

CONTROL DEL DELITO Y ORDEN SOCIAL

El panorama del control del delito que ha surgido en Estados Unidos y Gran Bretaña a fines del siglo XX ha sorprendido a los expertos y ha desafiado predicciones históricas. He sostenido que la mejor forma de entender estos cambios —en la actividad policial, las condenas judiciales, el castigo, la filosofía penal, la seguridad privada, la prevención del delito, la teoría criminológica, el tratamiento de las víctimas, etcétera— es considerarlos como aspectos interrelacionados de un campo social que está siendo reestructurado. He intentado demostrar cómo el campo del control del delito y de la justicia penal ha sido influenciado por los cambios en la organización social de las sociedades en las que funciona, por los problemas particulares de orden social característicos de esa forma de organización social y por las adaptaciones políticas, culturales y criminológicas que han surgido en respuesta a estos problemas particulares. A modo de conclusión, quisiera mostrar cómo mi explicación trae aparejada algunas cuestiones específicas que aún necesitan ser profundizadas e indicar algunas de las consecuencias que se siguen de mi interpretación, en el caso de que sea correcta.

El mundo actual del control del delito y de la justicia penal no surgió como consecuencia de las crecientes tasas de delito o por la pérdida de la fe en el welfarismo penal; o al menos no sólo por esto. Éstas fueron causas próximas y no tanto los procesos fundamentales que generaron el nuevo panorama. Fue creado, en cambio, por una serie de respuestas adaptativas a las condiciones culturales y criminológicas de la modernidad tardía, condiciones que incluían nuevos problemas de delito e inseguridad y nuevas actitudes hacia el Estado de bienestar. Pero estas respuestas no ocurrieron fuera del proceso político o en un vacío político y cultural. Muy al contrario, estuvieron profundamente marcadas por la formación cultural que he descrito como el «complejo del delito»; por la política reaccionaria que ha predominado en Gran Bretaña y Es-

tados Unidos durante los últimos veinte años; y por las nuevas relaciones sociales que se han desarrollado en torno a las estructuras cambiantes del trabajo, el welfare y el mercado en estas dos sociedades tardomodernas.

Durante los años ochenta y noventa, la cultura política que articuló estas relaciones sociales era muy diferente de aquella que había prevalecido en el momento de máximo esplendor del Estado de bienestar. En sus aspectos más notables –si no desde todo punto de vista– esta cultura era más excluyente que solidaria, más comprometida con el control social que con la provisión social y más afín con las libertades privadas del mercado que con las libertades públicas de la ciudadanía universal. Las instituciones del control del delito y de la justicia penal se han orientado hacia esta misma dirección general. Han ajustado sus políticas, prácticas y representaciones para perseguir los objetivos sociales e invocar los temas culturales que ahora dominan la esfera política.

Las políticas y prácticas específicas que han surgido son adaptaciones al mundo en el que hoy opera el control del delito y a los dilemas prácticos que este mundo crea. Como hemos visto, estas nuevas prácticas surgen normalmente como soluciones locales a los problemas inmediatos a los que se enfrentan los individuos y las organizaciones en sus rutinas cotidianas. Pero se acumulan gestando un proceso de adaptación institucional en el que el campo del control del delito en su conjunto ajusta gradualmente su orientación y funcionamiento. Desde esa perspectiva más amplia, los ajustes que se han producido son estructurales y se refieren a la relación entre el control del delito y el orden social. Con el transcurso del tiempo, nuestras prácticas de control del delito y de hacer justicia han tenido que adaptarse a una economía cada vez más insegura que margina a importantes sectores de la población; a una cultura consumista y hedonista que combina libertades personales amplias con controles sociales débiles; a un orden moral pluralista que lucha por crear relaciones de confianza entre extraños que tienen muy poco en común; a un Estado «soberano» que es cada vez menos capaz de regular una sociedad de ciudadanos individualizados y grupos sociales diferenciados; y a tasas de delito crónicamente elevadas que coexisten con bajos niveles de cohesión familiar y de solidaridad comunitaria. El carácter arriesgado e inseguro de las relaciones sociales y económicas actuales es la superficie social que da origen tanto a nuestra nueva preocupación enfática y

generalizada por el control como a la velocidad y afán con que se pegamos, fortificamos y excluimos. Es esta circunstancia de fondo que alienta nuestros intentos obsesivos de mantener bajo vigilancia a individuos sospechosos, de aislar poblaciones peligrosas e imponer controles situacionales en escenarios que, de otro modo, serían abiertos y fluidos. Es la fuente de las ansiedades profundamente arraigadas que se expresan en la actual cultura de la conciencia del delito, en la mercantilización de la seguridad y en un ambiente diseñado para gestionar el espacio y dividir a las personas.

He descrito cómo los nuevos cambios en el control del delito se han «adaptado» y han «respondido» al mundo de la modernidad tardía y a sus valores políticos y culturales. Pero estos cambios, a su vez, juegan también el papel de *crear* ese mundo, ayudando a constituir el significado de la modernidad tardía. El control del delito actual no sólo gestiona problemas de delito e inseguridad. También institucionaliza una serie de respuestas a estos problemas que son en sí mismas muy importantes, por sus consecuencias, en función de su impacto social. La «modernidad tardía» en Estados Unidos y Gran Bretaña es experimentada actualmente —no sólo por los delincuentes sino por todos nosotros— de una forma que, más que nunca, es definida por las instituciones policiales, penales y preventivas.¹

El deseo de seguridad, orden y control, para la gestión del riesgo y la domesticación del azar, es, por cierto, una cuestión subyacente en toda cultura. Pero en Estados Unidos y Gran Bretaña, en las últimas décadas, esta cuestión ha adquirido mayor importancia, produciendo consecuencias inmediatas para aquellos que están atrapados en sus demandas represivas y efectos más difusos y coercitivos para el resto de nosotros.² Controles espaciales, controles situacionales, controles manageriales, controles de sistémicos, controles sociales, autocontroles; uno tras otro, en todos los campos sociales, observamos ahora la imposición de regímenes de regulación, inspección y control más severos y, simultáneamente, nuestra cultura cívica se vuelve cada vez menos tolerante e inclusiva, cada vez menos capaz de tener confianza.³ Luego de un proceso de larga duración de expansión de la libertad individual y de reducción de los constreñimientos sociales y culturales, el control está ahora recuperando su importancia en todas las áreas de la vida social, con la particular y sorprendente excepción de la economía, de cuyo dominio desregulado emergen habitualmente la mayor parte de los riesgos fundamentales contemporáneos.

El ascenso de esta cuestión cultural tiene el carácter de una reacción, un rechazo, un intento por deshacer un cambio histórico. Los años cincuenta, sesenta y setenta fueron décadas de rápidos cambios sociales y económicos durante los cuales las familias y las comunidades fueron severamente dislocadas, aun cuando los individuos y los grupos sociales disfrutaron de nuevas libertades, de estilos de vida más variados y del incremento en la gama de posibilidades de consumo. Esta fase subsiguientemente dio lugar a una ola de ansiedad acerca de la fragmentación de la familia, del debilitamiento de las disciplinas institucionales y del colapso de las reglas informales de control. En las últimas décadas del siglo XX, la búsqueda de la libertad se ha visto ensombrecida por una sensación nueva de desorden y de controles peligrosamente inadecuados. Como hemos visto, una política reaccionaria ha utilizado esta inquietud subyacente para crear una poderosa retórica sobre la decadencia moral en la que el *delito* aparece —junto con el embarazo adolescente, las familias de un solo progenitor, la dependencia del welfare y el abuso de drogas— como el síntoma principal de este supuesto malestar. Esta apelación a la necesidad de restablecer el orden ha traído como consecuencia la imposición de disciplinas y controles nuevos y amplios, aun cuando ha sido una característica de estos desarrollos que hayan sido dirigidos contra grupos sociales particulares más que impuestos universalmente. Los años ochenta y noventa han sido testigos de un retorno a los constreñimientos, de una reintroducción de los controles, de un intento de ponerle fin a un mundo desordenado. Pero a pesar de estos esfuerzos, los relojes no han retrocedido en el tiempo. No se ha regresado a un mundo en el que todos los individuos están más contenidos por los controles comunitarios nacidos de la pertenencia a una localidad, del trabajo regular y de la familia unida. Lo que ha sucedido es que las libertades individuales otorgadas por la moral y los mercados de la modernidad tardía han sido reforzadas por una nueva estructura de controles y exclusiones en contra de aquellos grupos más adversamente afectados por la dinámica de la economía y el cambio social, es decir, los pobres urbanos, los beneficiarios del welfare y las comunidades minoritarias.

Convencida de la necesidad de reimponer el orden, pero sin estar dispuesta a restringir las opciones para consumir o a renunciar a las libertades personales; determinada a intensificar su propia seguridad, pero no dispuesta a pagar más impuestos o a financiar la

seguridad de otros; escandalizada por el egoísmo desmesurado y las actitudes antisociales, pero comprometida con un sistema de mercado que reproduce esa misma cultura, la ansiosa clase media actual busca una solución para su ambivalencia en el minucioso control de los pobres y la exclusión de los marginados.⁴ Sobre todo impone controles a los delincuentes «peligrosos» y a los beneficiarios «indignos», cuyas conductas hacen pensar a algunos que son incapaces de asumir las responsabilidades que implica la libertad en la modernidad tardía. Los castigos más vehementes se reservan a aquellos culpables del abuso de niños, del uso de drogas ilegales o de la violencia sexual, precisamente las áreas en las que las normas sociales y culturales dominantes han sufrido un mayor cambio y en las que la ambivalencia y la culpa de la clase media se presentan en su forma más intensa.

Castigo y welfare en la modernidad tardía

Este trabajo se ha centrado en los efectos de las nuevas relaciones sociales y de la nueva cultura política en el campo del control del delito. Pero los mismos efectos se pueden ver también en otras áreas de la política social y económica, sobre todo en la asistencia de los pobres. En el discurso político y en las políticas gubernamentales se ve nuevamente a los pobres como indignos, como no merecedores de ayuda y se los trata en consecuencia. Atribuyen su pobreza a su supuesta falta de esfuerzo, sus decisiones irresponsables, su cultura distintiva y sus comportamientos elegidos.⁵ En el crecientemente próspero mundo de los años noventa —y desde entonces—, fácilmente se visualiza a esta parte de la población persistentemente pobre como «diferente» y no meramente como «desfavorecida». Como a los delincuentes persistentes o «delincuentes de carrera», se los considera —convenientemente— como portadores de un cultura extraña, como una clase aparte, un residuo desechado por los procesos de alta tecnología y ritmo acelerado de la economía globalizada y la sociedad de la información.⁶ Las cuestiones que dominan la política criminal —la elección racional y las estructuras de control, disuasión y desincentivo, la normalidad del delito, la responsabilización de los individuos, la «underclass» peligrosa, los fracasos de un sistema demasiado indulgente— también han comenzado a organizar la política sobre la pobreza. Las mismas premisas y los mismos propósitos que transforma-

ron la justicia penal son evidentes en los programas de «reforma del welfare» que han sido adoptados por los gobiernos (y por los partidos políticos opositores) a ambos lados del Atlántico, así como en la política social transformada que éstos han originado.

A partir de los años ochenta, los niveles de beneficios han ido decreciendo constantemente, aun en períodos en que el número de desempleados creció notablemente.⁷ Se ha rodeado a la provisión del welfare con la condición de trabajar y con restricciones disciplinarias. Se han remarcado la «elección» y la «responsabilidad», la «dependencia» se ha anatematizado y «el mercado» ha llegado a concebirse como una fuerza providencial de la naturaleza más que como una serie de relaciones sociales que requiere de cuidadosa regulación y constreñimientos morales. La cancelación de beneficios se usa cada vez más como un medio para forzar a los que los reciben a salir de las listas de beneficiarios, usualmente derivándolos hacia trabajos mal remunerados, pero sin duda, también, a la economía alternativa de las drogas y el delito. Los trabajadores desempleados han tenido que demostrar que están «buscando activamente trabajo» antes de poder pedir una ayuda. La capacidad de reconocer que los procesos económicos y sociales pueden causar inmerecidas privaciones y dificultades ha sido desplazada por un enfoque más moralista del éxito y el fracaso en el mercado laboral, de modo muy similar a como las criminologías deterministas han sido desplazadas por el moralismo de la elección racional. La solidaridad con las víctimas de la dislocación social y económica ha sido desplazada por una visión más proclive a condenar a los que solicitan beneficios sociales, muchos de los cuales son ahora considerados miembros de una «underclass» culturalmente específica y socialmente peligrosa, en la que se concentran todas las patologías de la vida de la modernidad tardía. Al mismo tiempo, el desempleo crónico para ciertos grupos sociales ha llegado a verse como un hecho normal de la vida económica, fuera del alcance de las políticas gubernamentales o del control regulador. En el nuevo orden económico, sólo la conducta empresarial y el *management* prudente del riesgo pueden contrarrestar la amenaza de la inseguridad: el Estado ya no actúa como el garante en última instancia; la ciudadanía ya no garantiza la seguridad. Al igual que el sistema de justicia penal, la estructura de beneficios del Estado de bienestar se ha comenzado a considerar como generadora de problemas y patologías en lugar de como una cura de los mismos. Los esfuerzos de reforma se centran en reducir cos-

tos, fortalecer los desincentivos, rodear el pago de beneficios con controles y restricciones y «sacar a la gente del welfare». Menos esfuerzo se hace por atender las causas estructurales del desempleo, de la pobreza y de la falta de salud. Las semejanzas con el nuevo campo del control del delito son evidentes.

Durante los últimos veinte años, el efecto combinado de las políticas neoliberales y neoconservadoras –de la disciplina de mercado y de la disciplina moral– ha sido crear una situación en la que se imponen cada vez más controles sobre los pobres, a la vez que se implementa una reducción significativa de aquéllos con el objetivo de que afecten lo menos posible a las libertades de mercado del resto. Reducción de impuestos para los grupos de mayor ingreso, subsidios para la vivienda y las pensiones de la clase media, desregulación de las industrias financieras y crediticias, privatización de las principales industrias y *boom* prolongado del mercado de valores; para aquellos que poseen trabajos bien remunerados, todo esto ha garantizado mejores estándares de vida, mayor libertad de consumo e incluso menos controles del Estado sobre su comportamiento económico. La brecha cada vez más amplia entre ricos y pobres que han creado estas políticas, junto con la mezquindad de los beneficios estatales, ha alentado a aquellos que pueden costearlo a recurrir a la provisión privada, basada en el mercado, en materia de vivienda, salud, educación y jubilaciones. Paralelamente al Estado de bienestar se ha desarrollado un mercado floreciente de servicios que se ofrecen como mercancías, precisamente del mismo modo en que el nuevo mercado de la policía y la seguridad privada se ha ido formando de forma paralela al sistema de justicia penal. La consecuencia predecible ha sido que las clases medias se han vuelto menos propensas a ver el Estado de bienestar como un sistema que trabaja en su beneficio. En cambio, lo ven como una burocracia costosa e ineficiente del gobierno que redistribuye los ingresos ganados con el sudor de la frente por aquellos que trabajan a una masa indigna de beneficiarios vagos e irresponsables. Con respecto al welfare, como con respecto al delito, una gran parte de la clase media y de la clase trabajadora se considera victimizada por los pobres y por un sistema que reproduce el problema que se supone que debe resolver.⁸ Las estructuras del «welfare para trabajar», más punitivas y exigentes, que han surgido en los últimos años son una expresión directa de este sentimiento. Aquello que Galbraith ha llamado «una cultura de la satisfacción» ha dado lugar, cada vez más, a una política antiwelfare en la que las

libertades de mercado y los intereses económicos de las clases media y alta dictan unas políticas públicas más restrictivas y menos generosas con respecto a los pobres.⁹ En los prósperos años noventa estas políticas lograron reducir las nóminas de beneficiarios del welfare y limitar el crecimiento del gasto social. Queda por ver cómo van a funcionar una vez que la economía se debilita y los niveles de desempleo crezcan una vez más.

La dialéctica de la libertad y el control

Los historiadores han señalado un patrón recurrente de desarrollo social en el que la convulsión y la desorganización características de los períodos de cambio social luego dan lugar a intentos de consolidación y reimposición del orden y el control.¹⁰ Se podría decir que esta dialéctica entre libertad y control ha caracterizado los últimos treinta años. En ciertos aspectos, la liberación social de los años sesenta y las libertades de mercado de los años ochenta se están pagando ahora con la moneda del control social y la represión penal. Mientras que la dinámica liberadora de la modernidad tardía priorizaba la libertad, la apertura, la movilidad y la tolerancia, la cultura reaccionaria de finales del siglo XX y principios del XXI acentúa el control, el encierro, la fijación y la condena. La posibilidad de disfrutar continuamente de las libertades personales basadas en el mercado depende ahora del control estricto de los grupos excluidos a quienes no se cree capaces de disfrutar de estas libertades. En la medida en que los delincuentes y los beneficiarios del welfare aparezcan como los «otros» y como la fuente principal de su propia desgracia, ello da la oportunidad a las clases dominantes de imponer controles estrictos sin renunciar a sus libertades. En claro contraste con el control social solidario, en el que todos renuncian a algunas libertades personales para promover el bienestar colectivo, el individualismo de mercado es la libertad de algunos que implica la exclusión y el control estricto de otros.

Cuando actualmente ejercitamos el control sobre los delincuentes, nos tomamos el trabajo de afirmar su supuesta libertad, su responsabilidad moral y su capacidad para haber actuado de otra manera. Las criminologías y presupuestos penales que se han vuelto influyentes en las décadas de 1980 y 1990 –criminologías de la elección y el control– son precisamente aquellas que se hacen eco

de las pautas culturales e imperativos sociopolíticos actuales. Vivimos en un mundo social construido sobre los imperativos de la elección individual y la libertad personal. Las versiones criminológicas que dejan de lado la libre elección y acentúan los determinantes sociales carecen ahora del tipo de resonancia y atractivo ideológico que ejercieron durante el auge del Estado de bienestar. Aquellos enfoques que resaltan la elección racional y la capacidad de respuesta frente a premios y castigos de los delincuentes concuerdan perfectamente con el sentido común actual y con la moralidad individualista de nuestra cultura consumista. Los delincuentes deben ser considerados libres, racionales, capaces de elegir, porque es así como debemos vernos a nosotros mismos. La nueva explicación convencional es que «el delito es una decisión, no una enfermedad». ¹¹ Más precisamente, el delito se considera un acto elegido libremente, una decisión racional, excepto en aquellos casos en los que es, en realidad, el producto de una patología constitutiva. Si los individuos han de ser considerados irresponsables, si sus acciones han de ser explicadas como producto de fuerzas impersonales, entonces éstas han de ser fuerzas que no actúan sobre el resto de nosotros, causas que radican en la diferencia biológica, psicológica y cultural. Si hemos de vernos a nosotros mismos como las causas sin causa de nuestras propias acciones y elecciones, como nos enseña a hacerlo el individualismo moral de la sociedad de mercado, entonces aquellos que no tienen completamente bajo control su propia conducta deben aparecer como diferentes en función de un criterio extrasocial. Su carácter de «otros» es una condición para exculparlos. Aquello que se ha perdido actualmente, lo que activamente suprimen nuestros compromisos culturales, es ese punto medio entre la libertad absoluta y la compulsión irresistible, es decir, la vieja noción welfarista de que las decisiones y elecciones individuales están ellas mismas estructuradas socialmente, como lo están también las capacidades y oportunidades para llevarlas adelante.

En las décadas de mediados del siglo XX, el sistema de justicia penal formaba parte de un proyecto más amplio de solidaridad social. Su respuesta programática al delito era parte de la respuesta programática del Estado de bienestar a la pobreza y la miseria. La justicia penal era moldeada por las políticas de la democracia social y sus ideales eran los ideales reintegradores de la sociedad inclusiva del Estado de bienestar. Y si sus prácticas reales estaban lejos de alcanzar esos ideales, como normalmente sucedía, podían al

menos ser criticadas haciendo referencia a esos ideales y reformadas con la intención de que se disminuyera esa brecha. Actualmente, las instituciones del Estado de bienestar aún juegan un papel en la vida social y económica, del mismo modo que las instituciones del complejo penal-welfare aún subyacen a la justicia penal. Pero este proyecto solidario ya no domina la retórica de las políticas públicas o la lógica de la toma de decisiones. Los ambiciosos ideales de la solidaridad han sido eclipsados por los imperativos más básicos de la seguridad, la economía y el control. El control del delito y la justicia penal se han desconectado de los temas más amplios de la justicia y la reconstrucción social. Su función social actual es más reaccionaria y menos ambiciosa, pues intenta reimponer el control sobre aquellos que quedan fuera del mundo de la libertad consumista. Si el complejo penal-welfare expresaba la confianza y el idealismo de la modernidad del siglo XX, las políticas criminales actuales expresan un mensaje más oscuro y menos tolerante.

Las raíces sociales del control del delito

La explicación de algunos de los hechos más desconcertantes del control del delito contemporáneo se puede encontrar si rastreamos sus conexiones tanto con los tipos de organización social como con la cultura y la política que dominan actualmente en Estados Unidos y Gran Bretaña.

¿Por qué la cárcel ha pasado de ser una institución desprestigiada destinada a la abolición a constituirse en un pilar aparentemente indispensable y en expansión de la vida social de la modernidad tardía? Esto no ha sucedido porque fuera el eje central de algún programa penal que planteara la necesidad del encarcelamiento masivo. Nunca existió tal programa. El encarcelamiento ha sido resucitado y reinventado porque es útil a una nueva función necesaria en la dinámica de las sociedades neoliberales tardomodernas: hallar un modo «civilizado» y «constitucional» de segregar a las poblaciones problemáticas creadas por las instancias económicas y sociales actuales. La cárcel se ubica precisamente en el punto de encuentro de dos de las dinámicas sociales y penales más importantes de nuestro tiempo: el riesgo y la retribución.¹² Con la lógica absolutista de una sanción penal, castiga y protege, condena y controla. El encarcelamiento sirve, simultáneamente, como satis-