

Crítica de libros

El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política

Lohitzune Zuloaga

(Madrid, Los Libros de la Catarata / Universidad Pública de Navarra, 2014)

La seguridad ciudadana es un tema de candente actualidad debido a la reciente aprobación de la reforma del Código Penal impulsada por el ministro de Justicia Rafael Catalá. Este cambio supone una vuelta de tuerca en la ya endurecida legislación penal española, que ha experimentado sucesivas modificaciones en los últimos quince años. Entre las novedades más controvertidas se encuentra la introducción de la llamada prisión permanente revisable, lo que supone un ejemplo más de la profundización en la pena de prisión que caracteriza al sistema penal español que, como en reformas precedentes, vuelve a descansar toda su carga punitiva sobre el terrorismo, la delincuencia sexual y la pequeña delincuencia. El libro de Zuloaga es relevante en la medida en que nos permite comprender el contexto social y político que nos ha llevado a la paradójica situación de ser el Estado europeo con uno de los códigos penales más severos, al mismo tiempo que cuenta con una de las tasas de criminalidad más bajas de nuestro entorno y unos niveles de percepción de inseguridad poco destacables.

La autora se adentra en terrenos que tradicionalmente han sido abordados por juristas para aportar una visión sociopolítica y dotar de contexto y perspectiva a la deriva punitivista española a partir del análisis de acontecimientos de la historia reciente, poniendo el foco en tres agentes que han ido configurando la agenda sobre la delincuencia en la etapa 2000-2008: los partidos políticos, los medios de comunicación y la opinión pública.

La investigación se sostiene sobre un planteamiento metodológico sólido, adecuado a sus objetivos: conocer el papel de los partidos, tanto en el gobierno como en la oposición en la conformación de la agenda sobre la delincuencia en los medios de comunicación, así como el impacto que ello tuvo en la opinión pública. Así, las fuentes de análisis son múltiples. Primero, diarios de sesiones del Congreso con el objetivo de analizar el discurso dominante de los principales partidos políticos, lo que permitió conocer las argumentaciones y el seguimiento mediático que tuvieron. Segundo, un elevado número de titulares de prensa, 18.174 concretamente, de los periódicos estatales de mayor tirada, *El País* y *El Mundo*, que fueron estudiados desde una doble perspectiva, cuantitativa, sobre el número de noticias publicadas relacionadas con el tema, y cualitativa, sobre el tratamiento discursivo que recibieron las noticias seleccionadas. Tercero, encuestas del CIS para conocer la opinión pública. Y, finalmente, otras fuentes diversas: estadísticas policiales publicadas por el Ministerio del Interior, Ertzaintza y Mossos d'Esquadra, datos del INE y entrevistas semiestructuradas a autoridades políticas y personas expertas en el tema.

En el primer capítulo, Zuloaga repasa los diversos autores que han profundizado en la raíz social del miedo y en la inseguridad ciudadana como constructo social. *La sociedad del riesgo*, de Ulrich Beck, es cita obligada para entender que, aunque el miedo siempre ha es-

tado presente en las sociedades humanas, lo novedoso para nuestra sociedad occidental del presente siglo son las formas que este miedo adopta: la incertidumbre, la confusión ante la dificultad de definir lo que es seguro y lo que no, y la paradoja de vivir en uno de los momentos históricos de mayor seguridad en términos de eficiencia de las instituciones, de previsibilidad de ciertos fenómenos naturales y de precisión de las tecnologías a la hora de hacer frente a los riesgos. Dentro de este gran bloque de temores, en un lugar preeminente, se encuentra el miedo a la delincuencia, porque probablemente resulta un medio eficaz para encauzar esos miedos difusos hacia conductas concretas y plausibles. El miedo a la delincuencia ha sido denominado bajo el vago y confuso epígrafe de «inseguridad ciudadana», un término que han contribuido a difundir tanto los poderes políticos como los medios de comunicación.

La autora pone el acento en el hecho de que los elementos subjetivos de este miedo a la delincuencia no suelen concordar con los aspectos objetivables del fenómeno, es decir, no siempre van de la mano mayores tasas de delincuencia y sensación de inseguridad ciudadana, pudiéndose dar el caso que una sociedad relativamente segura en lo que a delincuencia se refiere puede tener una elevada percepción de inseguridad. Ello incluso salvando todos los obstáculos metodológicos que dicha afirmación requiere hacer, dadas las dificultades de medir las conductas fuera de la ley. La evolución de las tasas de criminalidad, pues, no se corresponde de manera unívoca con la fluctuación en la percepción de inseguridad.

Zuloaga apunta a la responsabilidad de los medios de comunicación en la generación de sensación de miedo entre la ciudadanía, pero especialmente al papel de los poderes políticos, en la forma concreta de los diversos grupos de gobierno y oposición conformados alternativamente por PSOE y PP durante los años 2000 y 2008. La conclusión principal del libro es, precisamente, que los poderes políticos juegan un papel nada desdeñable, junto con los medios de comunicación, a pesar de que tradicionalmente se ha destacado la influencia de los *mass media*, sin tener en cuenta que en muchas ocasiones la agenda venía marcada desde el poder político.

La acción de la política institucional a este respecto proviene de un ejercicio de simplificación, al asociar la seguridad ciudadana con la delincuencia, dejando de lado aspectos menos plausibles de la seguridad, de corte más social, como bien señala Bauman. Pero hay otro movimiento de cierre en la medida en que la atención no se centra habitualmente en los delitos de mayor gravedad, sino en aquellos cometidos habitualmente por la delincuencia común que tienen mucha visibilidad social, como los pequeños robos y hurtos.

La influencia de los medios de comunicación en la configuración de agendas es probada por las teorías de la *Agenda Setting*, según la cual los *mass media* influyen de manera clara en la configuración de la lista de preocupaciones de la ciudadanía. El periodismo centrado en los sucesos tiende a sobredimensionar aquellos más graves, los que atentan contra la seguridad de las personas, contribuyendo al aumento de la sensación de inseguridad, lo cual en no pocas ocasiones conduce a una demanda de mayores medidas policiales por parte de la ciudadanía. A su vez, los medios de comunicación pueden llegar a presionar a los poderes políticos y legislativos, al dar a sus propuestas rango de demandas ciudadanas.

En cualquier caso, los tres agentes (gobiernos, medios de comunicación y opinión pública) se relacionan de manera no siempre unívoca o unidireccional, tal y como la autora muestra con gran claridad en su ensayo, de lo cual se puede deducir una conclusión nada baladí para el campo de la sociología de las emociones: que los sentimientos colectivos, tal y como afirma la perspectiva estructuralista, son habitualmente manejados «desde arriba» en favor

de intereses electoralistas, pero que esta influencia en las emociones de la población no siempre obtiene los efectos deseados, ya que otros elementos circunstanciales, o la propia capacidad de agencia de la población, entra en juego en esas interacciones entre los tres protagonistas mencionados.

En el segundo capítulo la autora se pregunta si están justificadas las reformas penales que hemos tenido en las últimas décadas, ante lo cual muestra que desde el punto de vista de la opinión pública no se justifica tal iniciativa, teniendo en cuenta que la preocupación pública por los asuntos denominados de «seguridad ciudadana» fluctúa en la medida en que el tema aparece en la agenda mediática y no cuando aumenta la criminalidad. Las estadísticas de criminalidad han sido, no obstante, la base sobre la que se han justificado las reformas del Código Penal. Se atribuye que, ante un mayor número de delitos, debe reaccionarse con medidas policiales y judiciales que atajen el fenómeno. Sin embargo, un análisis reposado muestra cómo las propias políticas en materia de seguridad son tanto causa como consecuencia de las fluctuaciones en los niveles de delito detectado, tal y como señala la autora a través del ejemplo del Plan Policía 2000 emprendido por el Gobierno en 1999. Este proyecto incluía un sistema de bonificaciones monetarias a los cuerpos policiales para que mejoraran los índices de delincuencia, traducido en una bajada en las denuncias y detenciones, que precisamente es el instrumento con que cuenta la policía para medir los niveles de criminalidad. Esta iniciativa tuvo como consecuencia una bajada en el número de denuncias y detenciones policiales cuando se puso en marcha el plan, y un posterior repunte cuando este dejó de tener efecto.

Como decimos, estamos hablando de delitos menores, cometidos por la delincuencia común (pequeños robos, hurtos y/o trapicheo de drogas). El crimen organizado y las grandes redes de tráfico de drogas, en cambio, pasan desapercibidos para la ciudadanía, a pesar de que España es una de las primeras bases de este tipo de delincuencia de la UE, señala Zuñiga en el capítulo 3. Una de las razones de esta invisibilidad, apunta la autora, es que en el crimen organizado la violencia tiende a producirse sobre las personas implicadas, mientras que un rasgo de la inseguridad ciudadana es la sensación de amenaza sobre toda la sociedad. Además, el crimen organizado suele permanecer al margen de la cotidianidad de la mayoría de la población.

En cuanto a los delitos de cuello blanco, la corrupción no genera miedo, así que no es considerada parte del fenómeno de la seguridad ciudadana, a pesar de que los daños son cuantitativamente mayores a nivel económico. La Administración pública, por su parte, no se ha caracterizado por el desarrollo de medidas eficaces contra la corrupción. Los medios de comunicación han mostrado más interés a este respecto, pero ello no ha sido suficiente para movilizar a la clase política en favor de una lucha decidida contra la corrupción, lo cual demuestra que la alianza *mass media*-poder político no siempre es sólida y que los medios de comunicación no siempre influyen en la conformación de la agenda política. Un contexto de crisis y de múltiples escándalos en este ámbito tampoco han venido acompañados de la contundencia punitiva esperable para la recién aprobada reforma penal, donde la atención que reciben los delitos de corrupción es claramente menor en comparación con los de la pequeña delincuencia. Diferente panorama se presenta ante la cuestión de la inmigración. Del discurso político de la integración se ha pasado al del control de los flujos migratorios, con un claro enfoque securitario que ha tendido a asociar inmigración con actividad delictiva demasiado a la ligera, una visión simplificada y deformada hacia la cual la opinión pública resulta ciertamente permeable.

La seguridad ciudadana no saltó a la arena política como tema central de debate hasta el año 2002. Frente al mensaje de tranquilidad transmitido por el PP, en el gobierno en aquel momento, el PSOE lanzó una ofensiva describiendo una situación de miedo colectivo sin ninguna base empírica que lo avalara. De esta manera, enarbó una bandera que tradicionalmente había sido manejada por el ala de la derecha política.

La seguridad ciudadana pasó a un primer plano y se convirtió en uno de los temas más recurrentes de la agenda política y mediática en el periodo 2002-2004, detallado en el capítulo 4. El PSOE apreció aquí una «ventana de oportunidad», acompañado por un cambio de actitud de la socialdemocracia europea hacia un mayor punitivismo. El PP, sin embargo, se vio cómodo respondiendo ante ello con una profundización en la política criminal llevada a cabo hasta el momento, lo que dará como resultado la reforma del Código Penal de 2003, que trajo consigo una ampliación del número de conductas susceptibles de ser castigadas con penas de cárcel, un alargamiento de las penas y un endurecimiento de las condiciones de cumplimiento. Esta reforma se puso en marcha a pesar de las grandes críticas realizadas por parte de la generalidad de grupos penalistas que valoraron como abusiva la reacción punitiva y señalaron el excesivo recurso a la pena privativa de libertad. A su vez, la opinión pública tuvo pocas oportunidades para valorar sosegadamente esta reforma legal. Las principales consecuencias de esta reforma fueron un considerable aumento de la población penitenciaria, debido a la mayor duración de las penas y el escaso uso de las alternativas a la prisión y, por otra parte, una profundización en el miedo de la ciudadanía al delito, que sigue sin corresponderse con los niveles de criminalidad existentes.

Durante estos dos años de gobierno del PP la presencia mediática de la seguridad ciudadana fue considerable, con lo cual es posible apreciar cierta correspondencia entre el impulso político a esta cuestión y la respuesta de los medios periodísticos, haciendo de los medios de comunicación el vehículo de la iniciativa política. El número de noticias fue importante y los mensajes más populistas que en otras etapas.

A partir de 2003, en cambio, el número de noticias sobre seguridad ciudadana se vuelve a contraer, no por un descenso en la criminalidad sino porque los partidos políticos dejaron de usar el tema como ariete, tal y como se describe en el capítulo 5. Con la victoria del PSOE en las elecciones generales de 2004 se continúa con las políticas de seguridad llevadas hasta el momento por el PP, lo que es signo de las carencias que tiene el nuevo partido en el gobierno para articular una política alternativa en esta materia. Se demuestra, por tanto, que la cuestión de la seguridad ciudadana es un eficaz instrumento político, auspiciado por los medios de comunicación, para canalizar los miedos difusos de la sociedad e identificar una causa a tales temores.

En el capítulo 6, Zuloaga plantea que el giro punitivista del PSOE estuvo influido por la política socialdemócrata llevada a cabo a partir de los años noventa en otros países europeos, Reino Unido y Francia principalmente, que a su vez bebió de la iniciativa estadounidense de «tolerancia cero» hacia la delincuencia, de marcado estilo bélico. La autora concluye que la reforma del Código Penal aprobada en marzo de 2015 no es más que una continuación de un ciclo inaugurado a principios de los años 2000, que tampoco se justifica en la crisis económica actual en la que las tasas de delincuencia han descendido.

En definitiva, estamos ante un análisis empírico en el campo de la criminología desde una perspectiva sociológica en el contexto español, que cuenta con unas consistentes bases teóricas, quizás no suficientemente desarrolladas en favor de la fluidez del texto y en aras de una accesibilidad por parte del gran público. Una investigación relevante para nuestro con-

texto que no cuenta con tantas aportaciones en esta materia, si lo comparamos con el ámbito europeo o estadounidense (no en vano, la autora ha tenido que sostener su argumentación teórica en autores anglosajones). Una cuidada prosa y un exquisito rigor científico hacen que este trabajo sea necesario tanto para personal experto en áreas como la criminología, la sociología de las emociones o la sociopolítica como también para el público en general.

por Estibaliz de MIGUEL CALVO
estibaliz.miguel@deusto.es

The Science of Web Surveys

Roger Tourangeau, Frederic G. Conrad y Mick P. Couper

(Oxford, Oxford University Press, 2013)

El libro objeto de esta recensión es la más completa revisión del ámbito de la encuesta web, y ha sido realizada por tres de los mayores expertos mundiales en el tema. El texto —dirigido a un público con experiencia en investigación social— está dividido en ocho temas: tras la introducción hay dos capítulos dedicados a los errores de no observación (muestreo, cobertura y no respuesta), cuatro dedicados a los errores de medición, y un octavo donde se lleva a cabo un resumen de la mayor parte de los contenidos expuestos. Los autores ya advierten en la introducción (p. 9) que la exposición está más centrada en la evidencia científica de las encuestas web que en la práctica.

En la introducción se señala cómo cada uno de los modos «tradicionales» de recogida de información ha sido gradualmente suplantado por otros que incorporan las tecnologías de computación; CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*) en la encuesta presencial, IVR (*Interactive Voice Response*) en la telefónica, y encuestas web en el caso del cuestionario postal. Paralelamente, se han producido grandes cambios en los hábitos de comunicación de las personas, utilizando cada vez más el teléfono y pasando más tiempo conectados a Internet (encuesta *online*). Además, las encuestas web suponen un modo económico de obtener información. Tras este análisis del contexto, el libro se organiza considerando la *Teoría del error total de la encuesta* (Lyberg, 2012), prestando más atención a los *errores de medición*, en detrimento de los *errores de observación* (4 y 2 capítulos respectivamente).

El primer capítulo se dedica al *muestreo*. Comienza con una exposición sobre los tipos de muestras no probabilísticas y probabilísticas, basada en el artículo de Couper del año 2000, para proceder a continuación con las consecuencias de utilizar muestras no probabilísticas. Centrándose en la sociedad norteamericana, en la que alrededor de un 30% no dispone de conexión a Internet, se describe pormenorizadamente cómo la población conectada es muy diferente del resto. Los norteamericanos «conectados» son, fundamentalmente, jóvenes, personas con altos niveles educativos, elevados ingresos, y hay más blancos que personas de color. Además de estas diferencias sociodemográficas, hay también diferencias actitudinales, en la autovaloración de la salud, etc.