

EL POPULISMO PUNITIVO EN ESPAÑA: del estado social al estado penal¹

The penal populism in Spain: from welfare state to punishment state

Luiz Peres Neto ^a

^(a) Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona – España, e-mail: luiz.peres@uab.cat

Resumen

La disminución de las inversiones públicas destinadas a la protección social está acompañada, en el caso español, de una expansión punitiva y de los mecanismos de control social. Particularmente, en el periodo que comprende la VII Legislatura (2000-2004), se realizaron más de 15 reformas en las leyes penales. Bajo el auspicio de la “tolerancia cero” u otras doctrinas neoconservadoras, un conjunto considerable de medidas penales promovió una expansión del Estado penal. En gran medida, ésta se extendió a temas que estaban presentes, en las agendas de los medios de comunicación y en las pautas de grupos de víctimas. El presente artículo busca analizar la instrumentalización política de las reformas penales a la luz de la crisis en los estados de bienestar bien como expansión del monopolio de la violencia legítima en España y la configuración de un proceso de populismo punitivo.

Palabras Clave: política criminal, populismo punitivo, España

Abstract

The decrease of the government expenditure with social protection is accompanied, in the Spanish case, with an expansion of the punishment and mechanisms of social control. During the 7th Legislature (2000-2004), more than 15 penal reforms were done. Under “zero tolerance” and another neoconservative practices, a very considerable number of penal policies provided an expansion of penal dimension of the state. Specially, this phenomenon spread out over issues that were circulating on media and victims agendas’. The present paper intends to analyze the political use of penal reforms in the light of welfare state crisis and the expansion of the legitimate violence monopoly in Spain as elements of the construction of a penal populism process.

Keywords: criminal policy, penal populism, Spain.

¹ El presente trabajo se ha realizado con cargo al Proyecto de Investigación I+D “Tratamiento de los temas penales en los medios de comunicación”, subvencionado por la División General de Investigación, Ciencia y Tecnología (Ministerio de Educación y Ciencia/ España) con la referencia SEJ2005-08284.

INTRODUCCIÓN

Las luchas obreras en los países de la Europa occidental de la primera mitad del siglo XX buscaban, en suma, mejores condiciones laborales y una mayor participación en la vida política. El Estado liberal clásico, basado en la no intervención y en la libre relación entre los agentes del mercado y la Sociedad sufrió una primera crisis, lo que conllevó a una serie de reformas de calado social, dando margen al surgimiento de Estados que buscaban controlar la Sociedad a fin de lograr metas sociales o económicas (MOLAS, 2008, p. 60).

Pese a diferencias en cuanto a la orientación política y procesos históricos, muchas de estas reformas sociales facilitaron la organización de Estados totalitarios, v. gr. la Unión Soviética (socialista), Alemania (nazi) o Italia (fascista). Por ello, a finales de la II Guerra Mundial, se sentaron las bases para el final de la creencia en la libertad económica extrema y la aceptación de que en aras de un Estado Democrático, a través del Derecho, se podrían generar condiciones para que el despliegue de políticas públicas que fomentasen la igualdad social de los individuos dentro de un marco democrático. En opinión de Ochando Claramunt (1999, p. 27), es en éste momento que se constituye el llamado Estado del bienestar.

No obstante, diversos autores destacan que el fenómeno del Estado del bienestar remonta a diversos acontecimientos anteriores a su real desarrollo, tales como a la legislación inglesa sobre los pobres de 1601 o las políticas sociales implementadas en Alemania durante el gobierno de Otto Von Bismarck. Por eso, a partir de los estudios de (1981), Ochando Claramunt (1999, p. 28), propone establecer tres períodos históricos respecto al origen y consolidación del Estado del Bienestar: a) de experimentación (1870- década de 1920); b) de consolidación (1930-1940); c) de expansión (1940-1960).

Impulsado por el movimiento constitucionalista - durante lo que sería el periodo de expansión del Estado del bienestar -, el principio social del Estado pasó a ser incorporado dentro de los derechos y libertades de los ciudadanos, aunque bajo distintos mecanismos (FERRAJOLI, 2006). Tanto en Francia como en Inglaterra, por ejemplo, la adopción del adjetivo “social” en sus Leyes fundamentales no configuró su carácter constitucional o jurídicamente relevante mientras que en Alemania o Italia, en cambio, sí (MOLAS, 2008, p. 60).

El inicio del Artículo 1.1 de la Constitución Española define España como un *Estado social y democrático de Derecho*. Si nos ceñimos al mandato constitucional que configura el Estado español como social, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 18/1984, de 7 febrero aclara, entre otras cosas, que el *reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social (...) conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos*. Con

ello, aunque no se garantice la exigencia judicial de estos derechos, se estipula que el Estado debe hacer frente a ellos.

A fin de afrontar este mandato, el Estado puede desplegar un conjunto de políticas sociales, que permitan su intervención en la vida de los ciudadanos a fin de dotarles o facilitar el acceso a un conjunto de derechos tales como sanidad, educación, vivienda, cultura, etc., además de garantizar valores como la igualdad, la libertad o la justicia. Molas (2008, p. 29), entiende que el Estado social es aquél en que “el Estado interviene, regulando y modificando las relaciones sociales de acuerdo con el objetivo de alcanzar la igualdad de condiciones entre los miembros de la sociedad”.

Del mismo modo que la tesis constitucionalista definidora del Estado social vindica una intervención del Estado, en líneas generales, el Estado del bienestar propone - en la dirección contraria del modelo de Estado liberal -, intervenir en las relaciones económicas e incentivar políticas de protección social hacia aquellos ciudadanos que no se bastan por si mismos. No obstante, según una de las principales críticas al Estado del bienestar, las políticas de solidaridad social conllevan implícito grandes dispendios económicos y sólo pueden ser mantenidas con altas tasas de empleo, fuerte crecimiento económico y pocas personas dependiendo de la intervención estatal (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 189).

Por ello, la adopción de las recetas neoliberales promovió cambios estructurales en el entender del Estado del bienestar (NAVARRO, 1996). Como consecuencia del empeño hacia una política de déficit público cero, asociado a la flexibilización de las relaciones laborales y a la reducción de las competencias y dimensión del Estado del bienestar, posterior a la década de 1990, se redujo aún más el espacio destinado a la acción política frente a los problemas de cuño social. Igualmente, es en este contexto que gana cuerpo la política criminal neoconservadora que, en parte, busca emplear el Derecho penal para ofrecer soluciones a distintas tensiones en la Sociedad.

El fomento hacia la adopción de acciones políticas como “ley y orden”, los “three strikes and you’re out”, tolerancia cero o el “análisis económico del derecho” trae consigo, además, un cambio en la orientación de las políticas públicas de un Estado. Colateralmente, la carga punitiva de las políticas criminales neoconservadoras comporta una acción selectiva del Estado hacia determinados grupos o clases sociales potencialmente peligrosos. Igualmente, impacta profundamente en la gestión del sistema penitenciario, legitimando una nueva cultura del control social mientras se reafirma la acción política ante las tensiones sociales.

Como explica Hassemer (1999, p. 324), recientemente la sociedad pasó a depositar en el Derecho penal - especialmente, en la función de las penas y en la selección de lo punible- la

expectativa de que éste sería capaz de solventar los más diversos problemas sociales, no sólo aquellos que suponen una amenaza grave o violenta a los bienes jurídicos protegidos penalmente². En efecto, algunos autores como Silva Sánchez (2006) defienden la tesis de que nos encontramos en un contexto de expansión del Derecho penal en el que, por un lado, se extienden los casos en los que se requiere la intervención penal y, por otro lado, se incrementan las medidas punitivas en aquellas situaciones en las que ya se preveía algún tipo de sanción penal.

Precisamente, este es el contexto en el cual emerge el llamado populismo punitivo (PRATT, 2007; LARRAURI, 2006). Entendemos que el análisis del caso español es extremadamente paradigmático en esta materia. Entre 2000 y 2004, periodo que comprende la VI Legislatura, más de 15 reformas penales fueron realizadas en apenas 4 años. En cierto modo, parte de estos cambios sirvieron únicamente para que los políticos lanzasen el mensaje de “mano dura”. No obstante, todas estas reformas penales expanden las dimensiones punitivas del Estado en detrimento de las políticas sociales, constituyendo un nuevo marco para las políticas públicas destinadas al control del orden social.

CRISIS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR Y EL AVANCE DE LAS POLÍTICAS CRIMINALES NEOCONSERVADORAS

Sea proveniente del campo político o académico, la bibliografía consultada nos relata que el debate sobre la crisis del Estado social, de alguna manera ha acompañado la implementación del mismo. En este sentido, Alber (1988), propone revisar el concepto de crisis que se maneja al tratar la referida temática. Expone, el citado autor, que la llamada crisis del Estado del bienestar no es una materia reciente y resulta ser un tema recurrente a lo largo de distintos momentos históricos.

Posterior a la segunda mitad del pasado siglo, la expansión del concepto de los derechos fundamentales, creó una nueva relación entre Estado y Sociedad. La idea de justicia social pasa a ser entendida como un vector para lograr la igualdad. El análisis de la figura del Estado, basado únicamente en los límites de la legalidad, completamente desvinculado de la realidad social, cambia el enfoque mayoritario de la Teoría del Estado, propuesta y dominante

² En el entender de la Ciencia Jurídica, el concepto de “bien jurídico” hace alusión a cualquier bien, material o inmaterial, que sea protegido por el Derecho. A su vez, para el Derecho penal son pasibles de una protección penal aquellos bienes que requieren una mayor protección teniendo en cuenta su posición o función en la vida en sociedad. Así pues, la vida humana es un bien jurídico también protegido por el Derecho penal al tipificar como delito el homicidio o el asesinato, así como la propiedad privada de objetos, al tipificar como delito la sustracción de valores.

- hasta los años 30 del siglo XX -, por autores como Kelsen, Gerber, Laband o Jellinek. (LARA, 1991)

Sin embargo, apunta Alber (1988, p. 182) que una revisión de la producción académica acerca del Estado social, sea empleando la perspectiva marxista, la tradición conservadora o la liberal, es decir, siguiendo la estela de Marx, Durkheim o Weber, respectivamente, encontraremos una conclusión única de que existe una crisis en el Estado del bienestar.

Como relata Alber (1988, p. 183), para algunos autores marxistas, la propia formulación del *welfare* proviene de la lógica de desarrollo del sistema capitalista, armonizando determinadas tensiones sociales sin resolver el descompaso decurrente del modo de producción que las origina, manteniendo las diferencias entre las clases sociales. En éste sentido, la crisis del Estado social es un síntoma de la crisis del capitalismo. Por consiguiente, defienden que el Estado moderno no puede cumplir exitosamente las funciones de integración social a la par que repara el funcionamiento del engranaje capitalista.

A su vez, la línea *durkheimniana*, propone que los recortes en el Estado social deben ser entendidos como una consecuencia de los problemas engendrados por la modernidad. La transformación de las relaciones sociales, decurrente de la industrialización, el cambio de aspiraciones individualistas ante la fragmentación de las tradiciones familiares o comunitarias, y, sobre todo, el creciente proceso de movilización y democratización canalizaron las vindicaciones ciudadanas por una mayor intervención del sistema político en el campo social.

Por consiguiente, según esta visión, la crisis del Estado social debe ser interpretada como parte de la crisis de las democracias modernas. Por ello, añade Alber (1988, p. 183), “*the growing complexity of the social structure and the change from class to mass parties loosen the linkage between social groups and parties*”, lo que explicaría la actual pérdida de la conexión entre políticos y ciudadanos en las vindicaciones sociales.

El pensamiento liberal, a partir de la sociología de la dominación de Weber, representa una tercera posibilidad para interpretar el Estado social y su diagnóstico de crisis. El surgimiento de éste sería fruto de las crecientes necesidades de legitimación del poder de las elites dominantes. La crítica al crecimiento del Estado del bienestar pasa por una crítica a los procesos de burocratización. En consecuencia, el control elitista de la transferencia de beneficios sociales no sólo conlleva a una mayor justicia social sino que también pone en jaque las libertades individuales, construyendo una lógica caciquil. Así pues, la redistribución pública de riquezas y servicios desemboca, en última instancia, en un nuevo sistema de estratificación social basado en las variaciones de los subsidios públicos recibidos.

Siguiendo cualquier una de estas perspectivas teóricas, se construye un análisis común, de una crisis institucionalizada en el Estado del Bienestar. Si es cierto el diagnóstico de una crisis crónica, Esping-Andersen (2000, p. 10) afirma que las causas de la dolencia han cambiado a lo largo del siglo XX. No obstante, en el entender de Navarro (1996, p. 61), se acentuaron con la implementación del modelo neoliberal en las economías occidentales.

La nueva economía postindustrial de escala global y su clamor por una desregulación del mercado laboral sumada a la creciente inestabilidad de la familia (como institución social o núcleo económico), generan una tensión en el Estado del Bienestar por lo que, en opinión de Esping-Andersen (2000, p. 190), sería más interesante analizar la crisis “como algo propio de los regímenes del bienestar”. Por ello, el centro del problema estaría en la crisis de las instituciones y la gestión de los riesgos de los dos pilares sobre el cuál se construyeron los Estados del Bienestar (trabajo y familia).

Pese las distintas especificidades, tipologías explicativas o grados de implementación, en líneas generales, el modelo de Estado del bienestar impulsado durante la década de 1950 se basaba en un “obrero medio”, varón, que disfrutaría de más o menos 45 años de un trabajo estable, posterior a unos 16-18 años de escolarización media; éste se jubilaría entre los 65-70 años, disfrutaría de una pensión por unos 7-8 años y tendría una situación familiar estable (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 194).

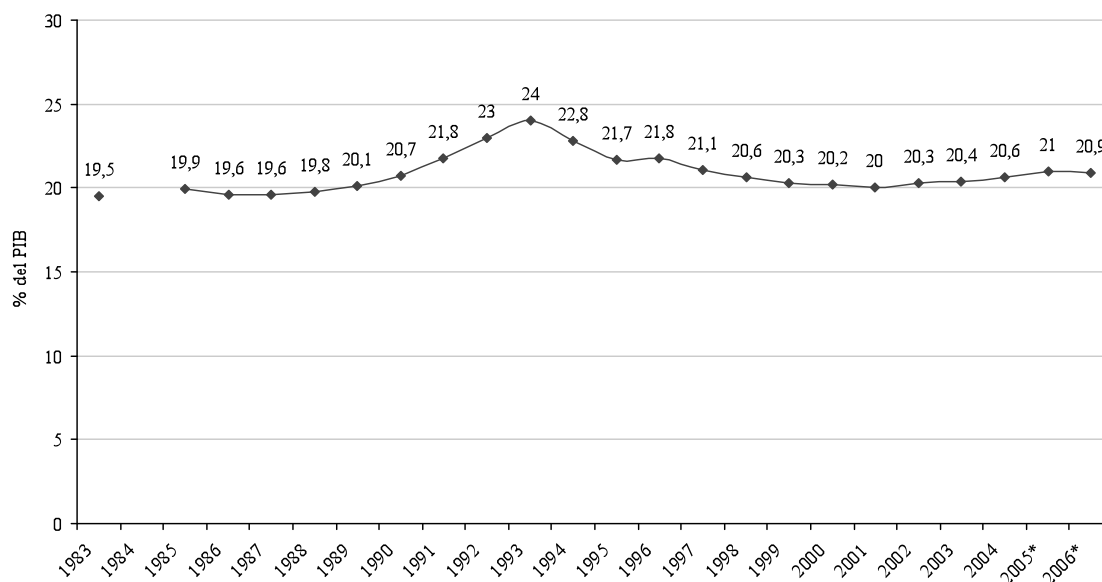
Todo lo contrario de la realidad constatada en la Europa occidental actual: se expandió el tiempo medio de escolarización, la precariedad laboral es latente tanto a los jóvenes que ingresan en el sistema cuanto a los mayores de 45 años que necesitan reincorporarse al sistema, la expectativa de vida también es mayor así como la inestabilidad en las cotizaciones por parte de los trabajadores. Además, ya no hay un modelo de familia y las relaciones sociales se han fragmentado (BAUMANN, 2007).

Ante este escenario - y como una cuestión subsidiaria de la crisis del Estado del bienestar -, Esping-Andersen (2000, p. 190) destaca una cuestión de fondo: qué y con cuáles condiciones se están remodelando los regímenes del bienestar para ofrecer soluciones a la Sociedad. El argumento de que el Estado no puede hacer cargo de la inversión en gastos sociales, empleado para recortar la extensión del Estado social, se presenta a la sociedad como algo consecuente con los efectos de la economía globalizada cuando, en realidad, tal como señala Navarro (2004, p. 22), se debe a los intereses de las elites financieras y políticas, de las clases dominantes que se benefician de políticas regresivas y no del funcionamiento del Estado del bienestar.

Curiosamente, es en éste contexto que irrumpen voces, como de los movimientos sociales, clamando por una ampliación de la protección social. Puesto que no tenemos la pretensión de abarcar un análisis extenso y completo sobre los regímenes del bienestar, respecto a la “protección social” nos centraremos en algunos datos sobre España y los países de la OCDE o España y los miembros de la UE, que nos permitan dibujar algunos aspectos de la situación – o actual etapa de la crisis - del Estado del bienestar en España, conscientes de que este análisis será incompleto puesto que, como afirman Gimeno y González (2003, p. 157), la evolución de los gastos destinados a la protección social extrapolan “el marco de lo estrictamente académico”.

No obstante, el análisis temporal de la evolución del gasto público en protección social sobre el PIB, empeñado por sucesivos gobiernos del Estado español (1983-2006)³, dan cuenta de tres momentos distintos. Primero, una expansión de la inversión Estatal en los primeros diez años para, en un segundo momento, comprendido entre 1993 hasta 2001 una disminución progresiva hasta una estabilización del gasto y, en un tercer momento, ubicado a partir de 2002, se observa un incremento mínimo, pero constante, aunque los datos que disponemos para los años 2005 y 2006 sean provisionales.

FIGURA 1 - Gastos corrientes en protección social (SEEPROS) en porcentaje del PIB



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales (2007), MTAS

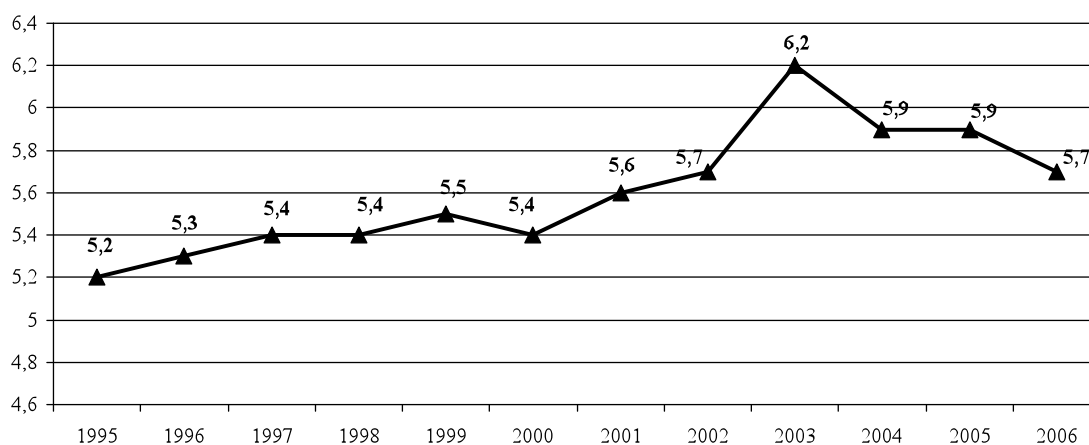
Cabe matizar que el alza de los primeros años podría ser explicado por el escenario de fuerte recesión económica, lo que podría haber colaborado para la queda del Producto Interno Bruto

³ Aunque la normalidad democrática en España es anterior, hemos considerado como marco inicial el año de 1983 puesto que es a partir de cuando están disponibles los datos en las fuentes consultadas.

y forzado el incremento en los datos destinados a la protección social. Ecuación que no comprobaremos en este trabajo. Entretanto, podemos afirmar, a partir de lo que disponemos, de una tendencia de queda en las prestaciones destinadas a la protección social en el Estado español a partir de 1993 y de un ligero incremento de las mismas a partir de 2002.

Aunque no podamos hablar de un recorte en las prestaciones sociales en la España contemporánea, sí podemos situar el déficit de la misma respecto a otros países europeos. En efecto, según la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), el promedio de gasto social sobre el PIB de los miembros de la UE-15, en 2002, por ejemplo, fue de 27,5%, mientras que en el Estado español no se sobrepasó los 20%. En la figura 2, exponemos la evolución temporal del déficit de España con los demás países de la UE.

FIGURA 2 - Déficit de España con la UE-15 respecto al gasto de protección social como porcentaje del PIB (1995-2006)



Fuente: Observatorio Social de España a partir de Eurostat

Nótese que de 1995 hasta 2003, el déficit de España frente a la UE-15⁴, se ha incrementado progresivamente, salvo un pequeño retroceso en 2000. Solamente a partir de 2003 podemos constatar una retracción del déficit, que coincide con el progresivo incremento en la inversión en protección social en España, iniciado en 2002, conforme expusimos en la figura 1.

Pese a que los datos no nos permitan hablar de una retracción del Estado del bienestar en España, sí podemos afirmar que el (considerable) déficit en la protección social perdura frente a los países de la UE-15, al menos en el último decenio. Igualmente, las tensiones existentes

⁴ Hemos trabajado con la EU-15 puesto que frente la UE-25, apenas están disponibles los datos referentes al déficit social de España para los años 2003 (5,7), 2004 (5,7) y 2005 (5,7). Igualmente, no están disponibles en Eurostat los datos del déficit que incluyen la actual configuración de 27 Estado miembros de la UE, ni los anteriores a 1995, debido a que, según el Observatorio Social de España, con la implantación de mejoras tecnológicas en Eurostat, fueron borrados, por equivoco, los datos anteriores a esta fecha.

en torno a las relaciones laborales y las familias nos permitirían proyectar un cambio en el modelo de Estado del bienestar.

En efecto, Gomà y Subirats (2003, p. 124-125), enmarcan un contexto de transformaciones sociales en os ámbitos socioeconómico y socioculturales. Respecto al primero, el colapso del modelo de producción *fordista* se acentúa ante la globalización económica y la implementación de nuevos costes diferenciales, desterritorializando los centros de producción, modificando profundamente las relaciones laborales, generando además, la precariedad laboral. A su vez, bajo el espectro sociocultural se observa una diversificación de la estructura de los hogares y de las relaciones de género, el incremento de las separaciones/divorcios, el colapso del poder del patriarcado, la progresiva incorporación de las mujeres en la vida pública, nuevas miscegenaciones y apropiaciones culturales, además del muy marcado cambio de la previsibilidad de las trayectorias vitales hacia el imperio de lo efímero, entre otras mutaciones visibles.

Todas estas transformaciones gestadas en el seno del Estado del Bienestar se vislumbran concomitantemente a la defensa de nuevas teorías neoconservadoras que, alineadas con la política criminal neoretribucionista favorecieron, especialmente en el ámbito anglosajón, el tránsito de un Estado cada vez menos social hacia un Estado cada vez más punitivo. Durante los gobiernos de Reagan en EE.UU. o Thatcher en el Reino Unido, por primera vez los gastos sociales disminuyeron en términos relativos (GIMENO; GONZÁLEZ, 2003, p.158); mientras tanto, se impulsaron políticas punitivistas – v. gr. la “war on drugs”.

La ola neoliberal impulsó una política sentada en la reducción de las dimensiones sociales del Estado (NAVARRO, 1996) a la par que fomentó una expansión en su dimensión penal (Silva Sánchez 2006). Pero no todos los pensadores neoconservadores defienden una retracción del Estado social mientras se desarrolla una expansión de la violencia legítima. Mead (1997), por ejemplo, defiende un ensanchamiento del Estado en una doble perspectiva: penal y social.

En lo que concierne a una ampliación de la dimensión social, Mead (1997, p. 31) propone que el Estado imponga obligaciones laborales a los receptores de las ayudas sociales, como un mecanismo penal “disfrazado”, como instrumento de vigilancia y disciplina, lo que nos remite a la expansión penal del Estado ya que en su entender, en el supuesto caso de que los que reciben prestaciones sociales del Estado vengán a delinquir, la respuesta penal tiene que ser muy dura. Así, cabría al Estado dictar las pautas morales a sus ciudadanos.

La visión de Mead (1997) en cierta medida recupera –aunque desde otra perspectiva ideológica - la tesis descrita por Foucault (2000), según la cual la función represora del Estado imponía una disciplina a los cuerpos de los individuos que caminasen fuera de unos marcos

cívicos establecidos por la superestructura, fundamentalmente como mecanismo de control social. Pero en tanto que para Foucault (2000), en la modernidad esta función era ejercida por las prisiones, para Mead (1997), en el contexto postindustrial, esta función penal debe ser realizada tanto por las prisiones como por el trabajo.

En este sentido, para Mead (1997) el trabajo asume el rango de un deber, una coerción moral y física que debe ser acompañada de una expansión del sistema penal, también como mecanismo de control del orden social. Además, si añadimos la coyuntura de la implementación de políticas criminales que fomentan la expansión de la presión policial hacia determinadas clases sociales, mayormente marginadas o en riesgo de exclusión, llegamos a lo que Wacquant (2000, p. 47) calificó como un nuevo “ethos punitivo”.

Con ello, el capitalismo del bienestar, otrora un punto de encuentro para el igualitarismo liberal y la socialdemocracia halla en su declive. Aunque, en cierta medida, la crisis en el Estado del bienestar sea parte de su institución y pese el hecho de que este goce de una buena aceptación frente a la opinión pública en las sociedades postindustriales (ESPING-ANDERSEN, 2000, p. 193), la defensa de la penalización de las políticas sociales así como el reemplazamiento de acciones sociales por prácticas penales, agudiza las visiones sobre el futuro del Estado del bienestar.

En este contexto, Freeman (1996, p. 23) defiende que las altas tasas de prisión en los EE.UU. tienen la equivalente función a los parados de larga duración en Europa, permitiendo ajustes en el mercado o en la sociedad⁵. No obstante, en medio a la crisis del Estado del Bienestar, la función social de la cárcel, como instrumento de reinserción, ha perdido terreno ante las prácticas propuestas por las nuevas racionalidades punitivas. Asimismo, la administración del castigo, igualmente entendida como una función constitutiva del Estado ha pasado progresivamente, en algunos países a la iniciativa privada. Temas que buscaremos analizar a continuación.

El declive del ideal rehabilitador: masificación y privatización de las cárceles

Las nuevas racionalidades punitivas, basadas en la concepción neoconservadora, fomentan la expansión de las penas privativas de libertad como uno de los elementos centrales de las políticas públicas en materia penal (GARLAND, 2005). Recuperando las tesis retributivas, la incapacitación de los delincuentes – en especial, aquellos que cometen actos violentos – pasó

⁵ Downes (2001, p. 72) afirma que la población reclusa masculina en los EE.UU. ya sobrepasó el 2% de la población activa, lo que colabora, por ejemplo, para aliviar las estadísticas oficiales de desempleo.

a ser incorporado como una estrategia central de control del orden social. Una de las evidencias más explícitas de este proceso queda patente a partir del análisis de la orientación rehabilitadora de las penas privativas de libertad.

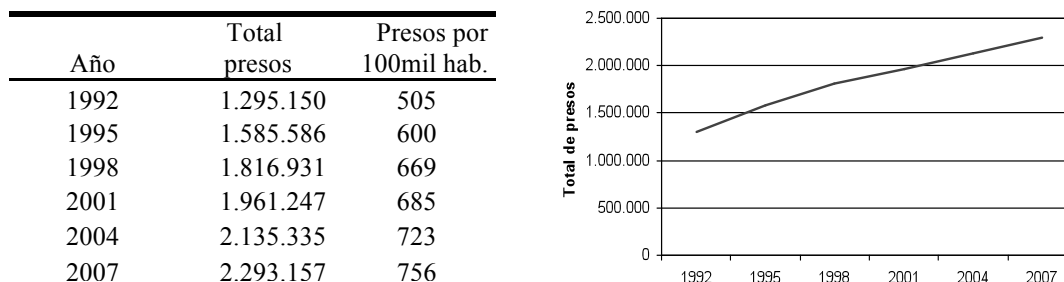
No obstante, Downes y Hansen (2006) aseguran que existe una estrecha relación entre el grado de desarrollo del Estado de Bienestar y los niveles de encarcelamiento. En un estudio comparativo entre más de 18 países de la OCDE, dichos autores obtuvieron pruebas empíricas de que el gasto destinado a la protección social está significativamente relacionado con la política criminal. Tomando los niveles de encarcelamiento como práctica más visible del sistema penal, han comprobado que las reducciones de los niveles de bienestar implican un expansionismo penal.

El correccionalismo rehabilitador, por ejemplo - ideal dominante en EE.UU. entre los años 40 y 70 del pasado siglo -, entró en una profunda crisis posterior a 1968, acentuada aún más a partir de 1980 (GARLAND, 2005, p. 110). En efecto, una sumatoria de factores favoreció al colapso de los programas rehabilitadores. Cabe destacar algunos⁶: a) ganaron fuerza las estadísticas criminales, dando cuenta de un supuesto fallo en el sistema penal; b) las víctimas pasaron a ocupar el protagonismo en los medios de comunicación; c) las políticas penales adentraron en los programas electorales. Sumado a éstos, hay que añadir los cambios estructurales en la concepción del Estado del Bienestar, conforme describimos en el anterior apartado.

Todos estos factores, combinados entre sí, colaboran (y colaboraron) de alguna manera para la implementación de políticas penales neoretribucionistas, basadas en el “realismo de derechas” (GARLAND, 2001, p. 137) que conllevan, entre otras cosas, a un incremento significativo en la población carcelaria. El ejemplo estadounidense, conforme resumimos en la figura 3, es paradigmático. La masificación de la población carcelaria se intensifica de manera muy acentuada, sobre todo a partir de la década de 1990, periodo en que se desarrollan con más intensidad las políticas públicas penales como la de los “3-strikes”, de la “tolerancia cero” o de “ley y orden” (WACQUANT, 2006).

⁶ Las acciones políticas como “ley y orden”, “three strikes and you’re out”, tolerancia cero o de “mano dura” fomentan la expansión de la cárcel como medida fundamental para la prevención general positiva así como para la prevención general negativa. Con ello, se garantiza sobre todo el aislamiento de los delincuentes, negando el carácter rehabilitador de las penas privativas de libertad.

FIGURA 3 - Evolución de la población carcelaria en EE.UU. (1992-2007).



Fuente: "Prison Brief for United States of America", Center for Prisons Studies

Pese la elevada densidad de la población carcelaria, autores como Murray (1997, p. 27) defienden que junto con en el encarcelamiento masivo, los “ciudadanos de bien” de los EE.UU. han estado a salvo de numerosos asesinatos, homicidios, robos con violencia, violaciones, entre otros delitos, una vez que, a la falta de la implementación de la pena de muerte a nivel federal, la cárcel es el medio más eficaz para impedir que criminales (*convicted criminals*) hubieran reincidido.

Aunque Murray (1997) no establezca empíricamente una correlación que sustente la tesis de que existieron menos delitos porque más criminales estaban en las cárceles, en la citada obra dicho autor amplía sus argumentos a favor de la masificación penitenciaria, justificando el incremento presupuestario destinado a la gestión de las mismas, basándose en el criterio actuarial de eficiencia del sistema: “la prisión funciona” (MURRAY, 1997, p. 47).

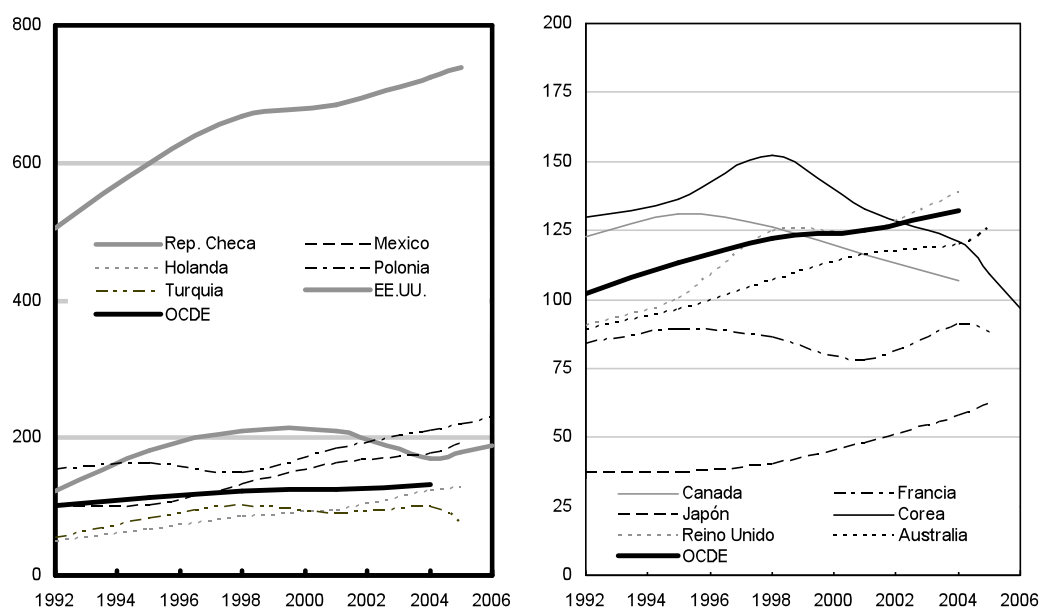
Paralelo al incremento de la población carcelaria en los EE.UU., cabe destacar el simultáneo fenómeno de privatización de la gestión del sistema penitenciario estadounidense. Según Wacquant (2000, p. 52), la “Corrections Corporation of America (CCA)”, primera empresa privada a adentrar en este sector, a día de hoy tiene sus acciones cotizadas en el mercado financiero de valores, habiendo multiplicado por cuarenta veces los valores de sus acciones solamente durante el período entre 1990-2000, a raíz de la fructuosa expansión del sector.

En 1983, apenas un centro penitenciario estadounidense estaba a cargo de la CCA. A principios de 2009, esta empresa gestionaba un total de 60 cárceles - de las cuales 42 eran de su propiedad -, haciendo cargo de la ejecución de las condenas de aproximadamente 80 mil reclusos. Igualmente, en 22 años, el número de centros penitenciarios gestionados por la iniciativa privada saltó de un centro en 1983 para más de 151 presidios en 2005, según los

datos publicados en el “Census of State and Federal Correctional Facilities 2005” del *Department of Justice* del gobierno de los EE.UU.

Tanto la crisis del ideal rehabilitador - o al menos de las políticas penales que fomentan la reinserción social de los delincuentes -, así como la privatización del sistema penitenciario no se restringieron al ámbito estadounidense. Según los datos de la OCDE, el incremento de las masas carcelarias es un fenómeno transversal a todos los países miembros de esta organización, conforme queda explicitado en la figura 4.

FIGURA 4 - Oscilación de la población carcelaria en los países de la OCDE (presos x 100 mil habitantes/ año)



Fuente: Society at a Glance: OCDE Social Indicators 2006 Edition

Aunque existan oscilaciones en las tasas de los países, lo que indican que en determinados períodos en algunos países hubo un retroceso en el número de presos por 100 mil habitantes, exceptuando Corea y Canadá, los índices en 2006 de todos los países de la figura 4 son más elevados que los niveles presentados en el inicio de la serie temporal. Asimismo, el promedio del coeficiente de la OCDE salta de aproximadamente 100 presos por 100 mil habitantes en 1992 para exactos 136 presos por 100 mil habitantes en 2006.

Además de los factores ya mencionados – nuevas racionalidades punitivas, crisis de la rehabilitación, retorno de la retribución como base de la política criminal - el progresivo incremento de las masas carcelarias, evidentemente estará también relacionado a una serie de variables económicas, culturales y sociales, que no entraremos a valorar. Sin embargo, como ya mencionamos, Downes y Hansen (2006) destacan la esencial implicación de las partidas presupuestarias destinadas a la protección social con los niveles de encarcelamiento en los

países de la OCDE. A continuación representamos los valores destinados a la protección social sobre el PIB (SEEPROS) en los 10 países de la OCDE con las más elevadas tasas de encarcelamiento. Los datos respecto al “Balance Social” cristalizan el déficit en el SEEPROS respecto al promedio de los países de la OCDE.

FIGURA 5 - Gasto destinado a la protección social en los 10 países de la OCDE con los mayores índices de encarcelamiento durante el año 2004.

País	Presos x 100 mil Hab.	SEEPROS	Balance Social
1 Estados Unidos	725	16,1	-4,5
2 Polonia	210	21,4	0,8
3 México	177	6,7	-13,9
4 Rep. Checa	169	19,7	-0,9
5 Nueva Zelanda	168	18	-2,6
6 Eslovaquia	165	16,5	-4,1
7 Hungría	163	21,7	1,1
8 Reino Unido	138,7	21,1	0,5
9 España	138	21,2	0,6
10 Portugal	129	23,1	2,5
- OCDE (Promedio)	132	20,6	-

Fuente: OCDE Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics

Pese al hecho de que muchos de los países que se sitúan entre los que poseen las mayores masas carcelarias gasten con la protección social algo más que el promedio destinado por los miembros de la OCDE, estos valores siguen siendo inferiores a lo empeñado por los 10 países con los menores índices de encarcelamiento, conforme exponemos en la figura 6.

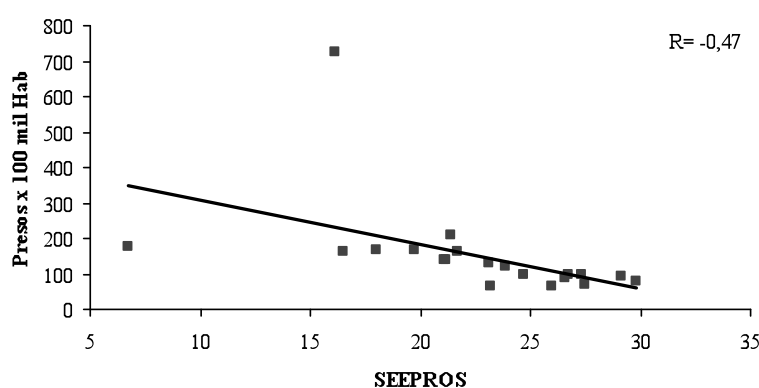
FIGURA 6 - Tasa de encarcelamiento de los 10 países de la OCDE con mayores gastos destinados a la protección social en 2004

País	Presos x 100 mil Hab.	SEEPROS	Balance Social
1 Suecia	81	29,8	9,2
2 Francia	91	29,1	8,5
3 Dinamarca	70	27,5	6,9
4 Austria	97	27,3	6,7
5 Alemania	96	26,7	6,1
6 Bélgica	88	26,6	6
7 Finlandia	66	26	5,4
8 Italia	97	24,7	4,1
9 Luxemburgo	121	23,9	3,3
10 Noruega	65	23,2	2,6
- OCDE (Promedio)	132	20,6	-

Fuente: OCDE Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics

Igualmente, la correlación obtenida entre los datos relativos a la protección social con los índices de encarcelamiento, apuntan para la tendencia de que los países con mayores partidas destinadas a la protección social tienen menores niveles de encarcelamiento. Aunque la correlación no garantice la causalidad entre las variables, nos indica la existencia y la intensidad de la relación entre estas variables, conforme exponemos en la figura 7, en el gráfico de dispersión elaborado con los datos de las figuras 5 y 6.

FIGURA 7 - Gráfico de dispersión entre población reclusa y SEEPROS.



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la participación del sector privado en el sistema penitenciario, aunque la OCDE no incluya este dato en sus informes, podemos citar algunos casos más conocidos como el de Inglaterra. Según el Prison Brief (2008), elaborado por el *Centre for Prison Studies*, en 1993, cerca de 200 presos cumplían sus condenas en centros privados mientras que, a finales de esta misma década, cerca de 4 mil penados estaban reclusos en centros privados. Otros países como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, después de un periodo de hesitación, pasaron a privatizar sus cárceles mientras algunos países con altas tasas de presos como Rusia, Polonia, España, Dinamarca, Noruega, Suecia y Holanda pasaron a ser asediados por el lobby de las grandes empresas del sector, como la CCA o Wackenhut (JAMES; BOTTOMLEY; LIEBLING; CLARE, 1997, p. 20).

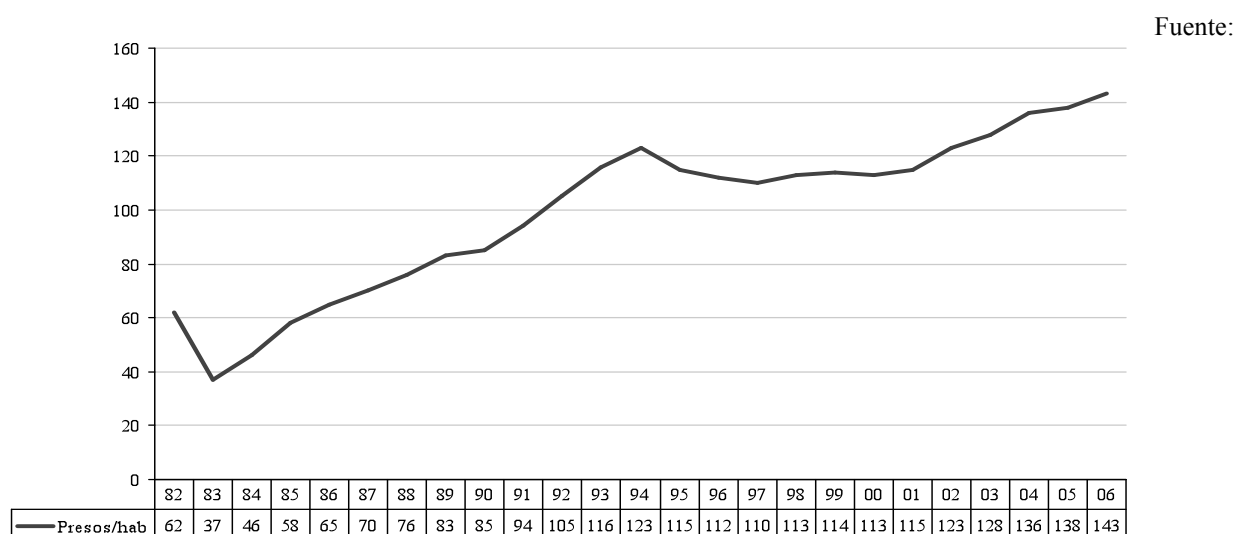
La tesis defendida tanto por criminólogos como por políticos para la privatización de las cárceles parte del hecho consumado de la masificación del sistema público penitenciario y gira en torno a dos ejes: las cárceles privadas representan un coste menor al Estado y, además, pueden ofrecer un “servicio” de mejor calidad, una vez que no quedan dependientes de las estructuras altamente burocratizadas de la administración pública y están sometidas al cumplimiento de un contrato (MEHIGAN; ROWE, 2007, p. 365).

A parte de estos argumentos, el debate sobre la privatización o mantenimiento del sistema penitenciario público conlleva a la discusión de un tema de fondo de suma importancia: ¿puede el Estado tercerizar la aplicación del uso de la violencia legítima? Según los cánones de la política criminal neoconservadora, no sólo puede como debe hacerlo a fin de aliviar los costes del Estado con el sistema penal además de fomentar el libre mercado. Sin embargo, tanto desde una perspectiva liberal cuanto desde una visión progresista, la administración de la violencia y la tutela de los derechos (de los penados) es una de las potestades fundacionales del Estado moderno (JAMES; BOTTOMLEY; LIEBLING; CLARE, 1997, p. 139-155).

En el Estado español, de manera explícita la Ley Orgánica 1/1979 de 26 de septiembre, que regula el funcionamiento del Sistema Penitenciario prohíbe la privatización de las cárceles. Sin embargo, según las informaciones facilitadas tanto por Ministerio del Interior cuanto por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en sus respectivas paginas de Internet, algunos servicios como de lavandería o de alimentación, en los últimos años algunos centros penitenciarios han sido tercerizados a empresas privadas, en detrimento de la participación de los reclusos en estos servicios.

Mientras tanto, la población reclusa en España se ha incrementado de manera muy significativa, primero, posterior al restablecimiento de la democracia y, en un segundo momento, después del código penal de 1995. En la figura 8, ilustramos ésta evolución a partir de las tasas de encarcelamiento por 100 mil habitantes, de 1982 hasta 2006.

FIGURA 8 - Encarcelamiento en España (Presos por 100.000 habitantes).



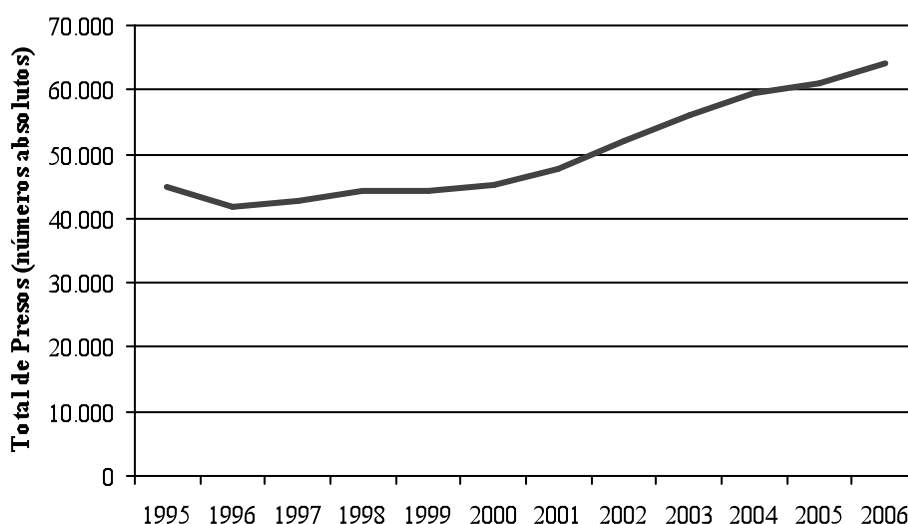
Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y de la División General de Instituciones Penitenciarias.

A principio de la década de 1980, con la Ley de Amnistía, muchas condenas fueran revisadas, favoreciendo la puesta en libertad de muchos presos políticos, lo es coherente con el descenso observado en la población reclusa de 1982 a 1983. Asimismo, durante la década de 1980, el crecimiento del consumo de estupefacientes y la posterior política criminal de represión – tanto al usuario cuanto al traficante (ZORRILLA, 1999) –, además de todos los problemas relacionados la droga (incremento de robos y hurtos por parte de los drogodependientes, etc.) conllevaron a una expansión de la población carcelaria.

Concomitante con la entrada en vigor del Código Penal de 1995 (LO 10/1995 de 23 de noviembre) se observa un descenso en los niveles de encarcelamiento que se acentúa hasta 1997. Entre 1998 y 2000, la población carcelaria oscila entre 110-114 presos por 100 mil habitantes para, a partir de 2001, iniciar otro ciclo de alza, llegando a 143 presos/ 100 habitantes registrados en 2006.

En valores absolutos, desde 1995, se observa más claramente la oscilación de la población reclusa en los primeros años de vigencia del CP y su crecimiento a partir de 2000, conforme demuestra la figura 9.

FIGURA 9 - Evolución de la población carcelaria después del CP de la Democracia (1995-2006).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la DGIP

Para Benítez Jiménez (2007, p. 43) pese el hecho de que los niveles de encarcelamiento en España estén lejos de los valores presentados por países como Rusia o EE.UU., España está entre los países europeos que más encarcelan y con las condenas más largas (media de 16,9

meses mientras el promedio europeo es de 8,6 meses), lo que colabora a interpretar que la tendencia de incremento de la población carcelaria en España se ha consolidado⁷.

En el contexto del incremento de las poblaciones reclusas, sobre todo a raíz del fomento a nuevas racionalidades punitivas en detrimento de políticas públicas de cuño social, a continuación buscaremos analizar quienes son los clientes preferentes del sistema penal bien como las estrategias que gobiernan la exclusión de los delincuentes frente a las acciones de reinserción social de los penados.

Gobierno de la exclusión criminal y los clientes preferentes del sistema penal

Si los datos del fenómeno de encarcelamiento masivo ya resultan por si sólo expresivos en cuanto a la implementación del modelo neoconservador de política criminal en detrimento de políticas de protección social, Loïc Wacquant (2000) añade a esto las consecuencias del llamado *Consenso de Washington*. En suma, la receta neoliberal de austeridad fiscal, disminución del gasto público, expansión de las privatizaciones, estímulo al libre mercado y a la especulación financiera, así como la flexibilización del trabajo asalariado y consecuente precarización de las relaciones laborales, arrinconan las capas sociales más desfavorecidas en contextos favorables a que sean el destino prioritario del sistema penal.

Las políticas criminales neoretribucionistas implementadas en los EE.UU.⁸ tuvieron como principal público las clases sociales más desfavorecidas, en especial la llamada *underclass*⁹. Siguiendo la estela de la teoría de las “ventanas rotas” (WILSON, 1985) o de la elección racional del crimen (WILSON; HERRNSTEIN 1985; MURRAY, 1984), las políticas públicas de seguridad - como la “tolerancia cero” de la ciudad de Nueva York -, aumentaron la presión policial sobre delincuentes urbanos o sujetos “indeseables” (prostitutas, mendigos, trapicheros, vagos y maleantes), incrementando así la exclusión social de colectivos ya marginados de por si (WACQUANT, 2000; BOTELLA, 2008).

Asimismo, poco tiempo después de llegar al poder en el Reino Unido, el gobierno laborista de Tony Blair, en 1998, aprobaba en la Cámara de los Lores la “Ley sobre el Delito y el Desorden”, apuntada por Downes (1998) como la ley más represiva del postguerra, cuyo

⁷ Según el *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice*, editado por el Consejo de Europa, en el año 2006, España se situaba en la 31ª posición de 47 posibles en el ranking decreciente de los países que menos encarcelan. Además, según el mismo informe, respecto al tiempo medio de las condenas privativas de libertad, España sólo queda por detrás de Portugal (28,7 meses), Rumania (28,4 meses) y Rusia (20,6 meses) entre los países con las estancias penitenciarias más duraderas.

⁸ Tales como “tolerancia cero”, “Ley y Orden” o “three strikes and you are out”.

⁹ Dada la dificultad de traducir correctamente este término, hemos elegido seguir el anglicismo pese a que algunos autores lo traducen como infra-clase, sub-clase o clase marginada.

principal contenido se centraba en el incremento de la punición a las infracciones penales leves, sobre todo aquellas ocurridas en las periferias de las grandes urbes y los delitos callejeros. Como política de “tolerancia cero”, esta ley terminó por enjuiciar millares de jóvenes precarizados y excluidos, que encontraban en los hurtos o pequeños delitos urbanos un mecanismo para sobrellevar sus existencias, teniendo también como principal destino la llamada *underclass* (SPARKS, 2007, p. 86).

Sociológicamente, el concepto de *underclass* puede tener distintos significados aunque, según Whelan (1996, p. 34), en líneas generales, se pueden identificar tres rasgos comunes: a) hace alusión a un extracto social marginalizado por el mercado laboral; b) esta clase social, a su vez, está situada por debajo de la línea de la pobreza; y, c) posee su propia subcultura. Sin embargo, mientras que desde una perspectiva progresista el concepto de *underclass* está muy conectado con los impactos macroeconómicos en los grupos sociales más vulnerables, para los pensadores conservadores éste está totalmente relacionado con la cultura de la dependencia de los programas sociales gubernamentales.

Pero ambas visiones no son excluyentes aunque privilegian distintos enfoques. El concepto “progresista” de *underclass* se acerca a lo que Marx (1845) definió como lumpemproletariado, una capa social formada por no proletarios que está completamente desprovista de conciencia de clase, además de estar desorganizada y subsistir en la ilegalidad o en la marginalidad del mercado laboral. Asimismo, en “La ideología alemana”, Marx sitúa al lumpemproletariado como un poder contrarrevolucionario, por ser un grupo social muchas veces dependiente de las ayudas económicas proveídas por la aristocracia o la burguesía dominante. Dependencia que, a su vez, autores conservadores como Wilson (1991, p. 2) consideran más sobresalientes de lo que las causas de la marginación social.

De cualquier modo, como señala Wilson (1991, p. 4), la primera definición de *underclass*, fue establecida por Myrdal para describir un grupo social urbano que había sido conducido a la marginalidad económica extrema en función de los cambios introducidos por la ahora llamada sociedad postindustrial. No obstante, Katz (1993, p. 440), asegura que como metáfora de las transformaciones sociales, *underclass* significa “novedad, complejidad y peligrosidad” y sitúa la discusión en torno al concepto de *underclass* como, por un lado el debate entre el equilibrio de las acciones individuales y las causas estructurales que conllevan a la pobreza y, por otro lado, la implicación de los factores culturales que contribuyen al mantenimiento de la pobreza y de las desigualdades.

Autores como Murray (1997) o Wilson y Herrnstein (1985), entre otros defensores de la política criminal neoretribucionista, defienden que la *underclass* personifica el segmento

social más propenso a la comisión de delitos, justamente por representar las capas más carentes de recursos económicos. En efecto, el discurso de la política criminal neoconservadora, fuerza a una desconexión entre las causas sociales del delito centrando el debate penal únicamente en dos vías: por un lado, la represión y, de otro, las medidas de prevención.

Por ello, Jack Straw, entonces Ministro del Interior (Home Secretary) de la administración Blair declaró “no more excuses”, para zanjar el debate sobre las causas sociales de la delincuencia y justificar las reformas penales neoretribucionistas impulsadas desde su gabinete, buscando la dureza en la respuesta al crimen sin ser duro con las causas de la criminalidad (SULLIVAN, 2001, p. 41)¹⁰.

El sorprendente cambio ideológico del *New Labour* británico en parte sigue el modelo observado en los *New Democrats* (NEWBURN; JONES, 2005). Además de la alineación de los partidos anglosajones liberales con la agenda neoliberal en materia político-criminal, impulsada desde los gobierno de Reagan-Thatcher, Sullivan (2001, p. 43) destaca que políticas como de la “tolerancia cero”, “3-strikes”, el actuarialismo o “ley y orden” callan con los deseos de la clase media, preocupada con la represión y prevención de los delitos pero generan un nuevo modelo de gobernanza hacia las clases más bajas, por medio de las renombradas estrategias de vigilar y castigar.

Dos de estas estrategias, originalmente concebidas por el Iluminismo liberal pero reconvertidas en dispositivos neoconservadores, según Tonry (2004, p. 169), son el empleo de la prisión provisional y la actuación de la Fiscalía ante los recursos a las sentencias. Respecto a lo primero, paulatinamente se legitimó la demanda de la prisión provisional basada en la mera peligrosidad del criminal o en la alarma social mientras esta sólo podría ser aplicada en caso de peligro a la víctima, riesgo de fuga o destrucción de pruebas. A su vez, respecto a los recursos, el principio liberal exigía que las sentencias debieran ser recurridas por los Fiscales independientemente de su visión de los hechos, cosa en extremo desuso tanto en los EE.UU. como en el Reino Unido, según el citado autor.

En efecto, según el *International Centre for Prison Studies* el número de presos provisionales tanto en los EE.UU. cuanto en el Reino Unido aumentó en los últimos 10 años, llegando a representar en 2007, respectivamente, el 21% y 16,3% del total de la población reclusa. En el Estado español, en cambio, los datos reflejan un descenso de la población carcelaria

¹⁰ Sullivan (2001, p. 41) emplea un interesante juego de palabras con el slogan publicitario del *New Labour* “tough on crime and tough on the causes of crime” para afirmar que el gobierno Blair quedó apenas con la primera mitad del refrán.

preventiva, aunque las cifras españolas se encuentran entre las más altas entre los países de la OCDE. Según el Ministerio del Interior, en 1998 un 24,3% de la población reclusa se encontraba en situación preventiva mientras que, a finales de 2006 este número representaba el 22,5% del total. No obstante, no hemos podido localizar datos que ratificasen la tesis de Tonry (2004) respecto a la actuación de los fiscales ante los recursos de apelación.

Por otro lado, un indicio significativo de la represión y encarcelamiento de las clases sociales más desprotegidas, en España, queda patente con el análisis de la tipología delictiva de la población reclusa, conforme representamos en la figura 10. Entre 2000 y 2006, los delitos que más encarcelaron en España han sido los contra la salud pública (tráfico de drogas) y los delitos contra el patrimonio y el orden económico (robos, hurtos, estafas, etc.). Ambas tipologías delictivas están muy conectadas con el universo de la población marginada o de la llamada *underclass*.

FIGURA 10 - Tipología delictiva de la población reclusa penada según el CP 1995.

Delito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	n	n	n	n	n	n	n
Homicidio y sus formas	962	967	987	969	967	983	972
Lesiones	(3,5)	(3,5)	(4)	(4,1)	(4,3)	(4,7)	(4,7)
Contra la libertad	(2,4)	(2,5)	(3,8)	(3,3)	(3,8)	(2,2)	(4,4)
Contra la libertad sexual	(0,4)	(0,5)	(0,5)	(0,6)	(0,8)	(0,9)	(0,9)
Contra el honor	(3,8)	(3,6)	(4,8)	(4,6)	(4,9)	(5,4)	(5,5)
Contra rel.	(0,007)	(0,009)	(0,003)	(0,007)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Contra el patrimonio y el orden económico	(0,03)	(0,04)	(0,06)	(0,1)	(0,6)	(1,2)	(1,4)
Salud	14038	15621	16623	20203	21392	20869	21201
Seguridad en el tráfico	(53,4)	(51,8)	(52,9)	(51,6)	(50,3)	(47,3)	(46,7)
Seguridad en el tráfico	8465	9990	9331	11856	12239	12265	12683
Falsedades	(32,2)	(33,1)	(29,7)	(30,3)	(28,8)	(27,8)	(27,9)
Contra la Adm Pública	65	86	114	110	110	110	110
Contra la Adm. Justicia	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,8)	(0,9)	(0,9)
Contra el orden público	(0,4)	(0,1)	(0,08)	(0,08)	(0,1)	(0,1)	(0,1)
Deber del servicio	(0,4)	(0,3)	(0,3)	(0,3)	(0,3)	(0,9)	(1,0)
Deber del servicio	(1,4)	(1,4)	(1,5)	(1,7)	(2)	(2,2)	(2,3)
Resto de delitos	110	(0,01)	233	353	548	782	815
Por faltas	(0,4)	(0,6)	(0,7)	(0,9)	(1,2)	(1,7)	(1,7)
No consta delito	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,2)
TOTA	(0,5) 26283	(0,6) 30118	(0,7) 31411	(0,7) 39104	(0,8) 42481	(1,1) 44087	(1,1) 45392

Fuente: Benítez Jiménez (2007) a partir de los datos del MIR.

Con ello, se evidencia, que el espectro político criminal en el Estado español, progresivamente ha encarcelado más a las poblaciones más marginadas o con delitos no violentos. Ello en parte es causa de la inmersión del llamado populismo punitivo, que desplaza el centro de la atención estatal de las políticas sociales hacia la formulación de respuestas penales cada vez más punitivas, tema que examinaremos a continuación.

Populismo punitivo y penalización de las políticas públicas

En el entender de Larrauri (2005, p. 284), Antony Bottoms es el artífice de la expresión “populismo punitivo”. Sin embargo, al proponer dicho concepto, Bottoms (1995, p. 39) hace alusión a la utilización del Derecho penal por políticos que buscan sacar réditos electorales defendiendo tesis político-criminales tales como la de que el incremento en las penas conllevaría automáticamente a una reducción de las tasas de delito o el postulado de que las penas refuerzan determinados consensos morales esenciales para la vida en sociedad.

En la misma dirección, Roberts et al. (2003, p. 4-5) vincula el concepto de populismo punitivo a la tendencia de los políticos en sacar ventajas electorales entorno a la penalidad en situaciones en las que el finalismo político-electoral prima sobre consideraciones acerca de la efectividad de las propuestas punitivas. Añade, además, como parte del concepto de populismo punitivo el hecho de que determinadas propuestas en torno a la política criminal busquen únicamente lanzar mensajes a la opinión pública, despojándose de una articulación más compleja que proponga hacer frente al problema de la criminalidad.

A su vez, Newburn y Jones (2005) parten de un planteamiento más amplio para describir lo que entienden por populismo punitivo, sin perder del horizonte el trasfondo electoral. Argumentan que grande parte de la política criminal actual – “tolerancia cero”, “ley y orden” y los “three strikes”, por ejemplo - reposa en un parangón más retórico de lo que efectivo. Sin embargo, matizan que la retórica no es menos importante, puesto que muchas veces el propio discurso ya representa una voluntad de acción. Para ilustrar este postulado, mencionan la emergencia del populismo punitivo en torno a un consenso bipartidista en los EE.UU. y en Reino Unido.

Primeramente, en los EE.UU., la “guerra contra el crimen” de Nixon, seguida por la “guerra contra las drogas” promovida por Reagan, incorporó retóricas punitivistas en las propuestas del partido Republicano. De manera similar, en Inglaterra, el discurso del partido conservador incorporó dichas retóricas, primero con Thatcher, a mediados de los años 70 y después con John Major, a principios de la década de 1990. En tanto que, según Newburn y Jones (2005), las estrategias del populismo punitivo sólo entraron en la agenda de los demás partidos políticos a finales de los años 90, tanto en los EE.UU. cuanto en el Reino Unido, hoy día dominan el espectro de las propuestas de los partidos políticos en ambos países. En suma, hasta mediados de los años 90, la retórica de “ley y orden”, “tolerancia cero” y los “three strikes” era monopolizada por los partidos conservadores y, a actualmente, pertenece a una agenda común de los diversos partidos políticos.

En España, en especial durante la VII Legislatura, un verdadero paroxismo acometió a los legisladores: más de 15 reformas penales en apenas 4 años. Algunas, llegaron a modificar las reformas propuestas, pocos meses después de su promulgación y antes mismo que entraran en vigor. No obstante, se tratan de reformas que apuntan hacia una política criminal neoconservadora, adaptando el ejemplo anglosajón a la realidad española. Además, cristalizan el utilitarismo político, en el cual el legislador busca sacar provecho mediático y político lanzando mensaje a través de las leyes promulgadas (ARAN; NETO, 2008).

Los discursos de la afflictividad, el predominio de la prisión como solución y el protagonismo de la víctima, extendidos en la crónica criminal mediática, son asumidos por casi todas las opciones políticas españolas: las leyes represivas del año 2003 fueron promovidas por el Partido Popular (derecha), pero la LO 7/2003 (del cumplimiento íntegro y efectivo de las penas) fue votada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y, este partido lanzó durante la primavera de 2001 una campaña sobre el “alarmante” aumento de la delincuencia que tuvo como respuesta del Gobierno del PP el “Plan de lucha contra la delincuencia” (septiembre de 2002), del que se derivaron gran parte de las reformas de 2003.

De manera general, siguiendo lo planteado por Newburn y Jones (2005, p. 78), se pueden extraer tres mensajes político-electorales claves sobre la política criminal, tanto en el caso español como en otros contextos: a) los temas criminales tienen potencial para ser cuestiones centrales en los debates políticos; b) los gobernantes o políticos tienen que demostrar a cualquier costa que son duros contra el crimen; y, c) aunque las propuestas político-criminales de los partidos políticos contengan soluciones “welfaristas”, éstas no deben aparecer como parte de la política criminal cuyo discurso debe centrarse en la dureza contra el crimen. En suma, argumentan que cualquier debate político-criminal edificado bajo la racionalidad y en razonamiento debe dar paso a los mensajes simbólicos y meramente retóricos.

CONCLUSIONES

La retirada del Estado social de la agenda política penal incrementa las desigualdades y la marginación. No sólo hace percibir lo marginal como una amenaza sino que coloca a las capas populares de la sociedad en una situación de competencia por los escasos recursos asistenciales, desde la que se rechaza la atención a quienes infringen la ley o las causas de la delincuencia, para reivindicar la pura intervención represiva.

A su vez, la reivindicación de seguridad frente a la llamada *sociedad del riesgo* se consolida también como reivindicación de seguridad frente a la delincuencia. Con independencia de que

los riesgos sociales provenientes de los mismos individuos se incrementen, la mayor información y el mejor conocimiento de los mismos incrementan también el sentimiento subjetivo de inseguridad y, como dice Mendoza Buergo (2003, p. 81-82), hace avanzar al principio de precaución, por el que se busca la anticipación al peligro. Aparecen demandas normativas de seguridad dirigidas prioritariamente al Derecho penal, que no sólo adelanta su intervención, ni se limita a responder frente a los nuevos riesgos, sino que, además, traduce puras políticas de “ley y orden”, -según la misma autora-, claramente acogidas por las reformas penales en España así como en los países anglosajones.

En este contexto, el profesional de la política acuña, frecuentemente, normas que ni solucionan lagunas punitivas, ni se justifican por su necesidad racionalmente valorada, pero permiten al poder político lanzar el mensaje de que se está reaccionando ante las preocupaciones ciudadanas. Muchas de estas normas no incidirán en la solución de los problemas y por ello, son esencialmente simbólicas. Pero ese mensaje presupone un mecanismo comunicativo entre el poder político y la ciudadanía. Asimismo, con especial atención a la realidad española entre los años 2000 y 2004, el conjunto de las reformas penales terminan por desplazar el espacio reservado a las políticas sociales y ensanchan la dimensión punitiva del Estado. El telón de fondo de este escenario es una compleja y progresiva transformación en las bases democráticas de los Estados del Bienestar.

REFERENCIAS

ALBER, Jens. “Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan” . **European Sociological Review**, Oxford: Oxford University Press, v. 4, n. 3, p. 181-207, 1988.

Anuario de Estadísticas Laborales. **Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**. 2007. Madrid Disponible en la página de internet <<http://www.mtas.es/estadisticas/anuario2007/index.htm>> , consultado el 14 de enero de 2009.

BOTELLA, J. “Introducción”, in GARCIA ARAN, M. BOTELLA, J. (dir.) **Malas Noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

BOTTOMS, A. “The philosophy and politics of punishment and sentencing”, in CLARKSON, C. MORGAN, R (Ed). **The Politics of Sentencing Reform**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

GARCÍA ARÁN, M. M.. PERES-NETO, L. “Discursos mediáticos y reformas penales de 2003”, in GARCIA ARAN, M. BOTELLA, J. (dir.) **Malas Noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

BAUMANN, Zygmund. **Miedo Líquido**. Barcelona: Paidós, 2007.

BOTTOMLEY, James Liebling; CLARE, Emma. **Privatizing Prisons. Retic and Reality**. Londres: Sage Publications, 1997.

CENSUS OF STATE AND FEDERAL CORRECTINAL FACILITIES 2005. Octubre de 2008, disponible en la página de internet del Department of Justice del gobierno de los EE.UU.

CLARAMUNT, Carlos Ochando. **El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas**. Barcelona: Ariel, 1999.

DOWNES, D. HANSEN, K. “Welfare and punishment. The relationship between welfare spending and imprisonment”, **Crime and Society**, p. 1-8 , novembro, 2006.

_____. “Toughing it out: from labour opposition to labour government” **Policy Studies**, v. 19, n. 3, p. 191-198, 1998.

_____. “The macho penal economy: mass incarceration in US – a European perspective” **Punishment & Society**, v. 3, n. 1, p. 61-80, 2001.

EUROPEAN SOURCEBOOK OF CRIME AND CRIMINAL JUSTICE. Bruxelas: Consejo de Europa, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G.. **The Three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón**. Madrid: Trotta, 2006

FOUCAULT, Michel. **Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión**. Madrid: Siglo XXI, 2000, 12ª Ed.

FREEMAN, R. B. “Why do so many young Americans commit crimes and what may be done about it?”, in **NBER Working Paper**, n. 5451, 1996. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w5451>>. Acessado em: 28 dic. 2008.

GARLAND, David. **La cultura del control**. Barcelona: Gedisa, 2005.

GIMENO, J. A. GONZÁLEZ, M. C. “La evolución reciente del gasto social”, in GARDE, J. A. **Políticas sociales y Estado de Bienestar en España**. Madrid: Fundación Hogar del Empleado (Fuhem), 2003.

GOMÀ, R. SUBIRATS, J. “Estado de bienestar y exclusión social: hacia una nueva agenda de políticas de inclusión”, in GARDE, J. A. **Políticas sociales y Estado de Bienestar en España**. Madrid: Fundación Hogar del Empleado (Fuhem), 2003.

HASSEMER, W. “¿Por qué y con qué fin se aplican las penas?”, *Revista de Derecho penal y Criminología*, Madrid, Vol. 3, Nº 2, págs. 317-331, 1999.

HECLO. **El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas**. Barcelona: Ariel, 1981.

JIMÉNEZ, J.M. B. “Población Penitenciaria: Evolución, Volumen y Características demográficas”, in DOMÍNGUEZ, C; ISABEL, A; ESPAÑA, G; ELISA (coords.). **La prisión en España. Una perspectiva criminológica**. Granada: Comares, 2007.

KATZ, M. B. “Reframing the ‘underclass’ debate”, in KATZ, M. B. (Ed.). **The underclass debate**. Princeton: Princeton University, 1993.

LARA, R. **La formación del Estado social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991

LARRAURI, E.P. “Populismo punitivo...y cómo resistirlo”. **Jueces por la democracia**, Nº 55, págs.15-23, 2006.

MARX, K. **La ideología alemana**. Barcelona: Grijalbo, 1972 (1845).

MEAD, Lawrence. **From welfare to work**. Londres: The IEA Health and Welfare Unit, 1997.

MEHIGAN, J. ROWE, A. “Problematizing prison privatization: an overview of the debate”, in JEWKES, Y. (Ed.). **Handbook on Prisons**. Cullompton: Willan Publishing, 2007.

MENDOZA, Blanca Buergo “Gestión del riesgo y política criminal de seguridad en la sociedad del riesgo”, in AGRA, D. da; AMADO, G.; RECASENS. (Eds.) **La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto**. Barcelona: Atelier, 2003

MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**. Madrid: Tecnos, 4ª edición, 2008.

MURRAY, C. **Does prison work?** Londres: Institute for Economic Affairs, 1997

_____. C. HERRNSTEIN, R. **The Bell Curve: Intelligence and class structure in American life**. Nueva York: Free Press, 1984.

NAVARRO, Vicenç. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. Barcelona: Ariel, 1996.

_____. **Bienestar insuficiente, democracia incompleta: sobre lo que no se habla en nuestro país**. Barcelona: Anagrama, 2002.

_____. **El Estado de bienestar en España**. Madrid: Tecnos, 2004.

NEWBURN, Tim; JONES, Trevor. “Symbolic politics and penal populism: the long shadow of Willie Horton” en **Crime, media and Culture**, v. 1, n. 1, p. 72-87, 2005.

OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics. 2008. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

PRATT, J. **Penal Populism**. Londres: Routledge, 2007.

PRISON BRIEF 2008, Centre for Prison Studies. Disponível em:
<<http://www.centerforprisons.uk>>. Acesso em: 11 jan. 2009.

ROBERTS, J. V. et al. (Edit.) **Penal populism and public opinion: lessons from five countries**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

SÁNCHEZ, S. **La expansión del Derecho penal: aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales**. Montevideo: B de F, 2ª ed, 2006

SPARKS, R.. “The politics of imprisonment”, in JEWKES, Y. (Ed.). **Handbook on Prisons**. Cullompton: Willan Publishing, 2007.

SULLIVAN, R. R. “The schizophrenic state: neo-liberal criminal justice”, in STENSON, K; SULLIVAN, R. (Ed.). **Crime, risk and Justice. The politics of crime control in liberal democracies**. Cullompton: Willan Publishing, 2001.

TONRY, Michael. **Thinking about crime. Sense and sensibility in American Penal Culture**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ZORRILLA, C. G. “Política(s) Criminal(es) en Materia de Drogas (Prohibicionismo *versus* reducción de daños)”, in PIJOAN, L; ELENA (Dir.). **Política Criminal**. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999.

WACQUANT, Loïc. **Las cárceles de la miseria**. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

_____. **Castigar els pobres: el nou govern de la inseguretat social**. Barcelona: Edicions 1984, 2006.

WHELAN, Christopher T. “Marginalization, deprivation, and fatalism in the Republic of Ireland: class and underclass perspectives”, **European Sociological Review**, v. 12, n. 1, p. 33-51, 1996.

WILSON, J. Q. “Studying inner city social dislocations”, **American Sociological Review**, v. 56, n. 1, p. 1-14, 1991.

_____. **Thinking about crime**. Nova Iorque: Vintage Books, 1985.

_____. HERRNSTEIN, R. J. **Crime & Human Nature. The definitive study of the causes of crime**. Nova Iorque: The Free Press, 1985.