de 2002.

mientras entre los residentes en las ciudades de Madrid y Barcelona el porcentaje de quienes manifiestan temor a andar de noche por las inmediaciones de su domicilio se eleva hasta el 43%, esta cifra se va reduciendo a medida que disminuye el tamaño de la población, hasta alcanzar el 19% en las poblaciones de menos de 10.000 habitantes³.

Volviendo al gráfico 1, es interesante constatar que a lo largo de toda la serie temporal el porcentaje de quienes lo consideran un problema de la sociedad española es superior al de los que manifiestan que les afecta personalmente. En el mismo sentido, en la encuesta de ABC, a la pregunta por la evolución de la seguridad ciudadana en los últimos dos o tres años en la comunidad autónoma, en todas ellas el porcentaje de quienes piensan que ha empeorado es inferior al de los que creen lo mismo a nivel nacional; significativamente, sólo en el caso de Madrid los porcentajes son casi iguales. Es en esta misma comunidad donde se halla más extendida la opinión de que la seguridad ciudadana ha empeorado: dos de cada tres encuestados así lo piensan.

Tabla 2 – Percepción sobre la evolución de la inseguridad ciudadana en España y en la ciudad/comunidad autónoma de residencia en los últimos tres años. En porcentaje. 1995-2002

| | España | | | Ciudad/comunidad autónoma | | |
|----------------------------------|--------|------|------|---------------------------|------|------|
| | 1995 | 1999 | 2002 | 1995 | 1999 | 2002 |
| Ha mejorado | 20,3 | 26,5 | 11,6 | 24,6 | 27,3 | 12,1 |
| Ha permanecido más o menos igual | 34,5 | 42,7 | 31,6 | 36,4 | 51,2 | 38,1 |
| Ha empeorado | 41,3 | 24,9 | 54,6 | 36,4 | 17,9 | 47,4 |
| No sabe/No contesta | 3,9 | 5,9 | 2,1 | 2,6 | 3,6 | 2,4 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; CIS, *Estudio 2.315*, 1999; y ABC, 23 de septiembre de 2002.

³ Véase www.gallup.es/encu/barometro/inseguri/inseguri.htm.

En las encuestas del CIS de 1995 y 1999 se hacía exactamente la misma pregunta, lo que nos permite construir una serie sobre este indicador tan relevante (tabla 2). La notable reducción que se produjo entre 1995 y 1999 en el porcentaje de quienes opinaban que la seguridad ciudadana había empeorado en los últimos tres años (pasó de un 41,3% a un 24,9%) se ha visto superada en sentido contrario entre 1999 y 2002, al alcanzar en este último año un 54,6% la proporción de quienes tienen una opinión negativa sobre la evolución de la seguridad ciudadana.

1.1 Disonancias entre la percepción social y la realidad de los registros

A la hora de analizar la sensibilidad pública ante la inseguridad ciudadana es necesario preguntarse por el tipo de situaciones concretas con las que se la asocia, ya que parece lógico pensar que la evolución de esos tipos de delito guarde una cierta relación con la evolución de dicha sensibilidad. La tabla 3 es muy ilustrativa a este respecto. El ítem más citado, tanto en el número de respuestas total como en las menciones en primer lugar, es la venta de drogas en la calle, seguido a cierta distancia de atracos o asaltos con armas y violaciones o abusos sexuales. El terrorismo, que ocupa el segundo lugar en las primeras menciones, desciende hasta el cuarto puesto en el total. Obtienen también porcentajes significativos los robos

Tabla 3 – Problemas o situaciones que más se asocian con la inseguridad ciudadana. En porcentaje. 1999

| | Primer lugar | Segundo lugar | Tercer lugar | Total |
|--------------------------------------|--------------|---------------|--------------|-------|
| Terrorismo | 19,3 | 5,4 | 4,8 | 29,5 |
| Venta de drogas en la calle | 24,8 | 17,7 | 9,4 | 51,9 |
| Atracos o asaltos con armas | 17,4 | 15,3 | 9,8 | 42,5 |
| Violaciones o abusos sexuales | 10,7 | 16,3 | 12,2 | 39,2 |
| Agresiones físicas | 5,4 | 9,3 | 9,3 | 24,0 |
| Intimidaciones y amenazas | 2,1 | 4,3 | 5,3 | 11,7 |
| Robos en domicilios o locales | 6,3 | 10,2 | 12,0 | 28,5 |
| Robos de vehículos | 1,2 | 3,5 | 5,0 | 9,7 |
| Tirones de bolsos | 2,3 | 3,1 | 4,5 | 9,9 |
| Robo de bolso o cartera | 1,4 | 2,5 | 4,1 | 8,0 |
| Actos de gamberrismo o vandalismo | 4,6 | 6,1 | 11,5 | 22,2 |
| Fraudes y estafas | 1,4 | 1,9 | 4,4 | 7,7 |
| Presencia de inmigrantes extranjeros | 0,3 | 0,4 | 0,8 | 1,5 |
| N.S. | 2,1 | 3,1 | 5,2 | 10,4 |
| N.C. | 0,6 | 1,0 | 1,8 | 3,4 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

Tabla 4 – Delitos respecto a los que el entrevistado siente más temor de que puedan ocurrirle. En porcentaje. 1999

| | Primer lugar | Segundo lugar | Tercer lugar | Total |
|---|--------------|---------------|--------------|-------|
| Atraco (robo con violencia o amenaza) | 31,9 | 12,1 | 9,8 | 53,8 |
| Robo del bolso, cartera | 2,9 | 4,5 | 4,0 | 11,4 |
| Tirón | 1,9 | 3,3 | 3,0 | 8,2 |
| Robo en vivienda o local | 13,9 | 19,4 | 13,4 | 46,7 |
| Sustracción de objetos en vehículo (radiocasete, bolso, maletas...) | 2,2 | 3,3 | 3,4 | 8,9 |
| Robo de vehículo | 2,8 | 5,6 | 6,1 | 14,5 |
| Estafa o timo | 2,4 | 4,2 | 4,8 | 11,4 |
| Amenazas, intimidaciones | 4,2 | 8,3 | 9,6 | 22,1 |
| Agresión personal (no sexual) | 11,0 | 14,6 | 10,9 | 36,5 |
| Agresión sexual | 17,5 | 8,8 | 6,0 | 32,3 |
| Actos de gamberrismo o vandalismo | 3,3 | 6,1 | 11,3 | 20,7 |
| Abusos o coacciones por parte de agentes de la autoridad | 1,8 | 2,6 | 4,6 | 9,0 |
| Otras respuestas | 0,8 | 0,7 | 1,0 | 2,5 |
| N.S. | 2,7 | 5,1 | 9,3 | 17,1 |
| N.C. | 0,6 | 1,4 | 2,7 | 4,7 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

en domicilios o locales, las agresiones físicas y los actos de gamberrismo o vandalismo.

Estos datos se completan con los de la tabla 4, en la que aparecen los delitos respecto a los cuales el entrevistado siente más temor de que pudieran ocurrirle a él. Aquí se destacan claramente cuatro situaciones: el atraco (robo con violencia o amenaza), el robo en vivienda o local, la agresión personal y la agresión sexual. Por tanto, son los ataques a la integridad física (que incluye tanto el propio cuerpo como el hogar, como “apéndice” del mismo) los más temidos, por ser los que atentan contra el orden más íntimo y básico. En el mismo sentido cabe interpretar la importancia que se concedía a la venta de drogas en la calle en la pregunta anterior. Más allá de la peligrosidad objetiva que pueda suponer esa actividad, es su visibilidad insoslayable y la ocupación del espacio público de tránsito o de recreo, del espacio donde se desarrolla de manera obligada nuestra vida cotidiana, lo que provoca la sensación de amenaza.

Para valorar la correlación que existe entre la evolución objetiva de la criminalidad y la de la percepción ciudadana de inseguridad hemos elaborado la tabla 5. Partiendo de los tipos de delito más mencionados en las dos tablas anteriores, en las dos primeras columnas se recogen los resultados de los citados estudios del CIS a la pregunta de si se conocen perso-

Tabla 5 – Comparación entre las personas que afirman que algún/os familiar/es o conocido/s suyos han sido víctimas durante el último año de algunos delitos (en porcentaje) y el número de delitos conocidos de cada ítem. 1995-1999

| | Víctimas de delitos (%) | | Delitos conocidos | |
|---|-------------------------|------|-------------------|---------|
| | 1995 | 1999 | 1995 | 1999 |
| Atraco (robo con violencia o amenaza), tirón | 42,1 | 13,7 | 87.254 | 100.716 |
| Robo del bolso, cartera, etc. | 28,3 | 11,9 | 99.353 | 83.476 |
| Robo en vivienda o local | 22,5 | 10,3 | 223.177 | 239.896 |
| Sustracción de objetos en vehículo (radiocasete, bolso, etc.) | 10,8 | 16,7 | 196.860 | 192.226 |
| Robo de vehículo | 19,0 | 7,4 | 98.847 | 138.961 |
| Amenazas, intimidaciones | 3,2 | 4,4 | 18.432 | 16.122 |
| Agresión personal | 3,9 | 5,1 | 9.740 | 12.156 |
| Agresión sexual | 7,3 | 0,6 | 4.778 | 5.856 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; CIS, *Estudio 2.315*, 1999; y Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años.

nas cercanas (familiares o amigos) que hayan sufrido dichos delitos; en las dos columnas siguientes se ha consignado el número de delitos conocidos en 1995 y en 1999 según la misma tipología. La comparación de la evolución de ambos indicadores es bien elocuente: la considerable reducción que se aprecia en prácticamente todos los ítems de las encuestas de victimización no se corresponde en absoluto con la evolución de la estadística de delitos conocidos; en la mayoría de los ítems la variación es de signo inverso en un indicador respecto al otro.

Tabla 6 – Probabilidad de ser víctima de un delito en el barrio en el que vive. Escala de 1 (muy poco) a 10 (mucho). 1995-1999

| | 1995 | 1999 |
|--|------|------|
| Atraco (robo con violencia o amenaza) | 4,62 | 3,31 |
| Robo del bolso, cartera, etc. | 4,84 | 3,42 |
| Tirón | 4,72 | 3,27 |
| Robo en vivienda o local | 4,63 | 3,93 |
| Sustracción de objetos en el vehículo (radiocasete, bolso, etc.) | 6,00 | 4,40 |
| Robo de vehículo | 4,80 | 3,73 |
| Estafa, timo | 3,20 | 2,84 |
| Amenazas, intimidaciones | 3,26 | 2,81 |
| Agresión personal | 3,21 | 2,72 |
| Agresión sexual | 2,66 | 2,23 |
| Actos de gamberrismo o vandalismo | 5,14 | 4,29 |
| Abusos o coacción por parte de los agentes de la autoridad | 2,21 | 1,95 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

Las mismas disonancias se aprecian cuando se pregunta a los entrevistados por la posibilidad de que ellos mismos puedan ser víctimas en su barrio de diferentes delitos (tabla 6). Al comparar la evolución de las respuestas a esta pregunta en el período 1995-1999 con la de los delitos conocidos que se recogen en la tabla anterior comprobamos nuevamente que mientras que la percepción acerca de la posibilidad de ser objeto de delito se reduce en todos los ítems considerados, en varios de ellos el número de delitos conocidos aumenta: es el caso del atraco-tirón, el robo en vivienda o local, el robo de vehículo, la agresión personal o la agresión sexual.

1.2 Otros factores de la inseguridad ciudadana

Al analizar, por tanto, la percepción social de la inseguridad ciudadana hemos de tener en cuenta otros factores. En primer lugar, hay que destacar la apreciable influencia que en la sensación de inseguridad tienen algunas situaciones que no están tipificadas como delitos, pero que condicionan notablemente la vida cotidiana en el entorno vital más inmediato, en el barrio. "¿Cuáles son los factores de la inseguridad actual? Comencemos por alejarnos de una aproximación jurídica. A las personas les preocupa el poder llevar a cabo normalmente su vida cotidiana y por ello utilizan más las categorías ligadas a esta vida que las que aparecen en los manuales de derecho. El ciudadano no razona en términos jurídicos, aunque el derecho y la moral se superponen. Tras la inseguridad está lo que amenaza el orden social ordinario, es decir, nuestras actividades y las de las personas cercanas a nosotros. Las estadísticas oficiales –las del Instituto Nacional de Estadística, de la policía o de la gendarmería– no recogen necesariamente estos hechos. Pero no por ello son menos reales"⁴.

Ya nos hemos referido anteriormente de manera expresa a la venta de drogas a pequeña escala como un potente factor generador de inseguridad subjetiva. En la tabla 7 se recoge la percepción de los entrevistados respecto a la frecuencia con que en su barrio se producen algunas de esas situaciones: actos de gamberrismo y vandalismo, suciedad en los espacios públicos, ruidos, reyertas, prostitución, etc. En todos los ítems se registra un descenso, que en algunos casos es muy significativo, del porcentaje de quienes afirman que en su barrio se dan con mucha o bastante frecuencia esas situaciones. Esta reducción coincide con la registrada en los indicadores de victimización analizados anteriormente.

A diferencia de lo que ocurre con las estadísticas de delitos, al menos para el caso de Madrid, sí se aprecia una correspondencia entre la evolución de la percepción ciudadana de la inseguridad y la de las denuncias de

⁴ Roche, S., *Insécurité et libertés*, Seuil, París, 1994, extractos publicados en *Les incivilités*, La documentation Française, n. 836, p. 27.

Tabla 7 – Frecuencia con la que se producen en su barrio algunas situaciones asociadas a la sensación de inseguridad. En porcentaje. 1995-1999

| | Mucha/Bastante | | Poca/Prácticamente nunca | |
|--|----------------|------|--------------------------|------|
| | 1995 | 1999 | 1995 | 1999 |
| Venta de drogas a pequeña escala (camellos) | 37,9 | 22,8 | 50,1 | 67,2 |
| Prostitución | 9,1 | 3,6 | 80,2 | 88,3 |
| Actos de gamberrismo o vandalismo (daños en el mobiliario urbano, fachadas, etc.) | 40,2 | 25,2 | 58,3 | 72,8 |
| Venta de alcohol a menores | 29,0 | 23,9 | 52,5 | 63,3 |
| Comportamientos manifiestamente racistas o xenófobos | 12,2 | 8,1 | 79,4 | 83,8 |
| Suciedad, falta de salubridad pública | 35,4 | 20,9 | 63,6 | 77,2 |
| Ruidos o alteraciones de la convivencia producidos por bares, discotecas, locales de alterne, etc. | 17,9 | 14,2 | 80,9 | 83,9 |
| Explotación de niños para la mendicidad | 5,9 | 3,2 | 88,4 | 94,1 |
| Escándalos y riñas callejeras | 15,0 | 11,0 | 83,2 | 86,8 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

la Policía Municipal respecto a las situaciones que estamos comentando. Como se observa en la tabla 8, entre 1997 y 1999 se reduce significativamente el número de intervenciones de la Policía Municipal en lo que se refiere a tráfico de drogas y venta de alcohol a menores, se mantiene en ruidos de locales de espectáculos públicos y aumenta en suciedad en espacios públicos y en mendicidad infantil. La evolución en el período 2000-2002 vuelve a poner de manifiesto la mayor correlación de este indicador con la percepción ciudadana de la inseguridad, ya que en este lapso, en el que ha aumentado la sensación de inseguridad, también lo han hecho –en algunos casos de manera muy apreciable– las actuaciones de la Policía Municipal en todos los ítems considerados, con la única excepción de las detenciones por tráfico de drogas.

El breve análisis realizado hasta aquí nos permite entrever la complejidad de los mecanismos y factores que influyen en la percepción ciudadana de la inseguridad. Como consideración final, se puede afirmar que la rea-

Tabla 8 – Evolución de diversas actuaciones de la Policía Municipal de Madrid. 1997-2002

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Detenciones por tráfico de drogas | 481 | 357 | 235 | 235 | 158 | 206 |
| Venta de alcohol a menores | 67 | 13 | 8 | 27 | 32 | 76 |
| Suciedad en espacios públicos | 9.157 | 7.991 | 11.034 | 10.585 | 13.048 | 14.184 |
| Inspección de locales de espectáculos públicos | 1.089 | 901 | 1.088 | 1.122 | 800 | 1.350 |
| Mendicidad infantil | 91 | 54 | 115 | 75 | 34 | 228 |

Fuente: Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.

lidad se percibe muy condicionada por la sensación previa de inseguridad y por otros factores más amplios de inseguridad, entre los que podemos destacar la situación laboral y económica y el terrorismo. Como ya hemos señalado, en 1995 se registraron menos delitos que en 1999 en todas las categorías y, sin embargo, la sensación de inseguridad era muy superior. Al interpretar estos datos hay que tener en cuenta que la encuesta de 1999 se realizó durante la tregua de ETA, lo que liberaba de tareas de protección a un número considerable de agentes que podían estar en la calle. También coincidió con la puesta en marcha de la policía de proximidad. Por otra parte, 1999 fue un muy buen año desde el punto de vista económico y laboral. En el estudio del Grupo Gallup España citado anteriormente se señala que las series sobre la percepción de inseguridad elaboradas desde 1970 muestran que existe cierta correlación con la coyuntura económica de cada momento y que esta correlación parece haberse intensificado en las dos últimas décadas.

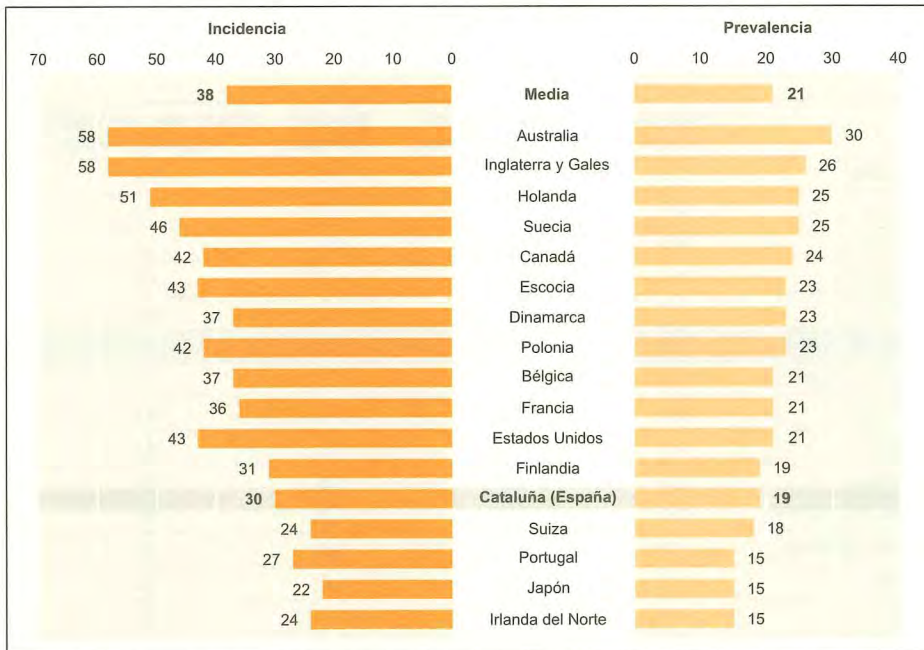
En la cita con la que iniciábamos este epígrafe, Georges Balandier, al establecer la diferencia entre la violencia objetiva y la conciencia de la violencia, señalaba respecto a esta última dos elementos importantes que muy difícilmente pueden recoger las estadísticas de delitos: la intensidad de la violencia y los cambios rápidos en los modos de la acción violenta. Esta apreciación resulta especialmente pertinente para explicar lo acaecido en nuestro país en los últimos años.

Por un lado, se han empezado a producir sucesos caracterizados por el uso de una violencia brutal y gratuita y que han adquirido una notable repercusión pública. En la mayor parte de los casos, se alude a la instalación en nuestro país de mafias o grupos de sicarios de otros países para explicar este proceso. Por otro, asistimos a la aparición de nuevos modos de la acción violenta y delictiva, que se distinguen por una mayor espectacularidad y osadía (“alunizajes”, robo de joyerías con grandes mazas a plena luz del día, etc.), una espectacularidad y osadía que adquieren un mayor impacto y visibilidad social gracias al seguimiento que los medios de comunicación suelen hacer de esos sucesos. La potencia configuradora y presencializadora de los medios de comunicación en este ámbito es enorme. Los ataques terroristas de Nueva York y, más recientemente, de Bali y Kenia ponen de manifiesto dicha capacidad. “La violencia moderna está en el escenario, lo cual aumenta evidentemente su visibilidad. Habiéndose hecho más visible, aparece en expansión, por consiguiente, más contagiosa, da la impresión de engendrarse a sí misma, multiplicarse por metamorfosis. Se adivina, se ve, se experimenta en la calle, en los lugares públicos, en las rutas y hasta en reductos de la vida privada donde su irrupción es temida. Por la imagen mediática, la de las informaciones, la de las ficciones violentas, invade las conciencias y el imaginario individual”⁵.

⁵ Balandier, G., *op. cit.*, p. 191.

Por último, un aspecto al que no se suele aludir, pero que creemos que tiene una influencia cada vez mayor en la sensación de inseguridad entre los ciudadanos, es la configuración de muchos de los nuevos barrios de las ciudades. Predominan las urbanizaciones cerradas, las hileras de adosados y los grandes bloques en altura exentos, en un espacio con calles amplias y a menudo vacías, porque para ir al trabajo, acudir al médico, disfrutar del ocio o hacer la compra es casi obligado utilizar el coche o el transporte público. En esta ciudad dispersa lo primero que se define es el lugar que ocupará en el futuro barrio el hipermercado correspondiente, lo que desanima a la instalación de pequeños comercios en las calles que no estén en las cercanías del centro comercial. La falta de vitalidad económica y comercial y, en consecuencia, de tránsito, hace que aumente la sensación de inseguridad y que disminuya el control social del espacio público⁶.

Gráfico 2 – Tasa de incidencia y tasa de prevalencia de los delitos considerados por países. 1999



Nota: Se entiende por tasa de incidencia el número de delitos por cada 100 entrevistados y por tasa de prevalencia, el porcentaje de entrevistados que han sido víctimas de al menos un delito. Los datos de Suiza para las incidencias son estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Kesteren, J. N. van, Mayhew, P. y Nieuwbeerta, P., *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, en www.unicri.it/icvs/publications/pdf_files/key2000i/index.htm.

⁶ Véase Fundación Encuentro. CECS, “Estructura urbana y procesos de exclusión”, *Informe España 2001*, Madrid, 2001, p. 313-357.

1.3 Contrastes en la comparación internacional

Las preguntas de las encuestas que hemos analizado en el epígrafe anterior son similares a las que se hacen en la ICVS, estudio en el que –como ya hemos comentado– participan 17 países industrializados. Nuestro país se ha incorporado recientemente –sólo a partir de la última encuesta– a este proyecto internacional y lo ha hecho de una forma particular. Los datos de España se refieren exclusivamente a Cataluña, por lo que su representatividad sobre el conjunto nacional puede ser cuestionada. Llama la atención que en el sumario de organizaciones que coordinan y financian la encuesta en la mayoría de los países figure el Ministerio de Justicia o el de Interior del Gobierno central.

Cataluña se sitúa entre los territorios en los que sus habitantes afirman haber sufrido un menor número de delitos, por debajo de países habitualmente considerados mucho más seguros que España, como, por ejemplo, Holanda, Suecia o Finlandia (gráfico 2). La desagregación por los delitos estudiados en la encuesta (tabla 9) muestra que sólo en el robo en el inte-

Tabla 9 – Tasa de victimización en algunos delitos por países. 1999

| | Robo de coches | Sustracción en el interior de vehículos | Robo en viviendas | Atraco, robo con violencia y agresión sexual |
|--------------------|----------------|---|-------------------|--|
| Australia | 2,1 | 7,3 | 6,6 | 4,1 |
| Bélgica | 0,8 | 4,1 | 4,1 | 1,8 |
| Canadá | 1,6 | 6,1 | 4,4 | 3,4 |
| Dinamarca | 1,4 | 4,4 | 4,2 | 2,3 |
| Escocia | 1,0 | 5,6 | 3,2 | 3,4 |
| Cataluña (España) | 0,5 | 6,4 | 1,9 | 1,5 |
| Estados Unidos | 0,5 | 7,1 | 3,8 | 1,9 |
| Finlandia | 0,5 | 3,4 | 1,2 | 3,2 |
| Francia | 1,9 | 6,2 | 2,3 | 2,2 |
| Holanda | 0,5 | 4,8 | 3,6 | 2,0 |
| Inglaterra y Gales | 2,6 | 8,0 | 5,2 | 3,6 |
| Irlanda del Norte | 1,5 | 3,3 | 2,5 | 2,4 |
| Japón | 0,1 | 1,8 | 1,8 | 0,4 |
| Polonia | 1,7 | 9,0 | 3,1 | 2,8 |
| Portugal | 1,2 | 6,4 | 2,5 | 1,4 |
| Suecia | 1,6 | 6,6 | 2,3 | 2,2 |
| Suiza | 0,4 | 2,1 | 2,7 | 2,1 |
| Media | 1,2 | 5,5 | 3,3 | 2,4 |

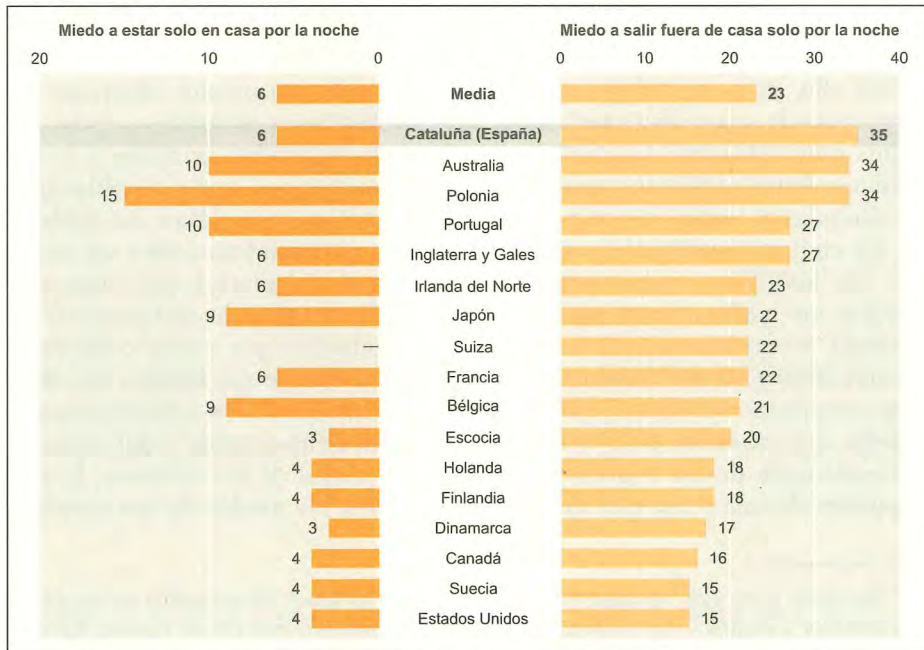
Nota: Se define la tasa de victimización como el porcentaje de personas que han sido víctimas de un delito sobre el total de los encuestados, excepto en el caso de robo de vehículos y sustracción en el interior del vehículo, que se refiere a los entrevistados propietarios de vehículos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Kesteren, J. N. van, Mayhew, P. y Nieuwbeerta, P., *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, en www.unicri.it/icvs/publications/pdf_files/key2000/index.htm.

rior de vehículos Cataluña supera la media, aunque tampoco en este caso se halla entre los participantes con la tasa más alta. En los otros tres casos se sitúa en la parte baja de la escala.

El análisis que hemos llevado a cabo a lo largo de todo este epígrafe dedicado a la sensibilidad social ante la inseguridad ciudadana nos permite “encajar” los resultados del gráfico 3. Paradójicamente, la baja tasa de victimización que acabamos de comentar respecto a Cataluña coincide con que los entrevistados en este territorio son los que en mayor proporción tienen miedo a salir de casa solos por la noche, es decir, los que manifiestan una mayor sensación de inseguridad. Aunque con menos intensidad, esta contradicción también se percibe cuando se les pregunta si tienen miedo a estar solos en casa por la noche. Respecto a estas llamativas diferencias, en la exposición de los resultados de la encuesta se señala: “Al igual que ocurría en anteriores ediciones de la ICVS, el indicador de seguridad en la calle no está relacionado de una manera consistente con los niveles de delitos de ‘contacto’ (atracos, abusos sexuales, agresiones y amenazas). En Cataluña y Portugal, por ejemplo, el riesgo es menor pero el temor a salir a la calle por la noche es más alto que en Canadá y Suecia, donde el

Gráfico 3 – Entrevistados que manifiestan tener miedo a estar solos en casa por la noche y a salir solos de casa por la noche. En porcentaje. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Kesteren, J. N. van, Mayhew, P. y Nieuwbeerta, P., *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, en www.unicri.it/icvs/publications/pdf_files/key2000i/index.htm.

riesgo de sufrir delitos de 'contacto' es mayor. Una de las implicaciones de la ausencia de una más estrecha relación entre ansiedad y riesgos es que el temor a salir a la calle por la noche puede estar influido por presiones 'culturales' específicas, tales como la manera en que los medios de comunicación presentan los delitos violentos"⁷.

2. Evolución de la criminalidad

Las memorias del Poder Judicial y de la Fiscalía son la fuente en principio más competente para cuantificar la delincuencia. Supuesto que delito o falta es toda aquella conducta penada en derecho para su autor, bien porque cause daño a un tercero o porque resulte peligrosa o atentatoria para un bien común a juicio de los legisladores, sólo los jueces son competentes para sentenciar la existencia de un delito o falta y responsabilizar al autor. En buena lógica, bastaría con restar del número de delitos denunciados y en principio registrados como tales por la policía el número de procedimientos sobreseídos y de sentencias no condenatorias. Pero, dado el desfase temporal y las duplicidades en la contabilidad judicial (por diligencias abiertas en distintos juzgados por diferentes perjudicados en el mismo hecho, por comunicaciones y diligencias de traslado entre órganos o bien por ampliación de diligencias judiciales, etc.), la correlación de la estadística judicial con la delictiva resulta imposible⁸.

Por ello, para contabilizar los delitos y medir los niveles objetivos de riesgo para la seguridad ciudadana, las estadísticas más fiables son las de delitos conocidos por los distintos cuerpos de seguridad estatales y autonómicos. Éstos registran tanto los hechos denunciados como punibles por los ciudadanos como los que los agentes detectan en su labor de vigilancia. La vigilancia policial se ejerce sobre todo en las infracciones sin víctimas. En los delitos con víctimas se espera, por lo general, que éstas denuncien los hechos, para evitar una vigilancia demasiado intrusiva en lo personal. Se presupone que son los damnificados los que mejor conocen y pueden denunciar las conductas lesivas contra ellos y sus bienes. No obstante, es preciso reconocer que las denuncias también "son construcciones sociales que traducen a la vez la presión de la delincuencia y del crimen, la importancia de los contenciosos (sucesos) a ojos de las víctimas, la anticipación de una respuesta de las autoridades y los modos de apreciación

⁷ Kesteren, J. N. van, Mayhew, P. y Nieuwbeerta, P, *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/icvs/publications/pdf_files/key2000i/index.htm, p. 81.

⁸ Esta divergencia metodológica se explica con más amplitud en Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, *Boletín Criminológico*, n. 2, julio-agosto de 1994, en www.uma.es/estudios/propias/criminologia/Publicaciones/Boletin/2.pdf.

que intervienen en el registro de la denuncia por parte de la policía (registro policial)”⁹.

Al interpretar los datos policiales hemos de considerar, por ello, algunas salvedades:

- Evidentemente, la mayoría de los ciudadanos –legos en derecho– pueden equivocarse cuando denuncian haber sido víctimas de un delito, si esa conducta, aunque sea lesiva, no cumple los requisitos legales para ser delictiva.

- No siempre es posible descontar los efectos que tienen en las series estadísticas las modificaciones en la calificación legal de las conductas y la responsabilidad penal de sus autores o la tipificación de nuevos delitos. Un buen ejemplo reciente es la nueva Ley del Menor. El cambio en el tratamiento penal de los menores y en la edad de plena responsabilidad penal hace disminuir los datos registrados de hurto en comercios o vehículos. Son delitos o faltas de las que los autores son muchas veces menores o declaran serlo. Pero ese cambio en la calificación penal de los hechos no significa por sí mismo una disminución de esas conductas y de la inseguridad de sus víctimas. Como veremos, en ciertos tipos de conducta punibles son tantas las consideradas delitos como las consideradas faltas penales y que se recogen en cuentas separadas. Un ejemplo de lo contrario es la sustracción de menores por sus padres, tipificada como nuevo delito.

- Con todo, lo que más dificulta el conocimiento objetivo del nivel de criminalidad es que no siempre se denuncian los delitos sufridos. Denunciar requería hasta hace poco un tiempo y esfuerzo desproporcionado en la mayoría de los delitos menores, los más comunes. La baja tasa de esclarecimiento individualizado de estos delitos menores y el que la víctima no suela tener noticia posterior del resultado de su denuncia, aunque sí se llegue a identificar y penar al autor, son factores que desincentivan la denuncia de estos hechos. El sistema penal trata más de proteger el bien común disuadiendo del delito con el castigo a los posible autores que de reparar los daños individuales que éste ha causado.

En las encuestas del CIS (tabla 10) se aprecia que rondan la mitad o la superan los delitos no denunciados. Y la razón que aducen más de la mitad de las víctimas es la inutilidad de hacerlo. En realidad, puede ser una excusa para justificar la propia pereza de no tomarse la molestia de denunciar. La alta tasa de denuncia de los robos de coches o en viviendas y locales se explica en gran medida por las exigencias de las compañías aseguradoras para proceder al pago de los daños. Pero también es cierto que la tasa de esclarecimiento de los delitos contra el patrimonio –el 86,3% del total registrado en el año 2002– es muy baja (17,7%) comparada con la de

⁹ Lagrange, H., “Crime et conjuncture socio-économique”, *Revue française de sociologie*, n. 42-1, 2001, p. 61.

Tabla 10 – Evolución del número de personas que han sufrido algún delito y no lo han denunciado. En porcentaje. 1995-1999

| | 1995 | | | 1999 | | |
|---|----------------------|-----------------------------|--|----------------------|-----------------------------|--|
| | Ha sufrido un delito | No ha denunciado ese delito | No ha denunciado porque no sirve para nada | Ha sufrido un delito | No ha denunciado ese delito | No ha denunciado porque no sirve para nada |
| Atraco | 4,2 | 56,4 | 60,9 | 1,6 | 56,5 | 49,4 |
| Robo del bolso, cartera, etc. | 6,4 | 40,3 | 69,0 | 2,6 | 40,3 | 42,9 |
| Tirón | 1,2 | 48,4 | 70,3 | 0,7 | 35,8 | 28,9 |
| Robo en vivienda o local | 3,8 | 29,3 | 64,3 | 2,3 | 24,3 | 45,4 |
| Robo del vehículo | 3,5 | 12,0 | 73,4 | 1,7 | 12,7 | 54,9 |
| Sustracción de objetos en vehículo | 11,1 | 56,5 | 72,3 | 4,7 | 56,4 | 55,8 |
| Eslafa, timo | 1,4 | 79,3 | 64,2 | 1,2 | 70,8 | 31,6 |
| Intimidaciones o amenazas | – | – | – | 1,8 | 70,7 | 39,1 |
| Agresión | 2,9 | 54,2 | 52,9 | 1,1 | 64,7 | 37,6 |
| Violación o abusos sexuales | 0,3 | 77,3 | 45,1 | 0,1 | 51,0 | 19,8 |
| Abuso o coacción por parte de agentes de la autoridad | 1,3 | 77,7 | 76,2 | 1,2 | 81,1 | 71,9 |
| Actos de gamberrismo o alteración de la convivencia ciudadana | 3,3 | 80,1 | 63,3 | 2,0 | 71,9 | 55,0 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; y CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

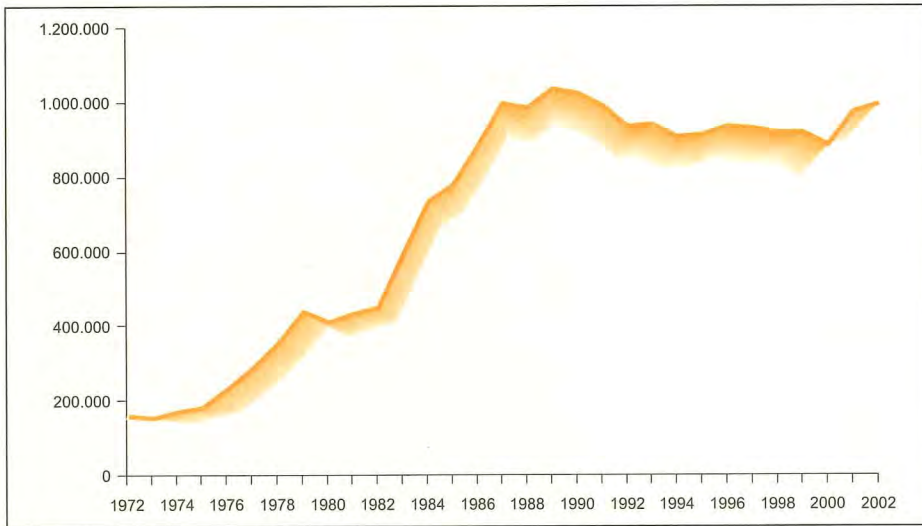
otros delitos más graves contra las personas y sus libertades: por encima del 84% en casi todos ellos.

2.1 Se rompe la tendencia de la última década

El gráfico 4 recoge la evolución de los delitos conocidos por la Policía Nacional y la Guardia Civil en España en el período 1972-2002¹⁰. En la década de los años noventa se puede apreciar una clara tendencia descendente en el número de delitos conocidos. De 1.021.050 en 1990 hasta

¹⁰ Al no contar con datos de las policías autónomas vasca (Ertzaintza) y catalana (Mossos d'Esquadra) para todos los años de la serie, hemos preferido utilizar sólo los datos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Somos conscientes, no obstante, de que tampoco así son datos completamente homogéneos, ya que durante años la suma de Policía Nacional y Guardia Civil refleja el total de los delitos, mientras que en la medida en que se han ido desplegando los cuerpos autonómicos (la Ertzaintza completó su despliegue en 1995, mientras que los Mossos d'Esquadra están en pleno proceso) dicha suma se va alejando del total real. A continuación recogemos los datos anuales de delitos conocidos por los cuerpos autonómicos a los que hemos podido acceder: Ertzaintza: 1998 (48.521), 1999 (43.734), 2000 (41.491), 2001 (43.223), 2002 (45.146); Mossos d'Esquadra: 1998 (24.455), 1999 (32.684), 2000 (37.409), 2001 (42.830).

Gráfico 4 – Evolución de los delitos conocidos por la Policía Nacional y la Guardia Civil. 1972-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; y datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y por la Dirección General de la Guardia Civil.

881.778 en el año 2000. En 2001 se trunca esa evolución positiva: los 972.398 delitos conocidos suponen un incremento superior al 10%. Los datos de 2002 (991.522) indican que ese repunte se consolida de momento como tendencia, aunque con un incremento anual mucho más moderado (2%) que en 2001. Ciudadanos y gobernantes tienen razones para sentirse más preocupados.

El Cuerpo Nacional de Policía presta servicio en las ciudades que tiene específicamente encomendadas. Sin límite legalmente fijado de población, suelen ser las de más de 50.000 habitantes. La Guardia Civil tiene encomendada la protección ciudadana en el resto del territorio, que incluye alrededor de un tercio de la población. En ambos casos, los tipos de delito –y muchas veces los delincuentes– son los mismos, por la facilidad de los desplazamientos, lo que ha borrado cualquier especificidad de delincuencia “rural”. Aunque la distribución de los delitos conocidos por ambos cuerpos de seguridad guarda la misma proporción en los grandes números, no ocurre lo mismo en la percepción de la inseguridad ciudadana, siendo –como ya hemos comentado en el apartado anterior– mucho mayor en las ciudades grandes que en los pueblos y ciudades más pequeñas.

Analizar la evolución de los delitos por tipo desde 1997 a 2002 (tabla 11) nos permite apreciar qué delitos han disminuido y cuáles han aumentado más allá de la tendencia general. No todos los tipos de delito influyen por igual en el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. El descenso

Tabla 11 – Evolución de los delitos conocidos por la Policía Nacional y la Guardia Civil por tipo. 1997-2002

| | 1997 | 2001 | 2002 | % variación 1997/2002 |
|---|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Delitos contra las personas | | | | |
| Asesinato | 144 | 105 | 110 | -23,6 |
| Lesiones | 9.464 | 8.728 | 9.870 | 4,3 |
| Riña tumultuaria | 815 | 500 | 508 | -37,7 |
| Homicidio doloso | 783 | 1.087 | 1.141 | 45,7 |
| Resto | 3.630 | 6.466 | 7.335 | 102,1 |
| Total | 14.836 | 16.886 | 18.964 | 27,8 |
| Delitos contra la libertad | | | | |
| Detención ilegal | 789 | 839 | 1.006 | 27,5 |
| Secuestro | 139 | 204 | 173 | 24,5 |
| Amenazas | 13.168 | 11.528 | 11.996 | -8,9 |
| Coacciones | 2.349 | 1.255 | 1.210 | -48,5 |
| Resto | 2.895 | 2.347 | 2.339 | -19,2 |
| Total | 19.340 | 16.173 | 16.724 | -13,5 |
| Delitos contra la libertad sexual | | | | |
| Agresión sexual | 2.579 | 2.233 | 2.244 | -13,0 |
| Agresión sexual con penetración | 1.094 | 1.219 | 1.382 | 26,3 |
| Abuso sexual | 1.525 | 1.687 | 1.703 | 11,7 |
| Abuso sexual con penetración | 143 | 162 | 137 | -4,2 |
| Resto | 1.622 | 1.605 | 1.648 | 1,6 |
| Total | 6.963 | 6.906 | 7.114 | 2,2 |
| Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico | | | | |
| Hurto | 69.754 | 104.620 | 119.254 | 71,0 |
| Robo con fuerza en las cosas | 229.790 | 268.025 | 262.008 | 14,0 |
| Robo con violencia/intimidación | 104.008 | 77.957 | 82.471 | -20,7 |
| Extorsión | 354 | 335 | 344 | -2,8 |
| Sustracción del interior del vehículo | 195.014 | 208.655 | 216.115 | 10,8 |
| Sustracción de vehículos | 133.330 | 113.927 | 109.690 | -17,7 |
| Resto | 56.441 | 77.941 | 66.059 | 17,0 |
| Total | 788.691 | 851.460 | 855.941 | 8,5 |
| Delitos contra la seguridad colectiva | | | | |
| Tráfico de drogas | 14.274 | 11.083 | 10.913 | -23,5 |
| Resto | 34.933 | 28.318 | 27.070 | -22,5 |
| Total | 49.207 | 39.401 | 37.983 | -22,8 |
| Delitos contra la administración de justicia | | | | |
| Quebrantamiento de condena | 626 | 1.900 | 2.647 | 322,8 |
| Evasión de establecimiento penitenciario | 35 | 48 | 30 | -14,3 |
| Resto | 2.739 | 3.115 | 3.293 | 20,2 |
| Total | 3.400 | 5.063 | 5.970 | 75,6 |

Sigue Tabla 11 – Evolución de los delitos conocidos por la Policía Nacional y la Guardia Civil por tipo. 1997-2002

| | 1997 | 2001 | 2002 | % variación 1997/2002 |
|--|----------------|----------------|----------------|--------------------------|
| Delitos contra el orden público | | | | |
| Atentado contra la autoridad/sus agentes/funcionarios públicos | 5.719 | 7.121 | 8.543 | 49,4 |
| Resistencia/desobediencia | 5.573 | 6.848 | 8.109 | 45,5 |
| Desórdenes públicos | 1.628 | 1.089 | 973 | -40,2 |
| Resto | 1.381 | 1.089 | 1.016 | -26,4 |
| Total | 14.301 | 16.147 | 18.641 | 30,3 |
| Otros delitos | 27.655 | 20.362 | 30.185 | 9,2 |
| Total delitos conocidos | 924.393 | 972.398 | 991.522 | 7,3 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 1997, 1998*; y datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y por la Dirección General de la Guardia Civil.

de los delitos por tráfico de drogas en el último sexenio (-23,5%) no debe ocultarnos el incremento también notable de los delitos contra las personas (27,8%). Hay muchos menos robos con violencia o intimidación (-20,7%) o de vehículos (-17,7%). En cambio, han aumentado un 45,7% los homicidios dolosos y un 71% los hurtos; también se han incrementado mucho los delitos más frecuentes: robos con fuerza en las cosas (14%) y sustracciones en el interior de los vehículos (10,8%). Resulta preocupante que también aumenten considerablemente (45,5%) los delitos de resisten-

Tabla 12 – Evolución de las faltas conocidas por la Policía Nacional y la Guardia Civil por tipo. 1997-2002

| | 1997 | 2001 | 2002 | % variación 1997/2002 |
|---|----------------|----------------|------------------|--------------------------|
| Contra las personas | | | | |
| Lesiones | 72.297 | 80.292 | 83.210 | 15,1 |
| Resto | 26.794 | 102.457 | 102.302 | 281,8 |
| Total | 99.091 | 182.749 | 185.512 | 87,2 |
| Contra el patrimonio y el orden socioeconómico | | | | |
| Hurto | 367.744 | 423.437 | 485.893 | 32,1 |
| Sustracción del interior del vehículo | 68.839 | - | - | - |
| Sustracción de vehículo | 7.535 | 8.226 | 9.127 | 21,1 |
| Resto | 184.758 | 304.685 | 311.802 | 68,8 |
| Total | 628.876 | 736.348 | 806.822 | 28,3 |
| Otras faltas | 73.986 | 13.593 | 14.896 | -79,9 |
| Total de faltas conocidas | 801.953 | 932.690 | 1.007.230 | 25,6 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario estadístico del Ministerio del Interior 1997, 1998*; y datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y por la Dirección General de la Guardia Civil.

cia o desobediencia a los agentes. Como indicador global, la tasa de delitos por 1.000 habitantes pasa de 23,5 en 1997 a 24,4 en 2002.

Además de la gravedad de los delitos, para valorar la seguridad ciudadana es también importante el número global de conductas delictivas o amenazadoras, más allá de su diferente clasificación jurídica. Junto a los delitos conocidos que recoge la tabla anterior, hemos de tener en cuenta las conductas registradas como faltas (tabla 12). Es especialmente relevante esa consideración por el gran número de faltas por lesiones y amenazas o por pequeños hurtos (hasta 300 euros). De hecho, el aumento de las faltas en el período 1997-2002 (un 25,6%) es más de tres veces superior al registrado en los delitos (7,3%). Esta disparidad se intensifica en el último año, ya que el número de faltas crece un 8% y el de los delitos un 2%.

2.2 Por debajo de la media europea en la delincuencia registrada

Al intentar enmarcar la situación española en el contexto europeo en lo que a delitos conocidos se refiere, nos encontramos la ya mencionada dificultad para las comparaciones de datos numéricos relativamente heterogéneos. Junto a las demás diferencias nacionales (demográficas, de renta y trabajo), el total de los delitos por países depende de su definición legal en cada Estado, que es sólo parcialmente coincidente, y de la amplitud de las competencias de los cuerpos de policía en cada Estado para registrar unas u otras infracciones penales o administrativas. Para percibir nuestra situación relativa en el marco europeo es más relevante comparar tendencias –a través de los porcentajes anuales de variación– que cifras absolutas o incluso tasas de delincuencia respecto a la población. Lamentablemente, los últimos datos comparados disponibles corresponden al año 2000. Vista la evolución de los dos últimos años en nuestro país, no nos queda más remedio que referirnos a esas cifras para reflejar una realidad que, incluso en las tendencias –al menos en lo que se refiere a nuestro país–, ha experimentado cambios significativos en los dos últimos años.

Según detalla la tabla 13, España ocupó una posición intermedia dentro del grupo de siete países en los que la delincuencia registrada descendió entre 1990 y 2000. Con una disminución del –9,6% en la tasa de delitos conocidos por 100.000 habitantes, nuestro país se situó por detrás de Irlanda (–16,4%), Italia (–11,8%) y Finlandia (–11,3%). Esta evolución contrasta con un aumento del 16,1% en el conjunto de la Unión Europea. La reducción más importante, según las cifras aportadas, se produjo en el año 2000, con una caída del 4% respecto a 1999.

Estos datos nos permiten apreciar que la seguridad ciudadana en nuestro país en 2000 era buena en términos comparativos. Con una tasa de 2.341 delitos por 100.000 habitantes, España ocupaba la penúltima posi-

Tabla 13 – Evolución de los delitos conocidos y de la población reclusa en la Unión Europea. 1990-2000

| | Delitos conocidos | | | Población reclusa | | |
|-----------------|-----------------------------|---------------|-----------------|-----------------------------|---------------|-----------------|
| | Tasa por 100.000 habitantes | Porcentaje de | | Tasa por 100.000 habitantes | Porcentaje de | |
| | 1990 | 2000 | variación 90/00 | 1990 | 2000 | variación 90/00 |
| Alemania (1) | 7.108,2 | 7.624,7 | 40,6 | 81,6 | 96,8 | 55,5 |
| Austria | 5.950,9 | 6.914,8 | 22,4 | 84,9 | 84,7 | 5,1 |
| Bélgica (2) | 3.553,4 | 8.288,4 | 140,1 | 65,8 | 83,3 | 30,2 |
| Dinamarca | 10.271,1 | 9.460,2 | -4,4 | 62,4 | 60,8 | 1,1 |
| España | 2.629,8 | 2.340,8 | -9,6 | 85,1 | 114,9 | 37,1 |
| Finlandia | 8.748,6 | 7.460,8 | -11,3 | 65,4 | 55,8 | -11,2 |
| Francia | 6.173,4 | 6.368,6 | 8,0 | 83,9 | 82,5 | 2,9 |
| Grecia (3) | 3.268,5 | 4.274,6 | 36,2 | 50,7 | 76,2 | 56,6 |
| Holanda | 7.067,2 | 7.398,4 | 11,5 | 46,3 | 87,3 | 100,1 |
| Irlanda | 2.499,5 | 1.940,1 | -16,4 | 60,1 | 76,4 | 37,0 |
| Italia | 4.412,5 | 3.824,2 | -11,8 | 57,5 | 94,5 | 67,2 |
| Luxemburgo (4) | 6.516,9 | 5.233,0 | -7,6 | 101,8 | 91,7 | 3,6 |
| Portugal (5) | - | 3.633,7 | - | 92,4 | 127,3 | 38,8 |
| Reino Unido (6) | 8.909,5 | 9.583,4 | 11,6 | 90,7 | 121,7 | 39,2 |
| Suecia (7) | 14.293,7 | 13.711,4 | -0,3 | 62,2 | 64,1 | 7,1 |
| UE | 6.068,7 | 6.502,0 | 16,1 | 76,3 | 97,2 | 38,1 |

(1) Los datos de 1990 corresponden únicamente a la República Federal Alemana. (2) A partir de 1995 se introduce un nuevo sistema de recogida de datos para los delitos conocidos. (3) Incluye delitos de tráfico y delitos menores. (4) Los datos del año 2000 no incluyen los delitos que son competencia de la Policía Judicial. (5) Desde 1993 se incluyen datos unificados de los delitos de las tres fuerzas policiales. Desde 1995 se incluyen otras competencias policiales: juego, actividades económicas, aduanas... (6) Desde 1994 los datos corresponden a años financieros (de 1 de abril a 31 de marzo). Desde 1998 se produce una mayor cobertura de los delitos y nuevas reglas para contarlos que se estima que aumenta las cifras totales en un 14%. (7) Incluye tentativas, preparación y conspiración para cometer un delito.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Barclay, G. y Tavares, C., *International comparisons of criminal justice statistics 2000*, Research Development & Statistics Directorate, Home Office, 2002, en www.homeoffice.gov.uk; y Eurostat, *Annuaire Eurostat*, varios años.

ción a nivel europeo, sólo por delante de Irlanda (1.940) y muy por debajo de la media comunitaria (6.502). La diferencia con Portugal, que ocupaba el tercer lugar, era del 55%.

En la misma tabla se recoge también la tasa de población reclusa, un dato que refleja algo de la actividad de los jueces, los que recluyen, ante la delincuencia en cada país. Son en general números crecientes entre los años 1990 y 2000. Las tendencias de crecimiento en España en la década se sitúan en torno a la media europea, con cifras similares a las de Bélgica, Irlanda, Portugal y Reino Unido.

Rápido incremento de algunos delitos graves

El número global de delitos o delincuentes reclusos explica poco sobre la inseguridad ciudadana, ya que recoge conductas de muy distinta gravedad. En algunos países, como Grecia, incluye las infracciones de tráfico.

Para acercarnos a la realidad delictiva que provoca la alarma social y el sentimiento de inseguridad en los ciudadanos, hemos de ver con más detalle la magnitud y la evolución de los tipos de delito más graves o con más incidencia en la seguridad cotidiana de los ciudadanos. Aquí nuestra situación comparativa es claramente peor que la que presentaba la evolución de la delincuencia en su conjunto.

En España se contabilizaron 1.192 homicidios en el año 2000. Por encima de Alemania (961) –que nos dobla en población–, Italia (818) o Francia (1.051). Estábamos a la cabeza de Europa en estos delitos y con 3 homicidios por 100.000 habitantes doblábamos la tasa media y la de casi todos ellos por separado (tabla 14).

El espectacular crecimiento del número de homicidios y crímenes violentos sí constituye un factor relevante para la alarma social que las encuestas sobre seguridad ciudadana detectaban ya en 2000. Entre 1996 y 2000 han descendido los robos en domicilios y los delitos conocidos de tráfico de drogas, pero del crecimiento de 23,9% de los homicidios y del 37,9%

Tabla 14 – Evolución de algunos delitos conocidos por tipo en la Unión Europea. Tasa por 100.000 habitantes. 1996-2000

| | Homicidios | | Crímenes violentos | | Robos en domicilios | | Robo de vehículos | | Tráfico de drogas | |
|-----------------|-------------|-------------|--------------------|---------------|---------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|--------------|
| | 1996 | 2000 | 1996 | 2000 | 1996 | 2000 | 1996 | 2000 | 1996 | 2000 |
| Alemania | 1,53 | 1,17 | 219,33 | 227,72 | 239,31 | 170,41 | 275,96 | 155,48 | 80,20 | 93,22 |
| Austria (1) | 1,23 | 1,01 | 576,98 | 609,20 | 171,93 | 163,67 | 71,89 | 106,15 | 27,42 | 18,55 |
| Bélgica | 1,16 | 1,54 | 533,03 | 583,95 | 1.775,65 | 740,76 | 331,24 | 326,15 | 82,44 | 92,67 |
| Dinamarca | 1,31 | 1,09 | 255,28 | 295,46 | 638,01 | 628,46 | 822,45 | 632,83 | 6,74 | 4,22 |
| España (2) | 2,45 | 3,02 | 221,57 | 304,05 | 584,72 | 569,76 | 290,29 | 341,22 | 39,01 | 27,97 |
| Finlandia | 3,05 | 2,86 | 602,40 | 663,14 | 201,50 | 179,15 | 395,95 | 510,37 | 153,76 | 260,01 |
| Francia | 2,01 | 1,77 | 306,16 | 410,57 | 405,56 | 314,88 | 761,73 | 677,16 | 8,85 | 7,18 |
| Grecia (3) | 1,61 | 1,50 | 77,87 | 86,36 | 409,22 | 302,00 | 50,73 | 68,80 | 40,82 | 73,84 |
| Holanda | 1,54 | 1,42 | 435,52 | 573,27 | 670,92 | 574,55 | 237,33 | 241,55 | 47,32 | 47,11 |
| Irlanda | 1,27 | 1,48 | 181,05 | 87,69 | 488,18 | 354,14 | 370,30 | 422,66 | 26,46 | 45,17 |
| Italia | 1,75 | 1,42 | 107,99 | 128,53 | 401,62 | 359,43 | 554,47 | 422,83 | 67,94 | 60,33 |
| Luxemburgo | 0,97 | 0,23 | 1.307,51 | 981,65 | 763,20 | 477,29 | 198,31 | 124,31 | 209,20 | 281,19 |
| Portugal | 1,17 | 1,27 | 156,17 | 197,84 | 229,80 | 211,57 | 201,52 | 264,33 | 39,10 | 32,15 |
| Reino Unido (4) | 1,45 | 1,69 | 651,27 | 1.316,18 | 1.075,44 | 744,75 | 868,04 | 630,36 | 49,85 | 48,32 |
| Suecia | 2,25 | 1,97 | 745,23 | 842,41 | 190,48 | 198,41 | 809,76 | 847,82 | 7,18 | 3,98 |
| UE | 1,73 | 1,65 | 322,73 | 470,23 | 528,20 | 401,54 | 499,54 | 411,43 | 51,26 | 53,63 |

Nota: La inclusión o exclusión de delitos en la definición de cada tipo es diferente para cada país, por lo que para una mayor concreción véase el documento fuente que se cita. (1) Los datos de crímenes violentos son de 1999. (2) Los datos de robos en domicilios son de 1997. (3) Los datos de robos de vehículos son de 1999. (4) Datos por años financieros (de 1 de abril a 31 de marzo).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Barclay, G. y Tavares, C., *International comparisons of criminal justice statistics 2000*, Research Development & Statistics Directorate, Home Office, 2002, en www.homeoffice.gov.uk; y Eurostat, *Annuaire Eurostat*, varios años.

Tabla 15 – Porcentaje de variación de algunos delitos conocidos por tipo en la Unión Europea. 1996-2000

| | Homicidios | Crímenes violentos | Robos en domicilios | Robo de vehículos | Tráfico de drogas |
|-----------------|-------------|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------|
| Alemania | -23,1 | 4,3 | -28,5 | -43,4 | 16,7 |
| Austria (1) | -17,2 | 6,0 | -4,2 | 48,5 | -32,0 |
| Bélgica | 33,9 | 10,6 | -57,9 | -0,6 | 13,5 |
| Dinamarca | -15,9 | 17,5 | -0,0 | -21,9 | -36,4 |
| España (2) | 23,9 | 37,9 | -2,2 | 18,1 | -27,9 |
| Finlandia | -5,1 | 11,2 | -10,2 | 30,3 | 70,9 |
| Francia | -10,2 | 36,3 | -21,1 | -9,6 | -17,5 |
| Grecia (3) | -6,5 | 11,7 | -25,7 | 36,4 | 82,2 |
| Holanda | -5,4 | 34,8 | -12,3 | 4,2 | 2,0 |
| Irlanda | 21,7 | -49,5 | -24,3 | 19,1 | 78,1 |
| Italia | -18,3 | 19,7 | -10,0 | -23,3 | -10,7 |
| Luxemburgo | -75,0 | -20,7 | -34,0 | -33,8 | 41,9 |
| Portugal | 9,5 | 27,7 | -7,2 | 32,2 | -17,1 |
| Reino Unido (4) | 17,9 | 105,3 | -29,7 | -26,2 | -1,6 |
| Suecia | -12,1 | 13,3 | 4,4 | 5,0 | -44,4 |
| UE | -2,7 | 47,1 | -23,2 | -16,8 | 5,6 |

Nota: La inclusión o exclusión de delitos en la definición de cada tipo es diferente para cada país, por lo que para una mayor concreción véase el documento fuente que se cita. (1) Los datos de crímenes violentos son de 1999. (2) Los datos de robos en domicilios son de 1997. (3) Los datos de robos de vehículos son de 1999. (4) Datos por años financieros (de 1 de abril a 31 de marzo).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Barclay, G. y Tavares, C., *International comparisons of criminal justice statistics 2000*, Research Development & Statistics Directorate, Home Office, 2002, en www.homeoffice.gov.uk.

de los crímenes violentos se deduce un salto cualitativo en este quinquenio a más violencia en los delitos (tabla 15). Han aparecido alarmantes elementos nuevos: pistolas en las calles, mazas y alunizajes en los robos a comercios, secuestro en domicilios, etc. La comparación estadística internacional que analizamos contabiliza 284 homicidios en Madrid entre 1998 y 2000, frente a los 181 de París, 98 de Roma y 259 de Berlín en ese mismo período. Las noticias de muertes por arma de fuego en Madrid han llegado a las primeras páginas y en muchos casos estos homicidios y asesinatos fueron cometidos por mercenarios especializados, los sicarios, llegados ex profeso o ya establecidos en España.

3. ¿Por qué aumenta la delincuencia?

El análisis de las diferencias y las relaciones entre criminalidad e inseguridad nos ha llevado a concluir que es necesario rechazar la simplificación que supone considerar la evolución de la criminalidad como elemen-

to explicativo fundamental de la variación del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. No obstante, no podemos obviar una pregunta: ¿por qué ha aumentado la criminalidad en las últimas décadas?

Antes de entrar en el análisis propiamente dicho de las posibles causas del aumento de la criminalidad, hay que destacar que se trata de un fenómeno común en las sociedades desarrolladas desde comienzos de la segunda mitad del siglo XX. Así ha ocurrido en Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos, lo que, dadas las notables diferencias institucionales entre ellos, permite hablar del aumento de la criminalidad como de un fenómeno global merecedor de un análisis profundo, dada la complejidad de los factores intervinientes, y alejado de planteamientos puramente coyunturales.

Los primeros análisis sociológicos específicos sobre el tema de la delincuencia –los llevados a cabo por la Escuela de Chicago– se remontan a las primeras décadas del siglo pasado. Desde entonces son numerosos los autores que lo han estudiado y diversos los modelos interpretativos que han surgido para dar cuenta de este fenómeno. Respecto a estos últimos, pueden clasificarse en tres grupos: las teorías culturalistas (basadas en la desorganización social que se deriva del conflicto entre culturas con valores y normas diferentes en un mismo espacio), las teorías de las desigualdades sociales y las teorías de la acción racional o estratégica¹¹. No obstante, quizá más interesante e ilustrativo que extenderse en el análisis de los estudios psicosociales o sociológicos que intentan explicar el aumento de la violencia y la inseguridad sea partir de la opinión de los ciudadanos (tabla 16) e ir tejiendo a partir de ese armazón y con esos análisis una posible interpretación de los datos que hemos ido desgranando a lo largo de este trabajo.

Aunque los datos de los dos años analizados (1995 y 1999) no son estrictamente comparables y no permiten una cuantificación de la evolución de cada ítem, sí se puede apreciar cuáles son las causas principales de la delincuencia para los entrevistados. La jerarquización de éstas apenas se ha visto modificada en el período estudiado. Hay que reconocer, no obstante, que, a la luz de los datos que hemos ido exponiendo en los epígrafes anteriores, si se hiciera hoy la misma pregunta probablemente variase apreciablemente el orden de los ítems.

El *consumo de drogas* aparece destacado en la percepción de los ciudadanos como la principal causa de la delincuencia. Aunque el *Anuario estadístico* del Ministerio del Interior sólo aporta datos del número de dete-

¹¹ Véase Mucchielli, L., "Les déviances, entre normes, transgression et stigmatisation", *Sciences humaines*, n. 99, 1999.

Tabla 16 – Principales causas de la delincuencia en la actualidad. En porcentaje. Multirrespuesta. 1995-1999

| | 1995 (máx. 3 respuestas) | 1999 (máx. 2 respuestas) |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| El consumo de drogas | 83,3 | 74,8 |
| Las desigualdades e injusticias sociales | 24,0 | 30,3 |
| La pérdida de los valores tradicionales | 12,2 | 10,1 |
| La poca eficacia de la policía | 7,4 | 7,6 |
| La pobreza | 47,4 | – |
| Las carencias afectivas que existen en muchos hogares | 19,1 | 12,1 |
| La poca dureza de las penas que se imponen a los delincuentes | 36,3 | 21,9 |
| La escasez de recursos que se destinan para luchar contra la delincuencia | 10,5 | 4,8 |
| El mal funcionamiento de la justicia | 23,1 | 17,4 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Estudio 2.200*, 1995-1996; CIS, *Estudio 2.315*, 1999.

nidos o denunciados por tráfico de drogas, son frecuentes las noticias periodísticas que de manera recurrente hacen referencia, a partir de informes internos policiales, al porcentaje de los delitos totales que tienen relación directa o indirecta con el consumo de drogas. Según una información recogida en *El Mundo* (11 de febrero de 2002), dicho porcentaje ascendía al 60%. Hay que señalar, sin embargo, que, en este caso, en la percepción pública suele hacerse una reducción del consumo de drogas al llevado a cabo por personas con un perfil claramente marginal; pocos pensarán en el consumo de cocaína o de drogas de diseño por parte de jóvenes y de ejecutivos como causa directa del aumento de la criminalidad.

Ya hemos comentado en el primer epígrafe que la venta de drogas en la calle era la situación que los ciudadanos identifican en mayor medida con la inseguridad ciudadana y relacionábamos este hecho con su especial visibilidad y la ocupación de espacios públicos. A esta tradicional identificación de drogodependencia marginal y pequeña delincuencia se han unido en los últimos años las muertes violentas a cargo de sicarios de personas relacionadas con el tráfico de drogas a gran escala. Son hechos con una notable repercusión mediática y que contribuyen a reforzar la relación entre ambos fenómenos percibida por los ciudadanos.

Tras el consumo de drogas, los entrevistados sitúan las *desigualdades e injusticias sociales* (entre las que se incluye en 1999 la pobreza) en el segundo lugar entre las causas principales de la delincuencia. La relación entre ambos elementos ha sido ampliamente analizada. Respecto a los países del Tercer Mundo, en especial los de América Latina, es ya un tópico de la investigación social y política considerar las desigualdades económicas y sociales como la verdadera causa de los altos niveles de violencia e inseguridad. Pero también en muchos países desarrollados esa relación ha sido objeto de estudio y validación desde una perspectiva sociológica.

Con frecuencia se cuestionan los análisis de las relaciones entre criminalidad y coyuntura económica reduciéndolos a lo que se denomina el “determinismo de la miseria”. El enfoque es mucho más complejo y alude, entre otros factores, a la influencia que la evolución de los ingresos, la inflación y el paro tienen sobre “las condiciones que aseguran el mantenimiento de la cohesión social, es decir, sobre las razones para aceptar vivir en común pacíficamente”¹². Algunos estudios llevados a cabo en Reino Unido y en Estados Unidos han puesto de manifiesto la relación que existe entre delincuencia juvenil, paro y consumo de drogas, así como entre crecimiento de las diferencias en los salarios y aumento de los robos con violencia.

En su análisis sobre la relación entre la evolución de la criminalidad y la coyuntura socioeconómica en la segunda mitad del siglo XX en Francia, Hugues Lagrange señala dos períodos claramente diferenciados: en el primero, hasta 1975, caracterizado por un fuerte crecimiento económico y del consumo y bajas tasas de paro, se habría producido un aumento de la “criminalidad de oportunidad” –es decir, habrían aumentado los bienes, las personas y las ocasiones susceptibles de delito–; en el segundo, a partir de 1976, predominaría como elemento explicativo el incremento de la “criminalidad de exclusión”, ligada a situaciones de paro y abandono prematuro del sistema educativo de los jóvenes (actores destacados en el aumento de la criminalidad en los últimos años). “Hemos aislado un efecto paro muy claro en el último período que sugiere que ya no se está en un contexto donde ‘la ocasión hace al ladrón’ sino en una coyuntura donde las dificultades para encontrar empleo legal incrementan el número de delincuentes potenciales, la intensidad de las actividades delictivas o los dos a la vez”¹³.

No obstante, es preciso señalar que si el empleo ha actuado tradicionalmente como un elemento estructurante básico de la vida, de la integración y del conjunto de las relaciones sociales, la creciente precarización de los puestos de trabajo disponibles o creados desde hace ya bastante tiempo debilita la capacidad inclusiva del empleo y sitúa, en palabras de Ulrich Beck¹⁴, a una parte importante de la población empleada en un “régimen de riesgo”, caracterizado por la inseguridad y la incertidumbre. Una inseguridad e incertidumbre agravadas por las limitaciones que las políticas de ajuste fiscal en las que están inmersos los Estados imponen a su respuesta a estas situaciones. Difícilmente pueden sentirse ciudadanos plenos la multitud de trabajadores –sobre todo jóvenes– que se ven inmersos en una noria de empleos eventuales, con salarios muy bajos, sin apenas protección social, sin vertiente formativa y que no generan ningún tipo de vinculación

¹² Lagrange, H., *op. cit.*, p. 58.

¹³ *Ibidem*, p. 69.

¹⁴ Beck, U., *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 78-ss.

grupal o sindical. La frustración y el resentimiento frente a una sociedad que les propone unos modelos de integración prácticamente inalcanzables encuentran en esta situación un caldo de cultivo adecuado.

Los aspectos relacionados con la *legislación penal y la aplicación de la justicia* ocupan los puestos tercero y cuarto, respectivamente, entre las principales causas de la delincuencia a juicio de los ciudadanos, tanto en 1995 como en 1999. Constituyen lugares comunes del discurso social que adquieren un especial protagonismo en los períodos en los que se registra un aumento de la criminalidad, como en la actualidad. Respecto a la legislación, a los ciudadanos les preocupa especialmente el hecho de que una persona haya sido detenida multitud de veces –en algunos casos más de 100– y que no ingrese en prisión. Respecto a la justicia, las quejas van dirigidas fundamentalmente contra la lentitud en los procedimientos, que agota sin resolución los plazos de detención o alarga los de libertad provisional con cargos, lo que disuade en muchas ocasiones de presentar denuncias porque se considera que no sirve de nada. El resultado de todo ello es la sensación de impunidad del delito que invade a no pocos ciudadanos y que actúa entre éstos como un elemento deslegitimante de la acción legislativa y judicial y de desmotivación entre las fuerzas de seguridad.

Ante esta situación y tras el aparente “éxito” de la política de “tolerancia cero” en Nueva York, en varios países europeos –con el ejemplo paradigmático de Francia– los políticos han orientado su discurso y su actuación en este ámbito hacia la reforma legislativa y del procedimiento judicial, complementada con un aumento de los efectivos policiales y judiciales. En nuestro país, el Plan contra la Delincuencia –presentado recientemente y que analizamos en el apartado siguiente– responde en buena medida a los mismos planteamientos.

No obstante, la opinión de los ciudadanos acerca de las causas del aumento de la delincuencia revela la complejidad del problema y nos alerta ante posibles simplificaciones o búsquedas de soluciones rápidas, eficaces y sin “efectos colaterales” sobre otros derechos fundamentales. A este respecto, conviene señalar que los estudios realizados en algunos países ponen de manifiesto que el endurecimiento de las penas es más una respuesta al aumento de la criminalidad que un factor de disuasión real en la comisión de delitos. La amenaza del ingreso en prisión o de la prolongación de la estancia en ella es una proyección tranquilizadora de lo que disuadiría al entrevistado de incurrir en una conducta desviada, pero probablemente ese tipo de disuasión no funciona de igual manera entre quienes no aspiran a sentirse integrados en una sociedad cuyos valores no sienten como suyos.

Precisamente, las *carencias afectivas* y la *pérdida de los valores tradicionales* son las causas que aparecen citadas a continuación por los entrevistados. Respecto al primer ítem, H. Lagrange introduce en su estudio sobre

la influencia de la coyuntura socioeconómica en la evolución de la delincuencia, junto al fracaso escolar o la permanencia en la escolarización, la variable de la primonupcialidad masculina. “La tasa de primonupcialidad, que hasta 1970 se había mantenido más o menos estable, registra a partir de entonces una rápida caída hasta 1985-1986, seguida de fluctuaciones que parecen la imagen invertida de la evolución del empleo y la criminalidad. La institución matrimonial figura entre los reguladores sociales más importantes y se constata que este descenso de la nupcialidad, precedido por el de la fecundidad, ha coincidido más o menos con el final de los años de fuerte crecimiento y con el aumento de los delitos violentos y de las tasas de suicidio”¹⁵. El desarraigo afectivo es un elemento bastante habitual en los itinerarios que conducen al abandono prematuro del sistema educativo y a la delincuencia entre los jóvenes, una situación que con frecuencia está relacionada con problemas laborales y conyugales de los progenitores.

Es también en los jóvenes en los que mayoritariamente se piensa al valorar el ítem de la pérdida de valores tradicionales. De acuerdo con la teoría del control social, una persona está tanto menos expuesta a caer en la delincuencia cuanto más integrada se halla en su entorno, a través de un conjunto de valores compartidos que se transmiten en el seno de la familia, la escuela, el barrio y todo el tejido asociativo que en su conjunto conforma una comunidad. Hoy, esa comunidad de valores entre los distintos ámbitos ha desaparecido en buena medida. El imperativo de la felicidad y de la autorrealización personal marca la educación en la familia de unos niños y jóvenes con poca capacidad de resistencia a la frustración; los modelos sociales de éxito exaltan valores relacionados con el individualismo y el consumo. Frente a ello, en la escuela sigue primando la gratificación diferida a un futuro percibido como lejano e incierto, el esfuerzo y la disciplina; y en la organización de nuestra sociedad democrática rige el principio de la autolimitación en el ejercicio de las libertades frente a los derechos individuales y colectivos de los demás.

Durante el año 2002, 26.107 jóvenes menores de 18 años fueron detenidos como presuntos autores de un hecho delictivo (tabla 17). Los menores de 18 años suponen más del 11% de los detenidos por infracciones penales en nuestro país. Si incluyéramos a los que tienen entre 18 y 20 años, dicho porcentaje se elevaría hasta casi el 30%. Este dato nos da una idea del protagonismo de los jóvenes en el fenómeno de la delincuencia, aunque también hay que señalar que en los dos últimos años el número de detenidos menores de edad se ha reducido. Más llamativos y significativos son los datos que se obtienen al calcular la tasa de criminalidad juvenil, que pone en relación el número de jóvenes detenidos con el volumen total de

¹⁵ Lagrange, H., *op. cit.*, p. 64-65.

Tabla 17 – Evolución del número de detenidos menores de edad. 1992-2002

| | Detenidos menores de edad | % respecto al total de detenidos por delitos o faltas | % de variación anual | Tasa de detenidos por cada 10.000 personas de 10 a 17 años |
|------|---------------------------|---|----------------------|--|
| 1992 | 20.869 | 7,75 | – | 42,68 |
| 1993 | 21.672 | 7,39 | 3,85 | 45,84 |
| 1994 | 20.745 | 7,33 | -4,28 | 45,62 |
| 1995 | 21.229 | 7,77 | 2,33 | 48,73 |
| 1996 | 21.949 | 10,13 | 3,39 | 52,72 |
| 1997 | 19.037 | 9,17 | -13,27 | 47,85 |
| 1998 | 22.875 | 11,26 | 20,16 | 60,04 |
| 1999 | 25.788 | 12,25 | 12,73 | 70,34 |
| 2000 | 27.174 | 12,49 | 5,37 | 76,56 |
| 2001 | 26.570 | 11,75 | -2,22 | 76,81 |
| 2002 | 26.107 | 11,19 | -1,74 | 76,88 |

Nota: En el año 2000 se detuvo además a 34.768 personas de 18 a 20 años, que representan el 16% del total de detenidos por delitos o faltas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Proyecciones de la población de España calculadas a partir del Censo de Población de 1991. Evaluación y revisión* (publicación electrónica), 2001; y datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

población de esa edad. Entre 1992 y 2002 prácticamente se ha duplicado, al pasar de 42,68 por 10.000 a 76,88 por 10.000.

Frecuentemente se achaca este aumento de la delincuencia juvenil al incremento del consumo de drogas. En el imaginario social droga, marginalidad y delincuencia funcionan, en una visión muy reduccionista y parcial, como elementos intercambiables. Los datos recogidos en el estudio “La criminalidad juvenil durante 1998”¹⁶ contradicen esta opinión: en 1992, el 21,6% de los jóvenes detenidos se declararon consumidores de drogas, porcentaje que se fue reduciendo ininterrumpidamente desde entonces hasta 1998, año en el que se situó en un 8,5%.

Los entrevistados sitúan en los últimos lugares la *poca eficacia de la policía* y la *escasez de recursos que se destinan para luchar contra la delincuencia*. Respecto al primer aspecto, cabe destacar un dato que justifica plenamente esta opinión: la tasa de esclarecimiento en casi todos los tipos de delitos es muy alta, por encima del 80% en la mayoría de ellos, lo que ilustra el trabajo y la eficacia de los cuerpos de seguridad. Además, en la encuesta de victimización de 1999, el 36,2% de los entrevistados opinaba que el funcionamiento de la policía había mejorado en los últimos cinco años, frente a un 22,1% que consideraba que había empeorado.

¹⁶ Instituto de Estudios de Seguridad y Policía (IESP), “La criminalidad juvenil durante 1998”, *Observatorio de la Seguridad Pública*, n. 1, 1999 (www.sup.es/html/revistas/iespn9.htm).

No obstante, como ya comentamos anteriormente, la tasa de esclarecimiento baja al 17,7% en los delitos contra el patrimonio, que representan el 86,3% del total y no son considerados tan graves como los delitos contra las personas y su libertad. Son obvias y razonables las prioridades del esfuerzo policial para capturar a los responsables de los crímenes más graves. Al detener y poner a disposición de la justicia a casi todos sus autores se desincentivan esos delitos y se previene una escalada cualitativa de la delincuencia que provocaría cotas más altas de inseguridad ciudadana. La fuerte y sorprendida reacción social ante la violencia de algunos asaltos en domicilios o el aumento de los asesinatos con arma de fuego muestran lo que podría ser el clima social sin esas prioridades y esa eficacia en el esclarecimiento de los delitos más graves.

Pero, por otro lado, es igualmente obvio que son estos pequeños delitos callejeros –la mayoría– los que los ciudadanos tenemos primordialmente en cuenta al medir los riesgos de nuestra seguridad cotidiana. A la mayoría de las denuncias y diligencias policiales abiertas no pueden seguir investigaciones individuales o específicas caso por caso. Ningún plan de seguridad puede proporcionar medios humanos ni materiales suficientes para sustanciar una a una más de 850.000 denuncias anuales de delitos o faltas contra el patrimonio (2.350 denuncias diarias).

Tampoco esa baja tasa de esclarecimiento refleja la realidad en este tipo de delitos contra el patrimonio, donde la reincidencia es frecuente. Al detener a un pequeño delincuente habitual es difícil, y a veces procesalmente poco útil, contabilizar el número exacto de delitos o faltas cometidos por el detenido. El proceso penal se atiene a los de prueba más fehaciente, cuando la acumulación ya no es relevante para la sentencia. Tampoco es fácil identificar y notificar a cada una de las víctimas de aquellos hechos su esclarecimiento. Dado que en estos casos los daños individuales no reciben una reparación específica, muchos de los denunciante seguirán convencidos de que el delito o falta del que fueron víctimas quedó impune, aunque su autor haya sido ya detenido y condenado por ello. Con frecuencia tampoco los denunciante pueden identificar con la mínima seguridad a sus agresores.

Por lo que se refiere a la escasez de recursos que se destinan para luchar contra la delincuencia, el poco eco entre los encuestados contrasta aparentemente con el descenso del número de policías en los últimos años, las quejas de los sindicatos del cuerpo por la escasez y obsolescencia de los medios con los que cuentan y por los bajos salarios y el protagonismo concedido por los políticos al aumento de efectivos en los cuerpos de seguridad del Estado. Probablemente, éste sería uno de los ítems en los que las respuestas cambiarían apreciablemente si esa encuesta se hiciera hoy y no en 1999, cuando los indicadores de inseguridad ciudadana se encontraban en los niveles más bajos de la última década.

A este respecto, habría que destacar también que si entre los recursos que se dedican a luchar contra la delincuencia se incluyen los judiciales, las manifestaciones de los representantes de las diferentes asociaciones de jueces y magistrados ponen de manifiesto la insuficiencia de medios humanos y técnicos para dar una adecuada respuesta judicial, sobre todo al problema de la pequeña delincuencia, el que más influye en la sensación de inseguridad ciudadana¹⁷.

3.1 Inmigración y delincuencia

Si las encuestas de victimización de 1995 y 1999 se hubieran repetido en 2001 o 2002 en la pregunta que estamos comentando muy probablemente aparecería otro ítem: la inmigración. La relación entre inmigración y delincuencia se ha convertido en una referencia habitual en el discurso social y político. Según el Barómetro del CIS de junio de 2002, el porcentaje de españoles que está muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación de que hoy en día en España existe una relación entre inseguridad ciudadana e inmigración (59,6%) prácticamente duplica al de quienes se manifiestan poco o nada de acuerdo con ella (32,4%).

Esta opinión se ha ido reforzando a lo largo de los últimos años: en 1996 (*Estudio 2.214* del CIS), el 49% de los españoles se manifestaba de acuerdo con la frase "El aumento de la inmigración favorece el incremento de la delincuencia en nuestro país"; cuatro años más tarde, en febrero de 2000 (*Estudio 2.383* del CIS) dicho porcentaje aumentó hasta un 51,4%. Los datos de la encuesta publicada en *ABC* a finales de septiembre de 2002 que ya comentamos en otro epígrafe de este trabajo muestran que un 72,3% de los encuestados estaba de acuerdo con la afirmación "Con la llegada de emigrantes a España se ha incrementado la delincuencia". Sin embargo, hay que destacar que en la encuesta sobre victimización de 1999, en la que la sensación de inseguridad se redujo notablemente respecto a 1995, sólo un 31% de los entrevistados se manifestaba de acuerdo con la opinión: "Los inmigrantes de países menos desarrollados que viven en España han contribuido al aumento de la delincuencia".

La pregunta obligada es si este parecer cada vez más arraigado en la opinión pública se sustenta en datos objetivos o es una manifestación de la creciente preocupación que suscita un fenómeno tan súbito y masivo en la sociedad española. A este respecto, es necesario destacar también la posible influencia que sobre la opinión de los ciudadanos puedan tener las noticias recurrentes sobre asesinatos violentos cometidos por delincuentes peligrosos o sicarios extranjeros o sobre la instalación en nuestro país de

¹⁷ Véase *El País*, 11 de noviembre de 2002.

grupos criminales organizados procedentes sobre todo de América del Sur y de Europa del Este.

Una cifra habitualmente utilizada en el discurso político y mediático sobre inmigración y delincuencia es la del porcentaje de extranjeros sobre el total de los detenidos. En 2002, el 46,3% de los detenidos en nuestro país fueron extranjeros, un total de 161.398. Ahora bien, el 48,6% de estos últimos lo fue por entrada ilegal o estancia irregular, que no constituyen infracción penal. Parece lógico, por tanto, tomar como referencia las detenciones por infracciones penales (delitos y faltas). En la tabla 18 se recoge la evolución de los detenidos españoles y extranjeros por infracciones penales y la del porcentaje de estos últimos sobre el total: casi uno de cada tres (32,3%) detenidos por infracciones penales en nuestro país en 2002 era extranjero.

Se trata de un primer dato muy contundente, pero muy poco esclarecedor y fácilmente manipulable. El aumento de detenidos extranjeros es en principio una consecuencia lógica del importante incremento de la población inmigrante en nuestro país en los últimos años. Por tanto, habría que relacionar la evolución del porcentaje de detenidos extranjeros con la de la población extranjera, aunque hay que dejar constancia de que tropezamos con la dificultad insuperable de cuantificar el volumen de inmigrantes en situación irregular. De 1997 a 2001 el número total de residentes extranjeros ha pasado de 610.000 a 1.110.000, lo que supone un incremento del 82%; por su parte, los detenidos extranjeros han ascendido de 30.866 a 63.960 en el mismo período, con un aumento del 107%. Por consiguiente, hay que reconocer que el incremento de la inmigración ha venido acompañado de un aumento de la delincuencia en este colectivo.

No obstante, a la hora de valorar la relación entre delincuencia e inmigración quizá el indicador más relevante sea el de la tasa bruta de delincuencia entre los extranjeros (el porcentaje de delincuentes sobre la población total) en comparación con la población autóctona. Antes de calcularlo, hay que hacer una serie de precisiones: la ya citada dificultad de

Tabla 18 – Evolución del número de detenidos españoles y extranjeros por delitos o faltas. 1997-2002

| | Españoles | Extranjeros | Total | % |
|------|-----------|-------------|---------|------|
| 1997 | 176.692 | 30.866 | 207.558 | 14,9 |
| 1998 | 170.160 | 32.442 | 202.602 | 16,0 |
| 1999 | 173.327 | 37.172 | 210.499 | 17,7 |
| 2000 | 167.163 | 50.393 | 217.556 | 23,2 |
| 2001 | 162.072 | 63.960 | 226.032 | 28,3 |
| 2002 | 158.022 | 75.320 | 233.342 | 32,3 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

evaluar el número de residentes extranjeros en situación irregular; la injusticia que supondría utilizar la población total en ambos grupos, cuando por su composición lógica en la población extranjera se hallan sobrerrepresentados los grupos de edad en los que se concentran los actos delictivos; y el hecho de que un porcentaje apreciable (en torno a un 20%¹⁸) de los delitos cometidos por extranjeros en España lo son por personas que no residen en nuestro país.

Teniendo en cuenta estas cautelas, Juan Avilés¹⁹ ha construido el indicador que se recoge en la tabla 19. Como número de residentes extranjeros en 2000 ha tomado la suma de los residentes regulares más aquellos que solicitaron la regularización. Como población autóctona para la comparación ha considerado no la población total sino la población activa. Por último, ha optado por atribuir a los no residentes el 20% de los delitos cometidos por extranjeros, lo que implica reducir la tasa de los residentes en ese mismo porcentaje, es decir, hallar una tasa corregida equivalente al 80% de la tasa bruta. Según este indicador, en 2000, la tasa de delincuencia de los residentes extranjeros fue de 36 por 1.000 habitantes, tres veces superior a la de los ciudadanos españoles. Se trata –como reconoce el propio autor– de una aproximación imperfecta. Probablemente un ajuste más fino de la población autóctona a las variables que definen el perfil de la población extranjera aumentaría apreciablemente la tasa de criminalidad equivalente en la población española. Complementariamente, también se podría tomar en consideración, aunque sería muy difícil de medir, el posible estímulo a una “sobreactividad selectiva” de los cuerpos de seguridad en la detención de extranjeros²⁰. Incluso considerando todas estas salve-

Tabla 19 – Tasa estimada de delincuencia por 1.000 habitantes. 2000

| | Población estimada | Detenciones por infracciones penales y reclamados | Tasa bruta | Tasa corregida |
|------------------------------|--------------------|---|------------|----------------|
| Españoles (población activa) | 17.776.200 | 197.034 | – | 12,0 |
| Extranjeros | 1.140.000 | 51.106 | 45,0 | 36,0 |
| Unión Europea | 306.000 | 7.811 | 26,0 | 21,0 |
| Resto del mundo | 834.000 | 43.295 | 52,0 | 42,0 |

Fuente: Avilés, J., *Inmigración y seguridad en España*, en www.gees.org.

¹⁸ De acuerdo con un estudio realizado sobre 999 expedientes de presos extranjeros en las cárceles españolas, sólo el 78% de aquellos de los que consta ese dato residían en España. Véase García España, E., *Inmigración y delincuencia en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 310.

¹⁹ Avilés, J., “Inmigración y seguridad ciudadana en España”, Comunicación presentada a la Conferencia Internacional *La seguridad europea en el siglo XXI*, Granada, 8 de noviembre de 2001 (www.gees.org/publicaciones/mat/mat16.html).

²⁰ Véase Instituto de Estudios de Seguridad y Policía (IESP), *Observatorio de la Seguridad Pública*, n. 10, 2002 (www.sup.es/html/revistas/iespn10.htm).

dades, la tasa de delincuencia de los españoles quedaría claramente por debajo aún de la tasa de los extranjeros.

Por último, en la tabla 20 se puede apreciar la incidencia de la delincuencia extranjera en algunos tipos de delito para el período 1997-2002. El porcentaje de detenidos extranjeros sobre el total asciende del 14,9% al 32,3%. Este porcentaje prácticamente se alcanza en los delitos contra el patrimonio y se supera en aquellos contra la libertad sexual y el tráfico de drogas, mientras que en los delitos contra las personas es bastante menor (20,9% en 2002).

Tras este breve análisis, cabe hacer algunas consideraciones finales:

▸ Parece difícil no reconocer que existe una relación entre el aumento de la inmigración y el aumento de la delincuencia que va más allá del que lógicamente cabe esperar del incremento de población provocado por el fenómeno inmigratorio. A ello hay que añadir la desproporcionada presencia de extranjeros en la delincuencia más violenta y organizada, no tan habitual hasta ahora en nuestro país. Al mismo tiempo, es preciso señalar igualmente la difícil justificación de algunos datos que sobre este tema han aparecido en los medios de comunicación y en el debate público.

▸ No es legítimo achacar todo el incremento de la delincuencia en nuestro país al fenómeno de la inmigración y estigmatizar a este colectivo. Según el Instituto de Estudios de Seguridad y Policía²¹, en el año 2001 fueron detenidos por las fuerzas de seguridad 65.382 ciudadanos extranjeros como presuntos autores de delitos o faltas, un 28,2% del total de detenciones practicadas. Partiendo de una estimación muy conservadora del 30% de reincidencia y de una población de millón y medio de extranjeros –regularizados o no– en España, los delincuentes serían el 2,5% de ese colectivo, es decir, unos 36.000 extranjeros de un total de 161.000 delincuentes.

Tabla 20 – Evolución del número de extranjeros detenidos por tipo de delito. En porcentaje. 1997-2002

| | Contra las personas | Contra el patrimonio | Contra la libertad sexual | Tráfico de drogas | Total |
|------|---------------------|----------------------|---------------------------|-------------------|-------|
| 1997 | 15,2 | 13,1 | 13,7 | 20,3 | 14,9 |
| 1998 | 9,6 | 13,9 | 13,5 | 22,7 | 16,0 |
| 1999 | 10,2 | 15,6 | 18,6 | 21,9 | 17,7 |
| 2000 | 13,1 | 22,2 | 22,1 | 27,9 | 23,2 |
| 2001 | 18,3 | 27,2 | 30,6 | 29,4 | 28,3 |
| 2002 | 20,9 | 31,8 | 38,6 | 34,2 | 32,3 |

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

²¹ *Ibidem*.

Aun contando con un gran margen de error en los números –que la fuente citada reconoce posible–, para la seguridad ciudadana es importante resaltar que tan bajo porcentaje impide estigmatizar a una población que, en situaciones personales tantas veces muy graves y difíciles, trata de conseguir honradamente una vida mejor.

▸ Descartada por irracional y racista la teoría de una presunta propensión innata al delito por parte de los extranjeros, el aumento de la delincuencia asociada a la inmigración pone de manifiesto y es consecuencia en gran medida del fracaso de las políticas de inmigración, especialmente de las de integración social, laboral y cultural, que aboca a muchas de estas personas a la marginalidad y exclusión más absolutas. Se trata, por otro lado, de un problema que afecta a todos los países de la Unión Europea, aunque en nuestro país lo vivamos con especial intensidad por la rapidez y amplitud relativa del fenómeno.

3.2 *El debate sobre la influencia de los medios de comunicación*

Antes de terminar este apartado es necesario hacer una breve mención a la relación de los medios de comunicación con el aumento de la violencia y la criminalidad. En el apartado anterior ya hicimos referencia a la influencia de los medios de comunicación, sobre todo visual, en la sensación de inseguridad. Es una conexión que parece suscitar un cierto consenso. No ocurre lo mismo respecto a la relación entre representación mediática de la violencia y aumento de la criminalidad: es difícil probar que la espectacularidad con que los medios de comunicación presentan la violencia engendra un proceso en espiral que culmina en un aumento de la criminalidad. No obstante, aunque sea difícil situarlos en la raíz o en las causas primeras del problema, parece evidente su función de catalizador, del mismo modo que las antenas parabólicas en los países pobres no son causa de la emigración, pero actúan como un factor de refuerzo.

En esta línea se manifiesta Manuel Castells cuando analiza la emergencia del crimen organizado a escala global: “La difusión de la cultura del crimen organizado se refuerza por la omnipresencia de su vida cotidiana en los medios de comunicación [...] La fascinación colectiva de todo el planeta por las películas de acción donde los protagonistas son los actores del crimen organizado no puede explicarse sólo por el impulso violento reprimido de nuestra estructura psicológica. Muy bien pudiera indicar la quiebra cultural del orden moral tradicional y el reconocimiento implícito de una nueva sociedad, hecha, a su vez, de identidad comunal y competencia salvaje, y de la que el crimen global es una expresión condensada”²².

²² Castells, M., *La era de la información*, vol. 3, *Fin de milenio*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 232-233.

Recientemente una comisión oficial francesa pidió al Gobierno de ese país prohibir completamente la difusión de programas violentos o pornográficos en tramos horarios susceptibles de ser vistos por los niños (de 7:00 h. a 22:30 h.). Esta comisión se basa en estudios realizados en distintos países, algunos de los cuales destacan que existe una estrecha relación entre el consumo de televisión por parte de los niños y adolescentes y los comportamientos agresivos y violentos de éstos. La Unión Europea ha manifestado reiteradamente su preocupación por este tema, que ha plasmado en la directiva comunitaria sobre Televisión Sin Fronteras. No obstante, las normas que en ella se explicitan en relación con la emisión de programas que puedan afectar al desarrollo físico, mental y moral de los menores se incumplen muy frecuentemente y sin que ello tenga repercusiones para las cadenas.

4. Seguridad ciudadana. Planes y propuestas

Al analizar las causas de la delincuencia hemos presentado la opinión de los ciudadanos al respecto (tabla 16), que, recordemos, coincide mayoritariamente en tres factores: el consumo de droga, las desigualdades sociales y la pobreza, así como el mal funcionamiento de la justicia y la poca dureza de las penas que se imponen a los delincuentes.

El dinero necesario para procurarse el consumo de droga se cita como generador principal de la delincuencia. La presencia de policías en las calles es la principal medida preventiva y disuasoria de estos delitos cotidianos. Pero los ciudadanos dejan también claro que ven el problema de la delincuencia ligado a deficiencias estructurales en la forma de administrar justicia. Una mejora de la seguridad habrá de abordar también un plan de mejora de la Administración de justicia y del régimen penitenciario.

Por otra parte, cualquier esfuerzo que mejore la coyuntura socioeconómica reducirá la pobreza y los incentivos a una "delincuencia de necesidad". Pero para suturar las fracturas entre grupos sociales será necesaria una redistribución más equitativa de los recursos y del protagonismo social. Al identificar por este camino la raíz primordial de la delincuencia y la inseguridad, los ciudadanos plantean un reto global que desborda el análisis del problema sectorial que aquí nos ocupa y de las respuestas específicas que se proponen contra la inseguridad: "Para afrontar la criminalidad se deben combinar, al margen de las medidas estrictamente policiales y judiciales, políticas de redistribución y de reconocimiento. No es necesario insistir en la necesidad de políticas sociales, pero sí que conviene subrayar la necesidad de trabajar con los temas de identidad y de ciudadanía, haciendo sentir a cualquiera que tiene un espacio en nuestra sociedad, reconociendo que no existe una sola forma de 'normalidad', aceptando las in-

seguridades e irregularidades de la sociedad convencional, avanzando en el debate sobre la renta básica de ciudadanía como marco de seguridad en el ingreso, diversificando el concepto de trabajo, y entendiendo que sin espacios públicos compartidos vamos directamente a la bunkerización residencial”²³.

En esta misma línea es necesario recordar que las conductas que menoscaban la seguridad ciudadana no siempre son delictivas. Muchas de las consideradas como infracciones administrativas de menor rango (gamberradas juveniles, faltas de civismo o de educación) producen una inseguridad que va más allá de la “incomodidad en la convivencia”. El botellón juvenil, las actitudes de desprecio egoísta hacia las normas en el transporte colectivo o particular, las faltas de respeto hacia los derechos e intereses de los demás en los espacios públicos, la ocupación de calles y parques por la prostitución, el trapicheo, etc., pueden llegar a ser percibidas por los perjudicados, sobre todo los más débiles, como agresiones muy graves a sus derechos y a su dignidad personal. La prevención de estas conductas requiere programas de recuperación del tejido social y de la convivencia responsable, que superan con mucho las responsabilidades de policías y jueces.

4.1 El Plan de Lucha contra la Delincuencia

En el debate sobre el Estado de la Nación el Presidente del Gobierno reconoció un incremento significativo de la delincuencia en el año 2001, que continúa, aunque en menor grado, en 2002, y anunció el Plan de Lucha contra la Delincuencia²⁴, cuya prioridad se refleja en mayores partidas presupuestarias para el año 2003, en sus dos vertientes, policial y judicial. El Ministerio del Interior dedicará a la lucha contra la inseguridad 5.424,12 millones de euros (un aumento del 7,4% sobre el año anterior) y el Ministerio de Justicia dispondrá, por su parte, de 1.102 millones de euros (8,25% más que en 2002). Un repaso a la hemeroteca del último trimestre del año da fe de la creciente presencia del tema de la seguridad en los medios de comunicación y de su minucioso seguimiento de las iniciativas y propuestas políticas.

Más policías en las calles

En cuanto a la vertiente policial, entre otras medidas, se propone la incorporación de 20.000 nuevos agentes (12.825 policías y 7.175 guardias civiles) en el trienio 2002-2004, una mejor integración de las policías locales en la lucha contra la delincuencia y el reforzamiento de la protección de

²³ Subirats, J., “¿De qué seguridad hablamos?”, *El País*, 25 de octubre de 2002.

²⁴ www.mir.es/oris/variados/Plan%20contra%20la%20delincuencia.pdf.

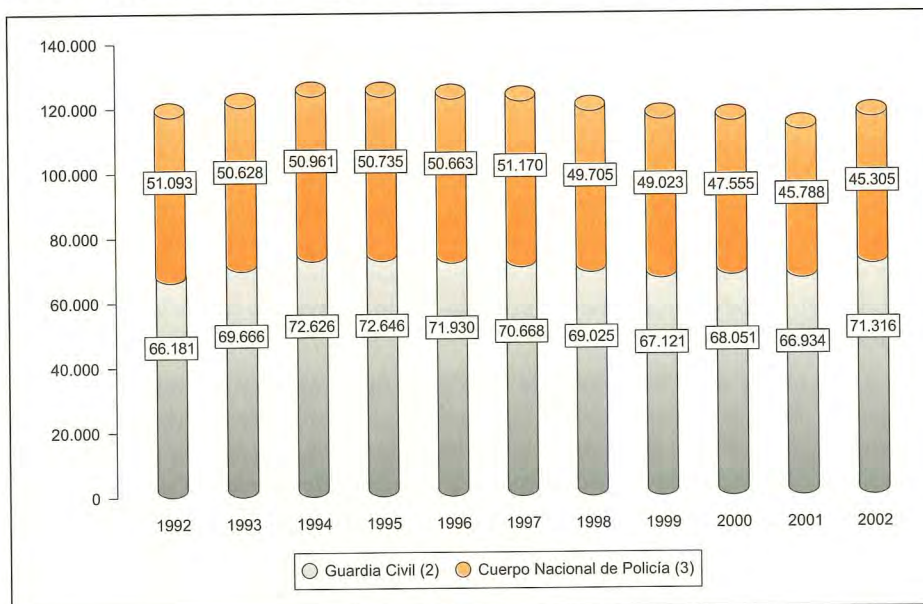
Cuadro 1 – Plan Director de Actuación contra la Delincuencia. Dirección General de la Policía

| Ámbito de aplicación |
|---|
| Aunque tiene carácter nacional, la concentración de hechos en determinadas ciudades y la mayor sensación de inseguridad existente en las mismas obliga a fijar para una primera fase su puesta en práctica en: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Alicante, Palma de Mallorca. Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. |
| Ejes de desarrollo |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reforzamiento de la presencia policial en las zonas y lugares que lo requieran. • Desarrollo de programas de investigación sobre los hechos que mayor intranquilidad generen en el ciudadano. • Desarrollo de programas de investigación sobre las nuevas formas de delincuencia y la actividad de grupos organizados. • Mejora de la coordinación y comunicación con otros cuerpos, especialmente policías locales. • Potenciación de la especialización en la lucha contra las nuevas formas de delincuencia. • Mejora de la comunicación y relación con los ciudadanos. • Intensificación de la colaboración internacional. |
| Objetivos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dar una respuesta rápida y contundente a las nuevas formas delictivas que aumentan la intranquilidad de los ciudadanos e inciden en su seguridad objetiva y subjetiva. • Mejorar la atención al ciudadano, mediante el contacto permanente a través de la Policía de Proximidad y la asistencia ágil y rápida en las oficinas de denuncias y salas del 091. • Reforzar la presencia policial en zonas, puntos y horas en las que se registre concentración de hechos delictivos, mediante el desarrollo de controles a cargo de Unidades de Seguridad Ciudadana. • Mejorar la capacidad de investigación de los MIP y Unidades de Policía Judicial mediante una adecuada racionalización en el empleo y redistribución de sus recursos. • Mejorar la eficacia en la prevención e investigación de los hechos que mayor incidencia tienen en la seguridad ciudadana: robos con intimidación y violencia, robos con fuerza en domicilios y establecimientos y las sustracciones de y en vehículos, entre otros. |

los colectivos y espacios más vulnerables (comerciantes, zonas turísticas o especialmente conflictivas, delincuencia organizada) con planes específicos. El cuadro 1 recoge los objetivos y líneas de desarrollo de la vertiente policial de este plan.

El Cuerpo Nacional de Policía contaba en 1992 con 51.093 agentes (gráfico 5). En el período 1993-1997 dicha cifra no sufrió variaciones apreciables. Es a partir de 1998 cuando registra una caída significativa, que se traduce en la pérdida de más de 5.800 efectivos desde ese año hasta 2002. Respecto a la Guardia Civil, la plantilla registró un notable aumento (casi 6.500) en 1993 y 1994, se mantuvo con leves variaciones hasta 1997, año en el que comenzó a descender, para situarse en 66.934 efectivos en 2001; las cifras correspondientes a 2002 muestran una recuperación llamativa, con más de 4.000 nuevos guardias civiles. Sumando las plantillas de ambos cuerpos en el período, la cifra resultante se reduce en apenas 650 miem-

Gráfico 5 – Evolución de las plantillas de las fuerzas de seguridad del Estado (1). 1992-2002



(1) Datos a 31 de diciembre de cada año. (2) Datos de fuerza en revista. (3) Datos de personal en servicio activo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil.

bros entre 1992 y 2002, con un máximo de 123.587 en 1994 y un mínimo de 112.722 en 2001.

El gráfico no puede reflejar el fuerte factor de envejecimiento de la plantilla del Cuerpo Nacional de Policía, que cuestiona las posibilidades de crecimiento inmediato. Aunque ahora se incorporan más de 2.000 agentes cada año, las promociones que dejan de estar en activo y las que han de ser próximamente sustituidas son aún más numerosas. En el próximo trienio, 2002-2004, se producirán 8.000 jubilaciones. La citada propuesta de incorporar 20.000 nuevos policías y guardias civiles en esos años significará en todo caso un aumento efectivo de la plantilla en 8.000 agentes sobre la existente en 1993 (6%). Además ha de tenerse en cuenta el desfase temporal para su formación: los seleccionados a principios de 2003 para las 4.200 plazas convocadas en el año 2002 no estarán en la calle antes del 2005, tras superar un curso de siete meses y un año de prácticas.

A esos efectivos de seguridad hay que sumar el despliegue de las policías autonómicas que han sustituido a la Policía Nacional en los territorios de su competencia. En el 2001, los Mossos d'Esquadra catalanes eran 6.677. Los Ertzaintzas vascos sumaban 7.350 en el año 2002.

Aunque la evolución de la plantilla de la Guardia Civil es comparativamente mejor y, por otro lado, esta institución tiene encomendada la pro-

tección de un territorio cuya población ha venido disminuyendo, también es cierto que ha debido hacer frente a un fuerte aumento de la tasa de criminalidad en su demarcación y los efectivos no alcanzan para ocupar los puestos en las pequeñas poblaciones. Además, el despliegue del servicio de vigilancia marítima, cuando esté completo, ocupará a unos 1.000 guardias civiles; otros 1.500 están destacados en el servicio de protección de la naturaleza, SEPRONA, y también estaba previsto incorporar 3.000 guardias civiles más a la Agrupación de Tráfico. Como la vigilancia en los puestos aduaneros o la protección estática de sedes oficiales, éstos son servicios no directamente incluidos entre los de seguridad ciudadana. Por su parte, la protección de personalidades, derivada de la actividad terrorista, también ocupa a muchos agentes.

La iniciativa más novedosa de este plan en el ámbito policial es la propuesta de revalorizar el papel de las policías municipales para combatir la delincuencia urbana. Si la presencia de policías en la calle es un elemento crucial de la seguridad ciudadana, en muchas de nuestras ciudades son más numerosas las patrullas de la Policía Local que las de la Policía Nacional. A los 120.000 policías y guardias civiles y 14.500 policías autonómicos es importante sumar los 54.000 policías locales, sin perjuicio de la diferente titularidad en las competencias. El 87% de los españoles vive en los 1.702 municipios que cuentan con agentes municipales. Y la tendencia es ascendente. En el año 2002 los municipios tienen 7.000 agentes más que en 1995. En el reciente Convenio Marco de Colaboración firmado entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias está previsto sellar acuerdos locales que concreten fórmulas para compartir información, oficinas de denuncias y teléfonos de emergencia, sin mermar las competencias de los alcaldes ni de los mandos policiales. Modificando o no el marco legal, existe consenso para dotar a estos agentes municipales de más competencias en la policía de proximidad y contra la delincuencia menor.

El Ayuntamiento de Madrid ya firmó el 17 de octubre de 2002 el correspondiente "Acuerdo de Colaboración en Materia Policial" con el ministerio. Aunque la policía madrileña, como la de otras ciudades, ya venía actuando ante delitos flagrantes en la calle, el previsto Catálogo de Servicios articulará las funciones y servicios de cada cuerpo. El "Programa Marco de Prevención y Seguridad en el Municipio de Madrid", sometido a la Junta Local de Seguridad en diciembre concreta la coordinación con la Policía Municipal. En Cataluña se ha optado por una ley que ordenará la coordinación entre Mossos d'Esquadra y policías municipales.

Leyes más duras, justicia más rápida

Respecto a la Administración de justicia, el plan del Gobierno propone reformas legislativas y penitenciarias para endurecer las penas y la forma

de cumplirlas, incorporar 80 jueces y 70 fiscales más, promover los juicios rápidos y evitar la reincidencia. Las propuestas de mayor calado del plan a largo plazo articulan mejoras en la legislación penal y la Administración de justicia en consonancia con el Pacto por la Justicia:

➤ **Penas más duras a los reincidentes y cumplimiento efectivo más largo.** En los cambios en el Código Penal que el Gobierno propone se considerará delito la habitualidad en la comisión de faltas y se agravará la pena por reincidencia. Se aumenta el cumplimiento efectivo de la pena en delitos graves y se hace obligatorio el cómputo de los beneficios penitenciarios sobre la totalidad de la pena impuesta y no sobre la pena máxima a cumplir, cuando ésta no llegue a la mitad de las penas impuestas. Se impide acceder al tercer grado desde el primer día de reclusión, y en delitos graves se requerirá haber cumplido la mitad de la condena. Se tipifican nuevos delitos como la sustracción de menores por sus padres o el uso de móviles robados. Se agravan las penas de alejamiento del agresor, hasta 10 años sin proximidad con su víctima, con posibilidad de decretar la prisión provisional para los transgresores.

➤ **Inmigración.** El Código Penal recogerá también que, salvo excepciones, sea obligatoria la expulsión de los delincuentes extranjeros con condenas inferiores a seis años; o que puedan ser expulsados por los jueces los extranjeros procesados por hechos que tengan penas máximas inferiores a seis años. Los extranjeros reincidentes con antecedentes penales podrán ser internados cuando no proceda la prisión provisional.

➤ **Juicios rápidos y prisión provisional.** En la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal²⁵ se da prioridad a los juicios rápidos (en 15 días) para delitos flagrantes o para un elenco tasado de delitos contra las personas con especial incidencia en la seguridad ciudadana o relativos a la violencia doméstica o de sencilla instrucción, y para ello se prevén nuevos juzgados de guardia. Respecto a la prisión provisional, se pretende llegar a una regulación más dura para los multirreincidentes o los que hayan incumplido resoluciones judiciales anteriores.

➤ **Se suspende la aplicación de la Ley del Menor a jóvenes entre los 18 y 21 años.** El artículo 69 del Código Penal establece que en determinadas circunstancias el juez puede aplicar la Ley del Menor a jóvenes mayores de 18 años y menores de 21. Esta ley es más benévola, ya que la pena máxima que se contempla en ella es el internamiento. En la ley de reforma de los códigos penal y criminal, el Senado ha aprobado una enmienda como disposición transitoria a la Ley del Menor que suspende por cinco años su aplicación a jóvenes mayores de 18 años.

²⁵ Ley 28/2002.

Si prescindimos de la proyección de estas reformas en los medios de comunicación en período de precampaña de elecciones municipales y autonómicas, las medidas –algunas ya previstas hace tiempo– tratan de responder a demandas sociales muy sentidas, en especial frente a la alta tasa de reincidencia (el 65% de los detenidos por los policías nacionales, según el ministro de justicia), la violencia doméstica y la dilación de la justicia, más inexplicable si cabe en los delitos menores. Respecto a las reformas judiciales, hay que señalar, no obstante, que ni la más diligente Administración de justicia podrá castigar con reclusión, y mucho menos inmediata, los pequeños delitos que no la merezcan, aunque generen inseguridad en la ciudadanía. Ni tampoco podrá asegurar eficazmente con las penas que imponga el efecto disuasorio que los ciudadanos reclaman y que tantos expertos discuten al derecho penal con independencia de su rigor en el castigo.

Más presión sobre las cárceles

Para esta lucha contra la inseguridad ciudadana están previstos 576 millones de euros, según los ministros responsables; de ellos, 500 millones se dedicarán a aumentar el número de policías y guardias civiles. Hay que resaltar esa prioridad económica en la prevención disuasiva del delito, más que en su posterior castigo. Las medidas legales y judiciales, más prolijas, no deben oscurecer esa acertada prioridad.

Al margen de la delicada negociación política que requieren los acuerdos en política penitenciaria, competencia ya transferida en alguna comunidad autónoma, es evidente que las medidas propuestas conllevan más ingresos en prisión y mayores tensiones añadidas para un sistema penitenciario ya sobrecargado. Si volvemos otra vez la vista a nuestro contexto europeo, la tabla 13 refleja una tasa de 115 reclusos por 100.000 habitantes, sólo por detrás de Portugal y Reino Unido y muy por encima de los demás países. No parece que a nuestro sistema judicial le falte rigor en las resoluciones privativas de libertad. El defecto de seguridad –y su posible solución– no parece hallarse en esa dirección.

A los 28.595 encarcelados en 1989 se sumaron 4.000 más por año a comienzos de la década siguiente, un período de crisis económica, hasta los 48.201 de 1994 (gráfico 6). El número decrece mínimamente hasta 1997 para aumentar después, también de forma débil, hasta el año 2001. En 2002 la población reclusa ha crecido en 3.943 personas (8,4%), más que en todo el quinquenio anterior. Entre un tercio y un cuarto del total, según los años, son presos preventivos, no penados.

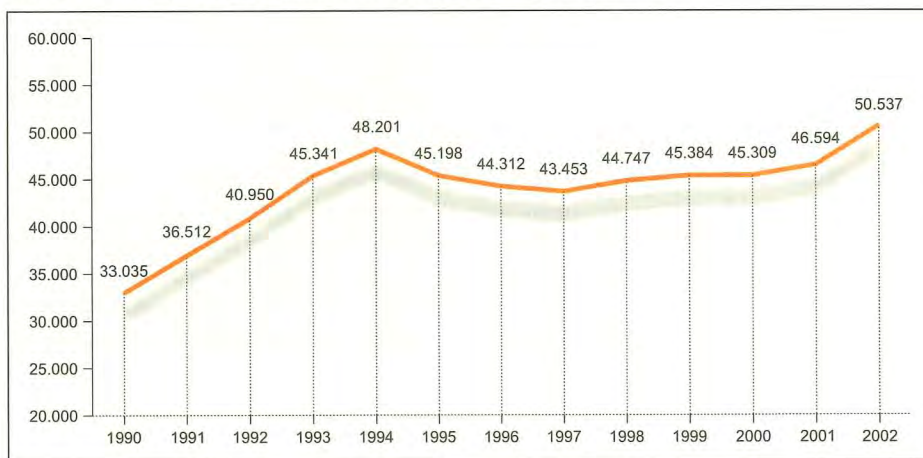
En cumplimiento de lo previsto en la ley penitenciaria, en la última década se han construido a buen ritmo 15 nuevas prisiones, algunas para sustituir a cárceles muy antiguas. Para ello, la Administración ha tenido

que superar las fuertes protestas de los ciudadanos afectados. No ha sido posible construir tres de los centros previstos y la administración penitenciaria ha solicitado en febrero de 2002 la aprobación de otras cuatro prisiones más. El Ministerio del Interior ha adelantado la dotación de personal para poner en servicio 30 módulos –2.220 nuevas plazas– que aún no se habían abierto en seis de las nuevas cárceles. En conjunto ha dedicado un porcentaje significativo de su presupuesto a levantar nuevos centros y mantenerlos.

Aún así, la disponibilidad de plazas penitenciarias no ha podido seguir la evolución de la población reclusa. De las 66 prisiones que gestiona la Administración central –otras 11 dependen de la Administración catalana–, en las 29 más saturadas 8.000 reclusos ocupan todavía celdas dobles, algo sólo previsto en la ley para situaciones excepcionales (gráfico 7). Es de justicia añadir que la situación es mejor, por tanto, en los otros 37 centros no mencionados.

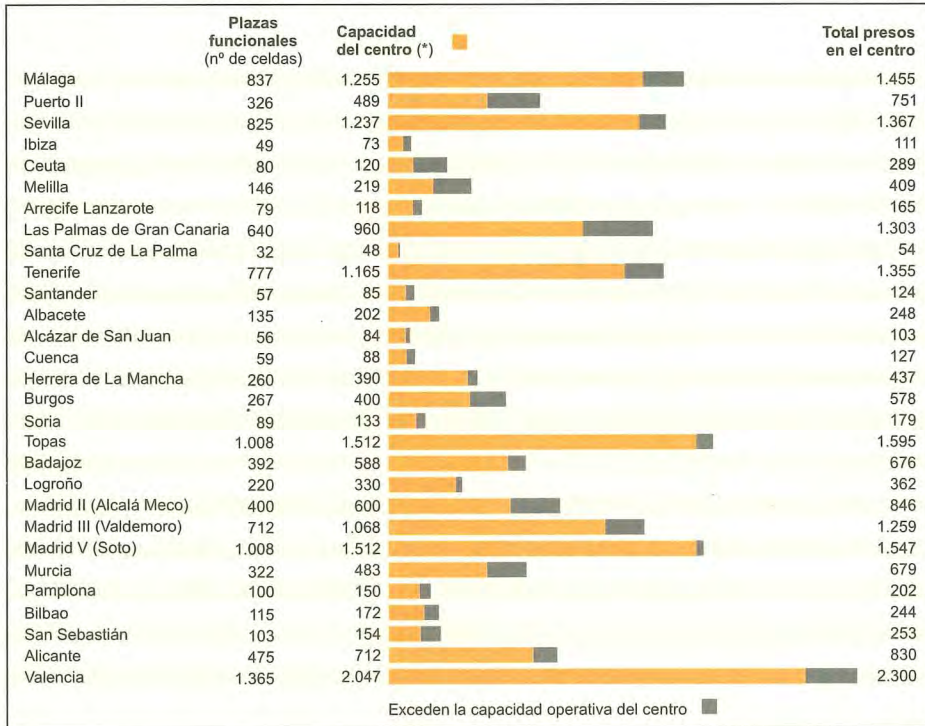
Los cambios que se proponen para luchar contra la delincuencia agravarán esta situación, ya que la nueva reglamentación del tercer grado y de la libertad condicional prolongará la estancia en la cárcel de muchos reclusos penados. El endurecimiento propuesto en las medidas de prisión preventiva provocará un imprevisible aumento de esa proporción de internos no condenados aún por los jueces, que varía entre el 35% y el 25%, un preso preventivo, no penado, por cada dos o tres reclusos penados. En sentido contrario, la expulsión de los delincuentes inmigrados con penas menores de seis años disminuirá, cuando sea posible efectuarla, la población reclusa. En todo caso, la tensión es ya grande en los centros penitenciarios,

Gráfico 6 – Evolución de la población reclusa. Medias anuales. 1990-2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en www.mir.es.

Gráfico 7 – Saturación de algunas prisiones. 2002



Nota: Datos a 6 de septiembre. (*) La capacidad operativa del centro se calcula estimando que la mitad de las celdas tiene dos internos.

Fuente: *El País*, 23 de septiembre de 2002.

con plantillas escasas y falta de medios y puestos de trabajo productivo para gran número de presos. Este deterioro de las condiciones dificulta en muchos casos los programas de reinserción social, cuando no provoca la reincidencia en delincuencia más grave.

Los juristas advierten que la pena de muchos de los delitos menores seguirá siendo reducida y no implicará el ingreso en prisión aun con juicios rápidos y que los delitos de hurto o robo no acarrearán por lo general prisión provisional. En la inmensa mayoría de las denuncias por robo con intimidación o violencia, uno de los delitos que más alarma social provoca, no se llegan a practicar detenciones ni pueden ser específicamente investigados por falta de efectivos y medios²⁶.

²⁶ *El País*, 11 de noviembre de 2002, p. 26.

4.2 El incremento de la seguridad privada

En el actual debate sobre la inseguridad ciudadana la referencia a la evolución de la seguridad privada en nuestro país se ha convertido en un argumento habitual. El importante aumento experimentado por este sector en los últimos años tiende a relacionarse ahora estrechamente con el incremento de la delincuencia desde 2001. Por otra parte, es frecuente encontrar en los medios de comunicación y hasta en el discurso político opiniones que vinculan de forma directa la reducción de efectivos de los cuerpos de seguridad y el aumento paralelo del empleo en el ámbito de la seguridad privada, con el corolario de la privatización de un servicio público como es la seguridad.

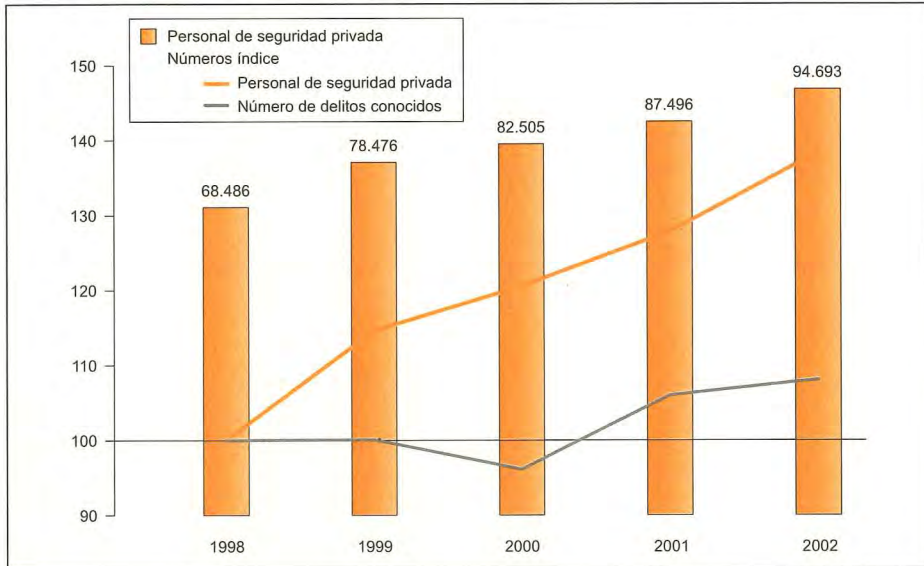
Respecto al primer aspecto al que acabamos de referirnos, es evidente que los empleados por las empresas privadas de seguridad son un colectivo cada vez más presente en las tareas de vigilancia. Si tomamos como referencia los cinco últimos años, podremos apreciar que la evolución de la seguridad privada en nuestro país no guarda una relación directa con la evolución de la criminalidad (gráfico 8). El incremento del personal de seguridad privada se produce tanto cuando aumenta la delincuencia como cuando ésta desciende.

En 2002 había más de 94.000 habilitaciones en la seguridad privada, aunque esta cifra incluye con certeza un alto porcentaje (30%-35%) de personas que no ejercen ese trabajo. La rotación en este colectivo es muy grande. El total también incluye los 4.605 vigilantes de explosivos, cuya presencia es preceptiva por ley en algunas instalaciones, y –lo que es más significativo– 11.653 escoltas personales. Las 333 empresas de seguridad privada que había en 1982 llegaron a ser 1.400 en 1989. La nueva regulación del sector que trajo la ley de 1992 significó la desaparición de la mitad de ellas. Quedaban 782 en 1996 y son 947 en 2002²⁷. La falta de personal es uno de sus principales problemas, lo que les impide hacer frente a una demanda en continuo aumento. La ley de 1992 también despojó a los vigilantes privados del carácter de “agentes de la autoridad”, especificó restrictivamente sus espacios de actuación y prohibió expresamente la contratación de ciudadanos extranjeros.

Algunos expertos en seguridad ven en las nuevas demandas de servicios de bienestar la raíz última de la mayor solicitud de personal privado de seguridad en empresas, urbanizaciones y edificios de viviendas. El crecimiento económico, el tipo dominante de urbanismo y la externalización de servicios a empresas especializadas son algunos de los factores convergentes que alientan la proliferación de ofertas externas de muchos servicios profesionales. La razón principal de que haya más personal y equipos de

²⁷ *El País*, 15 de septiembre de 2002, p. 27.

Gráfico 8 – Evolución del personal de seguridad privada y de la criminalidad. 1998-2002



Nota: El personal de seguridad privada se refiere al número de personas que tienen la habilitación para trabajar como vigilante de seguridad. Se estima que entre un 60% y un 70% se encuentra en activo. Incluye las especialidades de escolta y vigilante de explosivos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos proporcionados por la Dirección General de la Policía.

seguridad no sería el aumento de la delincuencia o de las amenazas (aunque este hecho lógicamente también influye, especialmente tras sucesos a los que se presta una amplia cobertura mediática), sino el que un número mayor de empresas y particulares incorporan la seguridad y la vigilancia como un elemento de bienestar que quieren y pueden pagar. Más aún cuando el aumento de la demanda y la estandarización de algunos servicios han reducido notablemente su coste.

Por lo que se refiere al debate sobre la privatización de la seguridad, tan sólo podemos indicar que la respuesta a esta situación dista de ser unívoca en el conjunto de los países de nuestro entorno. Así, nos encontramos con países como Reino Unido, donde hay más vigilantes de seguridad privada que policías, y otros como Italia y Francia, en los que –al igual que en nuestro país– ocurre lo contrario. Desde las empresas de seguridad se argumenta que “en un país como España, donde la lacra del terrorismo continúa golpeando sin piedad y las fuerzas políticas y la sociedad se encuentran más sensibilizadas cada día con la inseguridad ciudadana, es absurdo desperdiciar a agentes públicos en tareas de vigilancia estática de edificios, donde apenas pueden realizar una labor preventiva”²⁸. Desde

²⁸ *Cinco Días*, 9 de agosto de 2002.

otros ámbitos se destaca que se deben marcar muy claramente los límites entre seguridad pública y seguridad privada. El Estado no puede hacer dejación de la protección que la Constitución atribuye a la seguridad pública respecto a los derechos y libertades básicas de los ciudadanos –a la vida, a la integridad física, a la libertad personal y de movimientos y también a la propiedad–.

Las opiniones de los ciudadanos respecto a la seguridad privada reflejan también una cierta ambivalencia. Según los datos recogidos en la encuesta *Seguridad ciudadana y victimización* de 1999 (*Estudio 2.315* del CIS), aunque un 58,6% opinaba que sólo los ricos podían utilizar los servicios de seguridad privada, un significativo 28,9% consideraba que cualquiera podía hacerlo. El 74,9% afirmaba sentirse más seguro cuando veía a un vigilante de seguridad y el 84,6% pensaba que todas las grandes superficies deberían contar con seguridad privada. Por otra parte, los encuestados manifestaban sentirse más protegidos por los agentes de la seguridad pública que por los de la seguridad privada: en el ítem “transmiten sensación de seguridad”, el porcentaje correspondiente a la seguridad pública alcanzaba el 33,5% de las respuestas, frente al 25,7% de la seguridad privada; en el ítem “competentes profesionalmente”, la proporción era 29,4% y 26,4%, respectivamente. Un último dato interesante lo encontramos al constatar que más de la mitad (53,4%) opinaba que la seguridad de los grandes espectáculos de masas (conciertos, partidos de fútbol) debe ser proporcionada por los organizadores, frente a un 30,3% que pensaba que debía ser pública.