

Neoliberalismo y expansión del sistema penal: apuntes sobre una relación no anunciada

Neoliberalism and the expansion of penal systems: notes on an unexpected relationship

Ignacio GONZÁLEZ SÁNCHEZ

Universidad Complutense de Madrid

nacho.gonzalez.sanchez@gmail.com

BIBLID [ISSN 2174-6753, Vol.9:v0901]

Artículo ubicado en: www.encrucijadas.org

Fecha de recepción: enero de 2015 || Fecha de aceptación: junio de 2015

RESUMEN: En este artículo se trata la relación positiva que algunos estudios han venido recogiendo entre la aplicación de políticas neoliberales y la expansión del sistema penal. Comienza mostrando algunos de los cambios más significativos de la penalidad en España, y señala la escasa atención que le ha prestado la Sociología española. Tras defender la pertinencia de estudiar el castigo como una institución social, presenta la evidencia empírica internacional que apunta a fuertes correlaciones entre estas dos variables, mucho más predecibles que las que mantiene el sistema penal con las tasas de delincuencia. Tras señalar las limitaciones de estos estudios, se propone pensar el neoliberalismo como un paradigma de políticas que debería reflejarse en la configuración institucional, y se anima a otro tipo de estudios más cualitativos (o, preferiblemente, estudios de caso) para poder aclarar algunos de los múltiples problemas existentes para poder sugerir relaciones causales más allá de estas correlaciones.

Palabras clave: neoliberalismo, castigo, cárcel, punitividad, correlación

ABSTRACT: This paper deals with the positive relation some studies have gathered between the implementation of neoliberal policies and the expansion of the penal system. It begins by pointing out some of the most significant changes in penalty in Spain, and it suggests that the attention Spanish sociology has paid to them is scarce. After defending the pertinence of studying punishment as a social institution, it points to the international empirical evidence that shows strong correlations between these two variables, much more predictable than those existing between the penal system and crime rates. After pointing out the limitations of these studies, thinking about neoliberalism as a policy paradigm which should find itself reflected in the institutional configuration is proposed, and other forms of more qualitative research (or, preferably, case studies) are called for, in order to throw some light on some of the various existing problems in transforming these correlations into causal relations.

Keywords: neoliberalism, punishment, prison, punitiveness, correlation

1. La expansión del sistema penal

En los últimos años, y frente al discurso neoliberal de “menos Estado”, un gran número de países se han embarcado en una expansión y un endurecimiento del sistema penal conforme aplicaban las políticas neoliberales en áreas tan diversas como las relaciones laborales, las políticas sociales o los diseños urbanos. Así, por un lado, se da un repunte de las instancias de castigo imprevisible hace unas décadas, especialmente con el uso de la cárcel. Por otro lado, es interesante ver cómo aparentemente, la función punitiva del Estado ha escapado durante décadas al discurso de intervención estatal mínima promulgado por la doctrina neoliberal. A continuación se introducirán alguna de las evoluciones más significativas del aparato penal en España, para posteriormente discutir los resultados con los que han contribuido los estudios que se centran en la naturaleza social del castigo. Finalmente se sugerirá la profundización en el estudio de la relación entre estas variables (neoliberalismo y castigo), principalmente a través de estudios de caso que pongan el énfasis en el desarrollo histórico y relacional de las políticas estatales y permitan una comprensión que vaya más allá de las correlaciones cuantitativas ya registradas.

Los sistemas penales cuentan con un funcionamiento complejo en el que hay que tener en cuenta diversos agentes y niveles, así como aspectos discursivos, legales y materiales. Aquí se presentan algunos rasgos de la evolución reciente del sistema penal español, atendiendo a la policía, la cárcel y el Código Penal. También, sobre todo debido a su importancia de cara a legitimar su existencia, se prestará atención a la evolución de la delincuencia.

Con respecto a la policía, España es el país europeo con un mayor número de policías en términos relativos, y el segundo en números absolutos (por detrás de Italia). Lejos de ser una mera herencia del franquismo, esta cifra parece que apenas ha dejado de crecer durante el período democrático¹. A pesar de la dificultad para conseguir datos precisos (debido, principalmente, a la opacidad institucional, a la definición de “Policía” de cada país y a la diversidad de tipos de policía y sus distintas dependencias administrativas –local, autonómica, nacional)², todo parece indicar que ahora hay bastantes

1 Pese a la mención a la forma política, no es el tema del artículo estudiar si las democracias son más punitivas que las dictaduras, o si determinadas formas de autoritarismo están relacionadas con las formas capitalistas. Siendo un tema interesante, es demasiado complejo –aunque sea sólo en cuestiones de definición- para un artículo. Aquí, de manera genérica, interesa más la idea de *sistemas de regulación*, prestando atención a la articulación de distintas instituciones, y en especial al castigo, que suele estar ausente de un discurso –el neoliberal- que presenta al Mercado como el regulador social por excelencia, obviando el papel que desempeña el sistema penal para la inclusión, y el mantenimiento, de las múltiples regulaciones necesarias para la creación del “mercado autorregulado”.

2 Eurostat recomienda no hacer comparaciones entre países con sus datos para estadísticas del sistema

más policía que en los años 80³. En los últimos años, su tasa se ha mantenido más o menos estable, aunque con un incremento neto para el período 1999-2012, como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Policías en España (1999-2012)

Año	Policías	Tasa por cada 100.000 habitantes
1999	187.450	463
2000	189.165	460
2001	189.543	453
2002	190.119	445
2003	194.973	451
2004	198.072	449
2005	202.535	453
2006	209.163	463
2007	214.920	466
2008	224.099	479
2009	231.818	493
2010	241.267	519
2011	247.535	530
2012	249.907	534

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

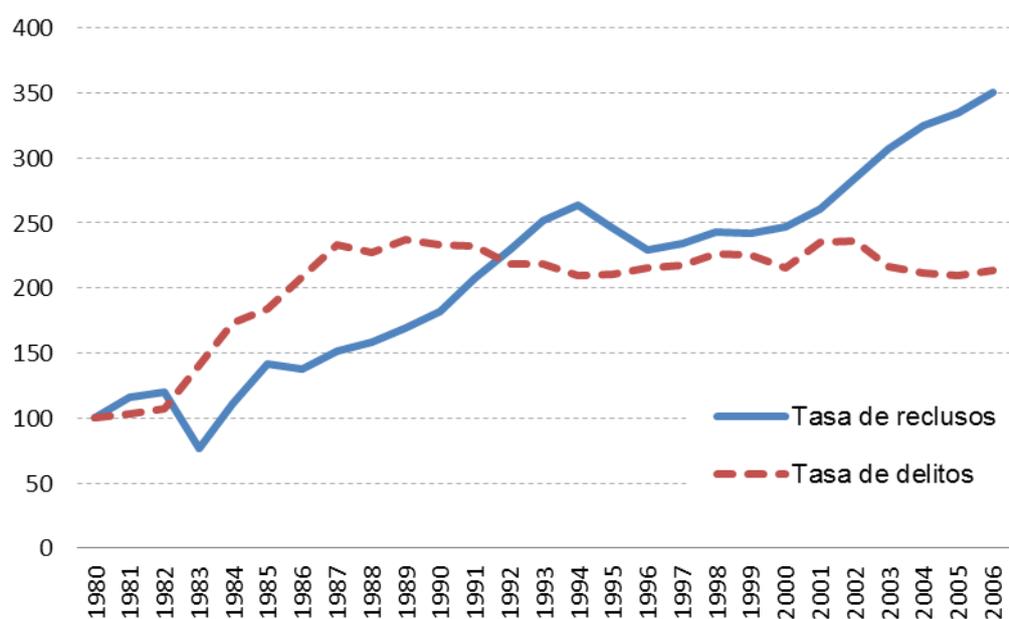
Esta alta tasa de policías podría deberse a que la delincuencia fuese alta, por ejemplo debido a uno de los índices de desigualdad económica más altos de Europa. No obstante, no existen datos que señalen un incremento de la tasa de delitos. De hecho, de acuerdo con las cifras de la propia policía, la delincuencia en España lleva en ligero descenso desde 1989, algo en lo que coinciden las escasas encuestas de victimización realizadas en España (ver García España, *et al.*, 2010: 9).

La aparente disminución de la delincuencia no está relacionada con que el punto de partida fuese alto. De hecho, España es uno de los países europeos con menor delincuencia (Díez Ripollés, 2006: 2-5), lo cual no ha impedido que se convirtiese en el país de la UE15 con la tasa de presos más alta, en disputa con Inglaterra y Gales. Esto no siempre ha sido así, ni tampoco parece una herencia de la represión franquista. En 1975, la tasa era de 24 reclusos por cada 100.000 habitantes (8.440 presos), en 1980 ya era de 49, en 1992 superaba los 100, y en mayo de 2010 se alcanzaba el récord penal, ni siquiera para ver la evolución de un mismo país, por lo que recomiendan fijarse más en las tendencias que en los números concretos. La tendencia en España es creciente, y en los últimos años siempre ha estado entre los cinco países con más policías, tanto en términos absolutos como relativos.

³ Los datos para los 80, que apuntarían a un incremento del 50%, son de López Garrido, 1987: 8. En este dato, e incidiendo en las dificultades antes señaladas, no se incluían policías autonómicas ni municipales. Eurostat sólo tiene datos para España a partir de 1999.

de 176 (con 76.951 personas presas). Desde entonces, y hasta finales de 2014, ha descendido hasta 65.017 (una tasa de 140)⁴. En el Gráfico 1 se aprecia la variación porcentual interanual de ambas variables.

Gráfico 1. Evolución de la tasa de encarcelamiento (presos por cada 100.000 hab.) y la tasa de delitos (delitos por cada 100.000 hab.) en España (1980-2006) (Variación porcentual. 1980=100)⁵



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, de DGIP y de la Generalitat de Cataluña.

A pesar de estas comparaciones (policía, delincuencia y cárcel), es pertinente recordar la dificultad (estrictamente, sería imposibilidad) de comparar estos datos. Qué se contabiliza como policía en cada país varía y, aunque sea obvio, qué es delito también. Esto es debido a que cada país tiene su propio Código Penal, que es el que define, en última instancia, qué es delito y qué no. Simplemente no se está contabilizando lo mismo: el número de actividades que caen dentro de la ilegalidad varía, así como el número de agentes que las contabilizan, y cómo lo hacen.

El Código Penal español, a pesar de la creencia ampliamente difundida, es especialmente duro, de nuevo en términos comparativos. A nivel interno es más duro que el

4 Las explicaciones para el descenso de población carcelaria en los últimos 5 años son variadas, dependiendo del grado de complejidad del análisis, el nivel y el marco teórico. Puede oscilar desde la reforma del CP en 2010, que reducía la pena máxima para los delitos contra la salud pública, y por lo tanto se está excarcelando a personas, sobre todo extranjeras, hasta relacionar el cambio de ciclo económico con las funciones más materiales de la cárcel. No son explicaciones excluyentes. Para el tema aquí tratado, entiendo que ha pasado poco tiempo aún como para sacar conclusiones, y de hecho la reforma del CP de 2015 apunta hacia un previsible incremento del encierro. Los años posteriores a la introducción del CP 1995 también atestiguaron un descenso de la población carcelaria, pero con el tiempo se pudo ver que no supuso un cambio de tendencia.

5 No hay datos de criminalidad disponibles con anterioridad a 1980, y desde 2006 se dejaron de publicar los delitos y las faltas por separado. Los calidad de los datos de delincuencia españoles son particularmente malos, hasta el punto de que organismos europeos han rechazado publicarlos, por poco precisos e inverosímiles. Ver Aebi y Linde, 2010; Serrano Gómez, 2011.

vigente en los últimos años del franquismo, y todas las reformas que ha sufrido en el período democrático, especialmente desde que se aprobara el CP de 1995, han sido casi invariablemente de tinte punitivo (Serrano Maíllo y Serrano Gómez, 2009). A nivel internacional, España cuenta con unas penas medias el doble de largas que las europeas (SPACE, 2010: 86). Ampliación de supuestos delictivos y alargamiento de las condenas, en unos años en los que los propios datos del Gobierno señalan un descenso de la delincuencia.

2. La sociología y el estudio de la penalidad

A pesar de estos llamativos cambios empíricos, la atención que la sociología española ha prestado a la cárcel, la policía o el sistema penal ha sido escasa. Se suele decir que una buena sociología ha de ser capaz, al menos, de dar una buena descripción de la sociedad que estudia. Si se atiende a las distintas publicaciones aparecidas en los últimos años con motivo de las distintas efemérides relacionadas con la institucionalización de la sociología o la aprobación de la Constitución (por ejemplo, Del Campo, 2001; Pérez Yruela, 2007; González y Requena, 2008), y que pretenden dar cuenta del estado de la sociología española, es casi imposible encontrar, no ya un capítulo al respecto, sino una mera mención a la cárcel o al sistema penal (algo que es un reflejo lógico de la escasez de asignaturas, publicaciones, mesas en congresos, grupos de investigación, etc.). Incluso en aquellos que se proponen hacer un balance de los cambios acaecidos en las últimas décadas no se menciona. Atendiendo a los datos arriba expuestos (por ejemplo, un incremento de más del 600% en la cantidad de personas encarceladas), pocos cambios han sido tan grandes y tan ignorados en la sociedad española.

Más allá de las notables dificultades que la propia Administración pone para la investigación (en un área en la que la dependencia de quien investiga con respecto a la misma es superior a la habitual), bien pudiera ser el caso de que su práctica ausencia se deba a que la tradición profesional (con su conformación histórica de división de disciplinas y el fomento de unos estudios sobre otros a través de la financiación del Estado) no lo considere como un objeto a tener en cuenta (Bourdieu *et al.*, [1973] 2005: 47; Álvarez-Uría y Varela, 2009: 137).

A pesar de que no se trata de una rama que haya gozado de mucha tradición ni desarrollo en esta disciplina, lo cierto es que la cuestión del orden y el control social era un problema de primera magnitud para varios de los sociólogos clásicos (ver Janowitz, 1975; Rothman, 1983). Así, por ejemplo, Durkheim, Weber, Mead o Garfinkel tienen trabajos expresamente dedicados a estas cuestiones, si bien es cierto que el desarrollo teórico fragmentado ha dificultado su sistematización. No obstante, y especialmente desde principios de los 90 con la excelente revisión y sistematización de la literatura que realizó David Garland en *Castigo y sociedad moderna*, el estudio sociológico de la penalidad ha conocido un fuerte impulso y una creciente institucionalización en el

ámbito internacional (ver Simon y Sparks, 2013: 9). La idea fundamental es dejar de estudiar lo relacionado con el castigo como una mera consecuencia del Derecho (Foucault, [1975] 1979: 30; para España ver González Sánchez, 2011) y entender que se está ante el estudio de una institución social compleja, lo que conlleva estudiar las prácticas, los significados, las relaciones que se forman en torno a ella, su formación histórica y la manera en la que influye en otras instituciones (como el mercado laboral o la familia) y cómo aquéllas operan a través de ésta (Garland y Young, 1983: 10, 15, 21; Garland, [1990] 1999: 332).

Así, en las últimas décadas se han desarrollado distintos estudios que han buscado comprender la penalidad como un producto eminentemente social y que han analizado la importancia de las sensibilidades culturales en la transformación de la penalidad; la influencia del proceso de burocratización en el funcionamiento del castigo; las relaciones de dominación presentes en los procesos de definición de lo delictivo y, sobre todo, en su aplicación; o el papel que desempeña la reacción del sistema penal en la conformación de comunidades, o incluso de sujetos, por poner ejemplos de trabajos que han seguido la estela de Elías, Weber, Marx, Durkheim o Foucault (ver Garland, [1990] 1999; Daems, 2008).

Paralelo al desarrollo de la Sociología del castigo, no por casualidad, se está asistiendo a un proceso general de endurecimiento y expansión de los sistemas punitivos que afecta a la mayoría de los países en los que se dispone de datos. Así, si bien el caso español es sobresaliente por su ritmo e intensidad, no es un caso aislado. La relativa rapidez de estos cambios, su dimensión internacional, y su aparente desconexión con las tasas de delincuencia (con innegable influencia, pero mucho menor y más indirecta de lo que se presupone), han tenido que ver con que se esté prestando una mayor atención a la dimensión política de la penalidad, y en concreto a su relación con el desarrollo e implementación de políticas neoliberales.

3. El neoliberalismo en el estudio de los sistemas punitivos

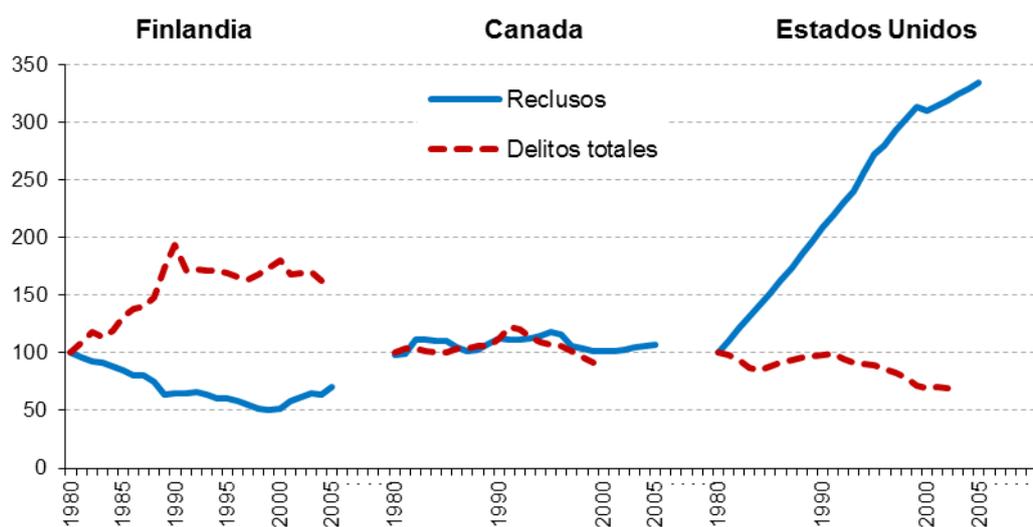
En los últimos años se han publicado varios estudios que señalan la existencia de una relación entre la implementación de políticas neoliberales y la expansión del sistema penal (por ejemplo, Beckett y Western, 2001; Cavadino y Dignan, 2006; Downes y Hansen, 2006; Lappi-Seppälä, 2008). Su principal aportación ha sido la de dar un apoyo empírico a esta hipótesis. No obstante, hasta el momento la evidencia aportada está muy limitada a correlaciones cuantitativas, con los beneficios y dificultades que ello comporta. Así las cosas, los resultados obtenidos han de ser tomados con cautela pues la falta de uniformidad de los datos internacionales hace que cualquier comparación internacional sea poco precisa.

Los principales estudios empíricos han descubierto correlaciones importantes entre el gasto social de un país, las desigualdades económicas y el volumen de la población

penitenciaria. Estas correlaciones son mayores y más regulares que las encontradas con respecto a la tasa de delincuencia, y se pueden considerar altas para las ciencias sociales. Por ejemplo, para 18 países de la OCDE, entre los que se incluía España, la correlación entre el porcentaje de PIB gastado en protección social y la tasa de encarcelamiento era de -0,56 (Downes y Hansen, 2006: 144). Lappi-Seppälä (2008: 351) encontró para varios países europeos, con datos del año 2000, otra correlación negativa, de -0,71. Entre los distintos estados de EE.UU. también se han registrado estas diferencias (Beckett y Western, 2001: 43-47). Es decir, que cuanto más se gasta en políticas sociales, menos presos suele tener un país. Con respecto a la desigualdad económica, medida con el índice Gini, la correlación para los países europeos era de 0,60 en 2004: los países que tenían mayor desigualdad económica, entre ellos España, tenían un mayor número de personas encerradas.

Por el contrario, la relación entre delincuencia y número de presos, además de ser débil, dista mucho de ser predecible, habida cuenta de que el signo de la relación (positiva-negativa) no es constante ni entre los países ni dentro del propio país. En España, por ejemplo, durante la década de los 80 aumentaron tanto la delincuencia como la población carcelaria, mientras que desde los 90 la delincuencia ha disminuido ligeramente dentro de la estabilidad pero la tasa de reclusión ha seguido creciendo notablemente. A continuación se presenta la evolución de tres países con relaciones totalmente distintas entre estas variables:

Gráfico 2. Evolución a lo largo del tiempo de las tasas de reclusos y delitos declarados en Finlandia, Canadá y EE.UU. (reclusos y delitos por cada 100.000 habitantes) (1980-2006) (Variación porcentual. 1980=100)



Fuente: Lappi-Seppälä, 2008: 345-346.

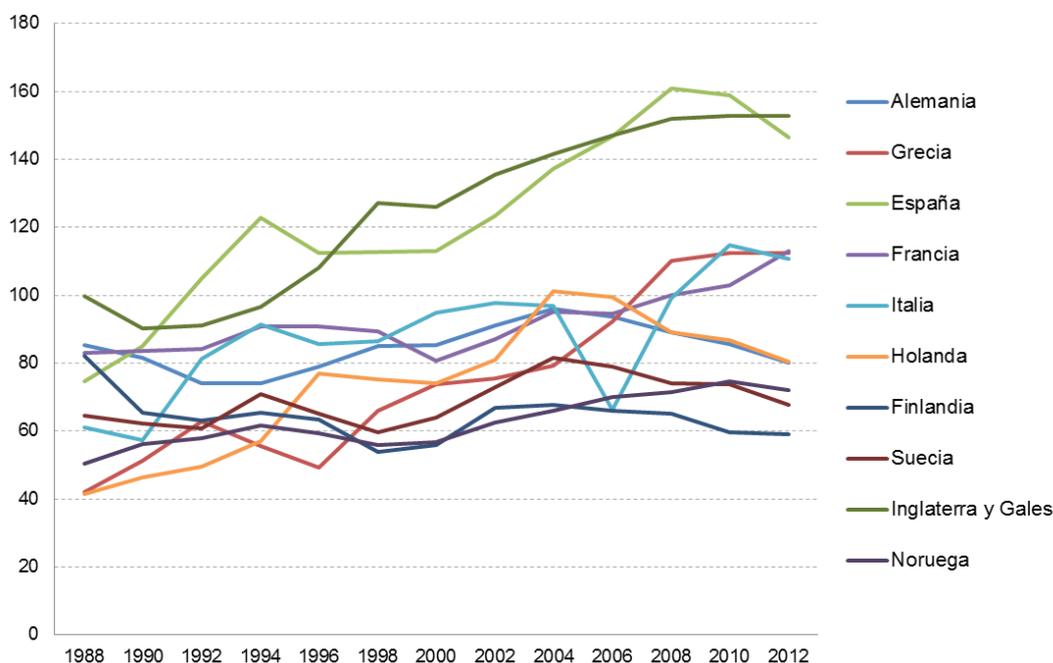
Otro dato importante tiene que ver con que las correlaciones entre estas variables se han intensificado considerablemente a lo largo del tiempo, especialmente durante la década de los 90 (Beckett y Western, 2001: 44; Downes y Hansen, 2006: 147-150;

Lappi-Seppälä, 2008: 352-353). La relación entre gasto social, desigualdad y uso del encierro es cada vez más intensa, apuntando a que la relación no es automática, sino que está mediada por cuestiones materiales, simbólicas, históricas, y por el propio efecto que estas variables tienen entre sí, pues son interdependientes. Esto ha ayudado a dar mayor credibilidad a la hipótesis del desarrollo de políticas neoliberales como causantes de la expansión del sistema penal, pues a medida que el neoliberalismo se ha ido asentando, tanto en las mentalidades como en las leyes, la relación ha aumentado. Así, el inicio de la expansión penal comenzó en la década de los 70 y principios de los 80, y ha conocido su mayor intensidad durante los 90. Como suele ser habitual, el ritmo al que se ha desarrollado la expansión de la penalidad da pistas sobre las posibles causas.

No obstante, no todos los países han experimentado el proceso de idéntica manera. Otro de los aspectos clave para haber desarrollado una explicación coherente con los hallazgos empíricos ha sido la constatación de diferencias entre países. Atendiendo a los datos, estas investigaciones sugieren que los países pueden ser agrupados. Los dos conjuntos que surgen más claramente son, por un lado, los países anglosajones, que han mostrado un mayor nivel de punitividad, y por otro los países escandinavos, que se han mostrado más moderados (Lappi-Seppälä, 2008: 338-339). El distinto grado de desarrollo del Estado del Bienestar en estos países ha permitido dar un mayor sentido a las correlaciones, y algunos autores han identificado una correspondencia con los modelos de Estado del Bienestar identificados por Esping-Andersen (Cavadino y Dignan, 2006: 15, 21-27). España aparece así como un caso raro, pues su Estado del Bienestar no se corresponde con ninguno de esos dos grupos, pero su evolución penal es similar a la anglosajona (con quien sí tiene en común unos altos índices de desigualdad económica). En el Gráfico 3 se puede apreciar que a pesar del incremento general de las tasas de encarcelamiento en distintos países europeos –con ligeros descensos desde 2010–, los niveles varían considerablemente entre países.

Esto muestra la importancia de prestar atención a las similitudes y diferencias entre países, y la pertinencia de estudiar los procesos con cierta amplitud temporal, para observar su evolución. Estos trabajos son una buena muestra del reciente desarrollo de estudios comparativos en la sociología del castigo, y parecen apuntar al futuro próximo de esta corriente (ver Nelken, 2010).

Gráfico 3. Tasas de encarcelamiento (presos por cada 100.000 hab.) en distintos países europeos (1988-2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

4. Limitaciones de la hipótesis de la penalidad neoliberal

A pesar de todo, el desarrollo de esta línea de investigación no se puede considerar definitivo. Más bien se encuentra aún en sus inicios. A estas alturas ya se habrá hecho evidente que hay un salto del concepto (neoliberalismo) a los indicadores (gasto social, desigualdad económica). Además, estos trabajos no se centran en el neoliberalismo, si bien prácticamente todos lo mencionan, aunque sea sólo para referirse al modelo anglosajón (frente al escandinavo, socialdemócrata o corporativista). Otros trabajos no tan cuantitativos sí relacionan el neoliberalismo con un menor gasto social, y el hecho de que países que es difícil argumentar que no hayan seguido doctrinas neoliberales (por ejemplo, EE.UU., Reino Unido o Chile) presenten los índices más altos de desigualdad económica de su entorno, como consecuencia directa de estas políticas, ayuda a crear esta asociación muchas veces implícita. Aquí aparece ya el problema de la falta de una definición clara, operativa y con base teórica del neoliberalismo. En este sentido, no puedo pasarse por alto el intento notable de Loïc Wacquant ([2009] 2010: 430-431; González Sánchez, 2012) por desarrollar una noción más empírica y sociológica del término, en la que la expansión del sistema penal es tenida en cuenta y puesta en relación con la gestión punitiva de la inseguridad social generada por la desregulación del mercado laboral y la transformación y retracción de las políticas sociales.

No obstante, es fundamental recordar aquí que la existencia de correlaciones entre estas variables no implica causalidad. A pesar de algunos intentos más sofisticados, e incluso de haber señalado que la relación dista de ser directa, y que seguramente esté mediada (Downes y Hansen, 2006: 154), es notoria la escasez de explicaciones que detallen los mecanismos causales por los cuales un menor gasto social, o una mayor desigualdad, puedan ocasionar un incremento en la población carcelaria (Lacey, 2008: 87). Aunque intuitivamente se pueda ver la conexión, es necesario un desarrollo ulterior de los mecanismos, ya que el aumento de la desigualdad no necesariamente conlleva un aumento de la delincuencia, que a su vez explique el aumento de presos. De hecho, hay que recordar que la delincuencia no parece haber aumentado, a pesar de los niveles de desigualdad. Parece, pues, que se trata de un aumento en la severidad y justificación de los castigos, y no una mera respuesta automática del sistema penal a cambios en política social o económica. Siguiendo con la lógica propuesta de estudiar la penalidad como una institución social, habría que estudiar tanto los cambios internos como los externos, y ver los posibles puntos de influencia (p. ej. menor protección social, mayores medidas de control), traducciones (p. ej. efectos del emprendedurismo en la noción de culpabilidad) o puntos de tensión (p. ej. la tendencia a la privatización).

Este subdesarrollo de los mecanismos causales ha llevado a algunas autoras a reclamar el abandono de la hipótesis del neoliberalismo (Lacey, 2013: 277-278). Desde mi punto de vista, eso no es motivo suficiente para abandonar esta línea de trabajo, sino para orientar los esfuerzos hacia sus debilidades y seguir desarrollando una explicación que parece prometedora. De hecho, el caso español, por su singularidad, ofrece algunos retos importantes que pueden ayudar a replantear el estudio de la relación entre neoliberalismo y castigo.

5. Repensar el neoliberalismo

Una vez acumulada determinada evidencia internacional que apunta a la probable relación entre estas dos variables, se hace necesario ahondar en estudios comparativos y de caso (por ejemplo, Downes, 1988). Así se puede intentar superar las obvias limitaciones que tiene una aproximación meramente cuantitativa para el análisis de algo tan complejo como es el desarrollo de las políticas públicas y la relación entre las distintas instituciones en su desarrollo histórico y dentro de un contexto cultural (Esping-Andersen, 1993: 127; Melossi, 2001: 405).

España ha sido generalmente un país ignorado por la corriente mayoritaria de los estudios de la sociología del castigo, algo que no está justificado por los datos, como se vio más arriba. No obstante, su particularidad histórica lo hace un caso especialmente interesante para esta cuestión, habida cuenta de la situación política y cultural tan distinta a la del resto de países "modelo" de desarrollo del keynesianismo y posterior aterrizaje del neoliberalismo. Por decirlo de otra manera, mientras en los países

más estudiados se alcanzaba el punto álgido de desarrollo del Estado del Bienestar, y su posterior reducción bajo el influjo del neoliberalismo, en España empezaba a desarrollarse tímidamente el gasto social, y ni siquiera habría algo parecido a un Estado del Bienestar hasta 20 años más tarde (Rodríguez Cabrero, 1995: 61). También, la rápida expansión de la precariedad en España, que en menos de 10 años ya triplicaba la media de temporalidad laboral en Europa, es relevante, habida cuenta de la alta selectividad de un sistema penal que se nutre principalmente de gente con un bajo nivel de estudios y empleados del sector de la construcción y la hostelería (Gallego *et al.*, 2010: 42, 66). La constante presencia de desempleo en España supone un reto para la concreción de un discurso culpabilizador de los pobres y los desempleados, así como no se puede ignorar la importante presencia de la tradición católica a la hora de entender la pobreza, o la culpabilidad. Incluso, la presencia en la Constitución de 1978 del principio rehabilitador para los castigos marca una diferencia fundamental para la transformación interna de las cárceles –no tanto porque efectivamente no se cumpla, sino porque pone frenos a la pérdida de toda función correccionalista de la prisión, algo muy característico del Estado del Bienestar-. La presencia del terrorismo en España es fundamental para comprender las funciones simbólicas del sistema penal, así como la implantación y expansión de medidas penales poco propias de Estados democráticos. La irrupción tardía de la inseguridad ciudadana en la agenda política (Zuloaga, 2014), así como la recepción de personas migrantes durante los últimos 15 años –y la sustancial transformación del sistema penal que ha supuesto (Brandariz, 2011)-, suponen cuestiones recientes de un gran interés para la investigación.

Estas particularidades históricas es un buen ejemplo de cómo es necesario adaptar las preguntas de investigación, y los indicadores, al caso que se estudia. No tiene sentido buscar la influencia del neoliberalismo en la política social española en la reducción del gasto público, como harían los enfoques cuantitativos recogidos arriba. No se puede dismantelar algo que no existe. El neoliberalismo no es recortar el Estado del Bienestar o desregularizar el mercado, sino que es un conjunto de políticas (de ahí la importancia de la multidimensionalidad) que se apoyan en una forma determinada de entender el funcionamiento de las personas y de la sociedad en las cuales el Estado tiene, o ha de tener, un papel determinado: asegurar el funcionamiento “eficiente” del mercado, promover la participación de las personas en éste y castigar a quienes no participan (y, por consiguiente, introducen “ineficiencia” en el funcionamiento de la sociedad).

Las políticas públicas suelen funcionar dentro de un marco de ideas, que son las que establecen la forma de comprender los problemas, los objetivos de la intervención estatal y los medios más adecuados para lograrlo. Esto se concreta en el contenido de las políticas, su aplicación e, incluso, en la propia terminología que se utiliza. A este marco interpretativo de la realidad que orienta la acción política, y cuya influencia reside en que se da por hecho, y se presenta como evidente, es lo que Peter Hall (1993: 279) llama un paradigma de políticas (*policy paradigm*).

Lo político, en definitiva, es una cuestión sobre cómo interpretar la estructura social, qué hacer frente a cuestiones tales como las desigualdades o la delincuencia, y como tal ofrece una "guía cultural" para la lectura de la sociedad. El neoliberalismo se constituye como una ejemplo paradigmático de construcción de significados en torno a la jerarquía social (Muñoz, 2005: 10 y ss.), ya que la desigualdad se entiende tanto como un elemento positivo (por cuanto motiva) como justo (por cuanto reconoce esfuerzos), a través de una meritocracia normativa que funciona como legitimación de las desigualdades, más que como mecanismo de distribución de recursos.

Al hablar de paradigma de políticas, no se sugiere que sólo exista una visión de qué es lo que pasa y qué es lo que hay que hacer. Las formas de enmarcar un problema son diversas, y existe una disputa material y simbólica entre distintos grupos sociales por que se reconozca la suya como legítima. Ahora bien, las luchas tienen unos resultados (que nunca son definitivos), y las políticas reflejan la priorización de unos intereses y unas líneas de intervención sobre otras (Hall, 1993: 292). Es en este sentido en el que, para la cuestión aquí planteada –si las políticas neoliberales influyen en la expansión del sistema penal–, se presenta como una estrategia de investigación más pertinente el estudio de las instituciones y su funcionamiento, y su articulación, o no, en torno a las ideas neoliberales, así como sus posibles punto de influencia recíproca (por ejemplo, entre el mercado laboral, la política social y el sistema penal). De esta manera sí parece, con todas las limitaciones cuando se habla de causalidad, que se podría atribuir el cambio en políticas concretas (en este caso las políticas penales) a la influencia de una serie de ideas, en este caso neoliberales.

Es decir, no se trata de decir que una política es neoliberal porque suceda en un momento determinado (muchas de ellas conviven con leyes socialdemócratas –y, en España, con leyes preconstitucionales–, pues un cambio de paradigma no implica la sustitución súbita de un complejo entramado de leyes, rutinas y políticas), sino porque muestre ciertas características atribuibles a la doctrina neoliberal. Por ejemplo, se podrá argumentar que el aumento de la temporalidad laboral influye en que haya más presos, al dificultar el acceso a los requisitos que el sistema penal tiene en cuenta para decretar prisión provisional (por ejemplo, tener cierta seguridad laboral que sugiera que uno no va a volver a delinquir mientras espera el juicio –en caso de robo–). Sólo en la medida en que esa reforma del mercado laboral se basa en el paradigma de la flexibilidad (Sola, 2013: 323) se podrá proponer que si la existencia masiva de contratos laborales de menos de tres meses de duración facilita el ingreso de personas en prisión y dificulta la concesión de libertades condicionales, es debido al neoliberalismo.

El paradigma neoliberal –como cualquier otro– no es una externalidad que se impone a los agentes, sino que es definido y desarrollado por éstos. En concreto, a través de prácticas y de debates teóricos. Para poder determinar si un desarrollo institucional puede ser calificado de "neoliberal", aquél debería corresponderse con las ideas defendidas por la filosofía política neoliberal –que no surgen en un mundo independiente

de las ideas, sino que se gesta en situaciones materiales concretas, a la vez que las moldea-.

En este sentido, Bernard Harcourt (2011) ha rastreado el origen de la idea del mercado como ese lugar de máxima eficiencia sobre el que no hay que intervenir. Así, en base a un dogma, el Mercado se erige como la institución central y deseable en la estructuración de la sociedad. La contrapartida es que el Estado no debería intervenir en la distribución que opera la economía, pues sólo empeoraría esa distribución "eficiente". A su vez, desarrollar una política social que cree espacios de protección, o directamente servicios desmercantilizados, sólo contribuiría a premiar a quienes no se esfuerzan y a interferir en la distribución mercantil. Por eso no es contradictorio que un Estado neoliberal gaste mucho dinero en política social, o no reduzca mucho su intervención, siempre y cuando estén orientadas a empujar a la gente de vuelta al mercado laboral (el ejemplo típico, aunque discutible para España, es el paso de las políticas de *welfare* a las de *workfare* [ver Peck, 2001, Alonso, 2011]).

Así las cosas, el área de actuación que se considera legítima para el Estado, y en la que de hecho no pone dificultades la filosofía política neoliberal –sino que reivindica su necesidad-, es la relacionada con la persecución de ilegalidades, pues quienes no respetan las normas del mercado introducen ineficiencia (Harcourt, 2011: 45, 126-139). Ahí se encuentra el papel del Estado en esta visión: vigilar y castigar las actividades que se desarrollan fuera del mercado, para que no interfieran en éste.

De hecho, Wacquant ([2009] 2010: 428, 431-432) ha señalado que la existencia de un aparato penal caro y expansivo (el incremento de presos, la construcción de cárceles y la inflación de la plantilla policial cuestan mucho dinero) no es una anomalía del neoliberalismo, sino que es coherente con la implementación de este tipo de políticas, a pesar de que no suele formar parte explícita del discurso de los defensores del neoliberalismo. Además, recuerda que el neoliberalismo es, ante todo, un proceso de reconstrucción estatal, de redefinición de las misiones legítimas del Estado y de los medios para conseguirlo, y no simplemente un "Estado mínimo"⁶.

6. Conclusiones

Una de las consecuencias de estos trabajos, y de la evidencia empírica que han aportado, ha sido el desplazamiento de la delincuencia como principal variable explicativa para entender los cambios penales en favor de otras como el gasto social, la desigualdad económica o las características del mercado laboral. Si se tiene en cuenta el considerable cambio que esto produce en la aproximación a un fenómeno (entender la respuesta penal más como una política relacionada con la pobreza y las características de las políticas públicas que con la delincuencia), estas aportaciones pueden considerarse como muy significativas, a pesar de la naturaleza débil de los hallazgos (comparaciones

⁶ Este enfoque, que se centra principalmente en la transformación del campo burocrático, no pretende negar la existencia ni la importancia de los estudios sobre el neoliberalismo que se centran más en la formación de subjetividades neoliberales.

internacionales poco precisas, una aproximación meramente cuantitativa, disponibilidad casi exclusiva de datos agregados para el sistema penal, etc.).

Parece que se trata, en definitiva, de una línea de investigación prometedora, aún por profundizar. En este sentido, sería deseable un desarrollo de estudios cualitativos que permitan conocer mejor los impactos de las políticas neoliberales en la población que termina en prisión, así como mayor concreción teórica, tanto en la definición del neoliberalismo como en los mecanismos causales concretos que influyen en el funcionamiento de la penalidad, y viceversa. El estudio del funcionamiento del castigo podría ser muy útil para los estudiosos de las políticas sociales y para determinados segmentos del mercado laboral (ver Western y Beckett, 1999; Wacquant, [2009] 2010: 46). Así mismo, alertar a las investigadoras de la importancia sociológica del sistema de castigos podría ser especialmente valioso en los estudios de la vida cotidiana de los migrantes, por poner sólo un ejemplo de un colectivo que ve modificadas sus rutinas diariamente por la acción del sistema penal (ver, por ejemplo, De Genova, 2002).

De cara a vincular la existencia de un discurso macro (el neoliberalismo) con datos y efectos concretos, se ha defendido aquí la pertinencia de desarrollar estudios sobre la configuración y el funcionamiento de distintas instituciones. El objetivo sería ver si las nociones neoliberales han transformado efectivamente su funcionamiento. En concreto, y en referencia al sistema penal, el mercado laboral y la política social, parece que en España estas tres instituciones han venido articulándose, al menos, en torno a la individualización, la contractualización, la moralización y el control punitivo (González Sánchez, 2014), siendo aún mucho lo que queda por profundizar.

Además, insertar el estudio de la penalidad en el desarrollo más amplio de políticas públicas permite explicar cambios en el sistema penal también por cuestiones acaecidas en sus límites, siempre difusos y variables, con otras instituciones. De igual manera, quienes estudien otras instituciones deberían de estar más abiertos a registrar las posibles influencias del sistema penal en el desarrollo de aquéllas. Por ejemplo, y de manera poco sutil en estos días, la criminalización y el uso del aparato penal sobre las recientes formas de acción colectiva (Ley de Seguridad Ciudadana, reforma del Código Penal, una actuación de la policía antidisturbios recrudescida, multar injustificadamente la asistencia a manifestaciones) están contribuyendo a facilitar la implementación de la reforma laboral y a atacar a las resistencias que han levantado una política social menguante debido a los recortes. Parecería pertinente tener en cuenta el sistema penal para estudiar la implementación de las políticas laborales, o sociales, o de extranjería, por ejemplo. Un proceso similar se vivió en el período 1992-1995, de nuevo durante una crisis, cuando se introdujo por primera vez la Ley de Seguridad Ciudadana, se aprobaron los "contratos basura" y se legalizaron las empresas de trabajo temporal, se redujo la prestación por desempleo, se paró la tendencia creciente de gasto social, o se aprobó el "Código Penal de la democracia", por poner algunos ejemplos. La implantación del neoliberalismo en España no es lineal, y parece concentrar fuertes cambios legislativos en épocas de crisis.

En todo caso, este artículo, que, como todos, cuenta con una limitación de espacio que hace imposible tratar temas tan complejos adecuada y exhaustivamente, es una invitación a estudiar el funcionamiento del castigo. En concreto, aquí se ha planteado que hay suficiente evidencia empírica para aceptar que existe relación entre la aplicación de políticas neoliberales y la expansión del sistema penal, pero que aún faltan mecanismos causales y explicaciones que den buena cuenta de ello. Por otro lado, también invita a repensar la relación entre delincuencia y respuesta del sistema penal, algo para lo que sobran explicaciones causales pero para lo que falta evidencia empírica que las respalde sólidamente.

7. Bibliografía

Aebi, M. y A. Linde. 2010. "El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 12: 07.

Alonso, L. E. 2011. "¿Gobierno o gestión? El Estado remercantilizador y la crisis de lo social", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 1: 7-12.

Álvarez-Uría, F. y J. Varela. 2009. *Sociología de las instituciones. Bases sociales y culturales de la conducta*. Madrid: Morata.

Beckett, K. y B. Western. 2001. "Governing social marginality: welfare, incarceration and the transformation of state policy", pp. 35-50 en *Mass imprisonment: social causes and consequences*, editado por D. Garland. London: Sage.

Bourdieu, P., J-C. Chamboredon y J-C. Passeron. [1973] 2005. *El oficio de sociólogo*. Madrid: Siglo XXI.

Brandariz, J. A. 2011. *Sistema penal y control de migrantes. Gramática del migrante como infractor penal*. Granada: Comares.

Cavadino, M. y J. Dignan. 2006. *Penal systems: A comparative approach*. London: Sage.

Daems, T. 2008. *Making sense of penal change*. Oxford: Oxford University Press.

De Genova, N. 2002. "Migrant "illegality" and deportability in everyday life", *Annual Review of Anthropology*, 31: 419-447.

Del Campo, S. (ed.). 2001. *Perfil de la Sociología española*. Madrid: La Catarata.

Díez Ripollés, J. L. 2006. "Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI", *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4: 1.

Downes, D. 1988. *Contrasts in tolerance. Post-war penal policy in The Netherlands and England and Wales*. Oxford: Clarendon.

Downes, D. y Kirstine H. 2006. "Welfare and punishment in comparative perspective", pp. 133-154 en *Perspectives on punishment: the contours of control*, editado por S. Armstrong y L. McAra. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. 1993. "The comparative macro-sociology of welfare states", pp. 123-136 en *Social exchange and welfare development*, editado por L. Moreno. Madrid: CSIC.

Foucault, M. [1975] 1979. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI.

Gallego, M., P. Cabrera, J. Ríos y J. L. Segovia. 2010. *Andar 1 km en línea recta. La cárcel del siglo XXI que vive el preso*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

García España, E., J. L. Díez Ripollés, F. Pérez Jiménez, M. J. Benítez Jiménez y A. I. Cerezo Domínguez. 2010. "Evolución de la delincuencia en España: Análisis longitudinal con encuestas de victimización", *Revista Española de Investigaciones Criminológicas*, 8: 2.

Garland, D. [1990] 1999. *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*. México: Siglo XXI.

Garland, D. y P. Young. 1983. "Towards a social analysis of penality", pp. 1-36 en *The power to punish. Cotemporary penality and social analysis*, editado por D. Garland y P. Young. London: Heinemann Educational Books.

González, J. J. y M. Requena (eds.). 2008. *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza.

González Sánchez, I. 2011. "Aumento de presos y código penal: una explicación insuficiente", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13: 4.

González Sánchez, I. 2012. "La reconfiguración del Estado y del castigo", pp. 235-305 en *Teoría social, marginalidad urbana y Estado penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, editado por I. González Sánchez. Madrid: Dykinson.

González Sánchez, I. 2014. "La penalidad neoliberal: aumento de presos y reconfiguración del Estado en España (1975-2008)". Tesis doctoral. Departamento de Sociología V, Universidad Complutense de Madrid.

Hall, P. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the State. The case of economic policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.

Harcourt, B. 2011. *The illusion of free markets. Punishment and the myth of natural order*. Cambridge: Harvard University Press.

Janowitz, M. 1975. "Sociological theory and social control", *American Journal of Sociology*, 81(1): 82-108.

Lacey, N. 2008. *The prisoners' dilemma: political economy and punishment in contemporary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lacey, N. 2013. "Punishment, (neo)liberalism and social democracy", pp. 260-280 en *The SAGE handbook of punishment and society*, editado por J. Simon y R. Sparks. London: Sage.

Lappi-Seppälä, T. 2008. "Confianza, bienestar y economía política. Explicación de las diferencias en materia de política penal", pp. 335-372 en *Procesos de infracción de normas y de reacción a la infracción de normas: dos tradiciones criminológicas. Nuevos estudios en homenaje al profesor Alfonso Serrano Gómez*, editado por A. Serrano Maíllo y J. L. Guzmán Dálbora. Madrid: Dykinson.

López Garrido, D. 1987. *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel.

Melossi, D. 2001. "The cultural embeddedness of social control: Reflections on the comparison of Italian and North-American cultures concerning punishment", *Theoretical Criminology*, 5(4): 403-424.

- Muñoz, B. 2005. *Modelos culturales: teoría sociopolítica de la cultura*. Barcelona: Anthropos.
- Nelken, D. 2010. *Comparative criminal justice*. London: Sage.
- Peck, J. 2001. *Workfare states*. New York: Guilford Press.
- Pérez Yruela, M. (comp.). 2007. *La Sociología en España*. Madrid: CIS y FES.
- Rodríguez Cabrero, G. 1995. "La política social en España", pp. 61-84 en *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, editado por S. Sarasa y L. Moreno. Madrid: CSIC.
- Rothman, D. 1983. "Social control: the uses and abuses of the concept in the history of incarceration", pp. 106-117 en *Social control and the State*, editado por S. Cohen y A. Scull. Oxford: Martin Robertson.
- Serrano Gómez, A. 2011. "Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre criminalidad en España", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 6: 425-454.
- Serrano Maíllo, A. y A. Serrano Gómez. 2009. "El aumento de la firmeza en la respuesta al delito a nivel legislativo en España (1995-2007)", pp. 297-316 en *Punitividad y victimación en la experiencia contemporánea*. Estudio, editado por H. Kury y A. Serrano Maíllo. Madrid: Dykinson.
- Simon, J. y R. Sparks. 2013. "Introduction. Punishment and society: the emergence of an academic field", pp. 1-21 en *The SAGE handbook of punishment and society*, editado por J. Simon y R. Sparks. London: Sage.
- Sola, J. 2013. "La desregulación laboral en España (1984-1997). Recursos de poder y remercantilización del trabajo". Tesis doctoral. Departamento de Sociología I, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- SPACE (Annual Penal Statistics of the Council of Europe). 2010. "Survey 2008", *coe.int* ([enlace](#)).
- Wacquant, L. [2009] 2010. *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad ciudadana*. Barcelona: Gedisa.
- Western, B. y K. Beckett. 1999. "How unregulated is the U.S. labor market? The penal system as a labour market institution", *American Journal of Sociology*, 104(4): 1030-1060.
- Zuloaga, L. 2014. *El espejismo de la seguridad ciudadana: Claves de su presencia en la agenda política*. Madrid: La Catarata.