

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.

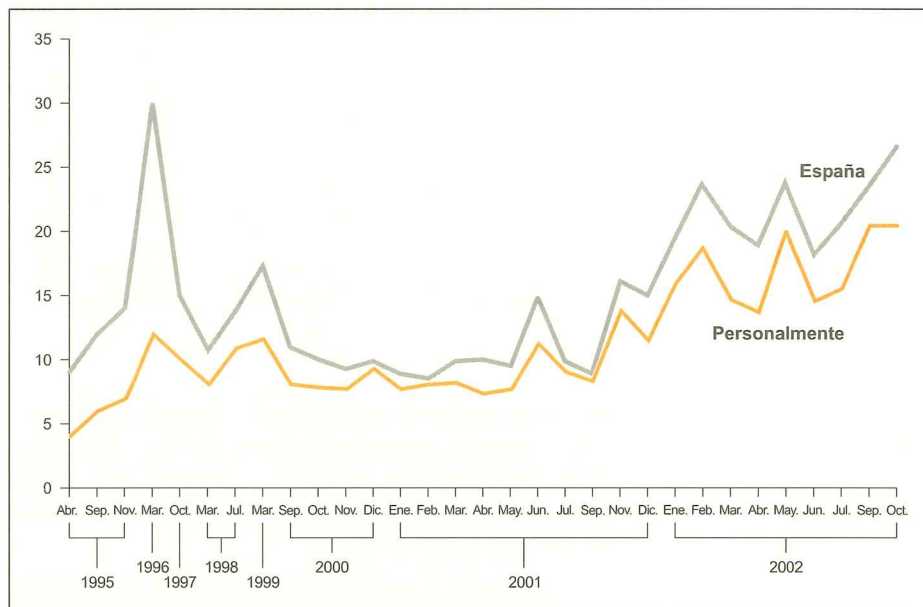
Las conocidas como encuestas o estudios de victimización han experimentado un auge apreciable en los últimos años a escala nacional e internacional, reflejo del protagonismo creciente de la inseguridad en los países desarrollados, aun en aquellos que tradicionalmente habían sufrido bajos índices de delitos. 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.

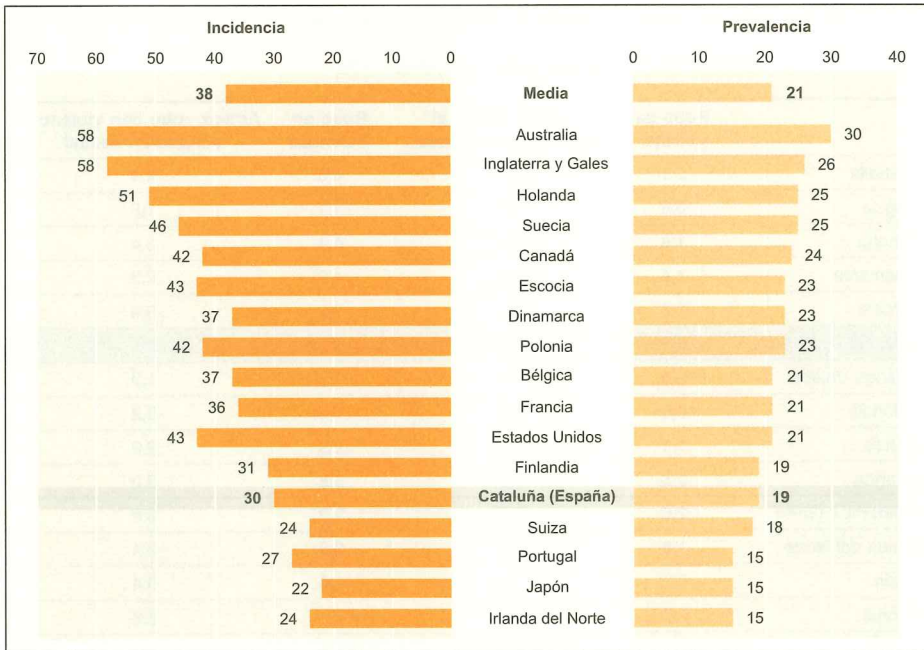
En la cita con la que iniciábamos este epígrafe, Georges Balandier, al establecer la diferencia entre la violencia objetiva y la conciencia de la violencia, señalaba respecto a esta última dos elementos importantes que muy difícilmente pueden recoger las estadísticas de delitos: la intensidad de la violencia 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

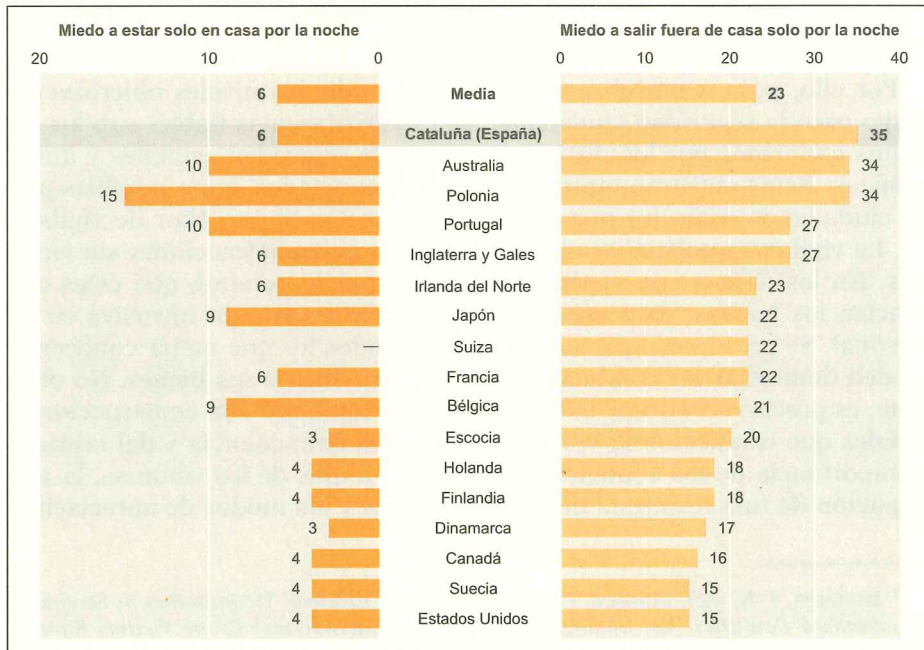
Nota: Se define la tasa de victimización como el porcentaje de personas que han sido víctimas de un delito sobre el total de los encuestados, excepto en el caso de robo de vehículos y sustracción en el interior del vehículo, que se refiere a los entrevistados propietarios de vehículos.

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 gamperrismo 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.

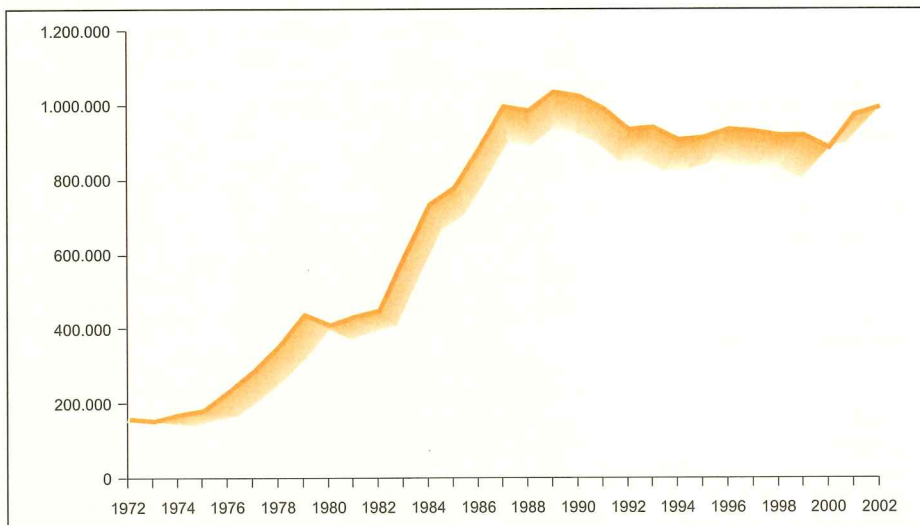
otros delitos más graves contra las personas y sus libertades: por encima del 84% en casi todos ellos.

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/vari03/Plan%20contra%20la%20delincuencia.pdf.

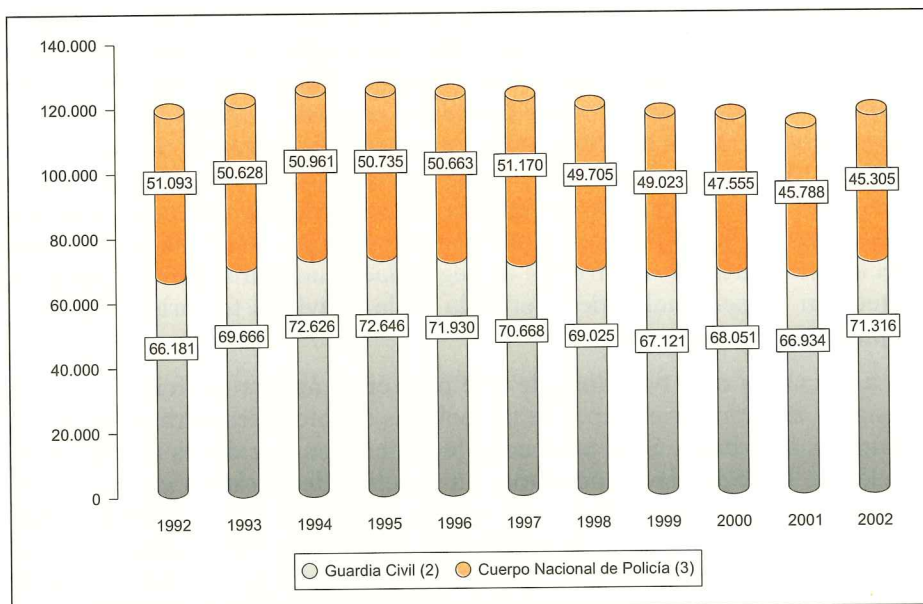
Cuadro 1 – Plan Director de Actuación contra la Delincuencia. Dirección General de la Policía

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.

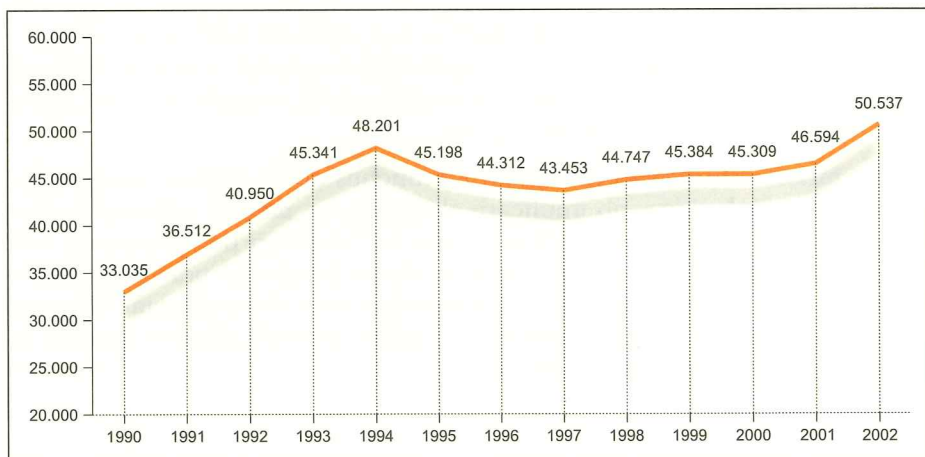
En cumplimiento de lo previsto en la ley penitenciaria, en la última década se han construido a buen ritmo 15 nuevas prisiones, algunas para sustituir a cárceles muy antiguas. Para ello, la Administración ha tenido

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.

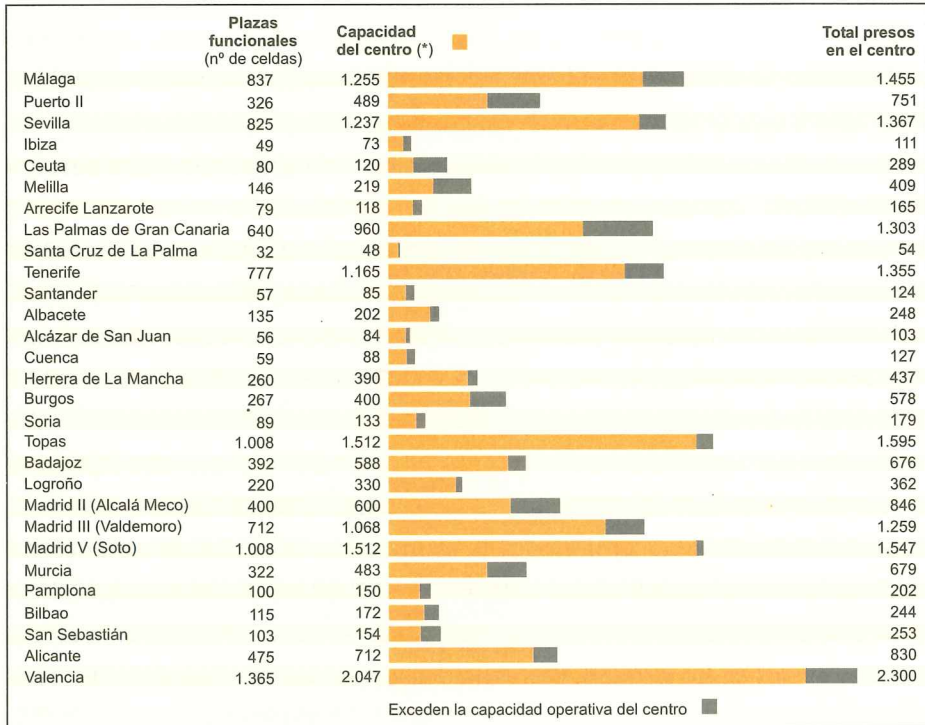
Los cambios que se proponen para luchar contra la delincuencia agravarán esta situación, ya que la nueva reglamentación del tercer grado y de la libertad condicional prolongará la estancia en la cárcel de muchos reclusos penados. El endurecimiento propuesto en las medidas de prisión preventiva provocará 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.

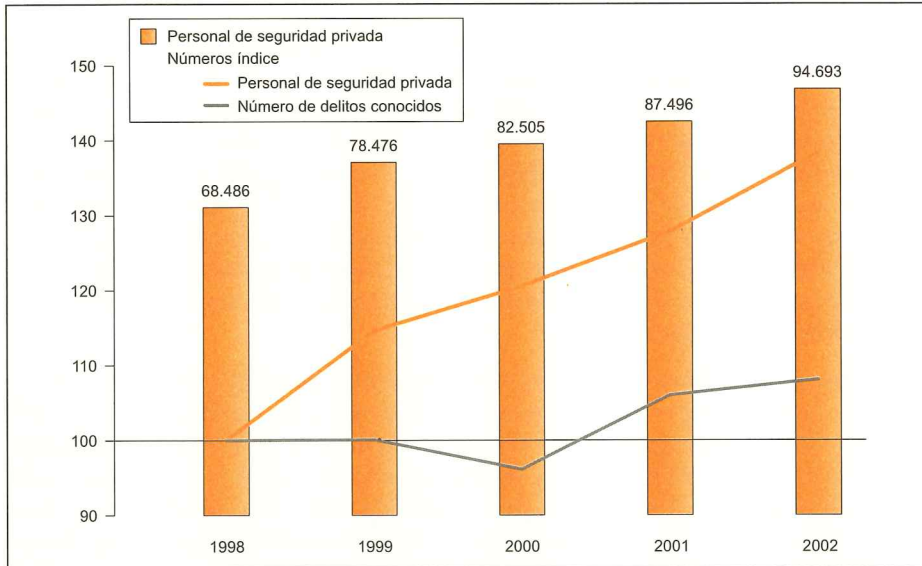
Respecto al primer aspecto al que acabamos de referirnos, es evidente que los empleados por las empresas privadas de seguridad son un colectivo cada vez más presente en las tareas de vigilancia. Si tomamos como referencia los cinco últimos años, podremos apreciar que la evolución de la seguridad privada 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.

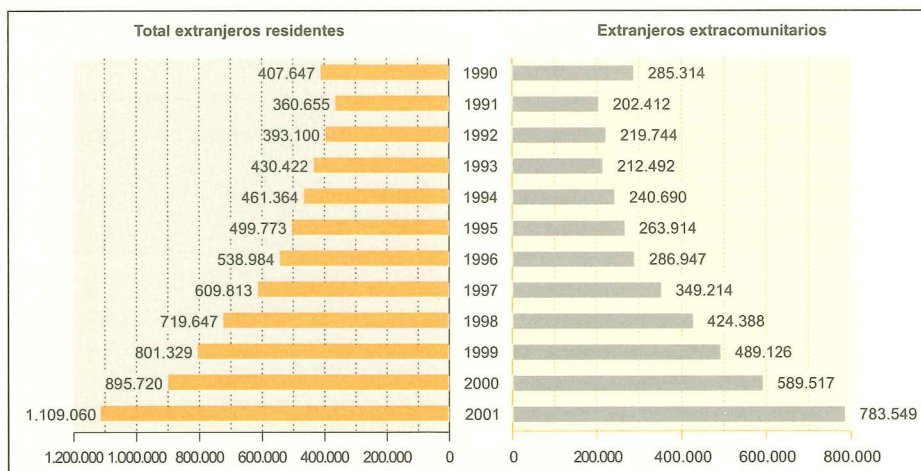
II. LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES: DESAFÍO, INTERPRETACIÓN, VALORACIÓN

1. El desafío

No es nueva en Europa ni en España la preocupación por la integración de los inmigrantes. Entre los expertos consultados por el Consejo de Europa a propósito de las relaciones interétnicas se había impuesto ya a finales de los años ochenta el convencimiento de que no habría paz social ni seguridad ciudadana en la Comunidad Europea si se fracasaba en dicha integración. Y en España, ya en 1993, el llamado Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes²⁹, primer esbozo de nuestras actuales políticas migratorias, sitúa la integración en el centro de los objetivos que se deben conseguir.

Pero si la preocupación no es nueva, sí lo es el contexto español en el que hoy retorna la problemática de la integración: el volumen y visibilidad de la inmigración se han vuelto ahora llamativos entre nosotros. En apenas cinco años, entre 1996 y 2001, se duplicó el número de extranjeros que vivían legalmente en España (gráfico 9). Si se consideran únicamente los

Gráfico 9 – Evolución de la población inmigrante. 1990-2001



Nota: Hasta 1993 se consideran también extracomunitarios a los extranjeros residentes de Austria, Finlandia y Suecia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario de migraciones*, varios años; Ministerio del Interior, *Anuario estadístico de extranjería 2000, 2001*; y datos INE.

²⁹ Editado por el Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1994.

extracomunitarios, la evolución es aún más llamativa: pasan de 286.947 a 783.549 en el período considerado, con un aumento del 173%. En los últimos tres años prácticamente todo el incremento del número de extranjeros residentes en nuestro país corresponde a este grupo.

En el contexto de la Unión Europea (tabla 21), lo acontecido con la inmigración en nuestro país adquiere mayor significación aún. Aunque los datos más recientes a nivel comunitario corresponden a 1999, la evolución en el período 1997-1999 muestra que España es, con mucha diferencia, el país que registra el mayor aumento relativo en el número de inmigrantes; pero lo es también –y esto es más llamativo– en números absolutos, por encima de Reino Unido. Ambos países copan más del 80% del aumento total de los países que registran incrementos. A partir de los datos más recientes de España, parece razonable suponer que este proceso no haya hecho sino intensificarse en el período 2000-2002. Por tanto, en los últimos años España se configura como el primer destino de la inmigración en la UE. No obstante, la tabla sigue dejando constancia de que nuestro país tiene aún uno de los porcentajes más bajos de extranjeros sobre el total de la población: un 2% en 1999 (2,7% en 2001).

Tabla 21 – Evolución de los extranjeros residentes en la Unión Europea. Valor absoluto en miles de personas y porcentaje respecto a la población total. 1997-1999

	Valor absoluto			Variación 1997-1999 (1)		Porcentaje (2)		
	1997	1998	1999	Absoluta	Porcentaje	1997	1998	1999
Alemania	7.366	7.320	7.344	-22	-0,3	9,0	8,9	8,9
Austria	733	737	748	15	2,1	9,1	9,1	9,2
Bélgica	903	892	897	-6	-0,7	8,9	8,7	8,8
Dinamarca	250	256	259	9	3,8	4,7	4,8	4,9
España	610	720	801	191	31,4	1,5	1,8	2,0
Finlandia	81	85	88	7	9,2	1,6	1,6	1,7
Francia	-	-	3.263	-	-	-	-	5,5
Grecia	-	-	238	-	-	-	-	2,3
Holanda	678	662	652	-26	-3,8	4,4	4,2	4,1
Irlanda	114	111	118	4	3,1	3,1	3,0	3,1
Italia	1.241	1.250	1.252	11	0,9	2,2	2,1	2,2
Luxemburgo	148	153	159	11	7,7	34,9	35,6	36,5
Portugal	175	178	191	16	9,0	1,8	1,8	1,9
Reino Unido	2.066	2.207	2.208	142	6,9	3,6	3,8	3,7
Suecia	522	500	487	-35	-6,7	6,0	5,6	5,5
Unión Europea	14.886	15.071	18.705	318	2,1	4,9	4,9	5,0

(1) Para calcular las variaciones del total de la UE no se han tenido en cuenta los valores de Francia y Grecia de 1999. (2) Para calcular el porcentaje del total de la UE de 1997 y 1998 no se ha tenido en cuenta la población de Francia y Grecia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel*, varios años; y Eurostat, *European social statistics-Demography*, varios años.

En parte como consecuencia de la rapidez y amplitud de este fenómeno en nuestro país, el debate sobre la inmigración se ha extendido a sectores sociales que antes no participaban en él, se han configurado y endurecido discursos sociales contrapuestos a propósito de la política de migraciones y ésta se ha convertido en terreno de lucha por el poder. Además, en toda Europa se ha intentado lanzar una campaña sin precedentes a favor del cierre de fronteras contra la inmigración irregular.

Todos estos cambios han dado lugar a que la expresión ocasionalmente usada por Jordi Pujol hace algún tiempo –“no podemos recibir sino a los que podamos integrar”– haya alcanzado una inusual resonancia, como si se hiciera eco en la opinión pública de muchos sentimientos dispersos. No sólo a los muy elementales, como el temor a que ese pronunciamiento pudiera esconder el propósito de una mayor dureza en la restricción de los flujos. La citada frase también suscitara preocupaciones más complejas, asociadas a la forma de plantearse en ella la integración como cuestión social grave para cuya resolución nuestros recursos son limitados. Sobre todo cuando ha crecido la conciencia de que nuestra economía y nuestra demografía necesitan a los inmigrantes, de modo que si no vinieran por sí mismos casi tendríamos que subvencionar su venida. Y, por supuesto, evocando un panorama en el que el fracaso de la integración ha dado lugar a graves violencias ocasionales en España, como en otros países, y a muchas formas de discriminación en la vida diaria.

En este contexto, los grupos y personas más cercanos al tema perciben unánimemente la necesidad de no abandonar a su propia inercia los procesos de inserción de los inmigrantes en nuestro país, esperando pasivamente a que estos últimos resuelvan sus dificultades por sí solos, cada uno cuando pueda y a su modo. Frente a ello, es general la convicción de que debemos mantener un constante seguimiento de los procesos de inserción, a fin de poder intervenir a tiempo sobre los factores más decisivos para ésta y evitar el deterioro de la calidad de vida y de convivencia a cuyo mantenimiento aspiramos.

Pero hay mucha menor unanimidad, tanto en España como en otros países, acerca de cómo hacer ese seguimiento y de cuáles son los factores más decisivos sobre los que se necesitaría actuar. Sin duda porque la integración abarca muchos y muy distintos aspectos de la convivencia, y porque unos u otros pueden adquirir distinta relevancia según los países y las coyunturas. Se han multiplicado, por eso, las propuestas metodológicas dirigidas básicamente a tres finalidades:

- Concretar formas de hacer un seguimiento constante de posibles fallos importantes en la integración.
- Particularizar las áreas estratégicamente más necesitadas de ser atendidas.

- Reconsiderar los eventuales cambios de estructuras sociales que podrían demandarse para sanear de raíz el problema de la integración.

Estas propuestas se acercan a la integración desde perspectivas distintas. Las centradas en proponer modos de mantener un seguimiento constante de lo que ocurre se fijan sobre todo en el día a día, leído en términos de la inmediata percepción de lo que ocurre. Son más analíticas las que se centran en examinar área por área los ámbitos estratégicos de integración. Por último, las que pretenden reconsiderar los eventuales cambios de estructuras sociales que podrían demandarse para sanear de raíz la problemática de la integración responden a una visión más global y básica de lo que significan la integración y la cohesión social. Pero todas ellas, cada una a su modo, forman parte del amplio esfuerzo interpretativo de la realidad migratoria al que se ven llevados los estudiosos de las migraciones en los países receptores.

Los siguientes apartados van a revisar las principales direcciones que han tomado estos esfuerzos interpretativos y después se añadirá una valoración de lo que en ellos puede ser más interesante para el contexto español.

2. Las direcciones de la interpretación

2.1 El seguimiento sistemático de posibles fallos en la integración

Las propuestas que se incluyen bajo este epígrafe parten de diferenciar entre lo requerido para un seguimiento básico, por zonas y colectivos, de la evolución de la integración de los inmigrantes y lo que se precisa para optar por determinadas formas de intervenir con el objetivo de optimizar la integración. Para lo primero bastaría con disponer de una especie de sistema de alerta constantemente activo, aunque fuera relativamente tosco, atendiendo al cual pudiera considerarse llegado el momento de invertir más recursos humanos y económicos en investigar y remediar las situaciones reconocidas como más peligrosas. Algo parecido se hace con las enfermedades o las situaciones de malestar: siempre, antes de iniciar los análisis o exámenes que generalmente preceden a su diagnóstico y tratamiento, se mide la fiebre con un simple termómetro. De modo semejante, sería imperativo concretar una especie de sintomatología elemental de la mala integración, a la que se debería prestar una atención constante. A tenor de lo que se detectase, se podrían realizar exámenes y tratamientos más especiales de las situaciones de riesgo.

Con esta finalidad se han desarrollado distintos indicadores que hacen un seguimiento elemental de los niveles de integración. Los más utilizados son tres:

- El registro de la dispersión relativa de las viviendas de los inmigrantes entre las de los nativos.
- La comparación entre las rentas salariales medias de los inmigrantes y las de los autóctonos de similar nivel socioeconómico.
- Las consultas periódicas a la opinión pública mediante encuestas.

En una primera aproximación, se advierten las limitaciones que tienen estos enfoques si se toman con rigidez.

El primero, particularmente usado ahora en Francia, supone que los nativos de un país, si tienen suficientes medios y no experimentan rechazo grupal, van a dispersar sus viviendas entre las de los nativos del lugar donde se establecen. Y, efectivamente, parece que donde ha ocurrido lo contrario –por ejemplo, con los inmigrantes magrebíes en Francia y con los turcos en Alemania– ha fracasado la integración de esos colectivos, aunque no es seguro que éste sea siempre el caso en todos los países. En España, parece que no pocas veces los inmigrantes mal integrados, más que concentrarse en barrios especiales, se mezclan en los enclaves de infravivienda con españoles de bajo nivel socioeconómico (por ejemplo, en el barrio de Lavapiés de Madrid).

El segundo indicador –la comparación de las rentas salariales medias de los inmigrantes y de los nativos– es en Estados Unidos donde más se utiliza y, ciertamente, resulta muy apropiado para unas sociedades como las occidentales, donde ningún colectivo puede considerarse bien integrado si en su conjunto no alcanza un cierto nivel salarial, y donde seguramente la integración se facilitará más cuanto mayores sean sus ingresos. Esto supuesto, la utilización de este enfoque requiere el seguimiento de los datos disponibles sobre las ganancias obtenidas por unos y otros trabajadores y un mejor desglose de estos datos por zonas geográficas y por colectivos de inmigrados. Sería conveniente tener en cuenta, no obstante, que tal vez este enfoque no pueda aplicarse a algún colectivo especial, como, por ejemplo, el de los rifeños venidos a España, que parecen tender a instalarse en nuestra sociedad lo más rápidamente que les es posible en vez de emplear tiempo y esfuerzos en mejorar su capacitación y procurar algún ascenso social; el resultado es su estancamiento en empleos inferiores y en bajos niveles salariales.

Estos dos indicadores del nivel de integración se usan mucho. Sin duda porque su utilización es relativamente fácil, pues sólo requieren contabilizar sueldos o viviendas segregadas-no segregadas. Además, al poder expresarse fácilmente sus resultados en cifras (cuánto dinero ganado, cuántas casas segregadas), cumplen muy bien con el ideal de cuantificar (expresar en números el grado de realización de lo que interesa), considerado por muchos como una exigencia irrenunciable de los pronunciamientos sociológicos exactos. En nuestro país estas contabilizaciones se utilizan casi sólo

para estudios e investigaciones puntuales, no como una herramienta de uso sistemático, empleada a intervalos fijos por agencias de la Administración o por organizaciones no gubernamentales, para mantener una alerta constante sobre el eventual surgimiento de necesidades de intervención.

El tercer indicador –las encuestas de opinión– es el más seguido en España para valorar el grado de integración de los inmigrantes. De hecho, las publicaciones más divulgadas sobre la marcha de la integración recogen generalmente los resultados de tales encuestas de opinión. Respecto a la evolución comparada de los salarios o de la distribución de las viviendas, no existen seguimientos como el de las opiniones relativas a los inmigrantes que viene realizando Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos (ASEP) desde hace más de diez años por encargo del Observatorio Permanente de la Inmigración³⁰ o como el que lleva a cabo el CIS menos sistemáticamente.

Muchos sociólogos desconfían de esta última forma de seguimiento de los niveles de integración, porque consideran que las respuestas resultan sesgadas por múltiples incidencias y porque, en todo caso, reflejan con retraso la evolución de los hechos. Pero, además, los resultados de las encuestas de opinión, en el caso específico de las migraciones, se han mostrado muy sensibles a la presión de lo considerado como “políticamente correcto” con respecto a la xenofobia, tendiendo a minimizar ésta y sus consecuencias³¹.

A pesar de ese seguimiento de las actitudes de la población, en nuestro país no existe, por parte de la Administración o de la sociedad civil, una atención sistemática a algunos indicadores del nivel de integración (o de su fracaso) según las regiones y los colectivos de inmigrantes. Sin duda, esto sería lo adecuado para prevenir emergencias como la que se presentó hace dos años en El Ejido. Muchas voces se elevaron entonces para criticar la pasividad con que en El Ejido se habían dejado los acontecimientos a su propia inercia, a pesar de que eran muy claros los signos de que algo muy grave podía suceder. Pero la realidad es que esas voces se hicieron oír mucho más después de ocurrida la tragedia que antes de ella; que en la mente de la clase política y de la sociedad civil no existió empeño por conectar su interés por la integración con una atención adecuada a los indicadores de la evolución de ésta; y que, en tales circunstancias, las autoridades locales, como las autonómicas y las estatales, no pudieron actuar sino con retraso.

³⁰ Dependiente en su origen del Ministerio de Asuntos Sociales, posteriormente del de Trabajo y Asuntos Sociales y actualmente del Ministerio del Interior.

³¹ Un análisis más detallado del tratamiento de la inmigración en las encuestas puede consultarse en Fundación Encuentro. CECS, “Los inmigrantes, un nuevo actor en la sociedad española”, *Informe España 2001*, Madrid, 2001.

2.2 *El acento en la atención a las áreas sociales de la integración*

Esta línea de interpretación, a diferencia de la anterior, no toma en consideración la eventual conveniencia de diferenciar entre una especie de estado continuo de vigilancia de la situación de la integración, por una parte, y momentos discontinuos fuertes, señalizados por esa vigilancia, que pudieran exigir movilizaciones específicas de recursos planificados *ad hoc*, por otra. En vez de eso, entiende que las necesidades de intervenir en la integración son continuas y se hacen patentes por sí mismas, sin precisar una vigilancia especial. Y también se concibe de otra manera el modo de optar por unas determinadas formas de intervenir.

Mientras que la idea de separar actividades de seguimiento y actividades de intervención se derivaba de concebir como complejas y difíciles, como necesitadas de análisis especiales, las opciones por unas determinadas formas de intervención, esta línea de interpretación entiende dichas opciones como relativamente fáciles de tomar en virtud de un planteamiento sencillo: la intervención debe conseguir corregir las deficiencias de la mala integración aparecidas en las principales áreas por las que los inmigrantes deben transitar para su conveniente inserción en nuestra sociedad (el trabajo, la vivienda y el barrio, la educación y formación profesional, los servicios asistenciales y de salud). Los principios normativos de la convivencia social indicarían suficientemente la clase de medidas que deben adoptarse en cada área.

Alrededor de esta línea de interpretación pueden agruparse los planteamientos a que se atienen generalmente los debates acerca de nuestra legislación de migraciones y en torno a las deficiencias existentes en el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes. Sobre todo cuando quienes participan en esos debates esperan del perfeccionamiento de nuestros marcos legales y de su efectiva aplicación el remedio decisivo de los problemas más importantes de la integración.

Y, efectivamente, las legislaciones contemporáneas, por lo que incluyen de orientación "procedimental", acumulan una gran masa de reflexión sobre las maneras prácticas de mediar entre los intereses divergentes de los distintos sectores sociales. En este sentido, incluirían orientaciones útiles no sólo sobre los ideales humanitarios a los que se ha de atender en las distintas áreas por donde circulan los inmigrantes, sino también sobre los intereses encontrados que inciden sobre la situación de éstos en cada una de esas áreas. Por ejemplo, los intereses estrictamente económicos (como los relacionados con la presencia de los inmigrantes en el mercado de trabajo) o los del equilibrio político-cultural de los países de acogida (como el del respeto por los inmigrantes de los hábitos cívicos no escritos que les permitirían una convivencia fluida con los nativos).

El esfuerzo interpretativo desarrollado en esta clase de debates normativos es bastante distinto del anterior del seguimiento. Apela mucho más que este último a la percepción espontánea de los hechos característica de los agentes sociales particularmente implicados en las cuestiones migratorias. En virtud de ello, cuenta de partida con mayores probabilidades de poder justificar las opciones por ciertas políticas y la movilización de los necesarios recursos. Además, al señalar a partir de principios normativos lo que convendría hacer, simplifica la búsqueda de los procedimientos que se han de utilizar para conseguir la integración. Bastará con que la autoridad legisle y sancione con arreglo a su modelo ideal de sociedad.

Las aportaciones a la mejor comprensión de la integración que se han derivado de este enfoque han consistido principalmente en sacar a luz la conexión entre integración y legislaciones de paso de fronteras, inserción en el trabajo y acceso a los servicios del bienestar, así como entre posibilidades de integración y superación de las prácticas discriminatorias, pautadas u ocultas, de la población nativa (cuadro 2).

Pero el valor de estas aportaciones se ha visto reducido por la forma que han tomado los debates sobre legislación en la mayor parte de los países de acogida. En dichos debates se han hecho presentes claramente, por parte de quienes los sustentan, los intereses humanitarios y las aspiraciones a modelos avanzados de convivencia; en cambio, ha brillado por su ausencia (o se ha ocultado detrás de reticencias y resistencias de las autoridades administrativas) la representación de aquellos intereses económicos, políticos y culturales existentes subterráneamente en nuestras sociedades que son contrarios a la rápida integración de los inmigrantes o a

Cuadro 2 – Legislación relacionada con la inmigración

- Leyes orgánicas 4/2000 y 8/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Resolución de 21 de julio de 1997, por la que se dictan instrucciones a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal.
- Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre asistencia jurídica gratuita.
- Toda la legislación laboral.

Tabla 22 – Entrevistados que se manifiestan muy de acuerdo o de acuerdo con algunas afirmaciones sobre la inmigración. En porcentaje. 2000

Bastante difícil es la situación económica de los españoles como para además tener que destinar dinero a ayudar a los inmigrantes	40
La inmigración hace aumentar la delincuencia	59
La inmigración hace bajar los salarios	26
La inmigración hace aumentar el paro	22
La inmigración tiene efectos negativos sobre nuestra cultura	19

Fuente: Díez Nicolás, J. y Ramírez Lafita, M. J., *La inmigración en España. Una década de investigaciones*, IMSERSO, 2001.

la inversión de recursos requerida para ella. No es fácil conseguir información directa y fiable de cuáles son estos intereses y quiénes los mantienen. Pero puede rastrearse su presencia teniendo en cuenta los datos de la tabla 22, en la que se recogen diversas opiniones de los españoles sobre la inmigración.

Esto explicaría en gran medida que en nuestros debates sobre la legislación de migraciones haya sido escaso el avance en cuestiones procedimentales (o de formulación de procedimientos para arbitrar la composición de los intereses divergentes). Con el riesgo de que una parte importante de nuestra población, al verse privada de cauces para hacer valer sus demandas, pueda haberse situado en la resistencia pasiva o prácticamente al margen de la ley.

Tal vez esto está ocurriendo ya. Pues aunque una gran parte de la población considera escandaloso que puedan existir intereses contrarios a las políticas de integración, éstos existen y no sería inocente ignorarlos.

2.3 Producción de un lugar social para los inmigrantes

Otro giro adquieren las interpretaciones de la integración cuando se las observa a la luz de las peculiares formas de producirse la cohesión en las sociedades contemporáneas. Éstas, a diferencia de las que llamamos tradicionales, no se unifican internamente porque sus miembros compartan unas mismas creencias estables, transmitidas a través de una socialización uniforme y legitimadoras del carácter heredado de las posiciones sociales. En vez de eso, estructuran la convivencia contando con la libertad de sus miembros, crean o producen espacios para el ejercicio de esa libertad y establecen formas equitativas de resolver las tensiones derivadas de la eventual contraposición de los intereses. Pero esa producción de espacios para el pluralismo no contempla sólo o principalmente la diversidad de las individualidades ni deja inalterada la variedad de las relaciones entre los grupos y los roles sociales:

- *No contempla sólo o principalmente la diversidad de las individualidades.* Al contrario. Busca sobre todo acomodar lo que representan los muy variados grupos de adscripción existentes –y constantemente renovados en la convivencia– (ideológicos, de profesiones, estatus económico, clase social, origen territorial...), cada uno de ellos generador, por un lado, de identidades sociales que apelan a legitimarse ante las demás y, por otro, de roles sociales que deben engranarse unos con otros. Por eso, los individuos negocian su diversidad plural identificándose con nombres de colectividades y ocupan un lugar en la sociedad en tanto que ejercen (activa o pasivamente) como miembros de dichas colectividades.

- *Y no deja inalterada la distribución de los roles y grupos sociales.* Lo sucedido con la clase trabajadora durante el siglo XIX ilustra el proceso. Ésta, a fines del XVIII, no tenía un espacio propio en la sociedad para llevar una existencia digna. Y aunque crear para ella ese espacio exigió esfuerzos, luchas, concesiones y renunciaciones, al final el mapa social se renovó incluyendo una demarcación nueva, la asignada a una nueva clase obrera, dotada de nuevos derechos y de una nueva dignidad.

También los inmigrantes obtienen su primer espacio de inserción entre nosotros ejerciendo no como los individuos particulares que son sino como miembros de sus colectivos. Pero al principio lo hacen de una forma mucho más pasiva que activa. No es que a su llegada ocupen activamente en nuestra sociedad el lugar asignado a su categoría de inmigrantes, defendiendo los intereses de su colectivo, como por ejemplo la clase obrera en el siglo XIX o el sindicato español de pilotos en la actualidad; es el resto de la sociedad el que proyecta sobre todos ellos el nombre de inmigrantes y les identifica como tales, opina sobre los intereses que les son comunes y tiende a asignarles –por cierto, sin unanimidad ninguna– un lugar en la convivencia.

No hace falta pormenorizar las consecuencias que tiene para ellos llevar esa etiqueta de inmigrantes con que les marca nuestra sociedad. Experimentan con viveza especial las más negativas a la hora de buscar y desempeñar trabajos o de conseguir vivienda, como se constata en los estudios de integración que analizan historias de vida de inmigrantes³². Y suele verse en esto simplemente un efecto de la proyección sobre los inmigrantes de estereotipos negativos, poco y mal compensada por el hecho de que llevar la etiqueta de inmigrantes les hace también objeto de la atención protec-

³² Se ha comprobado en las investigaciones realizadas en el Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas sobre la inmigración peruana (Tornos, A. y Aparicio, R. (coord.), *Los peruanos que vienen*, UPCO, Madrid, 1997) y sobre las diferentes estrategias de integración de seis colectivos de inmigrantes (Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001).

tora que pueden obtener de ONGs, servicios sociales, movimientos anti-racismo, etc.

Sin embargo, habría mucho más que una cuestión de meros estereotipos en ese etiquetamiento de los inmigrantes como inmigrantes y en la lucha contra sus consecuencias negativas. Porque los estereotipos son simplemente representaciones mal fundadas de modos de ser de grupos, corregibles mediante una mejor información. Pero este etiquetamiento, como los que se estudian en investigaciones sobre la desviación social, forma parte, en realidad, del conjunto de prácticas mediante las cuales las sociedades de hoy asignan un lugar en la convivencia a unos y otros grupos, en virtud de intereses o temores previos. Se etiqueta a los ejecutivos, a los fundamentalistas, a los ex presidiarios o a los progresistas. El saber cotidiano conoce el significado de esos etiquetamientos y el conjunto de éstos refleja el mapa de posiciones sociales en virtud del cual a cada uno se le pone en su sitio. Alterar ese mapa, como consecuencia de modificar los etiquetamientos, implica en las sociedades complejas de hoy que las relaciones dejan de establecerse sobre el "suelo" familiar en el que cada uno cree saber dónde está; desorienta sobre los posibles interlocutores y genera ansiedad.

Puede decirse lo mismo al observar que el aumento de pluralismo no sólo necesita asumirse jurídicamente, protegiendo por ley la libertad de opinión y asociación y regulando las formas de resolver los eventuales conflictos de intereses que las peculiaridades grupales pueden ocasionar. Además, necesita llevarse a la práctica en las relaciones de la vida cotidiana, en las cuales cualquier individuo procura actuar guiándose por el conocimiento o representación que puede tener de sus interlocutores y de lo que de ellos puede esperar. O con otras palabras, "teniendo la situación bajo control". Eso estaría haciendo quien se guía en sus relaciones con los inmigrantes por imágenes generalizadas de ellos: intentaría mantener bajo control su mundo de relaciones, amenazado de dislocarse por la aparición de esos nuevos interlocutores mal conocidos, portadores tal vez de intereses especiales, de costumbres diferentes, de nuevas maneras de reaccionar. Invocar principios éticos o políticos de igualdad social contra esa necesidad de control instintiva y natural sería inútil e impropio.

Así, el etiquetamiento de los inmigrantes como inmigrantes y su evolución abarca más aspectos que los específicamente psicológicos (imágenes de los otros) y éticos (imperativos de igualdad ciudadana). Forma parte, además, del conjunto de prácticas mediante las cuales se reconoce a los inmigrantes un lugar en la imaginación social y en los procesos de interacción, articulado con los demás lugares sociales desde los que se actúa en la sociedad. Con el objetivo último de que la sociedad en su conjunto mantenga aquel dominio de su propia complejidad que le es necesario para no fragmentarse y disgregarse.

Esta línea interpretativa no minimiza las dificultades que la integración comporta. Las clases trabajadoras necesitaron más de un siglo para llegar a ocupar en las sociedades occidentales el espacio social que hoy les es propio, dejando atrás su antigua condición de casi esclavitud. Y, por supuesto, fue necesario que la misma clase obrera tomara la iniciativa de su reubicación social y luchara duramente por ella. A este respecto, la integración de los inmigrantes está muy atrasada, ya que, hasta el momento, puede decirse que, en tanto que colectividad, son más bien sujetos pasivos que sujetos activos en ese proceso.

Es preciso señalar, no obstante, que una importante diferencia parece separar lo que ocurre con la reubicación de los inmigrantes de lo acontecido con la de la "clase obrera". Ésta ha venido a ocupar su nuevo estatus social sin dejar de ser y sentirse "clase trabajadora". Incluso gracias a que en ella los más capacitados no accedieron a "desclasarse". Pero tratándose de los inmigrantes parece obvio que el proceso de su integración les conduciría a dejar de verse y de ser vistos como individuos marcados por la etiqueta de su inmigración. De ser ese el caso, el espacio social de la inmigración debería verse como un ámbito de ocupación transitoria, llamado a ser abandonado lo más pronto posible en dirección a los distintos espacios sociales estructurados para la convivencia desde antes de que la inmigración llegara.

Pero no es seguro que las cosas vayan a ser así, como ya es notorio en Estados Unidos y empieza a vislumbrarse, por ejemplo, en Alemania. Los "latinos" en Estados Unidos tienen ya un espacio propio y relativamente estable, inexistente anteriormente, resultado del efecto conjugado de las resistencias que ellos han encontrado a su normal entrada en los espacios sociales reservados a los nativos y de las estrategias de reafirmación de sus propias marcas de origen que ellos mismos han desarrollado. Los turcos en Alemania estarían reivindicando un estatus parecido³³.

Muchas previsiones conducen a suponer que también entre nosotros la sociedad futura será mucho menos uniforme, mucho más plural, mucho más interracial que la actual. Si además de eso no va a ser una sociedad desgarrada, tendrá que crear, quién sabe a través de qué tensiones y bajo la inspiración de qué arquitectos sociales, una nueva distribución y una

³³ Según el *Turkish Dailynews* del 3 de julio de 2002, Faruk Sen, director del Centro Turco de Investigaciones, habría afirmado que no debe esperarse que los inmigrantes turcos se integren en Alemania asimilándose; que los valores culturales de los turcos deben aceptarse hasta cierto punto por el pueblo alemán; que aunque el aprendizaje del alemán sea una necesidad para la integración, también deben tomarse en consideración las lenguas de los inmigrantes, en nombre del pluralismo cultural; que Alemania tiene ya de hecho un estándar multicultural de convivencia.

nueva articulación de los espacios sociales. Una distribución de espacios que sea respetada en el imaginario social, en la convivencia cotidiana y en la aplicación de las leyes.

Si se compara esta concepción de la integración con las que se describieron en los dos apartados anteriores, salta a la vista que es mucho más incierta y que no sólo implica un cambio en el estatus de los inmigrantes, sino una transformación de toda la sociedad por redistribución de los espacios de dignidad disponibles en ella. Si llegara a producirse ese cambio, los modos actualmente comunes de entender la integración pasarían a verse como propios de un período caducado de las relaciones sociales, caracterizado por el intento de mantener inalterado el mapa de las adscripciones sociales en las sociedades de acogida.

3. Valoración de la situación española

3.1 *El factor tiempo*

No faltan entre autorizados estudiosos de las migraciones quienes se resisten a pronunciarse sobre la integración actual de los inmigrantes en España, por considerar que la integración es un proceso de duración más larga que corta, necesitado de consumarse colectiva y no sólo individualmente. Un proceso que se recorrería a través de tanteos, avances y retrocesos, resultantes de la confluencia poco gobernable y poco previsible de múltiples factores. En España, al ser tan corto el período transcurrido desde que la inmigración adquirió una presencia socialmente significativa, no habría habido tiempo para que los inmigrantes aprendieran colectivamente de sus propias experiencias, para que se decantaran sus estrategias, para que éstas se reajustaran en función de las reacciones de la población nativa, para que ésta a su vez reajustara sus actitudes, etc. Estaríamos todavía en fase de tanteos, nada estables ni uniformes.

Este punto de vista es difícilmente descartable. Es verdad que han podido particularizarse algunos rasgos diferenciales de las estrategias de integración de algunos colectivos, como el marroquí, el peruano o el chino, y medirse rudimentariamente los resultados conseguidos mediante ellas³⁴. Pero, excepto en el caso de los chinos, que tienen sus propias vías de inserción social, iguales y constantes en todos los países a los que han ido llegando, lo que ha salido a luz respecto a otros colectivos seguramente refleja situaciones muy provisionales y ya alteradas desde que se estudiaron. Las actitudes de los españoles con respecto a los marroquíes habrían evo-

³⁴ Véase Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades...*

lucionado a peor y entre los mismos marroquíes han empezado a oírse voces que dicen rechazar la integración³⁵. La llegada de un amplio contingente de ecuatorianos, cuyas formas de acceso a la integración eran inciertas en el momento de hacerse aquel estudio, ha repercutido sobre la imagen pública de otros colectivos latinoamericanos, recreando distancias entre ellos y los nativos. La salida al público de prevenciones frente a la inmigración, ocurrida en casi toda Europa³⁶, ha tenido repercusiones negativas bastante generalizadas.

Por otra parte, los poderes públicos son mucho más conscientes que hace simplemente cinco años de la necesidad de inmigrantes en la economía española y de las señales en favor de la inmigración que emiten nuestras estadísticas demográficas. En 1991, según el Banco de Datos TEMPUS del INE, había en España 3.325.562 jóvenes de entre 15 y 19 años; en 2002, según la misma fuente, 2.358.507, es decir, 967.055 menos. Eso no sólo significa que sobran casi un millón de puestos de Enseñanza Secundaria; significa además que en los próximos años habría 9.000 empresas o explotaciones agrícolas de 100 trabajadores que tendrían dificultades para cubrir sus necesidades de empleo. Frente a ello, más del 8% de los nacidos en nuestro país en 2001 fueron hijos de madre extranjera (tabla 23). Estos nacimientos han permitido que nuestra tasa de natalidad se haya recuperado ligeramente en los últimos años.

A ello hay que añadir la imposibilidad de ignorar al sector de la opinión pública que presiona para garantizar a los inmigrantes un trato más ajustado al modelo europeo de sociedad avanzada, respetuoso con los derechos

Tabla 23 – Evolución de los nacidos de madre extranjera. 1996-2001

	Total nacidos	De madre española	De madre extranjera	% de madre extranjera sobre el total
1996	362.626	350.794	11.832	3,26
1997	369.035	355.033	14.002	3,79
1998	365.193	349.825	15.368	4,21
1999	380.130	361.627	18.503	4,87
2000	397.632	372.988	24.644	6,20
2001 (*)	403.859	370.783	33.076	8,19

(*) Datos provisionales.

Fuente: INE, *Cifras INE*, n. 7, 2002.

³⁵ Nos referimos a pareceres recogidos en la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME). Indudablemente, lo que rechazan es el modelo de integración asimilatoria "a la francesa", que es el que también predomina en la espontánea comprensión de los españoles.

³⁶ En las semanas en que se redacta este texto están en discusión leyes restrictivas para la recepción y trato de los inmigrantes al menos en Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Holanda, Italia, Reino Unido, Portugal, Rusia y Suecia.

humanos. No ha pasado inadvertida la repulsa frontal que encontraron en la Cumbre de Sevilla las propuestas dirigidas a sancionar a los países que no controlan suficientemente su emigración.

Todo ello llevará a que los poderes públicos procedan con mayor cautela respecto a los inmigrantes ya llegados. Y un mejor conocimiento de lo que significan las migraciones para la economía y la demografía del país podría trasvasarse a más amplios sectores de la ciudadanía.

Por lo tanto, la valoración que puede hacerse de la marcha actual hacia la integración de los inmigrantes en nuestro país es muy provisoria. No solamente no hay aún procesos decantados, sino que los factores determinantes de esos procesos fluctúan contradictoriamente.

3.2 *El contexto general*

Integrarse en una sociedad compacta es siempre muy distinto a hacerlo en una sociedad muy “suelta”. Por eso se ha dicho con razón que la integración de los inmigrantes en un país tan compacto como Francia –o en su gran “unidad republicana”, como ellos mismos la llaman– es totalmente distinto a la integración realizada en un país entrecruzado de diferencias oficialmente reconocidas, como se suele considerar a Reino Unido.

Es necesario tener esto muy en cuenta para valorar el punto del que se parte para la integración de los inmigrantes en España. Nuestro país no es simplemente una sociedad poco unificada; es una sociedad donde tal vez hay más armonía entre los grupos cuando los unos pueden ignorar a los otros que cuando deben cooperar aceptándose recíprocamente. Esto es aplicable tanto a los grupos de adscripción territorial como a los de adscripción ideológica y profesional. Y se refleja en la falta de sentimientos de pertenencia a “una patria común”. Si comparamos lo que estos sentimientos significan en España con lo que representan en Francia o Reino Unido –no digamos en Estados Unidos–, hay que reconocer que España es diferente. En nuestro país sólo existirían esos sentimientos de patria común en Cataluña y para lo que se refiere a la nacionalidad catalana.

Esto último tendría una enorme importancia para la puesta en marcha de la integración de los inmigrantes. El “modelo español” de integración –para usar esa terminología consagrada– no puede ser como el francés, aunque nuestra legislación muchas veces parece inspirarse en él³⁷. Tendría que ser mucho más localista y, sobre todo, debería abstenerse de pensar la

³⁷ En los años ochenta y primeros noventa solía abordarse siempre esta temática de los modelos. Véase Schnapper, D., *L'Europe des Immigrés*, Ed. F. Bourin, París, 1992, p. 88-122; o la síntesis recogida en Aparicio, R., “Inglaterra, Francia, Alemania. Tres caminos para las políticas migratorias”, *Documentación Social*, n. 121, 2000, p. 33-55.

integración como asimilación a un supuesto modo de ser de los españoles, porque éste apenas existe en el imaginario social y mucho menos todavía en la interacción cotidiana.

3.3 *Los indicadores cuantificables de la situación*

Por mucho que sea provisional y cambiante lo que pueden decirnos los indicadores más fiables de la integración alcanzada por los distintos colectivos de inmigrantes y por escasos que sean los datos disponibles, no puede negarse la utilidad de prestarles atención, por si con ello descubrimos signos de alarma que llamarían a intervenciones inmediatas en ciertos ámbitos o territorios³⁸.

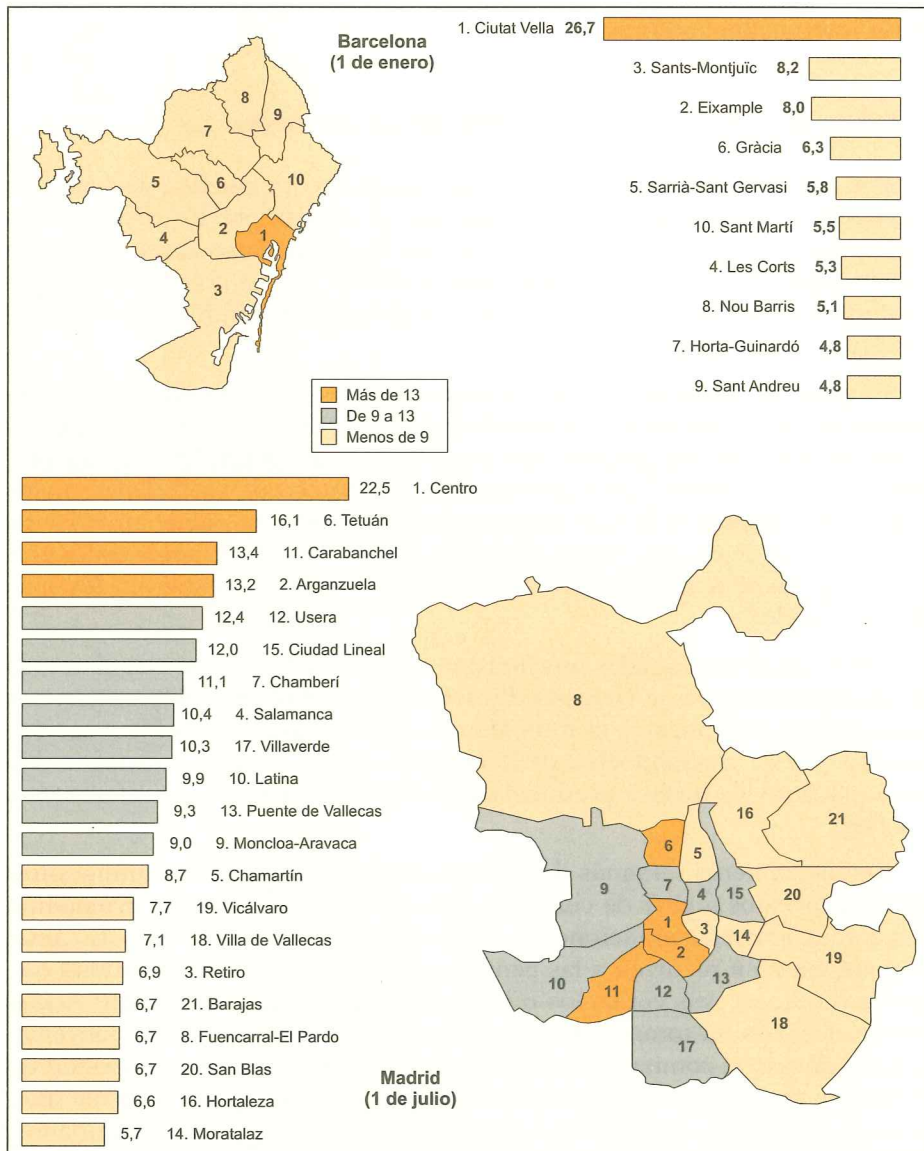
El *grado de dispersión de las viviendas* de los distintos colectivos de inmigrantes es el indicador de integración más usado en Europa. Aunque los datos de los que disponemos son escasos, puede decirse que por el momento no se ha consolidado en España la formación de verdaderos guetos por nacionalidades y de una cierta magnitud. Como se puede apreciar en el gráfico 10, en el caso de Madrid y Barcelona, los inmigrantes están presentes de manera significativa en todos los distritos, no sólo en los más desfavorecidos.

Otros estudios parciales nos indican algo más en relación con el acceso de los inmigrantes a la vivienda. Principalmente, conviene diferenciar tres períodos en este acceso: el inmediato a la llegada, el del primer asentamiento y el de consolidación de la estancia. Así, se evitará la imagen distorsionada de los hechos producida por la mezcla de los datos referentes a los tres.

En las primeras semanas de su estancia, la mayoría de los inmigrantes están dispuestos a vivir de cualquier manera. Frecuentemente arriendan a sus connacionales habitaciones, camas hacinadas o incluso horas de cama, aunque también recurren a las pensiones u hostales de ínfima calidad que les han indicado sus contactos o informadores. Pero generalmente vienen con la decisión ya tomada de proceder de esa manera y con el convencimiento de que el comienzo de su estancia ha de ser así. En ese período no atribuyen sus dificultades de hospedaje a la discriminación o la mala integración. De hecho, apenas encontrarían ocasión de verse discriminados, porque no tratan con españoles acerca de su vivienda. Mezclar estos datos con los pertenecientes a períodos posteriores da lugar a una visión de los hechos todavía más negativa que la real, ya de por sí preocupante.

³⁸ La función que la línea de interpretación descrita en primer lugar atribuye a estos indicadores.

Gráfico 10 – Distribución de los inmigrantes por distritos en Madrid y Barcelona. En porcentaje sobre la población total del distrito. 2002



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona y del Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Madrid.

En un segundo período (el del primer asentamiento), cuando los inmigrantes empiezan a tener un mínimo de posibilidades económicas de subsistencia, comienzan a buscar mejores alojamientos. Es entonces cuando encuentran dificultades muy grandes para obtenerlos en igualdad de con-

diciones con los españoles. No es simplemente que les exijan para el contrato de arrendamiento la presentación de una nómina de trabajo estable, de la cual muchos carecen –pues eso también se les pide a los españoles–, sino que ante el mero hecho de que alguien parezca inmigrante (y más todavía magrebí), las agencias inmobiliarias le ocultan la disponibilidad de pisos, le dicen que ya están alquilados los que ofrecían o simplemente que los propietarios sólo alquilan a españoles. A este respecto, la discriminación parece ser muy dura y anunciar con antelación graves dificultades para la integración de los que la padecen.

Pero, a pesar de ello, los pocos datos existentes acerca del período que sigue al del primer asentamiento indican que las dificultades tienden a la larga a superarse más que a resolverse (es decir, a ser vencidas por los inmigrantes sin llegar a desaparecer por el lado de los nativos). Por eso, habría de considerarse aparte lo que ocurre en el tercer período, el de consolidación de la estancia –que en realidad es el más importante para los pronunciamientos sobre la integración–. Y esto parece no ser igual para todos los inmigrantes, sino que depende, por una parte, de sus proyectos migratorios y, por otra, de sus estrategias de inserción en España.

Así, se comprueba que los que vinieron con el proyecto de retornar a su país, aunque luego no lo hagan, tardan bastante más en normalizar sus viviendas que los que llegan ya desde un principio con el proyecto de permanecer aquí. Después de unos cinco años, los peruanos suelen haber normalizado la calidad de sus viviendas, mientras que entre las dominicanas apenas ocurre antes de los diez años de estancia; los marroquíes están dispuestos a gastar menos en vivienda que los latinoamericanos o los europeos del este y, por eso, tienen mayor probabilidad de converger hacia zonas de infravivienda³⁹.

No son tan importantes estos detalles diferenciales como lo que indica su distribución cronológica. Ésta apuntaría a que la gran discriminación con la que tropiezan los inmigrantes en el segundo período (el del primer asentamiento) no llega a impedirles llevar adelante sus estrategias de inserción. Pese a los arrendatarios españoles, consiguen vencer las dificultades que se les oponen. En consecuencia, aunque el “indicador vivienda” refleje fuertes resistencias de la población nativa frente a los inmigrantes, no fuerza la conclusión de que éstos estén fracasando en su integración.

El segundo indicador al que sería conveniente atender es el de las *rentas salariales*, cuya interpretación se guía por la hipótesis de que la integración es menor cuanto mayor sea la desigualdad entre los salarios per-

³⁹ Véase también Labrador, J. y Merino, A., “Características y usos del hábitat que predominan entre los inmigrantes de la Comunidad Autónoma de Madrid”, *Migraciones*, n. 11, 2002, p. 173-222.

cibidos por los nativos y los percibidos por los inmigrantes de análogos niveles socioeconómicos.

No están disponibles series temporales sobre las ganancias de los inmigrantes. Lo más que poseemos son algunos datos de la opinión de estos últimos sobre este punto, con los riesgos que conlleva guiarse por opiniones –y más si son de los concernidos– en cuestiones económicas. Son más los inmigrantes que afirman que se les paga menos que a los españoles por los mismos trabajos que los que creen que se les paga igual; aunque pocos, también algunos piensan que a los españoles se les paga peor⁴⁰. Parece, pues, que este capítulo de las diferencias salariales confirma deficiencias de fondo en la integración de los inmigrantes.

Pero en este caso, al igual que en la vivienda, se plantea la duda de si lo que hay en realidad son serias dificultades para la integración de los inmigrantes que éstos llegan a superar, o situaciones de descarrilamiento prácticamente definitivo de la integración, como las ocurridas en otro tiempo con los gitanos, que los llevaron a consolidarse en la sociedad española como un mundo aparte, distinto e inferior. Los datos que tenemos sobre salarios, a falta de series temporales prolongadas, no ofrecen pistas para decidir.

3.4 *La integración de los inmigrantes por áreas*

La información fiable de que se dispone sobre la integración de los inmigrantes con los nativos en las áreas de circulación que les son a los primeros más estratégicas (trabajo, barrio, escuela o centros de formación de adultos, frecuentación de los servicios de salud y otros servicios sociales)⁴¹ es escasa y dispersa.

En cuanto al mundo del trabajo, aparte de lo expuesto en el apartado anterior, poseemos tres clases de datos, que se refieren: a las tareas que desempeñan, a su afiliación a la Seguridad Social y a sus relaciones con jefes y compañeros.

Respecto sus puestos de trabajo, predominan actualmente con gran diferencia los correspondientes a empleos del mercado secundario, es decir, los menos estimados, peor pagados y más susceptibles de ser desempeña-

⁴⁰ Véase Aparicio, R. y Tornos, A., *La inmigración y la economía española*, IMSERSO, 2000, p. 113. Al indagar sobre las rentas salariales de los peruanos y los marroquíes de la Comunidad de Madrid apareció un 4% de marroquíes y también un 4% de peruanos que opinaba que les pagaban mejor que a los españoles. Un 56% de marroquíes y un 57% de peruanos creía que les pagaban peor; un 35% de marroquíes y un 39% de peruanos opinaba que les pagaban igual.

⁴¹ Son las áreas citadas más arriba a propósito del enfoque que evalúa la integración fijándose en áreas de importancia especial para ella.

dos al margen de la ley. Aunque es cierto que cuando se distribuyen las cifras por tiempo de estancia en España se constata un cierto trasvase de los que llevan más tiempo entre nosotros hacia situaciones no tan malas: el ejemplo más característico es el de las mujeres, que muchas veces inician su estancia en España como empleadas domésticas “internas”, sin Seguridad Social, pasan en muy alta proporción a “externas” afiliadas a la Seguridad Social como empleadas de hogar o como autónomas y saltan desde ahí a otros trabajos en servicios comerciales⁴². Hasta el punto de que es opinión compartida que el servicio doméstico es para las mujeres “la puerta de entrada” en España, pero no necesariamente el lugar de “afijación”. Y para muchos varones ocurriría algo parecido con los trabajos agrícolas de temporada, según indican los estudios de historias de vida. Es obvio el interés que conlleva esta apreciación para diagnosticar la integración si ésta se entiende como un proceso progresivo, en el que el inmigrante va avanzando hacia un estatus más similar al de los nativos.

Una conclusión parecida sugieren los datos de la Seguridad Social. Han pasado los tiempos en que la mayoría de los inmigrantes vivían al margen de ella, puesto que a finales de 2002 eran 669.644 los extranjeros no comunitarios que estaban inscritos y cotizaban (tabla 24). Más de uno de cada cuatro nuevos afiliados a la Seguridad Social durante el último año son inmigrantes. La proporción sobre el total de los afiliados ha pasado en menos de un año de un 2,87% a un 4,09%. Hasta el punto de que el porcentaje de población que cotiza a la Seguridad Social es ya mayor entre los inmigrantes que entre los autóctonos⁴³.

Tabla 24 – Evolución de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social y del porcentaje sobre el total de trabajadores afiliados. 1999-2002

	Trabajadores extranjeros (1)	% sobre el total
1999	213.439	1,49
2000	284.844	1,89
2001	448.925	2,87
2002 (2)	669.644	4,09

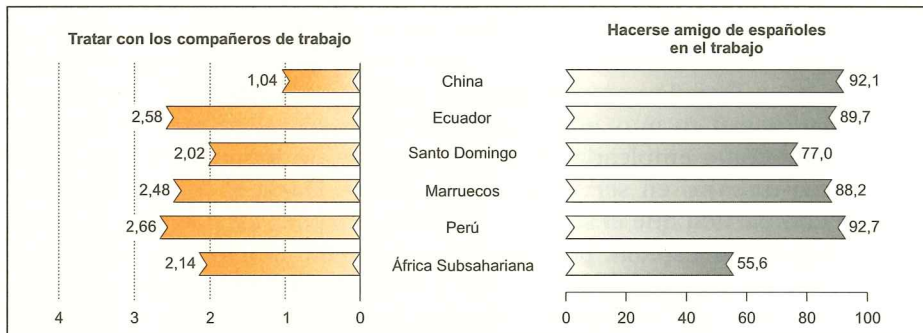
(1) No se incluyen los trabajadores de la Unión Europea. (2) Datos a 30 de noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales*, varios años; y datos de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

⁴² Por ejemplo, en el año 2000 la proporción de inmigrantes dominicanas dedicadas al empleo doméstico era de un 54,1%, contra el común estereotipo de que las dominicanas no tienen otro lugar de inserción.

⁴³ El porcentaje de españoles inscritos en la Seguridad Social era entonces del 40,7%; el de los extranjeros con tarjeta de residencia o permiso de trabajo, suponiendo que fueran 1.300.000 (los últimos datos, un año antes, contabilizan 1.109.060), era de más del 47%.

Gráfico 11 – Facilidad que tienen los inmigrantes para tratar con los compañeros de trabajo (escala de 1 a 4) y porcentaje de los que consideran que pueden hacerse amigos de españoles en el trabajo. 2000



Nota: La escala significa: 4, trato muy fácil; 3, fácil; 2, difícil; 1, muy difícil. También se computó el 0 para los que indicaban que no se trataban con los compañeros de trabajo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. GECS a partir de Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001.

En cuanto a las relaciones con los compañeros y jefes de trabajo, en el análisis del Instituto de Estudios sobre Migraciones (IEM) acerca de la integración de los inmigrantes ya citado⁴⁴ se observa que la mayoría de ellos no encuentra una dificultad grande o muy grande en el trato con los compañeros: la puntuación media se aproxima a la consideración de ese trato como “fácil”. A este respecto, es interesante señalar que quienes más dificultades tienen son los chinos (gráfico 11), los cuales normalmente trabajan con compatriotas. Por otra parte, el 82% de los inmigrantes piensa que el trabajo es un contexto en el que pueden hacer amistad con compañeros españoles. Por último, la mayoría afirmaba arreglárselas “bien”⁴⁵ con su jefe. Ningún colectivo estima que sus relaciones con el jefe siguieran siendo en ese momento iguales o peores que al principio de su estancia en España⁴⁶. Hay, pues, indicios de que las relaciones en el trabajo, a nivel personal, facilitan la integración y no la bloquean. Poco más se puede decir.

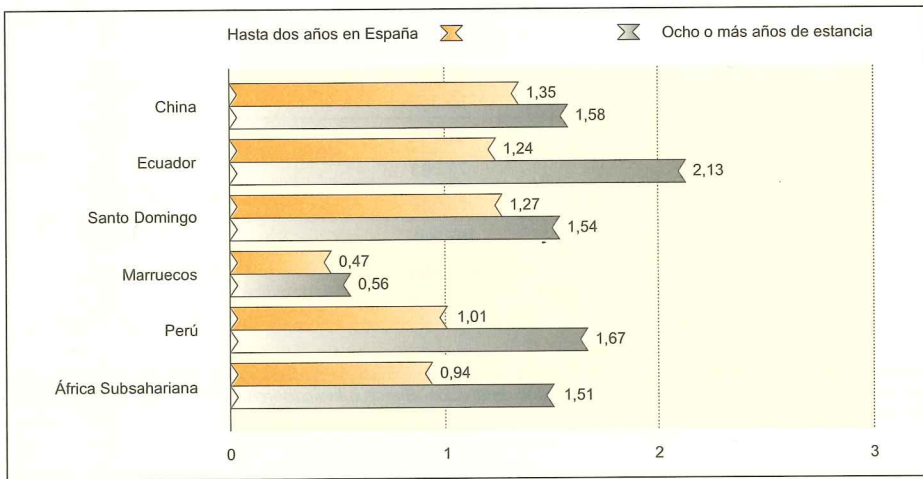
En el área de la vecindad de casa y barrio, el grado de integración está menos documentado todavía. Entre los pocos datos cuantificados que podemos utilizar tienen cierto interés los ofrecidos por el IEM respecto a las opiniones de los inmigrantes sobre su avance en el “arreglarse con los españoles de sus barrios”. No es del todo mala la puntuación media de los progresos logrados, aunque el hecho de que ésta sea aceptable no excluye la existencia de enclaves con peores (y mejores) apreciaciones. Pero, además, habría grandes diferencias entre los distintos colectivos: la mejora en

⁴⁴ Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades...*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 74.

Gráfico 12 – Índices de mejora en el trato con los españoles del barrio, según el tiempo de estancia de los inmigrantes. 2000



Nota: La escala va desde 0 –no trato con los vecinos– hasta 3 –ahora me las arreglo con ellos mucho mejor que al principio–.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001.

el trato con los españoles del barrio sería, por ejemplo, bastante escasa entre los marroquíes; entre los chinos sería rápida al principio, pero muy pronto se estancaría; y entre los ecuatorianos y peruanos se aceleraría a partir de los dos años de estancia (gráfico 12).

Por supuesto, se sobreentiende que la mejora en la relación con los españoles del barrio sería indicativa de progreso en la integración, pero el inconveniente que tiene la formulación de la pregunta es que deja en el aire los criterios con que los encuestados valoran su avanzar en “arreglarse bien con los españoles del barrio”. ¿Tal vez simplemente deciden que se arreglan mejor con ellos porque rebajan sus expectativas de ser ayudados y pasan más inadvertidos? Esto no indicaría un avance en la integración, o apuntaría uno basado en el “repliegue identitario” –al que después habremos de referirnos– más que en el enriquecimiento de la interacción.

Respecto a la situación de los inmigrantes en las instituciones escolares y de capacitación laboral, la información es también muy exigua. En cuanto a las primeras, hay que señalar el enorme aumento de la escolarización de menores hijos de inmigrantes en los últimos tres años (tabla 25), que apuntaría una tendencia positiva hacia la integración escolar. Menos positivo sería lo que desde diversos sectores se señala sobre el absentismo escolar de los alumnos marroquíes y dominicanos a partir de los 13 años, aunque no existen datos sistemáticos al respecto. Tanto los enseñantes como los inmigrantes constatan dificultades para la participación de estos

Tabla 25 – Evolución de los alumnos extranjeros y del porcentaje sobre el total de alumnos matriculados en Enseñanzas de Régimen General. Cursos 1994/95-2001/02

	Alumnos extranjeros	%
1994/95	53.213	0,68
1995/96	53.362	0,70
1996/97	62.707	0,84
1997/98	72.363	0,99
1998/99	80.687	1,13
1999/00	107.301	1,54
2000/01 (1)	141.434	2,06
2001/02 (2)	201.518	2,95

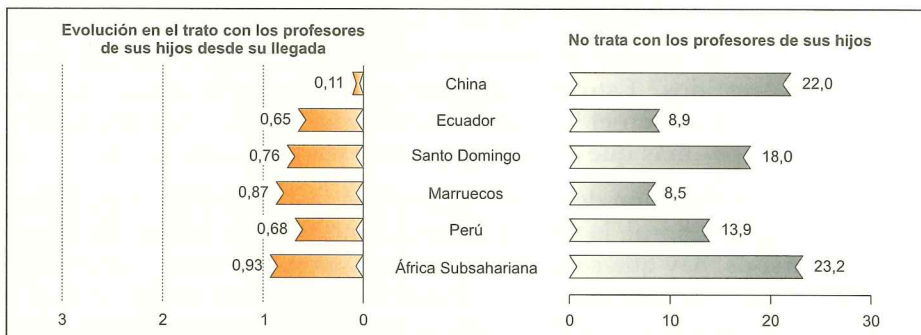
(1) Datos provisionales. (2) Datos avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadísticas de la educación en España. Resultados detallados. Series e indicadores*, varios años; y datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

últimos en las asociaciones de padres de alumnos. Por lo demás, la generalidad de los inmigrantes valoraba como muy escaso el progreso que desde su llegada habían hecho en el trato con los profesores de sus hijos y, de hecho, eran pocos los que en el año 2000 trataban con ellos (gráfico 13). Pero los grandes cambios habidos desde entonces hasta hoy en la población escolar de hijos de inmigrantes recomiendan reserva en el uso de semejantes datos.

La integración de los inmigrantes adultos en los circuitos de la capacitación profesional y los estudios superiores es muy deficiente. La investigación cualitativa, basada en historias de vida, constata un gran descontento entre los inmigrantes que han intentado completar sus estudios en

Gráfico 13 – Progreso de los inmigrantes en su interacción con los profesores de sus hijos (escala de 0 a 3) y frecuencia del "no trato" con ellos en porcentaje. 2000



Nota: La escala significa: 3, mucho mejor; 2, mejor; 1, igual o peor. También se computó el 0 para los que indicaban que no se trataban con los profesores de sus hijos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001.

España, por la dificultad para obtener becas y, sobre todo, para que se les reconozca el valor de los cursos seguidos en sus países de origen. Y en cuanto a la capacitación laboral, solamente dos inmigrantes, según datos del Inem, habrían figurado entre los 395 atendidos para ello en dicho instituto, más 158 entre los 3.684 atendidos por las comunidades autónomas, que están asumiendo actualmente las competencias en esa materia⁴⁷.

En suma, la valoración de la integración alcanzada por los inmigrantes en el área de capacitación profesional elemental o superior de nuestra sociedad sería bastante negativa, con la incidencia que ello puede tener en el encasillamiento de este sector de la población en los trabajos menos deseados.

Una última área de circulación de los inmigrantes, especialmente estratégica para su integración, es la de los organismos relacionados con la atención a la salud y con los servicios sociales prestados en las situaciones de riesgo. En este campo se habría producido un gran vuelco incluso ya antes de que la Ley 4/2000 facultara a los empadronados para acceder a estos servicios.

Respecto de los servicios de salud, según ASEP, un 30% de los inmigrantes dice haber recibido asistencia sanitaria pública⁴⁸, lo cual representaría una proporción no inferior a la de la población española. Esta referencia se complementaría con las del citado estudio sobre la integración de los inmigrantes, según el cual el 82% de los inmigrantes sabe a quién recurrir para informarse sobre lo que necesita para obtener atención sanitaria, acercándose a la consideración de fácil -2,5 en una escala de 0 a 4 (gráfico 14)- el trato que, por término medio, reciben del personal de los servicios de salud⁴⁹. Curiosamente, el personal español de estos servicios es menos optimista al valorar la integración en este campo: en su opinión, los inmigrantes frecuentemente no se atienen a las horas de consulta previstas ni siguen las indicaciones médicas recibidas, en parte por las dificultades extrasanitarias que encuentran (particularmente sus situaciones laborales) y en parte por sus peculiares usos culturales⁵⁰. Esto implicaría obstáculos para la integración.

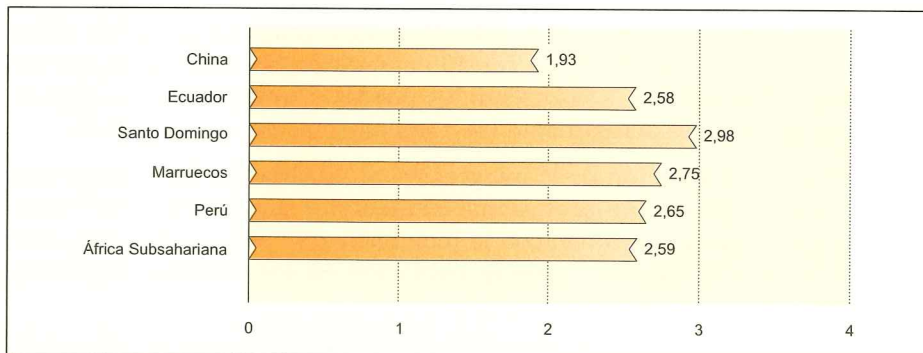
⁴⁷ El porcentaje resultante (4,3%) no parecería del todo malo si sólo se considera que la proporción de población activa inmigrante, en comparación con el total de la población activa, es en España inferior a esa cifra. Pero debe tenerse en cuenta que los inmigrantes, para lograr la adaptación, tendrían mucha más necesidad de tales cursos de capacitación. Lo que sí indica esa cifra es que la situación, en lo tocante a los reciclajes y la formación laboral, es notoriamente deficiente y escasamente adecuada para promover la integración laboral.

⁴⁸ Díez Nicolás, J. y Ramírez Lafita, M. J., *Hablan los inmigrantes*, IMSERSO, 2001, p. 39.

⁴⁹ Esta puntuación es la más alta que los inmigrantes atribuyen en facilidad para tratar a diversas clases de españoles.

⁵⁰ Aparicio, R. y Tornos, A., *El Estado de Bienestar y la inmigración en España*, IMSERSO, 2002, p. 82.

Gráfico 14 – Facilidad que tienen los inmigrantes para tratar con los profesionales de los servicios de salud. 2000

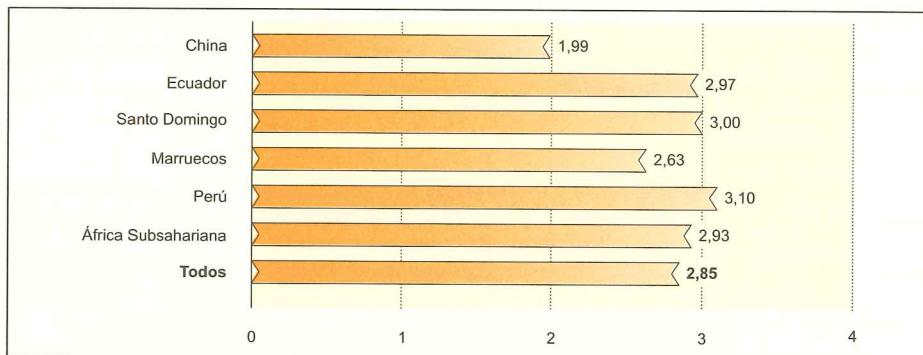


Nota: La escala significa: 4, trato muy fácil; 3, fácil; 2, difícil; 1, muy difícil. También se computó el 0 para los que indicaban que no se trataban con los profesionales de la salud.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001.

Algo parecido podría decirse respecto a los servicios sociales especiales o de riesgo. En el estudio del IEM que estamos comentando se halló que un 62,7% de los inmigrantes decía arreglárselas bien o muy bien –la puntuación media obtenida fue de 2,85 en una escala 0 a 4 (gráfico 15)– en sus relaciones con los organismos de los ayuntamientos, que son los que prestan estos servicios. Y en el Ayuntamiento de Madrid, durante el año 2000, el número de Demandas de Primera Atención que dirigieron a las Juntas Municipales de Distrito fue de 4.244, cifra que en relación con la población

Gráfico 15 – ¿Cómo se las arreglan los inmigrantes en el ayuntamiento? 2000



Nota: La escala significa: 4, muy bien; 3, bastante bien; 2, ni bien ni mal; 1, bastante mal; 0, muy mal.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades características en la integración social de los distintos colectivos de inmigrantes llegados a España*, IMSERSO, 2001.

inmigrante de Madrid, estimada en 145.000 personas, representa un 2,93%, una proporción no muy diferente a la de los españoles⁵¹. De todas maneras, al ser de competencia municipal la prestación de esta clase de servicios sociales especiales, es de suponer que pueden ser muy grandes las diferencias entre unas y otras ciudades, y entre éstas y pueblos más pequeños, por lo que los valores medios de las encuestas pierden mucha de su significación.

3.5 Para concluir

Reconsiderado, pues, el grado de integración de los inmigrantes que tiene lugar en cada una de las áreas más estratégicas de sus trayectorias de vida, se obtiene una impresión muy mezclada, con situaciones bastante inestables y de carácter generalmente poco extremo. Se aprecian serias dificultades para la movilidad laboral ascendente, pero no bloqueos importantes en las relaciones personales en el ámbito del trabajo, en la vida de vecindad, en el acceso al cuidado de la salud y en el recurso a los servicios sociales de emergencia⁵². Como si no hubieran cuajado actitudes firmes ni en la población ni entre los inmigrantes a propósito de estas relaciones y del acceso a los recursos. Y mucho menos puede pensarse que ya se hayan decantado las direcciones que tomará la integración escolar infantil y juvenil, tan importante para el futuro de nuestra inmigración.

Pero, además, habría que añadir que se observan diferencias bastante marcadas entre las estrategias de inserción social de los distintos colectivos de inmigrantes y en los logros a que ellas conducen⁵³. Los peruanos son los que tienden en mayor medida a la asimilación; en el extremo contrario se sitúan los chinos; en niveles intermedios (ordenados de más a menos), dominicanos, subsaharianos y marroquíes. El colectivo ecuatoriano no se había decantado en uno u otro sentido cuando esta temática se estudió. Y un detalle apunta a la complejidad de la cuestión: a pesar de que los chinos son los menos asimilados en el plano individual, sus relaciones con los españoles nunca son conflictivas; y, por otra parte, los aspectos impersonales de esas relaciones (económicas, burocráticas, legales...) los tienen al parecer perfectamente en orden, no quejándose nunca de discriminación. Por su parte, los españoles no se inquietan por la presencia china, que se estaría asumiendo poco a poco como el ingreso en nuestra sociedad

⁵¹ *Ibidem*, p. 85 y ss.

⁵² No hace falta repetir que aquí se está hablando de lo que está documentado y ocurriría *por término medio*, lo cual no excluye que en determinados lugares y momentos surjan crisis como la de El Ejido. Pero igual que sería inconveniente ignorar que esto ha sucedido y puede volver a suceder, también lo sería juzgar las actitudes del común de los españoles a partir de lo ocurrido en El Ejido.

⁵³ Véase Aparicio, R. y Tornos, A., *Estrategias y dificultades...*

de un nuevo componente o sector que no se esfuerza por dejar de ser diferente. En cambio, los marroquíes, que también estarían tendiendo a integrarse en nuestra sociedad como diferentes más que como iguales, sienten muy negativamente la discriminación de que creen ser objeto, mientras que en la sociedad española, por su parte, está muy extendida la inquietud ante su presencia. Y todavía podría dar que pensar el caso de las dominicanas, que en sus relaciones laborales y burocráticas saben moverse bastante bien con arreglo a los usos de los españoles –y en este sentido estarían bien integradas– mientras que, a la vez, reivindicando insistentemente su identidad de origen, se consideran negativamente discriminadas y mal integradas⁵⁴.

Tampoco puede ignorarse otro dato de conjunto: los inmigrantes en su vida cotidiana tratarían casi siempre preferentemente con otros inmigrantes, principalmente de su país, y muy poco con españoles⁵⁵. Esta tendencia se viene observando de forma creciente en otros países de Europa desde los años setenta, de modo que se ha vuelto casi un tópico hablar del “repliegue identitario” (o hacia adentro de sí mismos) que estaría apareciendo en no pocos colectivos (magrebíes en Francia, turcos en Alemania, pakistaníes en Reino Unido...). Si esto se confirma, aparte de otros interrogantes que plantea, estaríamos ante la necesidad de prever de cara al futuro una distribución de los espacios sociales distinta de la que actualmente rige en España. Para lograrla, los avances más decisivos quizás no puedan esperarse de la desaparición de los etiquetamientos étnicos, sino de una dignificación de los mismos. En un sentido similar al antes comentado a propósito de la conquista por la clase obrera durante el siglo XIX de un espacio social digno que la revolución industrial les había negado.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 110-120.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 89-91.