



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Máster en Globalización y Desarrollo

Máster en Globalización y Desarrollo

**Hegoa**

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional  
Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua

Trabajo Fin de Máster

# **La criminalización neoliberal de la pobreza:**

Un análisis de discurso en el  
ámbito vasco de las políticas sociales

**Isabel Torre Millán**

(curso 2013/2014)

Tutor

Imanol Zubero Beascoecha



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

---

Hegoa. Trabajos Fin de Máster, nº 16

---

Hegoa

[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)

✉ [hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea

Avenida Lehendakari Agirre, 81

48015 Bilbao

Tel.: (34) 94 601 70 91 --- Fax.: (34) 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-Compartirigual 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)

# La criminalización neoliberal de la pobreza

---

Un análisis de discurso en el ámbito  
vasco de las políticas sociales

Máster de Globalización y Desarrollo: Trabajo fin de máster

Autora: Isabel Torre Millán

Tutor: Imanol Zubero Beascoechea

Septiembre 2014





# ÍNDICE

Índice .....	1
Índice de figuras.....	3
<b>1 Primer Bloque: Introducción a la investigación .....</b>	<b>5</b>
1.1 Justificación .....	5
1.2 Objetivos .....	6
1.3 Hipótesis .....	6
1.4 Metodología.....	7
<b>2 Segundo Bloque: Marco teórico sobre la criminalización de la pobreza en el neoliberalismo .....</b>	<b>9</b>
2.1 Criminalización de la pobreza: Definición.....	9
2.1.1 Pobreza .....	9
2.1.2 Criminalización .....	11
2.2 Criminalización de la pobreza y su conexión con el neoliberalismo .....	12
2.2.1 Legitimar el sistema de libre mercado: “La construcción del consentimiento” .....	15
2.2.2 Canalizar incertidumbres propias del sistema de libre mercado .....	16
2.2.3 Reafirmar la autoridad del Estado.....	17
2.2.4 Controlar a la sociedad: “Neutralizar los elementos disruptivos” .....	18
2.2.5 Desarmar la resistencia: “Si la clase obrera no existe, no habrá lucha de clases” <sup>19</sup>	
2.2.6 Mantener el sistema de estratificación .....	20
2.3 Mecanismos de criminalización de la pobreza.....	21
2.3.1 Demonización en el discurso.....	22
2.3.2 Medidas políticas que criminalizan .....	25
2.3.2.1 Estrechamiento de la red de auxilio social .....	26
2.3.2.2 Ensanchamiento de la red de captura penal .....	27
2.3.2.3 Gestión neoliberal de la pobreza: El <i>workfare</i> supervisor y el <i>prisonfare</i> neutralizador .....	30
2.4 Aproximación al tercer bloque: Influencia neoliberal en los sistemas de protección de los Estados europeos y su relación con la criminalización de la pobreza .....	31
2.4.1 Introducción al contexto europeo .....	31
2.4.2 Cuestionamiento de los Estados de bienestar europeos: Apostando por la condicionalidad .....	32
2.4.3 Interrelación entre el paradigma de activación y la criminalización de la pobreza .....	36

<b>3</b>	<b>Tercer bloque: Estrechamiento de la red de auxilio social. El caso de las políticas sociales de la CAPV.....</b>	<b>39</b>
3.1	Introducción.....	39
3.2	Breve historia del sistema de protección social de la CAPV .....	40
3.3	<b>Análisis crítico del discurso sobre el paradigma de la activación en la política de garantía de ingresos de la CAPV .....</b>	<b>41</b>
3.3.1	Consideraciones iniciales.....	41
3.3.2	Presentación del corpus analizado .....	42
3.3.3	El discurso del SIIS sobre la activación.....	43
3.3.3.1	Extensión del propio paradigma .....	44
3.3.3.2	Importancia del empleo remunerado.....	44
3.3.3.3	Necesidad de la reciprocidad.....	46
3.3.3.4	Reducción del gasto <i>pasivo</i> .....	49
3.3.3.5	La legitimación ciudadana .....	50
3.3.3.6	El apoyo de los profesionales.....	51
3.3.4	Diálogo con voces contrahegemónicas.....	51
3.4	<b>La triple conexión: Neoliberalismo-activación-criminalización.....</b>	<b>59</b>
4	<b>Conclusiones .....</b>	<b>65</b>
5	<b>Referencias.....</b>	<b>71</b>
6	<b>Anexo I. Extracto (pp. 72-81) del informe del SIIS: “Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV” .....</b>	<b>75</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Definición de "crimen" ofrecida por la RAE. ....	11
Figura 2: Desigualdad de ingresos en Europa y EE.UU., expresada como la proporción de los ingresos obtenidos por el decil superior respecto a los ingresos totales (Piketty, 2014a). .....	13
Figura 3: Desigualdad de riqueza en Europa y EE.UU., expresada como la proporción de riqueza perteneciente al decil y al percentil más altos respecto a la riqueza total (Piketty, 2014b). ....	13
Figura 4: Desigualdad de riqueza en algunos países emergentes, expresada como la proporción de los ingresos obtenidos por el percentil superior respecto a los ingresos totales (Piketty, 2014c). ....	14
Figura 5: Preguntas planteadas en vista de la desigualdad creciente. ....	14
Figura 6: Mensajes del discurso político de "tolerancia cero" (Sales, 2014:67). ....	28
Figura 7: Potencialidades percibidas de la obligatoriedad del trabajo para los "pobres capaces" de la época industrial (Pérez, 2005:26). ....	36
Figura 8: Relación entre activación, criminalización de la pobreza y neoliberalismo. ....	66





# 1 PRIMER BLOQUE: INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

## 1.1 JUSTIFICACIÓN

Este trabajo nace de la apreciación de que en la actualidad se está generalizando una percepción perversa de la pobreza, que, contra toda lógica, criminaliza a sus propias víctimas. Uno de los ejemplos más claros proviene de los países anglosajones: en el Reino Unido, las personas que creían que la causa de la pobreza era la vagancia o la falta de voluntad, había aumentado desde un 19% en 1986, hasta un 27% en 2006 (Jones, 2013:52). Resulta un tanto preocupante el hecho de que aumente esta percepción en algunos países, si bien es verdad que no se observa la misma tendencia en el Estado español. A este respecto, si consultamos el Centro de Investigaciones Sociológicas, encontramos que los que tienen esa opinión no representaban más que el 14,3% de la población en 2005 (2005, 18 de Febrero), reduciéndose la proporción 2 puntos en 2008 (2008, 9 de Junio).

En cualquier caso, el germen de la investigación realizada fue mi inquietud personal ante la existencia de este tipo de recriminaciones a las clases más vulnerables. Como señala Owen Jones (2013: 167), *“es a la vez trágico y absurdo que, a medida que nuestra sociedad se ha vuelto menos igualitaria y que en los últimos años los pobres se han vuelto realmente más pobres, el resentimiento hacia los de abajo ha aumentado claramente”*.

Concretamente, se hace necesario estudiar en qué formas se da esta criminalización de la pobreza para poder analizar, de forma paralela, si el neoliberalismo realmente la impulsa mediante su discurso y/o políticas.

Éste resulta un tema relevante puesto que para toda transformación social es necesario un cambio en los esquemas de pensamiento de la sociedad, y para que este pueda darse, es antes necesario constatar cómo nuestro pensamiento define la realidad y cómo puede éste estar influenciado por el entorno social. Según Daniel Dorling, tal y como recoge Bauman en una de sus últimas obras (2014:85), los países ricos siguen manteniendo la desigualdad social porque sus sociedades siguen creyendo en los principios de la injusticia:

Al igual que aquellas personas cuyas familias poseían plantaciones con esclavos lo consideraban natural en los tiempos de la esclavitud, o como cuando se consideraba que estaba dentro del “orden natural de las cosas” que las mujeres no pudieran votar, otras *grandes injusticias de nuestro tiempo son, para muchos, sencillamente parte del paisaje de la normalidad* (2011:13, énfasis mío).

Como diría Aristóteles (Riechman, 2002), *“en ética, la decisión depende de la percepción”*. Si se consigue reconstruir nuestros marcos conceptuales es posible darle la vuelta a la situación actual, que justifica el abandono a su suerte de los más desfavorecidos. Así, para cambiar la realidad, el primer paso suele ser aprender a verla con una mirada nueva. Y no hay una mejor mirada que aquella que parte de una mejor comprensión de las cosas. Por todo esto, el objetivo último de este trabajo es llegar a comprender los procesos de criminalización de la pobreza percibidos.

## 1.2 OBJETIVOS

Los principales objetivos que se persiguen en esta investigación son los siguientes:

- Revisar en la literatura los mecanismos de criminalización de la pobreza que se dan en los gobiernos de tendencia neoliberal.
- Entender los efectos que la criminalización de la pobreza supone para el neoliberalismo a nivel global.
- Identificar si es la propia ideología neoliberal la que promueve estas dinámicas de criminalización.
- Acercarnos al caso concreto de las políticas sociales de la CAPV para valorar si contienen elementos de criminalización de la pobreza alentados por la ideología neoliberal.

## 1.3 HIPÓTESIS

La hipótesis de partida considerada en este trabajo es la siguiente:

El discurso y algunas medidas de política social en la CAPV atienden a una estrategia de criminalización de la pobreza, la cual viene alentada por la ideología neoliberal.

A lo largo del presente trabajo se dan ciertas expresiones que pueden sugerir la existencia de un actor invisible pero sumamente poderoso y malévolo llamado “neoliberalismo”. Cuando se hayan utilizado expresiones tales como “el neoliberalismo promueve”, “el neoliberalismo impulsa”, etc., se entiende que nos referimos al conjunto de personas, grupos e instituciones que, desde posiciones políticas, económicas e ideológicas, actúan en pro de un sistema político-económico de libre mercado, buscando minimizar la intervención del Estado<sup>1</sup>.

Las explicaciones que se vayan dando a lo largo del trabajo no podrán ser generalizadas para la totalidad de actores que sustentan el neoliberalismo, pero sí se aproximarán a la tendencia general derivada de sus discursos y políticas más habituales.

---

<sup>1</sup> Tal y como señala Ignacio González Sánchez, algunos usos del lenguaje pueden facilitar malinterpretaciones respecto a visiones conspirativas en las obras de ciertos autores (2011:101).

## 1.4 METODOLOGÍA

Para poder analizar un fenómeno inmaterial como es la criminalización de la pobreza y su relación con el neoliberalismo, es necesario establecer un método que delimite y ayude a entender el propio objeto de estudio. La metodología de esta investigación ha permitido un diseño abierto y flexible durante el desarrollo de la misma.

Al inicio del trabajo, se estableció la pregunta de investigación o hipótesis, por los motivos señalados en el apartado de justificación (1.1). Después, se ha indagado en la cuestión revisando la literatura, con objeto de establecer un marco teórico que permitiera, mediante el estudio de caso, desarrollar posibles explicaciones respecto a la hipótesis planteada. El método empleado ha sido cualitativo, utilizando una estrategia deductiva. Así, el marco teórico ha servido tanto para la orientación en la selección del corpus analizado en el estudio de caso, como para la provisión de un contexto conceptual de referencia que ayudara a interpretar los resultados del mismo. Finalmente, esta interpretación es la que ha llevado, en última instancia, a verificar o refutar la hipótesis.

El primer capítulo del documento es en el que se enmarca este apartado de metodología, junto con los apartados de justificación, objetivos e hipótesis. Todos ellos constituyen el primer bloque introductorio a la investigación realizada.

El segundo bloque del documento resume el marco teórico sobre el objeto de estudio, incluyendo aspectos de la pobreza y su criminalización, las potencialidades de la criminalización de la pobreza para el neoliberalismo, así como cuáles son los mecanismos identificados de criminalización de la pobreza en los sistemas neoliberales. Al final del bloque, se reserva un apartado para explicar la influencia neoliberal en los sistemas de protección de los Estados europeos, así como la posible relación entre el paradigma de la activación implantado en éstos y la criminalización de la pobreza.

Como se ha dicho, el tercer bloque se dedica al estudio de caso, el cual servirá para validar o no la hipótesis planteada. El estrechamiento de la red de auxilio social se habrá revelado a lo largo de la investigación como uno de los mecanismos de criminalización de la pobreza del sistema neoliberal, por lo que, gracias al diseño abierto de la investigación, se ha decidido concretar el estudio de caso del tercer bloque al análisis del paradigma de la activación de las políticas sociales de la CAPV.

El núcleo sobre el que pivota el estudio de caso es un documento institucional sobre el paradigma de la activación en las políticas de garantía de ingresos de la CAPV. El análisis realizado trata de constituirse como análisis crítico del discurso, reconociendo la coexistencia de paradigmas, partiendo de una postura situada en cuasi confrontación, y cuya finalidad reside en captar la complejidad de la realidad, desenmascarando el pretendido “sentido común” del paradigma dominante, al señalar su hegemonía ideológica. Por eso, otras voces contrahegemónicas, concretamente las de un colectivo que trabaja contra la exclusión social, han ocupado también su espacio en este apartado.

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

Una vez realizado el análisis sobre el paradigma de activación en las políticas sociales, el siguiente apartado reflexiona sobre el papel que juega la criminalización de la pobreza en la gestión del sistema vasco de protección social, tomando en consideración los posibles efectos de la expansión neoliberal que se está dando a nivel global. Continuando con el enfoque situado del análisis crítico del discurso, el propósito del estudio de caso consiste, no tanto en buscar la objetividad plena, sino más bien en profundizar en el análisis. Así pues, la verificación de la hipótesis no se habrá pretendido como la respuesta monosilábica a una pregunta; en su lugar, su pertinencia se explica por su función de guía en la búsqueda de una mejor y más matizada comprensión del objeto de estudio.

Por último, el cuarto y último capítulo presenta las conclusiones más destacables de la investigación realizada así como otras consideraciones finales.

## 2 SEGUNDO BLOQUE: MARCO TEÓRICO SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA EN EL NEOLIBERALISMO

### 2.1 CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA: DEFINICIÓN

Parece oportuno comenzar este bloque definiendo la parte central del objeto de estudio: la “criminalización de la pobreza”. Para ello, este apartado disecciona sus dos componentes principales para explicar el significado que les es conferido en el presente trabajo.

#### 2.1.1 POBREZA

El término “pobreza” resulta un tanto ambiguo dado que su determinación depende de la percepción social generalizada en un determinado contexto. De hecho, incluso en una misma sociedad y en un periodo histórico concreto, el debate está lejos de terminarse de acuerdo a lo que se ha venido a llamar “*principio de indeterminación de la pobreza*” (Checa, 1995). Según la definición provista por Alfonso Dubois (2005-2006), pobreza es la “*situación de una persona cuyo grado de privación se halla por debajo del nivel que una determinada sociedad considera mínimo para mantener la dignidad*”. Esta definición ya denota la naturaleza relativa del término, quedando supeditada a lo que establezca el conjunto de la sociedad en cada momento. Sin embargo, lo más relevante de la definición es que no especifica un tipo de privación específica, sino toda la cual sea necesaria para mantener la dignidad de una persona. Entran aquí no sólo los bienes materiales, como el alimento, el techo, o el dinero, sino también los ideales: el hogar, la libertad, los derechos, etc.

Como apuntilla Zygmunt Bauman (1998:64), la imposibilidad de alcanzar los estándares de vida establecidos por la sociedad significa estar excluido de lo que se considera una “*vida normal*”. El autor va más allá al asociarlo a “*no estar a la altura de los demás*”. Esto es motivo de angustia y genera sentimientos de vergüenza y baja autoestima en las personas que se encuentran en situación de pobreza.

Este trabajo se sirve de una definición laxa del término “pobreza”. Este concepto es usado para aglutinar al conjunto de personas y colectivos desfavorecidos de la sociedad; a las clases trabajadoras y bajas, de acuerdo al tradicional sistema de estratificación. En los siguientes apartados se analizará la imagen que desde instancias políticas se ofrece al conjunto de la ciudadanía sobre las personas sin poder, sin ingresos económicos, sin derechos, etc. Por visibilizar e imaginar algunos de estos colectivos a los que haremos referencia, podemos nombrar a minorías étnicas, inmigrantes irregulares, personas desempleadas o con trabajos precarios, personas nómadas, personas con poca o ninguna prioridad, personas sin recursos y con problemas de drogadicción así como personas en riesgo de exclusión. Esta clasificación no pretende ser exhaustiva, sino que da una pista de las diversas

situaciones en las que, también de forma paralela, pueden encontrarse las personas que hemos considerado “pobres”.

Es precisamente en las tipologías y las clasificaciones donde reside la fuerza de los discursos y las prácticas que aquí se estudian, puesto que la sola asociación de símbolos y conceptos, permite la construcción de estereotipos capaces de desencadenar acciones de manera semiautomática. De hecho, el discurso de la Derecha ha solido disfrazar algunos de sus conceptos ideológicos en verdades universales, al convertir determinados casos concretos en el reflejo “típico” de la noción ideológica defendida (Zizek, 2007:13-15). Así, si nos refiriéramos a los colectivos anteriormente mencionados, aludiendo deliberadamente a determinados casos particulares, sería posible construir una realidad social que metiera distintas casuísticas en el mismo saco. La hegemonía ideológica se consigue cuando se logra acompañar con una narrativa propia estas realidades sociales construidas. Como ejemplo de esto, tomaremos el caso del colectivo de personas desempleadas. El caso puntual que se desea convertir en “típico” es el de la persona desempleada “vaga” que recibe ayudas del Estado. El relato que, desde posiciones neoliberales, tenderán a acompañar esta pretendida universalidad es aquél que enjuicia al colectivo por no querer participar de valores dignificantes relacionados con la ética del trabajo así como por aprovecharse de lo que le es ajeno, tal y como haría un parásito. Otro ejemplo tristemente manido en las sociedades anglosajonas es el de la madre soltera y sin recursos que depende de la asistencia social. La aceptación inconsciente de tópicos como estos genera prejuicios políticos, que se convierten en *“tesis con los que se argumenta, pero sobre los que no se argumenta”* (Bourdieu, 1999:20).

Los relatos moralizantes que intentan imponerse sobre estos casos “típicos” tienden a entrañar mensajes despectivos sobre los colectivos a los que se refieren. Esto, unido a la flexibilidad de la definición del término “pobreza”, coadyuva a que éste sea un término que sirva para estigmatizar a todas las personas pobres, sea cual sea su comportamiento concreto en la sociedad (Bauman, 1998:103). Y es que, como apunta Bauman, con el mismo término puede referirse a personas que nada tienen en común, como madres solteras, fracasados escolares, drogadictos o delincuentes. Según este autor, lo que justifica que se les considere del mismo montón es que todos ellos constituyen una *“carga para la sociedad”* (2001).

Más allá de la deshonra que esto supone, las clasificaciones que asocian la pobreza con comportamientos pretendidamente indecentes, lo que hacen es dirigir la atención a estos estilos de vida para explicar la situación de pobreza desde el punto de vista de cada individuo, ignorando las condiciones estructurales y el propio sistema de estratificación. Profundizaremos en estos aspectos en el apartado 2.3.1, dedicado a la demonización en el discurso.

Una vez hemos aclarado algunos aspectos relevantes relativos al concepto de la “pobreza” y habiendo alertado de los riesgos que, en la práctica, supone su





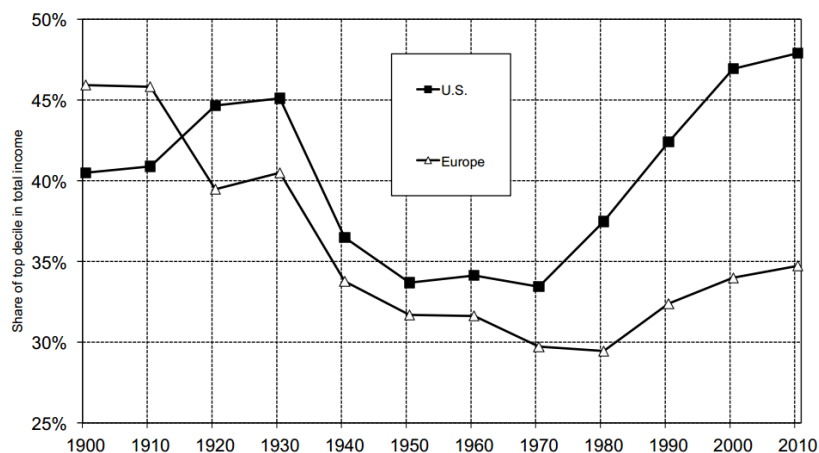
que el término “pobreza” es ambiguo y modulable, provoca situaciones en las que, de forma paradójica, el discurso criminalizador es utilizado de manera recurrente por los propios individuos protagonistas del mismo, aplicándolo cada vez a personas situadas en niveles inferiores del sistema de estratificación social, o de otras zonas del mismo estrato, según cómo se haya construido dicho sistema de representación. Así, personas de la clase trabajadora podrán aplicar el discurso a inmigrantes sin papeles, o jóvenes precarios harán lo propio con desempleados de larga duración.

## 2.2 CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA Y SU CONEXIÓN CON EL NEOLIBERALISMO

Recordamos que la principal idea que se defiende en este estudio es que el neoliberalismo promueve los mecanismos de criminalización de la pobreza. Sin la pretensión de establecer relaciones causales entre ambos fenómenos, se hace necesario apreciar los motivos por los que pudiera darse la relación planteada. Este apartado profundiza en los aspectos que intentan responder a la pregunta: ¿Por qué y para qué podría darse la circunstancia de que el neoliberalismo promueva la criminalización de la pobreza?

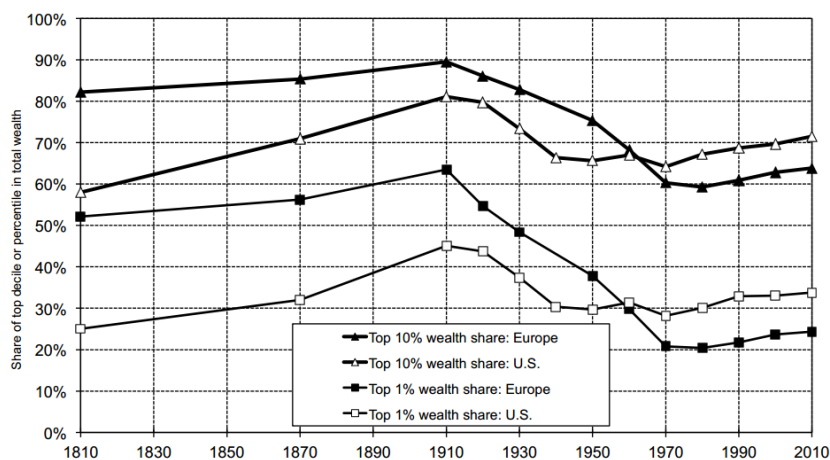
En Reino Unido, Brian Abel-Smith y Peter Townsend revelaban en su libro *The Poor and the Poorest*, de 1965, el porcentaje de la población que vivía en situación de pobreza cinco años atrás: nada menos que el 14%. A pesar del crecimiento que se prometía traía el capitalismo, los datos refutaban su supuesta relación con la eliminación de la pobreza (Dubois, 2005-2006). El crecimiento mundial ha continuado dándose y algunas capas de la población han visto aumentada su calidad de vida. No cabe duda de que, en la actualidad, la capa inferior y la superior del sistema de estratificación social presentan niveles de riqueza tremendamente desiguales. La tendencia a una mayor desigualdad viene apuntalando desde finales de la década de los setenta, cuando comenzaron a implantarse las medidas neoliberales abanderadas por Pinochet, Thatcher y Reagan. A este respecto, es remarcable la subida de 13 puntos en el índice Gini de Gran Bretaña en el período que va del año 1979 al 2011 (Jones, 2013:53).

Para hacernos una idea de la evolución de la desigualdad, la Figura 2 muestra el gran porcentaje de ingresos, respecto al total, obtenido por el decil más alto tanto en Europa como en EE.UU., en el período que va desde 1900 hasta 2010.



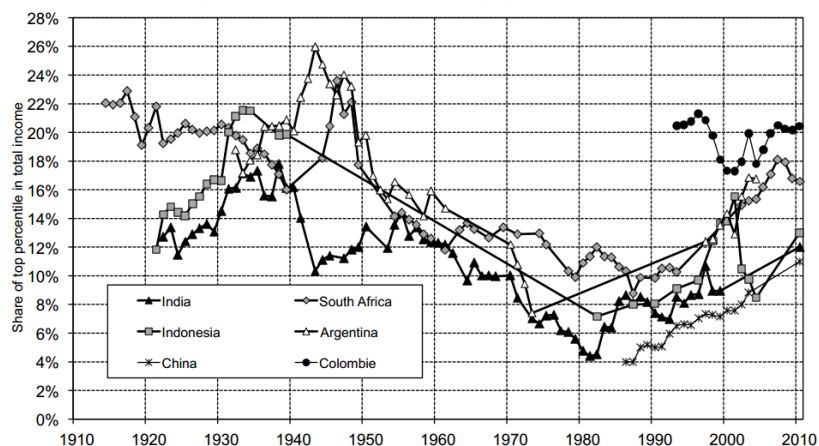
**Figura 2: Desigualdad de ingresos en Europa y EE.UU., expresada como la proporción de los ingresos obtenidos por el decil superior respecto a los ingresos totales (Piketty, 2014a).**

Una desigualdad mucho más desmesurada muestra la Figura 3, la cual hace referencia al porcentaje de riqueza total en manos del decil y el percentil más altos, desde 1810 hasta 2010.



**Figura 3: Desigualdad de riqueza en Europa y EE.UU., expresada como la proporción de riqueza perteneciente al decil y al percentil más altos respecto a la riqueza total (Piketty, 2014b).**

Como podemos comprobar, ambos tipos de desigualdad económica acusan un incremento progresivo a partir de los años setenta y ochenta. Otros países presentan la misma tendencia creciente a partir de los años ochenta (Figura 4).



**Figura 4: Desigualdad de riqueza en algunos países emergentes, expresada como la proporción de los ingresos obtenidos por el percentil superior respecto a los ingresos totales (Piketty, 2014c).**

La magnitud del grado de desigualdad existente en las sociedades neoliberales requiere de procesos legitimadores y de otro tipo que sostengan el orden social y, por consiguiente, el *statu quo*. La Figura 5 muestra, a continuación, algunas cuestiones que a menudo se plantean en vista de la desigualdad creciente.

*¿Cómo es posible que se esté dando un nivel creciente y sin precedentes de desigualdad social, en un tiempo en el que la información se transmite como nunca antes?*

*¿Qué impide a los que están en la parte inferior de la estructura de estratificación oponerse a este estado de cosas?*

*¿Cómo es que las capas medias generalmente aceptan la desdicha económica de las más bajas en un contexto en el que unos pocos acumulan la mayoría de la riqueza?*

**Figura 5: Preguntas planteadas en vista de la desigualdad creciente.**

La criminalización de la pobreza juega un papel fundamental a la hora de contestar a estas preguntas. Su motivación principal es el mantenimiento del *statu quo*, para cuya consecución contribuye en distintos aspectos. Con mantenimiento del *statu quo* también nos referimos al mantenimiento de las tendencias desreguladoras del mismo, esto es, la progresiva reducción de la intervención pública en asuntos sociales.

En los siguientes subapartados, se desarrollan las principales funciones que favorecen el mantenimiento del actual estado de cosas donde la criminalización de la pobreza juega un papel fundamental.

### 2.2.1 LEGITIMAR EL SISTEMA DE LIBRE MERCADO: “LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENTIMIENTO”

Cualquier sistema político-económico que rija el gobierno de un país requiere de distintos procesos que lo legitimen, de manera que la sociedad a quien representa dicho gobierno tienda a aceptar las decisiones tomadas en su nombre.

A pesar de las objeciones que se puedan plantear a la existencia de la desigualdad, su aceptación generalizada en las sociedades industriales es un hecho. La base fundamental para el apoyo a la desigualdad en estas sociedades descansa en las normas de justicia distributiva, los procesos de autoevaluación y la ideología, concretamente, la igualdad de oportunidades (Kerbo, 2004: 197–205).

Así como las normas de justicia distributiva y los procesos de autoevaluación se han dado en la mayoría de sociedades, la igualdad de oportunidades es una noción característica de las sociedades industriales y presenta la mejor justificación del reparto desigual de la riqueza en las mismas. Y es que las sociedades llamadas “meritocráticas” presumen de no adolecer de barreras a la movilidad vertical: la persona que no asciende de clase, es *porque no quiere o no se esfuerza lo suficiente*. Es más, muchos de los que defienden este tipo de sociedades niegan la existencia de clases en su seno. De esta forma, consiguen aplacar las críticas de los que les acusan de apoyar el ascenso de unos cuantos individuos sin preocuparse de la totalidad y tratar de abolir las propias clases sociales.

A todos aquellos que defienden el sistema de libre mercado les conviene recalcar el concepto de igualdad de oportunidades para todas y cada una de las personas, pasando el foco de atención de la sociedad al individuo. Así, si no se consigue erradicar el hambre o la pobreza, parece oportuno culpar de su situación a los propios pobres, aludiendo a la mencionada igualdad de oportunidades y trasladando el problema del plano social al individual.

Es posible que si el conjunto de la sociedad fuera consciente de los grandes niveles de desigualdad e interiorizara el hecho de que las situaciones de pobreza son fruto de un sistema social injusto, cada gobierno se vería obligado a actuar: bien para cambiarlo, bien para reprimir las protestas contra el sistema. Sin embargo, responsabilizar a las propias víctimas de los infortunios que sufren ayuda a mantener el sistema establecido.

Vemos cómo la noción de igualdad de oportunidades ayuda a legitimar la desigualdad imperante en los sistemas neoliberales, que funcionan bajo la máxima de “más mercado, menos Estado”, fórmula que acaba subordinando la política social a las necesidades del mercado capitalista (Pérez, 2005:82). La criminalización de la pobreza asienta esta ideología, ayuda a que cuaje en la sociedad. ¿Cómo podría entenderse semejante desigualdad en un sistema que presume de proveer las mismas oportunidades para todos? ¿Por qué se dan, a pesar de todo, situaciones de grave pobreza? ¿Quién es el responsable?

Ante tales cuestiones, parece claro que el sistema neoliberal necesita argumentos que justifiquen el actual reparto desproporcionado de la riqueza. Aquí es donde la criminalización de la pobreza cumple su función: de acuerdo con lo que dicta el dogma, la causa de que los pobres sean pobres es su propia conducta. Y es que responsabilizar del crimen de la pobreza es, a fin de cuentas, criminalizar.

Tal y como apunta Pierre Bourdieu (1999:62), la ideología anglosajona ha solido reservar un término concreto, *deserving poor*, para los pobres que, se considera, hacen méritos por salir de la pobreza. El retorno del individualismo se permite exhortar a las “víctimas” a ayudarse a sí mismas (Bourdieu, 1999:19), convirtiendo la pobreza en una situación coyuntural, consecuencia de decisiones y comportamientos individuales. Esta visión moralista está fuertemente ligada al concepto de la ética del trabajo, que glorifica el trabajo como un fin en sí mismo y, según considera Zygmunt Bauman (1998:113), sirve para “*lavar las manos y la conciencia de quienes permanecen dentro de los límites aceptados de la sociedad: para eximirlos de la culpa por haber arrojado a la desocupación permanente a un gran número de sus conciudadanos*”.

“Sálvese quien pueda” es la consigna que impera en las sociedades neoliberales en las que vivimos. Este mandato obliga a pasar por alto las desgracias del entorno, algo que no podría sostenerse sin una justificación que nos exima de culpa o responsabilidad. La solución viene dada por la implantación de un mensaje que se desea hegemónico, en el que la responsabilidad de las desdichas ajenas recae sobre sus propios protagonistas. Así, el proceso de culpabilización de los pobres, de los inmigrantes sin papeles, de las minorías étnicas sin recursos, o de otras personas marginadas, sirve para sustentar el sistema que perpetúa este estado de cosas.

### 2.2.2 CANALIZAR INCERTIDUMBRES PROPIAS DEL SISTEMA DE LIBRE MERCADO

Tal y como se ha indicado en el apartado 2.1.2, la criminalización de la pobreza también se da en una dimensión jurídico-penal. Dentro de este ámbito, la política de criminalización de la pobreza intenta “*transformar un problema político, enraizado en la desigualdad económica e inseguridad social, en un problema de criminalidad*” (Wacquant, 2006:61).

Según la tesis de Wacquant (2011b:142), que desde aquí se apoya, los Estados neoliberales tienden a proyectar un clima de inseguridad que sirve para canalizar, mediante la figura del delincuente común, las ansiedades generadas por el propio sistema desregulado.

Parece obvio afirmar que las políticas que aplican los distintos gobiernos neoliberales, son la causa de graves problemas de estrés y angustia entre la población. La normalización del trabajo desocializado, la intensificación de la competencia, la disminución de las rentas del trabajo, la destrucción de las

instituciones colectivas y la erosión o progresivo desmantelamiento de los sistemas públicos de sanidad y demás componentes del tradicional Estado del Bienestar están consiguiendo eliminar toda protección social.

La figura del enemigo simbólico representa un fenómeno social construido, no desde la lógica racional, sino desde el discurso o la mitología social, por los especialistas de la producción simbólica: políticos, periodistas y poderes oficiales (Tinessa, 2008:165,169). Mediante la construcción de esta figura de enemigo simbólico, el miedo ante la incertidumbre y desprotección social se transfiere al plano de la criminalidad. Como diría Bauman, *“en esta sociedad convulsionada por demasiadas ansiedades, e incapaz de saber con algún grado de certeza qué hay que temer, la peligrosidad de la clase marginada ayuda a encontrar un camino para aplacar aquellas ansiedades”* (1998:105). Además del temor, Bourdieu destaca el odio al inmigrante como sentimiento en el que transformar las desdichas de la sociedad (1999:28). Coincide con él Guy Standing, al declarar que *“la demonización de los ‘inmigrantes ilegales’ se ha convertido en parte de la reacción populista a las inseguridades que aquejan al precariado en general”* (2013:157).

Dentro de esta línea, consideramos interesante rescatar las palabras de Wacquant, que destacan la existencia de un sistema penal desproporcionado mientras denuncia la percepción despreciativa sobre las clases bajas que el perverso sistema de inseguridad social y criminalización penal tiende a alimentar.

Hoy día, la severidad penal se presenta casi en todas partes y por todos como una necesidad sana, un reflejo vital de autodefensa de un organismo social amenazado por la gangrena de la criminalidad, por poco importante que sea el acto delictivo cometido. Su presencia [de las categorías náufragas, esto es, parados, personas sin techo, inmigrantes poscoloniales...] han pasado a ocupar un lugar destacado en el espacio público, su presencia es indeseable y sus acciones son intolerables, porque representan la encarnación viva y amenazante de la inseguridad social generalizada producida por la erosión del trabajo remunerado estable y homogéneo [...] y por la descomposición de los lazos solidarios de clase y cultura que éste sostuvo dentro de un marco nacional con una circunscripción clara (Wacquant, 2011b:142).

### 2.2.3 REAFIRMAR LA AUTORIDAD DEL ESTADO

En la era de la globalización, los Estados son testigos del poder creciente de las grandes corporaciones internacionales, mientras ven mermado su propio poder. Esta situación en el contexto internacional se ve asimismo reflejada a nivel interno, ya que las políticas que implementan los gobiernos neoliberales promueven una retirada del Estado de la esfera social. Así, el papel del Estado se vuelve cada vez más difuso, por lo que necesita un rol convincente que legitime su razón de ser.

La criminalización de la pobreza se promueve, en este caso, para justificar la actuación del Estado, en respuesta a supuestos riesgos en la seguridad. La actuación en este ámbito restringido, pero poderoso, consigue reforzar su autoridad. Tal y como observa Wacquant, se está dando una triple transformación del Estado que, según la metáfora utilizada por él mismo, combina *“la amputación de su brazo*

*económico, la retracción de su pecho social y la expansión masiva de su puño penal”* (2011b:143).

En los últimos veinte años, la mayoría de países del primer mundo han endurecido sus políticas policiales, judiciales y correctivas (Wacquant, 2011b:143). La paradoja es que no han aumentado sus índices de criminalidad, y mucho menos las de victimización (Sales, 2014:63). Sobre esta circunstancia se profundizará más adelante, en el apartado dedicado al ensanchamiento de la red de captura penal (2.3.2.2), pero desde aquí se destaca la motivación de criminalizar la pobreza, de manera que sirva como fundamento para este endurecimiento del Estado, que sirva, a su vez, para contrarrestar su déficit de legitimidad.

#### 2.2.4 CONTROLAR A LA SOCIEDAD: “NEUTRALIZAR LOS ELEMENTOS DISRUPTIVOS”

Continuando con la idea desarrollada en el apartado 2.2.3, el neoliberalismo presenta una tendencia de racionalización del Estado en sus facetas económica y social, que se ve acompañada por un aparato punitivo cada vez más reforzado y centrado en las áreas marginales (Wacquant, 2011b:144). Así, la desposesión y desprotección social se ven perpetuadas por la acción represiva sobre sus damnificados, que genera situaciones de mayor estigma y vulnerabilidad, conformando un ciclo vicioso en los escalones más bajos de la pirámide social (o de lo que un día pudo representarse como pirámide y quizá hoy debiera hacerlo de otra forma).

En el seno de un sistema que busca el crecimiento económico, donde prima la obtención incremental de beneficios monetarios y se apoya en mecanismos de especulación financiera, la demanda de mano de obra queda en cuestión. Así, las personas sin recursos que no pueden ofrecer su fuerza de trabajo al mundo empresarial, se encuentran desposeídas de toda forma legitimada de subsistencia. Según Bauman, estas personas no son funcionales desde un punto de vista productivo y pasan, pues, a ser consideradas superfluas para el sistema (Caballero y Vilaseca, 2003). Así, con la aparición del paro masivo y de larga duración, el aparato penal cumple su misión neutralizadora, controlando a los que viven en situación de pobreza y sin perjuicio de *“almacenar los elementos más perturbadores”* (Wacquant, 2011b:145).

Dentro del entramado punitivo que se apresta a neutralizar a la población marginada, el sistema carcelario viene a ocupar un lugar cada vez más central, dadas las alarmantes tasas de encarcelamiento de algunos países que conducen a una situación de evidente sobrepoblación carcelaria. Se hace necesario precisar que esta, denominada por Wacquant, *“dictadura sobre los pobres”* (2006:66), además de no atender las causas reales de los problemas, no hace más que agravarlos, al imponer el cumplimiento de penas en condiciones severas y, muchas veces, con trato inhumano.

El control de la población pobre no se da únicamente desde lo penal, sino que se extiende a las instituciones del tradicional Estado keynesiano, que en un tiempo hubieran funcionado como resorte social. En una sociedad donde el trabajo formal es considerado la llave para la ciudadanía, la corriente neoliberal está dilapidando la protección del Estado del bienestar para pasar a un sistema de prestaciones sociales condicionadas, que funciona como instrumento de vigilancia y disciplina.

En este sentido, la criminalización de la pobreza sirve también para enaltecer los valores oficiales, rechazando todo aquello que se aparta de la norma, dejando claro que no hay sitio para posibles elementos disruptivos. Y es que la condicionalidad de las prestaciones sociales es otra pieza clave del control ejercido, esta vez por la vía de criminalización que el mecanismo de ayudas lleva implícito. Se controla, criminaliza y castiga a la clase trabajadora cuya resistencia empuja a rechazar la disciplina del trabajo asalariado precarizado que demanda el sistema neoliberal. Como diría Wacquant, *“el Estado pretende modelar, clasificar y controlar aquellas poblaciones que viven en su territorio y que se considera que se desvían de la norma, son dependientes y resultan peligrosas”* (2011b:154).

#### 2.2.5 DESARMAR LA RESISTENCIA: “SI LA CLASE OBRERA NO EXISTE, NO HABRÁ LUCHA DE CLASES”

La idea que sustenta este apartado se corresponde con una de las tesis principales que defiende Jones en su libro sobre la demonización de la clase obrera (2013). Para Jones, la cruzada neoliberal pasa por negar la existencia de la clase trabajadora, que durante tantos años ha luchado por sus derechos como auténtica fuerza política. Allá en los años cincuenta, el historiador David Kynaston identificó las tres profesiones más emblemáticas por aquellos años: mineros, estibadores y trabajadores del sector automovilístico (Jones, 2013:171). La desindustrialización forzosa a partir de los años ochenta, contribuyó a echar abajo los pilares de la clase trabajadora, así como su sentimiento de clase. El mensaje que se intenta imponer desde entonces es que “todos somos de clase media”. Naturalmente, ese “todos” excluye a las personas más desfavorecidas, que no podrían en ningún caso ser consideradas clase media por su situación, a todas luces, marginal. Así pues, los que quedan fuera de esta clase media dominante resultan ser estigmatizados como vagos o delincuentes. Como mencionábamos al principio, en solo veinte años, las personas del Reino Unido que creían que la causa de la pobreza era la vagancia o la falta de voluntad había aumentado del 19% en 1986 hasta el 27% en 2006 (Jones, 2013:52). La imagen que se vende sobre los pobres es que tienen un comportamiento reprochable que no se ajusta a los estilos de vida aceptados que comparte la respetable clase media.

Ante este discurso hegemónico, la tradicional clase trabajadora se encuentra sin referentes válidos que refuercen su identidad como tal. Nadie podría estar orgulloso de pertenecer a un grupo al que se ofende, demoniza y ridiculiza, como se hace en Reino Unido con los *chavs*, término despectivo para la clase trabajadora, sobre la que Jones centra su investigación.



Como resultado, la tradicional clase obrera se disuelve, aceptando el discurso dominante e intentando pasar por clase media, al menos y en la medida que pueden, en su comportamiento dócil. La clase media nunca ha sido combativa, sus integrantes no son adeptos de la teoría crítica del conflicto, por lo que las clases poderosas que abanderan los ideales neoliberales se encuentran en una posición privilegiada en la que no encuentran oposición.

Wacquant también coincide en que cuando se da la criminalización o estigmatización, las personas dejan de empatizar, de identificarse con esos “otros” a los que se les aplica, provocando una distancia social que evita que pueda darse la solidaridad, la ayuda o las ganas de cambiar las cosas. Incluso entre los propios marginados, éstos rehúyen identificarse con el estigma que les persigue y esto evita, entre otras cosas, que puedan organizarse políticamente para protestar o defenderse. Dicho en palabras del propio autor, *“la estigmatización de clases y la pérdida de la identificación con el lugar, incrementan la atomización social y hacen disminuir la capacidad colectiva de los pobres de actuar sobre las fuerzas que actúan sobre ellos”* (2006:63-64).

Resumiendo, el neoliberalismo promueve la criminalización de la pobreza, en este caso, para desarmar la resistencia. El objetivo es el de crear un estigma que impida la unión entre los trabajadores, que, de lo contrario, podrían ser agentes del cambio social.

## 2.2.6 MANTENER EL SISTEMA DE ESTRATIFICACIÓN

En teoría, el neoliberalismo tiene sus orígenes en una ideología capitalista basada en la igualdad de oportunidades, por lo que se podría suponer que promoviera la movilidad ascendente para los integrantes de todos los estratos sociales. Sin embargo, la realidad evidencia que las reglas que impone únicamente benefician a los grupos más poderosos, mientras mantiene a unos pocos fuera del orden social. Esta ideas se han mencionado en el apartado 2.2.4, pero es importante incidir en que no solo se trata de controlar a estos *“excedentes humanos”*, en palabras de Bauman (Caballero y Vilaseca, 2003), sino también de mantener el actual sistema de estratificación, permitiendo la persistencia de estos grupos considerados como excedentes. Como sugiere Jones, la abanderada del neoliberalismo Margaret Thatcher, aunque sí quería acabar con la clase obrera como fuerza política, no tenía, sin embargo, la menor intención de acabar con las clases sociales (2013:66).

En el caso de Estados Unidos, según la tesis de Loïc Wacquant, han sido varios los esfuerzos por mantener en los escalones más bajos del sistema de estratificación a sus miembros destacados que viven en situación de pobreza: los afroamericanos. Así, a la esclavitud, le siguen otros mecanismos como el sistema de segregación impuesta por ley, conocido como *Jim Crow*, el gueto o el actual aparato carcelario (2002:38-39). Según al autor galo, los tres primeros tienen en común su propósito de *“extracción de trabajo”* y *“condena al ostracismo social”*, mientras que el último

se da, no por la delincuencia existente, sino por *“la necesidad de apuntalar una división de castas que se estaba erosionando”* (2002:41). En este punto, Wacquant hace referencia al esfuerzo de los blancos por mantener lo que se podía considerar un *“abismo social y simbólico”* con sus compatriotas afroamericanos (2002:46). Según el autor, esta visión dicotómica de negros y blancos en Estados Unidos se da también en Europa occidental, al diferenciar entre nacionales e inmigrantes coloniales en un intento de mantener las usuales jerarquías de estatus (2011b:144).

La reforma de ayuda social estadounidense de 1996 constituye un ejemplo de criminalización de la pobreza que, desde el plano legislativo, contribuye a mantener el actual estado de cosas. Esta enmienda prohíbe a personas condenadas por infracción a la legislación sobre estupefacientes (ILE) que reciban ciertas ayudas sociales, que son, a su vez, requisito para acceder a los programas públicos de desintoxicación (Wacquant, 2004:28-29). La consecuencia de esto es la formación de un círculo vicioso del que las personas sin recursos es muy difícil que salgan.

En conclusión, vemos que la criminalización de la pobreza, cuya forma más coercitiva viene materializada por el actual sistema penal, funciona también como herramienta, en manos de las clases altas, para mantener el actual sistema de relaciones, conservando sus posturas privilegiadas en detrimento de las oportunidades de movilidad social de las clases bajas.

### 2.3 MECANISMOS DE CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA

Una vez identificada la pretensión de legitimación como pieza clave a la hora de activar los mecanismos de criminalización de la pobreza, resulta fundamental comprender la importancia de las narrativas, concretamente la narrativa neoliberal hegemónica, identificando sus motivaciones y efectos, y distinguiéndola de lo que la gente asume como *“sentido común”*.

Así, la criminalización de las clases bajas que se da en la sociedad viene propiciada por un modo de ver las cosas en el que *“lo natural no es ni justo ni injusto, está sin más, dentro del orden de las cosas, como debe ser”* (Bauman, 2014:87-88). En la línea que presenta Harvey parafraseando a Gramsci, el *“sentido común’ (definido como ‘el sentido poseído en común’) es lo que, de manera característica, cimienta el consentimiento”* (2007:47). De alguna manera, la criminalización de las clases bajas, adoptada como sentido común, sirve para aplacar las malas conciencias que genera un modo de concebir la vida en el que *“identificar y señalar desigualdades injustas se ha transformado [...] en algo ‘desregulado’ y en gran medida ‘individualizado’”* (Bauman, 2014:88-89).

Este apartado investiga sobre las formas que adquiere la llamada criminalización de la pobreza en las sociedades donde impera el neoliberalismo, superando el prisma que las hace pasar por *“sentido común”*. Además, se analizan las medidas concretas identificadas en la literatura y que comprenden las estrategias criminalizadoras de los gobiernos neoliberales, que sirven también, como se ha

señalado en el apartado anterior, a un propósito de control de la sociedad y erosión de las resistencias.

### 2.3.1 DEMONIZACIÓN EN EL DISCURSO

La motivación principal que imprime el discurso difamador de las personas que viven en situación de pobreza es la de ahondar en la responsabilidad individual. Como apuntábamos arriba, el efecto deseado es evitar la protesta por el funcionamiento antisocial del sistema. Incluso dentro de la propia pobreza, algunos autores conservadores señalan que es posible “vivir dentro de los límites aceptados”, por lo que insisten en señalar la elección intencional de aquellas personas que viven en la marginalidad (Bauman, 1998:110). Así, tal y como concluye Bauman, pareciera que sumergirse en la clase marginada fuera un ejercicio de libertad.

A este respecto, viene al caso reproducir algunas declaraciones de conocidos dirigentes políticos, como Ducan Smith, secretario de Estado para el Trabajo y las Pensiones del gabinete de David Cameron, primer ministro de Reino Unido desde mayo de 2010. Según Smith, la pobreza es consecuencia de malos hábitos, como el abuso de sustancias, o la falta de disciplina. Por su parte, el propio Cameron decía así:

Es como si estas cosas –obesidad, alcoholismo, drogadicción- fueran puramente hechos externos, como una plaga o el mal tiempo. Obviamente las circunstancias tienen una enorme repercusión. Pero los problemas sociales a menudo son consecuencia de las decisiones que toma la gente (Jones, 2013:95).

Mediante estas afirmaciones, Cameron insta la supremacía de la responsabilidad individual mientras reduce las circunstancias condicionantes a hechos percibidos inevitables como son una plaga o el mal tiempo. Sin embargo, oculta una de las causas fundamentales que llevaron a gran parte de la clase trabajadora de su país a problemas de alcoholismo o drogadicción: el desmantelamiento de la industria británica propulsada por, la también conservadora, Margaret Thatcher.

Paradójicamente, la responsabilidad individual no sólo se enaltece desde posiciones conservadoras, sino que también lo viene a hacer la renovada socialdemocracia. Así, el laborista David Freud, consejero de bienestar social en 2008, sostenía entonces que había que quitar las ayudas a dos millones de personas para incentivarles a trabajar. La ceguera ante los condicionamientos estructurales se hace patente si tenemos en cuenta que la declaración de intenciones se hacía en un momento en el que únicamente había disponibles medio millón de ofertas de trabajo (Jones, 2013:115). Por su parte, el también laborista James Purnell iba más allá en unas declaraciones que, además de asentar la idea de que las personas que no trabajan es porque no quieren, introducían elementos incriminatorios y enfrentaba a estas personas a los contribuyentes: *“Si hay un puesto de trabajo,*

creemos que la gente debería cogerlo. No podemos permitirnos gastar el dinero de los contribuyentes en personas que se están aprovechando del sistema” (Jones, 2013:115). Purnell refuerza su mensaje acusatorio calificando a los beneficiarios de las prestaciones como personas “con vidas miserables cuyo universo consiste en un viaje del dormitorio al salón” (Jones, 2013:117). En la misma línea acusadora y moralista, el conservador británico Rhodes Boyson sostenía que “se les saca el dinero a los enérgicos, exitosos y previsores para dárselo a los ociosos, fracasados e indolentes” (Bauman, 1998:80). Tal y como adelantábamos en el apartado 2.1.1, ejemplos como estos alimentan el estereotipo que define a la clase desfavorecida como “parásitos de la asistencia social” (Bauman, 1998:113).

Al hilo de la confrontación así fomentada, es importante pararse a pensar en la construcción de la clase baja como enemigo simbólico. Así lo hace Bauman, quien concluye que el concepto de “clase marginada”, alimentado desde el poder, contribuye a crear la imagen de una categoría inferior de “gente plagada de defectos que constituye un ‘verdadero problema social’” (1998:13). En este sentido, la revista Time publicaba en 1977 una descripción descarada que decía así: “un amplio sector de la población, más intratable, más marginado de la sociedad y mucho más hostil de lo que cualquier hubiera podido imaginar. Son los intocables: la nueva clase marginada estadounidense” (Bauman, 1998:107). Bauman sostiene que los apelativos utilizados en dicha publicación en realidad definen los “explícitos temores de la gente decente”, puesto que no parecen tener nada más en común. Algunos de los calificativos que componían la lista son los siguientes: “Delincuentes juveniles, desertores escolares, drogadictos, madres dependientes de la asistencia social, ladronzuelos, pirómanos, criminales violentos, madres solteras, rufianes, traficantes de drogas, pordioseros (...)” (103). Así pues, estos calificativos sirven para meter distintas problemáticas en el mismo saco y descargar en el mismo los temores infundados de la sociedad. Y es que las sociedades en donde impera la inseguridad económica de forma generalizada, son más proclives a demonizar (Standing, 2013:233). Tal y como interpreta una investigadora de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, Deborah Finling:

Cuando nos reímos de Vicky Pollard –una madre soltera gorda que fuma como un carretero– estamos expresando nuestro miedo y odio a un grupo, proyectando en su estereotipado cuerpo las cualidades atribuidas a todas las madres solteras de clase trabajadora: abúlicas, estúpidas y promiscuas (Jones, 2013:158).

Además de la legitimación propia y la canalización de ansiedades generadas por un sistema antisocial, el neoliberalismo se sirve de la criminalización de la pobreza también, y tal y como se ha defendido en el apartado 2.2.5, para erosionar el tradicional contrapoder de la clase trabajadora. Para ilustrar esta idea tomaremos el trabajo de Owen Jones sobre el incitado desprecio a los jóvenes de clase trabajadora del Reino Unido, apodados de forma peyorativa como *chavs*.

Jones denuncia en su libro (2013) cómo el vapuleo a los *chavs* se ha convertido en el entretenimiento nacional. Entre otras cosas, constata el gran número de programas de televisión e incluso películas dedicadas a ridiculizar a la Gran Bretaña de clase trabajadora. El estereotipo que los medios propugnan es el de gente vaga,

intolerante y agresiva, así como irresponsable e incapaz de cuidar de sí misma y, mucho menos, de sus hijos.

Según resume el propio Jones, los ataques a los *chavs* iniciados por el thatcherismo y extendidos por el nuevo laborismo, forman parte de la ofensiva neoliberal contra la clase trabajadora (2013:166). En comparación con otros momentos de la historia, en los cuáles se ha podido ilustrar a la gente de clase obrera de forma idealizada o, si acaso, con condescendencia, con la llegada del thatcherismo, en los años ochenta, esa condescendencia se transformó en desprecio. El historiador David Kynaston no halla duda al respecto:

El gran cambio en su representación –y es una cuestión obvia pero completamente cierta– sin duda consiste en que, a partir de los años ochenta, empieza a ser posible despreciar a la clase trabajadora en los medios de comunicación, como así ocurrió... de un modo irrespetuoso y absolutamente cruel (Jones, 2013:137).

Paradójicamente, y de acuerdo a la premisa de la responsabilidad individual, las comunidades de clase obrera más destrozadas por el proceso de desindustrialización de la época thatcherista fueron las más despreciadas, pasando de ser la “sal de la tierra” a la “escoria de la tierra” (Jones, 2013:91).

Ante la ofensiva vilipendiadora, la clase trabajadora ve mermada su fuerza no sólo en el ámbito político sino también en el cultural. Como se ha expresado supra, el estigma creado representa un impedimento para la unión de la clase trabajadora. Los y las trabajadoras ya no quieren formar parte de un colectivo permanentemente ridiculizado. De esta manera, se consigue hacer desaparecer la conciencia de clase.

Para finalizar este apartado conviene reparar en los propios fundamentos fácticos que pudieran, después, dar lugar a distintas interpretaciones y planteamientos morales. Es decir, se supone que primero son los hechos, y después las interpretaciones. Contrastar las interpretaciones –sin juzgar todavía si son o no éticas– con los hechos, nos puede dar una idea de si éstas se construyen a consecuencia de los últimos o, por el contrario, son anteriores, ya que no hay correspondencia entre hechos e interpretaciones. A este respecto es importante señalar el informe titulado *The Lies we Tell Ourselves: ending comfortable myths about poverty* (Baptist Union of Great Britain et al., 2013), el cual aglutina una colección de datos que desmienten los mitos incriminatorios relacionados con la pobreza, tales como que los pobres son vagos y no quieren trabajar, que son adictos al alcohol y las drogas o que viven cómodamente de las ayudas sociales.

La fuerza de los mitos infundados es tal que incluso algunos organismos internacionales introducen sesgos poco rigurosos en sus informes oficiales. Es el caso del Informe Conjunto sobre la Integración Social, elaborado por el Consejo Europeo en 2001 a santo de la preocupación por la pobreza y la exclusión social. Un extracto del informe dice así:

En estas zonas (generalmente urbanas y suburbanas) tiende a desarrollarse una cultura de la dependencia del sistema de protección social, se registra un alto índice de criminalidad, tráfico de drogas y comportamientos antisociales y se concentran grupos marginados como las madres solas, los inmigrantes, las personas con un pasado delictivo y los consumidores de estupefacientes (Europeo, 2001:19).

La realidad es que el documento no incluye indicadores o alguna forma de evidencia empírica que contraste lo que se propone explicar, dejando sin determinar cuestiones como la concreción de las zonas mencionadas, la dimensión y características de los colectivos aludidos así como su grado de dependencia de la protección social (Pérez, 2005:60). Injustos estereotipos ocupan, así, incluso aquellos espacios reservados para el estudio y la resolución de la problemática de la pobreza.

### 2.3.2 MEDIDAS POLÍTICAS QUE CRIMINALIZAN

El eje vertebrador de este apartado viene articulado por la obra de Loïc Wacquant, investigador francés que ha centrado su estudio en el análisis de dos procesos que se dan, de forma paralela, como consecuencia del programa político neoliberal: la intensificación del Estado penal y el deterioro del Estado social.

Estos fenómenos resultan tan importantes que Wacquant considera que, junto con la supremacía del mercado, forman los componentes básicos de la caracterización sociológica del neoliberalismo, sin olvidar el símbolo cultural de la “responsabilidad personal”, necesaria para pegarlos juntos (2012).

Tal y como observa Ignacio González Sánchez, el análisis wacquantiano, que comienza en los años setenta, une los estudios de política penal y política social para así poder mostrar la dualidad de las políticas para los pobres (2011:98). Este autor coincide en considerar la criminalización de la pobreza un factor clave en el análisis, en tanto en cuanto los medios para gestionarla resultan ser la cárcel así como la reorganización de los servicios sociales como instrumento de vigilancia (2011).

Los siguientes subapartados profundizan sobre cada una de estas políticas, las cuáles encarnan la criminalización de la pobreza en su vertiente más práctica. En primer lugar, dedicamos unas líneas al proceso de constricción de las ayudas sociales, dentro del progresivo desmantelamiento del Estado de Bienestar, para después ahondar en la evolución del aparato represivo del Estado. Adoptando la terminología de Wacquant, hemos denominado a ambos subapartados “*Estrechamiento de la red de auxilio social*” y “*Ensanchamiento de la red de captura penal*”, respectivamente (2004:30).

### 2.3.2.1 ESTRECHAMIENTO DE LA RED DE AUXILIO SOCIAL

El estrechamiento de la red de auxilio social que se analiza en este apartado hace referencia a lo que comúnmente ha sido denominado como *workfare*. Arriba y Pérez nos remiten a una definición del término en la que se circunscribe su uso a aquellos programas o esquemas de prestación de asistencia social que requieren que la gente trabaje como condición para su acceso (2007:118). De hecho, Wacquant denuncia que en estos programas los receptores deben probar su voluntad de trabajar, incluso aunque no haya empleos disponibles (2012:193). La nueva tendencia neoliberal impulsó este tipo de reformas, como la que llevó a cabo en EE.UU. el gobierno de Bill Clinton, “*from welfare to workfare*”, cuyo objetivo era conseguir introducir en el mercado laboral a todas las personas que se encontraran en la asistencia social (Arriba y Pérez, 2007:126).

A lo largo de los años, distintos mecanismos de prestación de ayuda condicionada han solido ser activados de diversas maneras de acuerdo al precepto de la ética del trabajo imperante en las sociedades capitalistas. Esta ética del trabajo ha conseguido disciplinar a la clase trabajadora y someterla a los mandamientos del sistema de producción industrial (Sales, 2014:55). De hecho, el empleo se ha concebido como la actividad natural a la que debe dedicarse toda persona para poder ser considerada ciudadana. No extraña, pues, que los servicios de intervención social prioricen la “reinserción laboral” como vía única de integración social (Sales, 2014:73). En este sentido, Imanol Zubero (2000) advierte de que esto representa una concepción excluyente de la *ciudadanía*, puesto que el llamado “pleno empleo” ya admite, por definición, ciertos niveles de desempleo.

En realidad, el trabajo remunerado como requisito para la ciudadanía solo opera para ciertos sectores de la población. Las personas de clase alta no necesitan trabajar ni probar su disposición a hacerlo para ser consideradas ciudadanas. En las sociedades capitalistas, su dinero y poder les confiere la dignidad que debería tener toda persona. Así, desde una visión liberal e individualista, el trabajo se concibe como un deber que debe cumplir toda persona que no disponga de otros medios para sobrevivir. Es importante comprender la fuerza de esta idea que se ha instalado en el imaginario colectivo, puesto que constituye el germen de la criminalización de la pobreza. La ética del trabajo junto a la máxima de la responsabilidad individual culpabiliza a las personas pobres desempleadas de su propia situación. Las medidas del *workfare* sirven para reforzar esta postura, y bajo su pretexto, coaccionar a los pobres para malvender su mano de obra, así como castigarlos si no lo hacen.

El grado de coacción de las medidas de *workfare* puede ser muy severo, tal y como pone en evidencia el escándalo ocurrido hace tres años en el Reino Unido, en el que más de 20.000 beneficiarios de prestaciones se quedaron sin ellas puesto que la Administración les consideraba “aptos para trabajar”. La realidad es que entre estas personas se encontraban enfermos mentales, personas con esclerosis múltiple, o pacientes en fase terminal, entre otros casos (Jones, 2013:241).

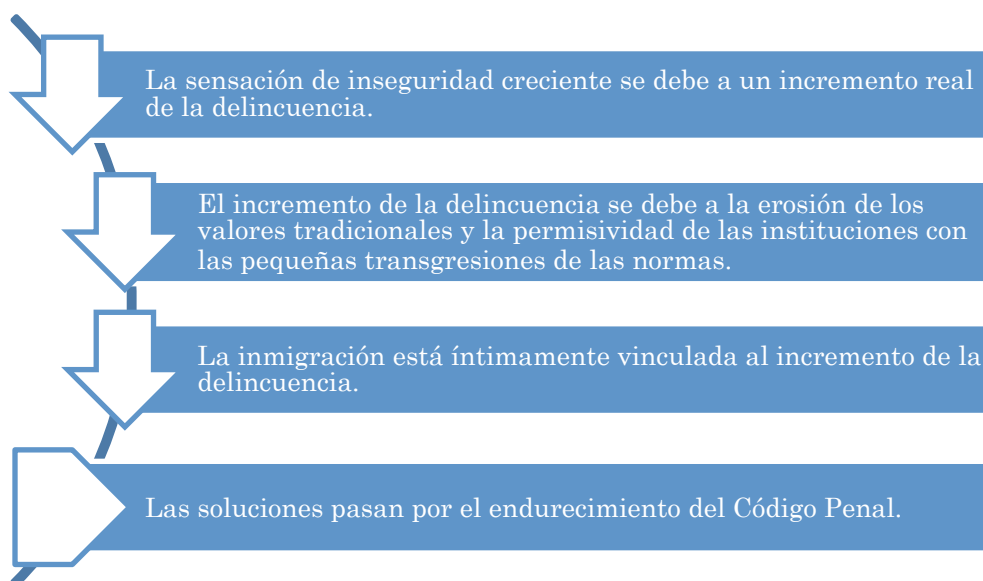
### 2.3.2.2 ENSANCHAMIENTO DE LA RED DE CAPTURA PENAL

El concepto *prisonfare* fue acuñado por Wacquant, en clara analogía con el programa de bienestar social *welfare*, para designar “la corriente de políticas – categorías abarcadas, programas y discursos– que confrontan los males urbanos desplegando la policía, las cortes, las cárceles y prisiones y sus extensiones” (2012:193). Dentro de “males urbanos”, el autor hace referencia implícita a la pobreza en las ciudades, y a los efectos perjudiciales que ésta genera, al privar a ciertos sectores de la población de satisfacer sus necesidades básicas. Esto incluye, muchas veces, problemas de drogadicción o delincuencia.

Después de analizar las tendencias penales de los países denominados avanzados a lo largo de la última década, Wacquant no duda en establecer un claro vínculo entre el neoliberalismo imperante y el desarrollo de las políticas punitivas dirigidas a la delincuencia entre las clases marginales (2011b:141). Con la intensificación del *prisonfare*, en lugar de atajar los problemas atendiendo sus causas con medidas sociales a largo plazo, se promueve la represión y el castigo. Entre las propuestas represivas para la reducción de estos males urbanos destaca la estrategia de “tolerancia cero”, popularizada por el alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, quien la puso en práctica en los años noventa. Ante un supuesto incremento de violencia en las calles, Giuliani centró sus esfuerzos en acosar a los sectores más vulnerables de la sociedad que ocupaban los espacios públicos. Así, realidades tan diversas como la compra y venta de drogas a pequeña escala, la prostitución, el sinhogarismo o los grafitis, fueron desafiadas mediante la intensificación desproporcionada de la policía en las calles. La estrategia de “tolerancia cero” no acaba ahí, si se tiene en cuenta que, al mismo tiempo que se aumentó el número de efectivos policiales, también disminuyó la cantidad de personas empleadas en los servicios sociales (Sales, 2014:66).

También en el caso español, se vislumbra una estrategia de populismo punitivo que mantiene en su punto de mira a la población marginada. Tal y como documenta Peres, entre los años 2000 y 2006, los delitos mayormente castigados con cárcel en este país fueron aquellos cometidos contra la salud pública, el patrimonio y el orden público, entre los que destacamos los robos, hurtos o estafas (2009). La Figura 6 muestra algunos mensajes que resumen la estrategia de “tolerancia cero”, aplaudida por *think tanks* conservadores como la española Fundación FAES.





**Figura 6: Mensajes del discurso político de "tolerancia cero" (Sales, 2014:67).**

Mediante el análisis de la estrategia de “tolerancia cero” claramente enfocada a los sectores más vulnerables de la población, podemos comprender fácilmente la concepción de Estado neoliberal centauro que ofrece Wacquant, el cual se muestra “*liberal en la cima y paternalista en la base*” (2012:196). De hecho, este supuesto Estado paternalista se torna autoritario a la hora de gestionar las demoledoras consecuencias para “los de abajo”, que conlleva la desregulación económica pensada para “los de arriba”. Así, a pesar del dogma recurrente que invoca un “gobierno pequeño”, el sistema neoliberal se sirve de varios artilugios institucionales para sostenerse. Para apoyar esta aseveración, Wacquant recuerda la evidente relación entre la neoliberalización económica y la expansión penal en las sociedades capitalistas. En este sentido, destaca el hecho de que fuera Inglaterra el país europeo con mayor número de encarcelamientos durante el gobierno de Blair y que este primer puesto en América del Sur fuera para Chile, que, como se sabe, funcionó como laboratorio para la puesta en práctica de las medidas neoliberales (2012:197). Bauman también coincide al relacionar, subrayando el caso de EE.UU. en la era Reagan-Bush, la desregulación y el desmantelamiento de las prestaciones asistenciales con “*la criminalidad, la fuerza policial y la población carcelaria*” (1998:117).

Ya se ha presentado en el apartado 2.2 una elaboración de las principales motivaciones del neoliberalismo para propugnar la criminalización de la pobreza. A continuación, se dedica una atención especial al proceso de creación de enemigos simbólicos, en el que el aparato de *prisonfare* participa en gran medida.

El tratamiento delictivo de los desórdenes o, como se aducía en las líneas anteriores, “males urbanos”, tiene la capacidad de generar nuevas categorías de percepción pública (Wacquant, 2011b:152). Ejemplos de estas categorías así creadas en el contexto español nos los ofrecen términos como “pandilleros”, “magrebíes” o “rumanos”, que están cargados de connotación simbólica.

Igualmente, la simple consideración del término “violencia urbana” transfiere una postura de rechazo categórico a acciones de hurto, enfrentamientos colectivos con la policía o vandalismo de baja intensidad, como la rotura de escaparates o las pintadas en espacios públicos.

Hemos visto (apartado 2.2.2) que estas nuevas categorías contribuyen a canalizar las ansiedades generadas entre la población por el propio sistema desregulado. Por otra parte, esta construcción simbólica propicia una justicia –poco justa– que discrimina en función de la clase social o la procedencia del acusado. Por si fuera poco, a causa del conocido como efecto Pigmalión, estas nuevas categorías también tienden a perpetuar y ampliar las prerrogativas del Estado penal (Wacquant, 2011b:153). Por todo esto, no debemos subestimar la importancia en la producción de la realidad del *prisonfare*.

Más allá tanto de la delimitación de nuevas categorías como de sus posibles consecuencias, no hay que olvidar otro efecto en el plano simbólico de la intencionada asociación jurídica de la delincuencia con el castigo, que consiste en ofrecer una imagen de neutralidad política asumiendo la actuación penal como un asunto meramente técnico (González, 2011:99). Por el contrario, ésta responde a una decisión política que parte de una postura más autoritaria respecto a la resolución de conflictos o el mantenimiento del orden social.

Se ha hecho especial hincapié en la producción de la realidad social en relación al crimen o la delincuencia, puesto que los datos ponen en evidencia que a pesar de las cada vez más altas tasas de encarcelamiento de muchos países, los índices de delincuencia no se han incrementado en proporción. Esta ruptura en la ya débil correlación entre criminalidad y penalidad se produce en EE.UU. a partir de los años setenta. Así, la tasa de población encarcelada ascendió de 93 a 751 personas por cada 100.000 habitantes, entre los años 1970 y 2008 (Sales, 2014:42). En Gran Bretaña, el gobierno laborista también implementó una política de mano dura que hizo duplicar el número de reclusos en Inglaterra y Gales, al mismo tiempo que disminuía el número de delitos, concretamente de 18,5 a 10,7 millones en toda Gran Bretaña en el período que va de 1993 a 2009. A pesar de que algunos líderes políticos quisieran atribuir en su discurso el descenso de la delincuencia al hecho de que se estaba encarcelando a más gente, informes gubernamentales internos reconocían que éste se debía, en su mayor parte, a factores económicos positivos (Jones, 2013:256). Un dato especialmente sangrante lo encontramos en el ámbito de la salud de los más desprovistos, concretamente la salud mental. En este sentido, una tercera parte de las cárceles preventivas de Estados Unidos están ocupadas por desequilibrados mentales que no han cometido ningún delito (Wacquant, 2004:25).

Lo importante del caso es que, como sintetiza González aludiendo a la tesis de Wacquant: “la criminalidad no ha cambiado, ha cambiado la visión que la sociedad tiene de ella” (2011:98). En la misma línea, Tinessa coincide en relacionar el número de reclusos, no tanto con el índice de criminalidad, sino con los procesos de

criminalización, asegurando que lo que aumenta es el castigo, fruto de la construcción social (2008).

### 2.3.2.3 GESTIÓN NEOLIBERAL DE LA POBREZA: EL *WORKFARE* SUPERVISOR Y EL *PRISONFARE* NEUTRALIZADOR

La práctica gubernamental neoliberal dedicada al desmantelamiento de los servicios sociales, conlleva el aumento de las prerrogativas del Estado en su faceta más coercitiva, con objeto de “gestionar la pobreza”. La “*mano invisible del mercado*” parece no ser suficiente para mantener el orden social. Se hace entonces necesario “*el puño de hierro del Estado*” (Wacquant, 2000:166). En las últimas décadas y continuando con otra metáfora, esta vez bourdiana, la tradicional “*mano izquierda*” del Estado, que ha solido regular las clases trabajadoras mediante legislación laboral, educación, sanidad, asistencia social y viviendas sociales, está siendo sustituida –en Estados Unidos– o complementada –en la Unión Europea– con su “*mano derecha*”, es decir, policía, justicia y acciones correctivas (Wacquant, 2011b:145).

Esta transición, que se ha producido en mayor o menor medida en los países con gobiernos neoliberales, ha dado lugar a los dos procesos ya descritos: el *workfare* supervisor y el *prisonfare* neutralizador<sup>2</sup>. Veamos a continuación qué elementos tienen en común.

En primer lugar, ambos programas están dirigidos a la misma población objetivo, concretamente las fracciones precarias de la clase trabajadora postindustrial (Wacquant, 2011a:119). Como diría Bauman, “*sólo una delgadísima línea, muy fácil de cruzar, separa a los beneficiarios de los planes de asistencia de los traficantes de drogas, ladrones y asesinos*” (1998:119). En el caso de Estados Unidos y con los datos en la mano, Wacquant advierte que el número de personas “beneficiarias” de la asistencia social coincide en gran medida con el de aquellas que se encuentran bajo supervisión de la justicia penal. De hecho, estos grupos tienen “*perfiles sociales relacionados y muchos vínculos mutuos, lo que les convierte en las dos caras de la misma moneda poblacional*” (2011b:148). Introduciendo la variable de género en el análisis, el investigador galo descubre que el 90% de los receptores de la asistencia social son madres, mientras que el 93% de los presos son hombres. La conclusión del investigador es que ambos aparatos se coordinan para obligar a trabajar a las mujeres sin recursos mientras vigilan y controlan a sus parientes varones (2011b:147).

En cuanto a los métodos utilizados a la hora de controlar a esta población objetivo, tanto en el *workfare* como en el *prisonfare* resultan ser similares. Y es que las técnicas que se llevan a cabo en ambos programas disciplinarios suelen ir

---

<sup>2</sup> Así son calificados por Lööc Wacquant (2012:192).

acompañadas de grandes dosis de estigmatización, vigilancia o sanciones (Wacquant, 2012:192-193).

Por último, Wacquant pone de relieve la misión conjunta de la institución híbrida que componen, que consiste en inculcar conformidad con la ética del trabajo. En relación con el punto anterior, ambos programas utilizan técnicas disuasorias que garanticen la docilidad del actual precariado y lo empujen a aceptar las duras condiciones del cada vez más desregulado mercado laboral (2011a:119).

Estos programas de criminalización de la pobreza no sólo tienen características en común, sino que además colaboran entre ellos. En este sentido, los servicios sociales disponen de los recursos necesarios para supervisar a las poblaciones problemáticas y, al facilitar información sensible al sistema policial y judicial, llegan a convertirse en extensiones del aparato penal. Fruto de ello, se establece un panopticismo social dedicado a vigilar a las poblaciones más desfavorecidas, en el que el *workfare* termina funcionando como una máscara burocrática del *prisonfare* (Wacquant, 2011b:150).

## 2.4 APROXIMACIÓN AL TERCER BLOQUE: INFLUENCIA NEOLIBERAL EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS Y SU RELACIÓN CON LA CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA

### 2.4.1 INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO EUROPEO

Teniendo en cuenta la implantación internacional del neoliberalismo, hasta ahora hemos puesto el foco en los procesos de *workfare* y *prisonfare* característicos de los Estados Unidos. Se trata aquí de valorar hasta qué punto el proyecto neoliberal se ha extendido también al territorio europeo.

En lo que respecta a las prácticas punitivas, Vivien Stern observa que algunas medidas típicas estadounidenses en materia de delincuencia han sido exportadas a los países europeos:

Una influencia importante sobre la política penal en Gran Bretaña y en otros países de Europa occidental ha sido la dirección política adoptada en Estados Unidos, que ha hecho cambiar totalmente el sentido del consenso que prevalecía en el mundo desarrollado durante la época posterior a la guerra, y que está expresado en los documentos de la ONU y en convenios internacionales, según el cual la privación de libertad debe utilizarse con moderación, y cuestiona de manera general el ideal de la rehabilitación y la reintegración social del delincuente (Wacquant, 2011b:149).

En cualquier caso, tal y como advierte Wacquant (2011b), la importación de los modelos no significa que la implantación sea idéntica, sobre todo, dadas las tradiciones socialdemócratas y corporativistas europeas, que confieren a la población marginal un tratamiento mucho más social, incompatible con el encarcelamiento masivo propio del patrón norteamericano. En sus propias palabras:

Las raíces profundas del Estado social en los ámbitos burocráticos y las estructuras mentales nacionales, el control más débil sobre la ideología utilitarista e individualista que sostiene la sacralización del mercado, y la ausencia de una brecha etnoracial marcada, explican que es poco probable que los países del continente europeo pasen rápidamente a adoptar una estrategia punitiva absoluta (2011b:149).

Lo que sí ha observado el investigador galo es cierta coincidencia de varios países europeos en la decisión de marchar hacia un Estado penal, que gestione de manera interconectada las variantes social y penal de las categorías que viven en los márgenes. Otra característica de penalización que distingue el autor en el panorama europeo es el uso de la policía y los tribunales, más que de las propias prisiones, en una suerte de “panoptismo social” (2000:165-171).

Por otra parte y en lo que se refiere a los procesos de estrechamiento de la red de auxilio social, la reforma llevada a cabo en EE.UU. en los años noventa bajo el lema “*from welfare to workfare*” provocó la extensión del término *workfare* también en Europa (Pérez, 2006:117). Aunque las políticas aplicadas en el ámbito anglosajón no estén siendo fielmente imitadas por la mayoría de países europeos, sí es verdad que las políticas de bienestar social están abandonando progresivamente el discurso de los derechos para pasar a exigir el cumplimiento de ciertas obligaciones a la hora de permitir el acceso a las ayudas sociales (Sales, 2014:44).

Así pues, como veremos en el siguiente apartado, la mayoría de los Estados europeos, si bien no han importado el proyecto neoliberal en su totalidad, sí han ido adoptando algunos de sus rasgos más significativos, sobre todo en materia de protección social.

#### 2.4.2 CUESTIONAMIENTO DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR EUROPEOS: APOSTANDO POR LA CONDICIONALIDAD

Antes de valorar el desarrollo de los mecanismos condicionales en los seguros sociales europeos, es necesario dar un repaso comparativo a su historia reciente; y es que el tratamiento de la protección social a las personas sin recursos no ha sido igual en todos los países.

El origen de los primeros seguros sociales a nivel estatal se sitúa, a raíz de las revueltas obreras ante las crisis económicas, en las últimas décadas del siglo XIX (Pérez, 2005:40). A principios del siglo XX, la mayor parte de Estados europeos ofrecían, de manera desigual, sistemas de protección a los trabajadores y sus familias, ante situaciones como el desempleo, la muerte, la vejez y la enfermedad. En 1942, se creó el primer sistema unificado de seguridad social basado en las cotizaciones de los trabajadores y respaldado por el Estado. Era el Plan Beveridge, que incluía la provisión de prestaciones económicas asistenciales a aquellas personas que no hubieran podido contribuir al sistema y que demostraran su situación de necesidad (Pérez, 2005:41). Es importante destacar que el propio Beveridge se mostró partidario de condicionar tanto el seguro de desempleo como el

nivel asistencial al test del empleo, con objeto de distinguir a los *pobres capaces* de los *no capaces*, subordinando tal práctica, eso sí, a la coyuntura económica. Y es que la concepción generalizada era que la asistencia a las personas desfavorecidas era responsabilidad colectiva de los Estados (Pérez, 2005:46). Así, se imponía una perspectiva en la que la solución óptima pasaba por diseñar políticas a gran escala que favorecieran el pleno empleo, lo que más tarde fue materializado por el Estado de bienestar keynesiano (Pérez, 2005:42).

Los sistemas de seguridad social implantados en Europa en el siglo XX diferían en su rango de cobertura, que podía incluir desde aquellas personas que hubieran contribuido al sistema hasta toda la ciudadanía. Según la clasificación de varios autores, los Estados europeos fueron adquiriendo diferentes regímenes de bienestar, en función del nivel de cobertura de sus sistemas de protección. Esping-Andersen diferencia tres regímenes de bienestar, el socialdemócrata, el liberal y el corporativista, a los que otros autores como Ferrera, añaden el mediterráneo o católico, debido a que ciertos rasgos específicos de los países del sur de Europa, pretendidamente corporativistas, demandan una categoría diferenciada de ésta<sup>3</sup> (Pérez, 2005:44).

De acuerdo a la clasificación de Esping-Andersen y tal y como resume Pérez (2005:44-45), el modelo socialdemócrata, instaurado en países como Dinamarca o Suecia en los años cuarenta, se caracteriza por el universalismo de la protección, es decir, la protección financiada vía impuestos y garantizada a toda la ciudadanía, independientemente de su relación con el mercado. Por su parte, el régimen de bienestar liberal, característico de Reino Unido (también de EE.UU., Canadá o Australia), espera que los ciudadanos adquieran su protección en el mercado, de manera individual. Mientras en Reino Unido existía un nivel asistencial que proveía unos ingresos a aquellas personas que demostrasen su situación de necesidad, en EE.UU., el Estado se mantenía al margen de la protección social, reservando su actuación a ciertos casos de extrema pobreza. Por último, el modelo corporativista hace alusión a los sistemas de protección de países del centro y sur de Europa como Francia, Alemania o Italia, los cuáles se basaban en la contribución previa de los trabajadores. Así, el nivel de cobertura era distinto en función de las aportaciones de cada trabajador, lo que dejaba sin protección a grandes sectores de la población. No obstante, estos países fueron complementando sus sistemas de protección con prestaciones asistenciales basadas en la comprobación de ingresos. Merece la pena destacar la tardía implantación de los servicios sociales en el caso español, debido a la pervivencia de la dictadura franquista.

Para enlazar la anterior clasificación con el tema concreto de la condicionalidad en la asistencia, hay que destacar la propia configuración del mercado laboral

---

<sup>3</sup> Lo que principalmente caracteriza a los sistemas de bienestar de los países del sur de Europa es el rol subsidiario del Estado respecto a la provisión de servicios sociales. Así, la responsabilidad del cuidado de las personas que viven en la pobreza ha recaído, sobre todo, en sus familias, mientras que la intervención del Estado ha quedado reducida a los casos en los que no existen redes sociales naturales (Pérez, 2005:195).

característico de cada régimen de bienestar. Así, los países socialdemócratas han sido capaces de combinar flexibilidad en la contratación para empleos de calidad con altos niveles de protección en el desempleo, lo que, unido a una gran oferta pública de empleo, ha favorecido que la ciudadanía prefiriera el empleo a la asistencia, hecho que hacía innecesario condicionar esta última (Pérez, 2005:87). Por otra parte, la precariedad laboral característica de los países liberales convierte los bajos salarios de los empleos, normalmente de baja cualificación, en retribuciones similares a las de la asistencia, lo que contribuye a explicar la creciente condicionalidad para su acceso. Por su parte, los países corporativistas han ido fraguando en los últimos años un mercado laboral dual, que separa a los que se encuentran dentro del mercado de trabajo cualificado y altamente protegido y los que quedan fuera de él (*outsiders*) (Pérez, 2005:88). Tradicionalmente, dada la generalizada calidad del empleo, los llamados *outsiders* no han sido tantos como para poner en riesgo la legitimidad de los programas de asistencia. Sin embargo, la tendencia creciente a la precarización del empleo podría llevar a un incremento de los condicionamientos laborales al cobro de las prestaciones.

En un intento por definir el término “activación”, Barbier establece que “*hay activación cuando se introduce una vinculación explícita (a menudo reglamentaria) entre la protección social y las políticas de empleo y del mercado de trabajo*” (Pérez, 2005:122). Originariamente, la activación no contemplaba la participación de aquellos colectivos que estaban muy alejados del mercado laboral, como ocurrió en la Suecia de los años cincuenta. En los años ochenta, y en medio de una crisis de empleo, los países europeos pensaron que las políticas de activación supondrían una buena medida para asimilar los niveles de cualificación de las personas desempleadas a las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, es en los años noventa, cuando el desempleo desciende y, por tanto, hay mayor disponibilidad de puestos de trabajo, cuando se produce la introducción de condicionamientos laborales al cobro de las prestaciones asistenciales (Pérez, 2005:309). Algunos autores consideran que este hecho supone un retroceso en el tratamiento de la pobreza respecto al logro constituido por los sistemas de protección en el siglo XX (Pérez, 2005:171). Según Torfing (1999), la aceptación del paradigma de la activación que sustituye a las provisiones pasivas tradicionales, supone un paso desde los derechos incondicionales (o con casi ninguna reserva), a la condicionalidad de unos llamados derechos sociales respecto al cumplimiento de ciertas obligaciones de orientación laboral. Pérez puntualiza: mientras en los países socialdemócratas el paradigma de la activación se concibe en su vertiente rehabilitadora o integradora (*activación-welfare*), el fin perseguido con la activación en un país como EE.UU. es, más bien, el de disuadir a los pobres de la vida en la asistencia, lo que se enmarca en una doble estrategia que pretende reducir el gasto social y promover la aceptación de trabajos precarios (*activación-workfare*) (2005:124,311).

El hecho de que los sistemas de protección de los diferentes países europeos converjan en el paradigma de la activación ha llevado a considerar que ésta

constituye una respuesta inevitable a los nuevos retos planteados en el escenario postindustrial (Pérez, 2005:169). De hecho, en los años setenta, Europa sufrió una importante recesión que hizo dudar de la capacidad del viejo modelo keynesiano para enfrentarse a nuevos desafíos, enumerados así por Amaia Inza: *“el envejecimiento de la población, el descenso de nacimientos, los cambios en los roles de género, la individualización, el cambio a una economía de servicio [y los consiguientes empleos precarios] y el incremento de la inmigración”* (2012:119).

Tal y como diagnostica Inza (2012:117), habiendo sido, este modelo de Estado, superado por los criterios neoliberales de subyugación social a la lógica económica del libre mercado, varias son las teorizaciones que recogen las distintas concepciones de Estado actuales. Según esta autora, se dan dos grandes planteamientos que, teniendo como base la misma prioridad productivista, así como la alusión inequívoca a la responsabilidad individual, distan en cuanto a la percepción de la potencialidad de la pobreza. Por un lado, el llamado “Estado schumpeteriano de *workfare*” o “Estado de competición” sostiene una *“visión negativa de la política social como obstructora de la productividad”* (Inza, 2012:117). Es por ello que su principal característica definitoria es la subordinación de la política social a las necesidades de un mercado de trabajo dependiente del contexto internacional globalizado, de manera que prime la competitividad de la economía nacional.

Por su parte, el “Estado social inversor”<sup>4</sup> acoge una cierta política social como medio preventivo para que la sociedad pueda hacerse responsable de sus problemas y, por tanto, sus defensores reservan al Estado una función capacitadora que permita aprovechar el potencial de la población en términos productivos. Para ello, el gasto en protección social denominado “pasivo” es reorientado para moldear una ciudadanía activa: *“El principio guía es la inversión en capital humano allí donde sea posible, más que la provisión directa de sustento económico”* (Giddens, 1999). La perspectiva del Estado social inversor valora la potencialidad de la pobreza y, de hecho, teme que un mal tratamiento de la misma pueda dificultar una oferta adecuada a las necesidades del mercado que, a fin de cuentas, es el eje incuestionable del orden social. Así pues, y al contrario de lo entendido desde posiciones neoliberales, las políticas sociales son percibidas, en este caso, como una inversión productiva, esencial para el crecimiento económico y, por consiguiente, para lo que se entiende como *desarrollo*. Además de esto, algunos autores referidos por Inza defienden de este paradigma, su *“visión menos optimista de la eficiencia de los mercados y (...) [su apuesta por los] mecanismos colectivos para la distribución a lo largo de la vida”* (2012:125).

Observamos que en las dos concepciones del nuevo modelo de Estado, se ha pasado de una estrategia de redistribución de beneficios para proteger al trabajo en los períodos de crisis del mercado a un escenario donde las provisiones son suministradas selectivamente con objeto de promover la participación de la fuerza

---

<sup>4</sup> El Estado social inversor es una propuesta formulada por Anthony Giddens, que a modo de “tercera vía”, desea representar la renovación de la socialdemocracia (Inza, 2006:126).



de trabajo, subrayando la responsabilidad individual, según la máxima “*apoyo público para la responsabilidad privada*” (Inza, 2014). Tal y como resume Inza, algunos autores perciben desde mediados de los años noventa, que “*la agencia social europea descansa sobre el reforzamiento de la política social como factor productivo*” (2012:124). Las tendencias observadas en Europa nos servirán, en el estudio de caso, para encuadrar y valorar la orientación que están tomando las políticas sociales de la CAPV.

### 2.4.3 INTERRELACIÓN ENTRE EL PARADIGMA DE ACTIVACIÓN Y LA CRIMINALIZACIÓN DE LA POBREZA

El modelo que adopta el paradigma de activación actual recuerda al que ya existía en los inicios de la Edad Moderna: un modelo basado en la combinación de formas de asistencia con formas de trabajo obligatorio. Y es que el mercado de trabajo libre que surgió entonces, en el que la fuerza de trabajo empezó a ser comercializada entre trabajadores y propietarios, vino acompañado de una situación de gran inestabilidad, donde períodos de empleo y desempleo se vivían de forma intermitente por parte de la población asalariada. De hecho, se piensa que las intervenciones asistenciales de por aquel entonces fueron concebidas con el objetivo de garantizar que las miserables condiciones de vida del conjunto de los desempleados no constituyeran una amenaza al orden establecido (Pérez, 2005:26). Por otra parte, se temía que la asistencia desincentivara a las personas a volver a trabajar cuando el mercado demandara mano de obra de nuevo. Es por ello, que estas primeras políticas públicas de protección ya distinguían a los *pobres merecedores* de los *no merecedores* según, en palabras de Castel (1997), las categorías de la “handicapología” o, lo que es lo mismo, su perfil de “pobres no capaces” o “pobres capaces”.

Según Pérez, la obligatoriedad del trabajo para el acceso a la asistencia social presentaba, ya en la sociedad industrial, varias potencialidades que, aún en la actualidad, sus defensores invocan en sus argumentaciones (2005:26). La Figura 7 las muestra a continuación:



**Figura 7: Potencialidades percibidas de la obligatoriedad del trabajo para los “pobres capaces” de la época industrial (Pérez, 2005:26).**

El primer aspecto, la disuasión, respondía, por aquel entonces, a la preocupación de las clases pudientes por garantizar que la asistencia social no supusiera para los “pobres capaces” una forma de subsistencia válida al margen del mercado de trabajo (Pérez, 2005:27).

En segundo lugar, la exigencia de trabajo a cambio de asistencia estaba ya legitimada en las sociedades industriales por su posible efecto rehabilitador, al poder *“reeducar al hombre en los valores del orden, la disciplina y la moralidad”* (Pérez, 2005:31). Pérez destaca que fue la ética protestante europea del siglo XVI la que llevó al trabajo a convertirse en la máxima expresión de la dignidad humana, mientras que una concepción similar fue adoptada por el espíritu liberal en los siglos XVIII y XIX (2005:32-33).

En cuanto a la noción de reciprocidad, ésta servía para legitimar el gasto destinado a los “pobres capaces” así como para recuperar el dinero que la sociedad invertía en su asistencia (Pérez, 2005:34).

El último concepto hace referencia al mecanismo regulador del mercado laboral y del conflicto social que suponía la asistencia a los “pobres capaces”. Esta función reguladora ha sido teorizada por varios autores que han detectado, a lo largo de la historia, una estrecha relación entre las diversas formas de asistencia y el funcionamiento del mercado de trabajo (Pérez, 2005:34). Resumiendo, podría decirse que en períodos de mayor desempleo se aumentaban las formas de asistencia con objeto de aplacar la amenaza al orden social, mientras que en épocas de mayor demanda de fuerza de trabajo, se aumentaban los requisitos para acceder a la asistencia, bajo un claro propósito disuasorio.

A continuación, y dado que las motivaciones de entonces parecen continuar vigentes en la era postindustrial, pasamos a buscar la relación que pueda haber entre la criminalización de la pobreza, entendida como culpabilización de los pobres de su propia situación y cada una de las potencialidades detectadas del paradigma de la activación.

En primer lugar, nos preguntamos sobre el propósito de la disuasión o, como ya se ha dicho, de intentar evitar con políticas de activación que los pobres queden al margen del mercado laboral. Podemos responder que, apelando a la responsabilidad individual y en detrimento de la responsabilidad colectiva característica de los primeros sistemas de protección social europeos, sí se culpabiliza a los pobres de su propia situación, en este caso, de no encontrarse dentro de los márgenes del mercado regulado. Se ignora la idea de responsabilidad social pública y se apuesta, sin embargo, por la “empleabilidad”, es decir, que las personas mejoren sus capacidades individuales. Incluso en momentos de desempleo generalizado, se siguen aplicando mecanismos condicionados de asistencia, como si la responsabilidad de encontrar o no empleo recayera únicamente en los propios individuos, sin reparar en la situación real de la economía. Así pues, la disuasión contiene, de entrada, elementos culpabilizadores de la pobreza.

El concepto de “rehabilitación” de la Edad Moderna puede traducirse, en la época actual, en un intento por reeducar a las personas pobres, inculcando en ellas ciertos valores desde una perspectiva moralista basada en la ética del trabajo. La pregunta en este caso es si se culpabiliza a los pobres de su propia situación, en este caso, de que no se ajusten a los valores asumidos como válidos, ya sean éstos el orden, la disciplina, el sacrificio, etc. Pensamos que actualmente, y a pesar de la influencia de las revoluciones libertarias de los años sesenta, también se asumen ciertos valores como válidos y se acusa a los pobres al margen del mercado laboral de no compartirlos, asignándoles estereotipos negativos como vagos, parásitos o incluso delincuentes, y manteniendo una perpetua desconfianza ante el cumplimiento de las condiciones para su acceso a la protección. En definitiva, creemos que el elemento rehabilitador también lleva consigo un cariz criminalizador.

La noción de reciprocidad o contrapartida hace preguntarnos si se culpabiliza a los pobres de su propia situación, en este caso de no encontrarse contribuyendo a la sociedad. La respuesta es que no sólo se culpa a los pobres de “no contribuir” sino que se presupone que no participar en el mercado laboral es lo mismo que no contribuir. Así, la contribución a la sociedad se mide únicamente si ésta se da como forma de empleo remunerado, despreciando cualquier otro tipo de aporte como los cuidados, los afectos, las actividades voluntarias, etc.

Por último, falta cuestionarnos sobre la relación entre la supuesta función reguladora del mercado laboral y el conflicto social y la criminalización de la pobreza. La pregunta sería si se culpabiliza a las personas pobres de su propia situación, en este caso, de no estar dentro del mercado laboral o de provocar el conflicto social. El enfoque aquí sí se da desde una comprensión estructural de las condiciones del mercado laboral, así como de la aceptación de la posibilidad de conflicto social dadas unas determinadas circunstancias. Así pues, la respuesta es que esta última potencialidad del paradigma de la activación no esconde ningún fundamento criminalizador de la pobreza.

En conclusión, observamos cómo tres de las cuatro argumentaciones tradicionalmente esgrimidas en defensa de las políticas de activación: su finalidad disuasoria, su potencial rehabilitador así como la lógica de la contrapartida a la colectividad, presentan conexiones con la criminalización de la pobreza.

### 3 TERCER BLOQUE: ESTRECHAMIENTO DE LA RED DE AUXILIO SOCIAL. EL CASO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LA CAPV

#### 3.1 INTRODUCCIÓN

Una vez se han puesto de manifiesto algunas prácticas políticas que, a nivel mundial, se han revelado como instrumentos de criminalización de la pobreza, este capítulo se centra en aterrizar alguna de las teorías anteriormente defendidas al caso concreto de la CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco), con el objetivo de contrastar la teoría analizada con la práctica percibida hoy en el territorio vasco y, en su caso, verificar la hipótesis planteada al inicio de la investigación.

El ensanchamiento de la captura penal, con el diferente trato en la administración de justicia entre clases sociales resulta, quizá, la manifestación más visible de lo que hemos considerado “criminalización de la pobreza”. Por otra parte, resultaría de interés analizar en qué términos se mueve el discurso político respecto a la pobreza y las personas en situación de pobreza, comparando las posturas defendidas en todo el espectro político. Sin embargo, se ha considerado que en el actual período de ofensiva neoliberal, las políticas de protección social, las cuáles dedican su esfuerzo al tratamiento de las personas sin recursos, esconden, de manera más subrepticia, la perspectiva de criminalización de la pobreza que aquí se quiere desentrañar. Es por ello, que dedicaremos este tercer bloque a analizar el modelo de protección social contra la pobreza implantado actualmente en el País Vasco, centrando nuestra atención en la cuestión de la activación laboral.

Al hilo de lo anterior, y antes de entrar a desarrollar este capítulo, resulta necesario matizar el significado que le es dado al concepto de “criminalización de la pobreza” en el ámbito estudiado, el de las políticas de protección social. Habiendo considerado una doble acepción para este término, tal y como se ha aclarado en el apartado 2.1.2, nos referimos aquí a la segunda acepción dada al mismo, más cercana a la idea de “culpabilización”, esto es, asignar responsabilidades individuales o culpar a las personas pobres de su propia situación de pobreza<sup>5</sup>.

El siguiente apartado (3.2) ofrece un breve repaso de la historia del sistema de protección social de la comunidad autónoma vasca. Después, el apartado 3.3 recoge el análisis crítico del discurso institucional sobre el paradigma de la activación en la política de garantía de ingresos de la CAPV. Por último, el apartado 3.4 presenta la triple conexión objeto de estudio –neoliberalismo, activación y criminalización de la pobreza–, en el ámbito vasco de las políticas sociales.

---

<sup>5</sup> Merece la pena recordar cómo realidades características de la pobreza, como es la situación de desempleo, han sido castigadas a través de distintas leyes del código penal español hasta hace no mucho tiempo. Un ejemplo es el caso de la Ley de Vagos de 1845, que tipificaba la vagancia como un delito, considerando vagos “aquellos que no tienen oficio o ejercicio, profesión, renta, sueldo, ocupación o medio lícito con que vivir” (Pérez, 2005:37).

## 3.2 BREVE HISTORIA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA CAPV

Para comenzar este apartado sobre el sistema de protección social de la CAPV, conviene recordar que el desarrollo de la seguridad social en el Estado español se produjo más tarde que en el resto de países europeos, al menos en lo que a la garantía de ingresos se refiere (Aguilar et al., 1995:31). La dictadura española, a pesar de su nueva orientación modernizadora de los años sesenta, carecía de un sistema de recaudación de impuestos que fuera capaz de financiar el Estado de bienestar. No fue hasta los años setenta, coincidiendo con la crisis del régimen franquista, cuando comenzó a reformarse el sistema de cotizaciones sociales con objeto de permitir una financiación razonable de la seguridad social (Aguilar et al., 1995:32).

La primera novedad en cuanto a las prestaciones de carácter asistencial tuvo lugar en 1990 con la creación de las pensiones no contributivas de la seguridad social, financiadas mediante impuestos. Por otro lado, en la misma década, el seguro de desempleo concedió un ingreso asistencial a aquellas personas desempleadas que hubieran agotado el período contributivo. A pesar de estos avances, los pobres *capaces* que nunca hubieran accedido al mercado laboral, que no hubieran cotizado lo suficiente o que hubiesen agotado las prestaciones a las que tenían derecho, quedaban sin protección alguna por parte del gobierno central (Pérez, 2005:22). Con esta diferenciación entre “pobres capaces” y “no capaces”, el Estado renunció a introducir un mecanismo de protección universal contra la pobreza.

En tales circunstancias, la atención a estas personas desamparadas a nivel nacional fue asumida por las Comunidades Autónomas, quienes, de forma desigual, fueron desarrollando los llamados programas de renta mínima de inserción. El Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) del País Vasco fue el primer dispositivo de renta mínima de inserción en implementarse, con unos niveles de cobertura y retribución económica comparativamente altos (Pérez, 2005:22).

El programa IMI, integrado en el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza<sup>6</sup>, consistía en una prestación económica que complementara los ingresos insuficientes de aquellos hogares en situación de necesidad. La prestación constituía un derecho de las personas que cumplieran los requisitos, es decir, no estaba en ningún caso supeditada a la disponibilidad presupuestaria. Por otro lado, uno de los requisitos para su obtención era la obligación de comprometerse a realizar aquellas contraprestaciones que hubieran sido establecidas en un Plan

---

<sup>6</sup> El Plan Integral de Lucha contra la Pobreza nació a raíz del impacto suscitado por un estudio sobre la pobreza en el País Vasco, realizado, en 1986, por el sociólogo Luis Sanzo (Sanzo, L. (1987). La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca. *Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco*). El objetivo fundamental del plan era poner freno a las consecuencias sobre la pobreza que la crisis económica de los años setenta y ochenta habían causado sobre la sociedad vasca (Uribarri, 2012:76). Para ello, éste integraba, además del programa de Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), el programa de Ayudas de Emergencia Social (AES) así como otras medidas de carácter sectorial diseñadas para incidir sobre los aspectos educativos, de salud, vivienda, etc. de las situaciones de marginación (Aguilar et al., 1995:214-215).

Individual de Inserción (Aguilar et al., 1995:214). Cabe añadir la existencia de ciertas conductas igualmente exigidas, tales como *“la aceptación de ofertas adecuadas de empleo, la prohibición de la mendicidad y la exigencia de diligencia para evitar el agravamiento de la situación”* (Aguilar et al., 1995:608). En cualquier caso, las personas inactivas sin posibilidades de inserción eran eximidas de toda obligación.

Tal y como señala Iñaki Uribarri, desde entonces, el modelo de lucha contra la pobreza no ha cambiado sustancialmente en Euskadi, a pesar de las sucesivas modificaciones legislativas efectuadas: Ley 2/1990, de 3 de mayo del Ingreso Mínimo de Inserción; Ley 12/1998, de 22 de mayo contra la Exclusión Social; Ley 10/2000, de 27 de diciembre de Carta de Derechos Sociales y Ley 18/2008, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social (2012:76).

La última novedad relevante tuvo lugar con motivo de que en enero de 2011 entrara en vigor el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, por el que se establecía el traspaso, desde el Servicio Público de Empleo Estatal a la comunidad autónoma vasca, de aquellas funciones y servicios relacionados con la ejecución de la legislación laboral, el empleo y la formación profesional para el empleo. Aprovechando esta asunción de las competencias en materia de políticas activas de empleo por parte del Gobierno Vasco, se decidió trasladar también la responsabilidad sobre la gestión de los programas de garantía de ingresos al nuevo Servicio Vasco de Empleo (Lanbide).

### 3.3 ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO SOBRE EL PARADIGMA DE LA ACTIVACIÓN EN LA POLÍTICA DE GARANTÍA DE INGRESOS DE LA CAPV

#### 3.3.1 CONSIDERACIONES INICIALES

Puesto que la principal motivación que justifica esta investigación es la contribuir al cambio del marco conceptual que sirva como recurso para la transformación social, el presente apartado se aprovecha del valor que para ello ofrece el Análisis Crítico del Discurso. Y es que el análisis *crítico* del discurso permite explorar las relaciones existentes, y a menudo opacas, entre las prácticas discursivas y las estructuras sociales, poniendo de manifiesto cómo estas estructuras son configuradas por las relaciones de poder (Fairclough, 2008:174). Así pues, desvelar las motivaciones que alientan ciertas prácticas discursivas resultará decisivo para entender, primero, y cambiar, después, nuestros marcos conceptuales.

El análisis de discurso sobre el paradigma de la activación en la política de garantía de ingresos de la CAPV que aquí se presenta integra una mirada crítica que ayude a problematizar el poder, el cual consideramos sujeto indirecto de la práctica discursiva estudiada. El objetivo último es evidenciar que el discurso contribuye a la reproducción del poder y la desigualdad. Así pues, este apartado no

ofrece un análisis meramente descriptivo sino que pretende integrar las perspectivas social y política.

En primer lugar, el apartado 3.3.2 presenta el corpus analizado, incluyendo algunas características transversales a todo el texto. A continuación, el apartado 3.3.3 sintetiza las ideas fuerza del discurso, examinando bajo qué modelo interpretativo son formuladas. Por último, el apartado 3.3.4 ofrece una serie de argumentos contra-hegemónicos que sirven para cuestionar la neutralidad del discurso analizado y poner en evidencia su propensión al mantenimiento de las relaciones de poder, desvelando el recurso recurrente a la criminalización de la pobreza.

### 3.3.2 PRESENTACIÓN DEL CORPUS ANALIZADO

El documento analizado en este apartado surge a raíz del proceso de cambio del antiguo Sistema Vasco de Garantías de Ingresos, cuya responsabilidad en la gestión de los dispositivos de garantía de ingresos fue trasladada, como ya se ha dicho, desde los departamentos municipales y forales de Servicios Sociales al, por aquel entonces, recién formado Servicio Vasco de Empleo. Concretamente, el documento es un informe elaborado por el Centro de Documentación y Estudios SIIS de la Fundación Eguía-Careaga y publicado, en septiembre de 2011, bajo el nombre de “Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV”.

Tal y como se desprende en el apartado anterior (3.2), el empleo como contrapartida para el acceso a las prestaciones sociales ha acompañado al sistema vasco de protección social desde su origen. Sin embargo, el propio informe reconoce que la transformación organizativa llevada a cabo en 2011, trae también consigo una cierta transformación conceptual, la cual enfatiza la importancia de la centralidad del empleo como herramienta para la inclusión social, coincidiendo con el cambio de orientación de las políticas sociales que ya venía dándose en otros países europeos (Eguía-Careaga, 2011). Es por ello que hemos creído oportuno utilizar este informe como texto base sobre el que escrutar las motivaciones que promueven el paradigma de la activación en las políticas vascas de garantía de ingresos.

El objetivo del informe, manifestado como tal por las personas autoras del mismo, es el de *“proponer una serie de líneas de reflexión, de carácter teórico, sobre la aplicación del concepto de activación a la gestión de las políticas de garantías de ingresos y de empleo, que sirva de marco conceptual y filosófico al modelo de intervención de Lanbide”* (Eguía-Careaga, 2011). Del entrecomillado extraído se desprende que el texto se dirige a los y las trabajadoras del Servicio Público de Empleo Lanbide, con objeto de proponer un marco conceptual y filosófico al modelo de intervención a aplicar. Sin embargo, sí se puede adivinar un desarrollo orientado a convencer a posibles receptores secundarios.

Se trata de un discurso escrito cuyo género textual es de tipo informativo. La autoría pública del informe es del Centro de Documentación y Estudios SIIS de la Fundación Eguía-Careaga, sin aclarar los nombres de las personas contribuyentes o responsables del mismo.

El informe se divide en tres secciones: la primera sección se ofrece a modo de introducción, justificando la motivación del mismo así como explicando algunos elementos conceptuales básicos.

La segunda sección describe someramente las políticas de activación introducidas en los países del entorno desde la década de los ochenta, especificando sus características básicas de acuerdo a los modelos identificados en la literatura. En relación con la consideración que el concepto de activación ha tenido históricamente en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, el informe evalúa hasta qué punto se puede hablar de una ruptura con el enfoque tradicional. Por último, este bloque incluye el resumen de algunas críticas al paradigma de la activación encontradas en la literatura.

La tercera y última sección establece los elementos conceptuales básicos que, según defienden, deberían sustentar las políticas de activación en la CAPV; define, después, lo que consideran las características básicas de un modelo inclusivo de activación y, por último, propone algunas herramientas a tener en cuenta.

Debido a que lo que aquí se pretende estudiar es la postura política que defiende el énfasis en la activación laboral en el ámbito de la garantía de ingresos y la inclusión, para descubrir si esconde un enfoque de criminalización de la pobreza, hemos decidido centrar el análisis del discurso en un apartado de la tercera sección del informe, el cual establece el marco conceptual y filosófico del nuevo modelo. Nos referimos al apartado 3.1 del documento, titulado “Elementos conceptuales básicos para la definición de un nuevo modelo: la inclusión activa como derecho y como deber de las personas sin ingresos en situación de desempleo”, e incluido como anexo de este trabajo en el capítulo 6. En las páginas que vienen a continuación dedicadas al apartado 3.3.3, cada vez que se haga referencia al texto seleccionado, se indicará mediante la letra T seguida de la página que corresponda. Tanto el capítulo concreto analizado como el resto del informe escogen sus argumentos desde el prisma de la filosofía moral y política, dejando a un lado cuestiones como la efectividad o la adecuación técnica del modelo defendido. La misma aproximación para el análisis es, pues, seguida por nosotros.

### 3.3.3 EL DISCURSO DEL SIIS SOBRE LA ACTIVACIÓN

En primer lugar, llama la atención que en las líneas introductorias del discurso del SIIS sobre la activación, las personas autoras del documento dejen premeditadamente fuera del debate la cuestión misma de la pertinencia del paradigma de la activación, centrando éste en la elección de los componentes básicos de un modelo concreto de activación que se configure mediante



concepciones teóricas éticamente justificables. Lo que apuntan como justificación no es un argumento ético ni filosófico, sino el hecho de que *“los países europeos han llevado a cabo plasmaciones diversas del nuevo paradigma activador”* (T72), pasando a continuación a centrar la atención del debate en el *“ambivalente entendimiento del nuevo paradigma de la activación -que oscila entre la potenciación de los principios regulativos y de solidaridad, y la introducción de una mayor individualización y remercantilización del bienestar humano-”* (T72). Con la sola justificación de que los países europeos acogen el nuevo paradigma y poniendo, en su lugar, la configuración del modelo ideal como centro del debate, el SIIS acota el ámbito de discusión a aquel que no cuestiona el principio de condicionalidad de ciudadanía basado en el empleo.

Por si quedase alguna duda de la conveniencia de partir de dicha base incuestionable, el SIIS asimila los “modelos de activación” con los “modelos de *inclusión activa*”, lo que, dado el valor que representa la noción de “inclusión”, contribuye a la construcción positiva de la percepción simbólica del término “activación”. Es destacable, además, la buena estimación que por sí misma adquiere la palabra “activa/o” y todas aquellas de su misma raíz.

Unido directamente a lo anterior, es importante remarcar que a excepción de un fragmento, situado casi al final del texto analizado, no se hace mención especial a la cuestión de la propia “inclusión social”. Es llamativo que a lo largo de las diez páginas se defiendan ideas como la centralidad del empleo, la reciprocidad, la legitimación ciudadana, la reducción del gasto público o el apoyo de los expertos, pero no es hasta la antepenúltima página donde se desarrolla, en forma de apartado, lo que han llamado *“principio de inclusión social”* (T79).

### 3.3.3.1 EXTENSIÓN DEL PROPIO PARADIGMA

Después de haber dado por ineludible la aceptación del paradigma de la activación, el texto alude a las voces críticas para comenzar a justificar las razones concretas de su defensa. Siguiendo con el argumento de las líneas introductorias y aceptando, esta vez, que no constituye el argumento determinante, el SIIS apunta a *“la extensión cuasi universal del paradigma y a su aceptación en todos los países de nuestro entorno, incluso en los que vienen desarrollando políticas sociales más progresistas”* (T73). A pesar de que el propio SIIS reconoce que el argumento no es central, en cualquier caso tampoco constituye un argumento filosófico o moral; sin embargo, es esgrimido por su utilidad práctica a la hora de obtener mayor aceptación social.

### 3.3.3.2 IMPORTANCIA DEL EMPLEO REMUNERADO

El SIIS comienza su lista de argumentos determinantes apelando a la importancia del empleo remunerado como *“mecanismo esencial de inclusión social, de*

realización personal y de protección contra la pobreza” (T73). En este punto es destacable que tal afirmación es sostenida incluso con el reconocimiento de las “actuales circunstancias de precarización del mercado de trabajo” (T73). Mantienen la misma concepción superlativa del empleo defensores del Estado social inversor (apartado 2.4.2) como Jenson y Saint-Martin, quienes opinan que “el trabajo es la ruta para la maximización del bienestar del individuo y que el bienestar de la sociedad y la cohesión social depende de esa actividad” (Inza, 2012:125).

El SIIS cita a Pérez, la cual destaca “la potencialidad del empleo como factor de integración social (...) [en] la lucha contra la exclusión” (T73) y admite que “frecuentemente ayuda a mejorar las condiciones de vida en términos económicos, de acceso a la protección social y en la promoción de procesos de integración social” (T73-74). Basándose en estos datos, el SIIS defiende que toda política de inclusión social debe tener como objetivo primordial el ofrecer, a las personas desempleadas o con empleos poco remunerados, las herramientas necesarias para la mejora de su empleabilidad. Así, el SIIS asume una concepción simplificada de la realidad social en la que se da por válido el esquema de mercantilización de la vida, donde sólo el trabajo remunerado puede proporcionar a la ciudadanía recursos económicos y derecho a la protección social. De la misma manera, es simplificado el enfoque de la mejora de la empleabilidad de las personas, el cual traslada la responsabilidad al plano individual. Esta concepción reduccionista del término “empleabilidad” alienta un escenario en el que empleos poco remunerados son intercambiados entre distintas personas trabajadoras según algunas de ellas ascienden en el sistema de estratificación social, mientras la existencia de tales puestos de trabajo precarios sigue estando garantizada en el mercado laboral, demandando mano de obra barata. La perspectiva que aboga por la “mejora de la empleabilidad de las personas” o “el desarrollo del capital humano” (T79) es propia de los adeptos de la “tercera vía”, que proponen el citado capital humano “como mejor respuesta a la desindustrialización, demanda de servicios y la emergencia de la economía del conocimiento” (Inza, 2012:125).

Si bien, más adelante, el SIIS dice entender la “empleabilidad” en una perspectiva amplia (T75), este apartado dedicado al empleo le quita el sentido amplio que se le habría atribuido y limita la concepción del término a aquella pensada como característica de las personas, la adecuación de las habilidades individuales a las necesidades del mercado de trabajo, sin atender ni incidir en la situación concreta del propio mercado de trabajo. De hecho, el olvido respecto a la grave situación de éste se manifiesta una vez más en el texto analizado cuando se reconoce la existencia de personas con empleo y, por tanto, integradas en el mercado laboral, pero que no cuentan con recursos económicos suficientes, y se propone como solución una transferencia de renta que complemente esos ingresos escasos, de manera que puedan cubrir sus necesidades básicas (T79). Este tipo de propuestas se enmarcan en las políticas sociales del Estado inversor, las cuales operan como un factor productivo, de cara a lograr una mayor competitividad del mercado de trabajo (Inza, 2012:123).

Por otra parte, al final del documento analizado, se reconoce que si bien el empleo remunerado tiene una función sobresaliente de inclusión social, ésta *“puede alcanzarse desde muy diversos ámbitos vitales, y no sólo desde la inclusión laboral”* (T79-80). El texto resulta un tanto confuso, ya que, a continuación se insiste en que *“el acceso al empleo ordinario resulta (...) un requisito fundamental, para las personas en edad laboral, para el acceso a una situación de inclusión social plena”* (T80). Por un lado, se reconoce la multicausalidad de la inclusión pero, por otro, parece que este reconocimiento es tal sólo a medias, al establecer que *sólo en “algunos casos la inserción laboral ha de supeditarse a la consecución de otros objetivos prioritarios en términos de salud, relaciones personales o funcionamiento social”* (T80). A partir de este reconocimiento ambiguo de la multicausalidad de la inclusión, el SIIS dice abrir la puerta al planteamiento de procesos de inserción ligados a las actividades socialmente útiles, y no sólo al empleo remunerado. Esta idea resulta interesante y, en cierta forma, rompedora. Sin embargo, no se hace mayor alusión a este tema a lo largo del documento analizado. Si buscamos qué se dice al respecto en el resto del informe completo, podemos comprobar que el empleo remunerado sigue siendo considerado como el objetivo fundamental, mientras que sólo para *algunas personas* podría resultar *“más eficaz y más justo (...) [que su contribución] se traduzca en la participación en programas de formación, de rehabilitación psicosocial y/o de adquisición de unas capacidades relacionales y laborales básicas”* (Eguía-Careaga, 2011:119).

### 3.3.3.3 NECESIDAD DE LA RECIPROCIDAD

El argumento de reciprocidad es el que adquiere mayor relevancia si atendemos a la cantidad de espacio reservado para su defensa. Citando a White, el SIIS señala que *“el derecho a la garantía de ingresos se basa en una interpretación en clave ética de la autonomía individual, en virtud de la cual las personas no deben, si pueden evitarlo, constituirse en una carga para sus conciudadanos, lo que supondría una forma de explotación”* (T74). El hecho de llegar a hablar de explotación parece querer causar impacto en el mensaje; sin duda, resulta paradójico que se hable en esos términos sobre el sector de la población, los perceptores usuales de las rentas de garantía de ingresos, que más frecuentemente acaba siendo explotado. El informe sigue así: *“por las mismas razones, no deben rehuir, si pueden realizarlo, el esfuerzo que otros realizan para el sostenimiento de la comunidad y deben contribuir razonablemente, en la medida de sus posibilidades, a la construcción del bien común”* (T74). En un tono similar, el SIIS pasa a citar textualmente a Marshall: *“si se invoca la ciudadanía para la defensa de los derechos, los correspondientes deberes de ciudadanía no pueden ser ignorados”* (T74). Tales mensajes emanan de la lógica de los derechos y de las responsabilidades que, al igual que hemos visto anteriormente con otras cuestiones, coincide con los principios de la “tercera vía” de Giddens. Éste, al contrario de lo que hacía la antigua socialdemocracia europea, ya no considera los derechos como exigencias incondicionales. En su Estado social inversor, la preminencia de los derechos es

socavada por una concepción de la vida en sociedad que podría resumirse con el lema propuesto por el propio Giddens: “Ningún derecho sin responsabilidad” (Inza, 2006:127).

En cuanto al discurso del SIIS, su tono se torna más áspero cuando se trata de defenderse de las críticas sobre el presunto carácter re-mercantilizador del paradigma de la activación. En ese momento, se viene a recordar que las “prestaciones de garantía de ingresos se conceden a las personas que acreditan tener necesidad de ellas” para, a continuación, apuntar que “parece obvio que la opción individual por la inactividad no se corresponde estrictamente con una situación de necesidad” (T74). El párrafo concluye con la opinión, escrita en negrita, de que “las personas en situación de necesidad económica debido a su inactividad laboral deben poner los medios razonablemente necesarios para salir, si es posible, de esa situación” (T75). Observamos así como en la sección dedicada a defender la concepción de reciprocidad, el lenguaje utilizado resulta más duro, remitiendo a los deberes individuales y sin hacer mención a uno de los conceptos más aludidos del documento en su versión íntegra: el de la inclusión social.

En un intento de resumir los derechos sociales y obligaciones individuales que conforman la reciprocidad justa que defienden, llaman la atención varios aspectos. Por un lado, al mencionar el “doble derecho”, en el que a lo largo del informe original se hubo incluido el derecho a recibir apoyos para la inserción social y laboral así como el derecho a la percepción de una renta mínima adecuada, no se hace, en este apartado, alusión directa a este segundo aspecto más que para resaltar la importancia del primero: “Se trata pues del ejercicio de un derecho individual -distinto del derecho a la prestación económica- y del consiguiente compromiso institucional en el sentido de ofrecer esos apoyos para la empleabilidad, entendida esta última en una perspectiva amplia”. A continuación, el texto insiste en la idea de que el “doble derecho” no se limita a la provisión de una prestación económica, y se atreve a afirmar que ésta “en ningún caso garantiza por sí sola la inclusión social” (T75). Vemos cómo una de las pocas ocasiones en las que se menta la “inclusión social” en el texto analizado es para asegurar que la prestación económica no es garante de la misma. Tanto esto último como el hecho de no proclamar la renta mínima como derecho, consiguen despojar de valor a la propia prestación económica, al tiempo que acaba situando el debate en torno a las obligaciones o los derechos que sirven al cumplimiento de tales obligaciones (apoyos para la empleabilidad).

Al hilo de la mención de estos derechos concebidos para el cumplimiento de las obligaciones, merece la pena reflexionar sobre la noción de “doble derecho” antes de pasar al siguiente punto. La idea del “doble derecho” resulta tramposa por cuanto los derechos pueden ser ejercidos o no, pero si las acciones a las que se refieren son coercitivas, éstos dejan de ser derechos y se convierten en obligaciones. Llamar derecho a la obligación de mejorar la llamada empleabilidad de la persona, bien sea con la realización de un cursillo, bien con la celebración de entrevistas o el uso de otro tipo de herramientas, es querer disfrazar la realidad. A menos que la aceptación de tales mecanismos de adaptación de las habilidades personales a las

necesidades del mercado laboral sea voluntaria, no puede hablarse de derecho como tal.

Pasando a la cuestión de las obligaciones individuales contraídas, el párrafo coincide con la idea planteada en otras secciones del informe completo, al considerar legítimo requerir a la persona desempleada *“una contribución productiva para el adecuado funcionamiento de la sociedad”*. De hecho, el texto aclara: *“no es un pago por los servicios recibidos, ni la devolución de una deuda, sino una contribución al funcionamiento de la sociedad”* (T75). Pareciera que la conjunción de ambas sentencias estuviera escondiendo otra verdad. Y es que la exigencia de una contribución productiva no puede entenderse si no es como contraprestación o pago de los servicios prestados, ya que si se quiere pensar en contribuciones al funcionamiento de la sociedad, se deberían admitir las muy diferentes formas de aportación al bien común, no necesariamente ligadas al mercado laboral.

Por otra parte, a aquello que la sociedad está legitimada a pedir a las personas perceptoras de prestaciones, el SIIS añade: *“un esfuerzo personal para salir de la situación de necesidad en la que se encuentran”* (T75). En esta exigencia se vislumbra no tanto la necesidad de una contribución al bien común en pro de la aludida reciprocidad, sino más bien cierto matiz moralista así como la asunción de responsabilidades individuales en las situaciones de exclusión.

Llama la atención que se hable sobre la cuestión de la exclusión cuando se trata de defender la exigencia de que las personas perceptoras realicen una contribución al funcionamiento de la sociedad, esto es, a la hora de establecer obligaciones individuales, y se afirme, citando a Gorz, que *“la exención de este deber de contribución es por el contrario fuente de exclusión”* (T76). Por otro lado, más adelante, sí se contempla la posibilidad de que estas personas puedan *“renunciar al derecho a la recepción de unos apoyos determinados”* (T76), sin alertar en este caso de lo que esto podría significar en términos de exclusión.

Por último, es únicamente para defender el paradigma de la activación, para lo que el SIIS hace alusión directa a las *“propias personas afectadas”*. La única vez que se les trata como agentes con voz propia es cuando se muestran a favor de lo que el informe defiende: *“La justificación del modelo de inclusión activa en términos de ampliación de derechos sociales se justifica también desde el punto de vista de las preferencias de las propias personas afectadas, que demandan preferentemente, frente al derecho a una prestación económica incondicional, apoyos para acceder a un empleo”* (T76). Además, no parece que se le dé especial valor a esta opinión, puesto que no se muestra referenciada para posibilitar su comprobación o poder profundizar en el tema.

Hemos visto como, en términos generales, el apartado dedicado a la reciprocidad pone el acento en las responsabilidades individuales y deja de lado tanto los derechos, como la propia inclusión social. A pesar de ello, el lenguaje que utiliza

incluye el término de “reciprocidad justa”. Esta noción es también apuntada al final del documento analizado, para hacer alusión a la responsabilidad no solo de “*la Administración (...) [sino] también de las empresas y de la sociedad civil, (...) [de] garantizar un mercado de trabajo inclusivo, unas relaciones laborales justas (...) y unos servicios de apoyo individualizados y de calidad*” (T80). Puesto que todas estas condiciones no están incluidas a nivel contractual en los llamados convenios de inclusión, no puede decirse que las buenas intenciones puedan esperar corresponderse con la realidad, sobre todo, teniendo en cuenta la precariedad existente en el mercado. De hecho, parece poco probable que las empresas se impliquen en establecer relaciones laborales justas en un contexto de máxima competitividad y continua desregulación. Todo parece indicar que la pretendida igualdad de oportunidades que promete la llamada “reciprocidad justa” está destinada a quedar en papel mojado.

En cualquier caso, más allá de la duda que plantea la posibilidad de dicha “reciprocidad justa”, es oportuno destacar que el discurso del SIIS no hace alusión a la “igualdad”, pero sí pone en valor “*garantizar la igualdad de oportunidades*” (T81). De nuevo, el discurso del SIIS coincide con los posicionamientos de la “tercera vía”, que ve con buenos ojos las reformas que permitan condicionar legítimamente las provisiones de bienestar al comportamiento individual, acotando la actuación del Estado a una “redistribución de posibilidades”.

(...) la redistribución no debe desaparecer del programa de la socialdemocracia. Pero el debate reciente entre socialdemócratas ha dirigido el énfasis, bastante razonablemente, hacia la "redistribución de posibilidades". El cultivo del potencial humano debería reemplazar en cuanto fuera posible a la redistribución "tras los hechos" (Giddens, 1999).

#### 3.3.3.4 REDUCCIÓN DEL GASTO PASIVO

El SIIS destaca como objetivo fundamental la optimización del gasto público. A pesar de que no resulta sencillo enmarcar este argumento como uno de tinte filosófico o moral, el SIIS lo suma al debate:

El paso de la percepción de prestaciones económicas financiadas por los presupuestos públicos a la percepción de un salario financiado por una empresa pública o privada, además de generar retornos para la administración en forma de cotizaciones e impuestos sobre la renta, tiene la virtud fundamental de liberar los recursos económicos públicos que previamente se destinaban a la prestación (T76).

Podemos observar el valor negativo que se le da a las prestaciones económicas en tanto en cuanto destinar menos recursos económicos a éstas, recibe el nombre de “liberar” los recursos económicos. Si se pueden *liberar* es que su destino actual significa una carga.

El modelo interpretativo que sustenta esta visión es aquel que valora todo intercambio monetario que se produzca dentro del mercado laboral y, sin embargo rechaza lo que se ha dado en llamar “gasto pasivo”, es decir, proveer de recursos

económicos a las personas al margen del mercado laboral. El rechazo al “gasto pasivo” pertenece a la teoría del progreso, propia del discurso neoliberal.

El SIIS continúa su argumentación: *“Ciertamente, esa liberación de recursos podría posteriormente utilizarse para reducir el nivel de gasto público (...) o, por el contrario, ser destinadas a otros ámbitos de las políticas sociales”* (T76-77). Este respaldo a reservar recursos públicos a otras políticas sociales se puede entender como una defensa del llamado “gasto activo”, que también caracteriza al discurso giddensiano, y que incluye las transferencias destinadas a implantar *“incentivos de trabajo, beneficios impositivos y otras medidas diseñadas para ofrecer apoyo público a la responsabilidad privada”* (Inza, 2014:58).

### 3.3.3.5 LA LEGITIMACIÓN CIUDADANA

El SIIS pone sobre la mesa la legitimación ciudadana y para ello se sirve de la opinión Bennet y Cooke, quienes remarcan la importancia de unos altos niveles de apoyo popular para garantizar la viabilidad del Estado de Bienestar. Según ellos, el nivel de apoyo se basará en la percepción social de las políticas sociales, que valore que estas sean justas y equilibradas. El SIIS parece coincidir en que *“un sistema que reclama de los beneficiarios de las ayudas sociales una contribución por la ayuda recibida atraería a todas aquellas personas que valoran la reciprocidad y el mérito, y podría incrementar los niveles de apoyo social a este tipo de medidas”* (T77).

Se hace referencia a la necesaria legitimación ciudadana para mantener un Estado de Bienestar que, por otra parte, ya se encuentra en constante desintegración y no por falta de legitimación popular, precisamente. En referencia a esta última, lo que el SIIS obvia es el poder de las instituciones sociales a la hora de forjar la percepción de la sociedad de las políticas de protección social. El texto alude a las personas que valoran el mérito, algo bastante común en las sociedades capitalistas actuales. Desde una perspectiva crítica del conflicto no podría ignorarse que el desarrollo histórico de las actuales instituciones sociales moldea los comportamientos y las relaciones sociales, forja su propia hegemonía cultural. Desde esta perspectiva, se podría intuir que se está utilizando el consentimiento construido desde el poder para realimentar estas mismas relaciones de poder.

Por el contrario, el modelo interpretativo subyacente en el discurso del SIIS es el funcionalista sistémico, el cual cree en la necesidad de un proceso continuo de legitimación que mantenga el consenso en torno a las normas y principales valores de la sociedad, de manera que se garantice su buen funcionamiento. Estas normas y valores justifican las desigualdades existentes, las cuales son reivindicadas como necesarias para la salud y la supervivencia de la sociedad. Esta concepción impide que los que reciben menos recompensas supongan una amenaza al sistema (Kerbo, 2004:84). Así, cuando el SIIS reproduce, sin la menor crítica o reflexión, los resultados de las encuestas que dicen que el 88% de la población vasca piensa que

se deberían eliminar las ayudas sociales a quienes rechacen un trabajo o falten a los cursos de formación (T77), se está retratando dentro del paradigma no crítico del orden, es decir, no critica al *statu quo* y, a su vez, subraya el orden como modelo de sociedad.

### 3.3.3.6 EL APOYO DE LOS PROFESIONALES

Como último argumento en defensa del paradigma de activación en el marco de las políticas públicas de protección social, el SIIS destaca su apoyo por parte de la mayoría de los profesionales del ámbito de los Servicios Sociales que participaron, en 2010, en un panel de expertos. Una de las principales razones argumentadas por los propios expertos y subrayada por el SIIS, venía dada por el “*impulso a la activación de los perceptores de las prestaciones de garantía de ingresos*” (T78). Se pone aquí el acento en las teorías de la elección racional, las cuáles, en este contexto, tienden a asociar la percepción de las ayudas a la holgazanería. A este respecto cabe añadir que fueron las dudas sobre el fraude lo que dio lugar al traspaso de la gestión de la RGI al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide. Observamos, de nuevo, que el discurso del SIIS se circunscribe en el paradigma no crítico del orden, cuya lógica sugiere que la naturaleza humana es básicamente egoísta.

### 3.3.4 DIÁLOGO CON VOCES CONTRAHEGEMÓNICAS

Con objeto de dar voz a las propias personas protagonistas de las medidas que aquí se analizan, hemos conversado con integrantes de Berri-Otxoak<sup>7</sup>, una plataforma barakaldesa de afectados y afectadas por la pobreza que lucha contra la exclusión social.

Además de ofrecer un espacio a este colectivo de manera que pueda expresar su punto de vista respecto a una cuestión que le afecta directamente, la intención de hacerlo en este apartado de análisis crítico del discurso, es precisamente la de contraponer argumentos al discurso institucional, con el objetivo de cuestionar la ideología dominante, asumida ya como “sentido común”. Concretamente, y de cara a los objetivos planteados en la investigación, cuestionar el sentido común nos puede servir para desentrañar la criminalización de la pobreza que esconden las políticas de activación.

La entrevista realizada al colectivo Berri-Otxoak tenía una estructura flexible: a partir de una lista de temas que servía como guía, cada una de las tres personas consultadas iba exponiendo sus visiones de forma espontánea. A continuación, se irán presentando algunas de las opiniones emitidas, hiladas según su relación con

---

<sup>7</sup> Las actividades del grupo se centran en la atención a las personas empobrecidas para ofrecerles información y asesoramiento sobre las percepciones a las que tienen derecho, así como en las acciones de denuncia y movilización social, para exigir mejoras en la gestión de los servicios sociales y propugnar el cambio social radical. Página web: [http://www.nodo50.org/berri\\_otxoak/](http://www.nodo50.org/berri_otxoak/)



algunos de los temas desarrollados en el apartado anterior y otros que pudieran resultar de provecho en el contexto de este trabajo. Lamentablemente, algunos fragmentos no han podido ser transcritos debido a la mala calidad del audio recuperado. Por otra parte, hay que tener en cuenta el hecho de que la improvisación e informalidad del lenguaje hablado dificultan un discurso bien armado y no cuentan con las ventajas de la reflexión y reestructuración que posibilita la forma escrita. A pesar de ello, la conversación resultó de franco interés.

Uno de los primeros temas tratados fue el relativo a la centralidad del empleo como herramienta de inclusión social. A este respecto, Berri-Otxoak aludía en primera instancia a los trabajadores pobres, y es que, según ellos y haciendo referencia a la llamada Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo, casi un 40% de las personas que cobran prestaciones tiene empleo. Esta situación pone en evidencia que toda esta gente, a pesar de estar *laboralmente* insertada, porque tiene un empleo, no está completamente insertada en el plano *social*:

(...) **sigue siendo pobre porque carece de recursos económicos suficientes** para poder subsistir. Entonces, nosotros ponemos el acento en ese otro lado, es decir, para incluir a la gente en la sociedad, tendrá que tener esos recursos, es decir, para su ocio, para el transporte...

(...) todos **esos ámbitos de relaciones sociales los pierdes porque no tienes recursos económicos**, o lo que tienes son tan escasos que los tienes que dedicar pues eso, a tu vivienda o a tus necesidades básicas.

Lo que están aumentando son los **niveles de pobreza de gente que tiene empleo**, la media de los sueldos de la gente que curra en el IKEA son de 450 euros, con 450 euros, ¿quién vive hoy en día?

Hay una **insistencia** en el tema del empleo, de buscar un **empleo como forma de inserción**, cuando realmente ahora mismo, con la desregulación del mercado laboral (...) **aun con trabajo** puedes llegar a estas cosas, has cumplido el trabajo (...) pero **tienes que volver ahí a pedir ayudas**.

Es curioso que antes sí es verdad que parecía que **para ser algo en la sociedad era necesario un empleo** y **ahora** realmente lo que **tienes que tener** es una **capacidad de consumo** y el ejemplo es que tú puedes tener un empleo (...) en el IKEA, puedes ganar, estar empleado y ser más pobre que las ratas. Quiero decir, que realmente **no puedes tener una vida autónoma con esos salarios**, es decir, para mantener tu casa, comer todos los días, una vida independiente.

Sigo trabajando en **precario**, sigo estando igual de **jodido**... pero mira, **insertado laboralmente estoy**.

Bajo una concepción gradual de la inclusión social, Berri-Otxoak denuncia la falta de recursos económicos también en situaciones de exclusión no severa:

Hay una imagen de la pobreza y la exclusión que tiene todo el mundo... dices, el marginado, el que pide a la salida de misa... la **mayoría** de la gente está **integrada socialmente**, lo que pasa es que está **falta de recursos económicos**.

Además de la “capacidad de exclusión” de los empleos precarios en cuanto a su provisión de recursos económicos suficientes para tener una vida digna, Berri-Otxoak se fija en que las propias condiciones de tales empleos pueden significar igualmente la exclusión social, si atendemos a nociones de status o dignidad en el trabajo:

Y después, como todo está focalizado en el empleo, parece que **cualquier empleo es válido**, da igual en qué **condiciones**, qué **salarios**, o sea (...) **derechos** laborales deficientes, entonces al final lo que tienes (...) a **coger cualquier cosa** y es ese argumento para recortar mucho más las condiciones laborales...

Al tema de las prestaciones le dimos la vuelta, es decir, dicen no, no, **es que la gente renuncia a su empleo**, el **objetivo** es la **empleabilidad**, digo, claro, es que hoy en día la gente tendría que tener un **curro digno** con un **salario digno**.

El **mercado laboral** cada vez está **peor** y encima todavía te **insisten** más en regularizar o en **contraprestaciones**, que sería todavía la cara más perversa del asunto, claro. Es decir, te voy a dar una esto a **cambio** de que si **trabajas gratis**. Que es una cosa bastante **grave**. Todavía más grave que ir al mercado laboral de cualquier manera, claro.

La supuesta centralidad del empleo como herramienta de inclusión social tampoco se corresponde con la realidad de las clases más acomodadas:

Y después está, por ejemplo, el tema de la inserción laboral a través del empleo, como si la Paris Hilton, según eso, que es una **rica heredera**, **no está insertada laboralmente**, porque no ha dado un palo al agua en su vida. O el **príncipe Felipe tampoco ha dado un palo al agua tampoco estaría insertado socialmente** y **nadie tiene esa percepción**. O sea los que tienen pasta, vivir muy bien. **El problema no es el empleo sino la falta o no de recursos económicos**.

En cualquier caso, Berri-Otxoak rechaza la percepción del empleo como única forma válida de trabajo:

Claro porque una cosa es el empleo y otra es el trabajo, **no valoran otro tipo de trabajos**. Oye yo puedo estar, imagínate, desde una asociación de **voluntarios** o yo qué sé cualquier otro tipo de **organización social**, y eso **no está valorado** como empleo, como trabajo. **No se introduce como contraprestación** ese trabajo que realmente está haciendo por la **sociedad**, para el **barrio** o para... **Se valora sólo cuando es el empleo...**

Lo que no cuestionan es el **tener que estar incluido dentro del sistema del mercado laboral**. Nosotros siempre hemos hecho esa **separación**: una cosa es hablar de empleo y otra cosa es hablar de trabajo. Hay mucha gente que **no tiene empleo pero que trabaja el triple** que otra gente que tiene empleo fijo. **Según ellos**, la **única salida** para estar **activo** y **sentirte realizado** es el **trabajo asalariado**. No **cuidar** a tu familia enferma, etc. **Si no cobras, no estás activo**.

Respecto a la mencionada reciprocidad, Berri-Otxoak desdeña esta concepción tal y como es explotada en la realidad:

El **planteamiento** desde el principio **falla**, porque supuestamente tienes unos **derechos** que **no se cumplen** pero **sí tienes unas obligaciones que tienes que cumplir**. Es como el trabajo, el trabajo dicen que es un derecho cuando realmente es una obligación, o sea tú no

tienes realmente derecho a trabajar... **No existe** de entrada **esa reciprocidad en la sociedad actual**, con el sistema que tenemos no existe.

Además, el colectivo denuncia la existente doble vara de medir con la que se regula:

Es curioso que se de ese **fenómeno** con las **rentas mínimas**, es decir, que con una pensión, inclusive de desempleo, nadie tiene esa concepción. Incluso pongamos el caso de una mujer viuda, que nunca ha cotizado....

Por eso ya te digo, es curioso que cuando hablas de estas cosas [**pensiones de viudedad**], todo el mundo ve con **buenos ojos**, (...) nadie le dice tienes que limpiar colegios...igual es una mujer que **no ha cotizado** en su santa vida. En ese **mismo baremo**, en esa misma filosofía, **podrían exigirle lo mismo**.

Mientras a un parado por ejemplo o a una **persona que cobra una prestación** se le **exige** una serie de cosas que tiene que **cumplir a rajatabla**, bueno a las **grandes corporaciones**, a las grandes empresas, estas cosas se pueden ir saltando, o sea **no se cumplen** las mismas...

De hecho, las personas entrevistadas dudan incluso que la teoría sobre el pleno empleo pueda ser llevada a la práctica, dado el sistema económico actual:

El **pleno empleo tampoco les conviene**, el nivel de parados les sirve para (...). El nivel de parados si es muy grande puede traer problemas sociales o políticos, pero mientras **se mantenga a un determinado nivel** equis **siempre viene bien**... No intentan solventarlo de ninguna de las dos formas, ni intentando que todo el mundo tenga lo mínimo para poder vivir dignamente ni tampoco para tener empleo, porque tampoco les conviene.

A santo de la reciprocidad, Berri-Otxoak vuelve a mencionar el tema de las contraprestaciones y el peligro que entraña su planteamiento:

El Gobierno Vasco ha implementado un proyecto piloto en primavera para el tema de las contraprestaciones y se ha encontrado que todo el mundo se le ha echado encima. Ponía el ejemplo de **Alemania**, la gente que cobra las **rentas mínimas** allí se dedican por ejemplo al **cuidado** de las **personas mayores**... Dices bueno, **eso tiene un nombre, auxiliares domiciliarias: un contrato**, que **cotiza** a la **seguridad social**, si te pones **enfermo** cobras tu **baja** por enfermedad, es decir, esto es un **puesto de trabajo**....

Entonces todo el mundo les ha criticado la orientación ideológica que lleva el tema de las contraprestaciones como la puesta en práctica: **hagas lo que hagas, detrás hay un empleo**. Salario, convenio colectivo, unos derechos... De esta otra manera, estás totalmente indefenso, estás en un limbo. Y sobre todo el tema de la filosofía que se lanza con el tema de las contraprestaciones, es decir, para mi subsidio he cotizado... O sea de mis impuestos, o de los impuestos de todo el mundo sale recursos para estas prestaciones.

A lo largo de la entrevista, aparecen alusiones constantes a la recriminación que perciben las personas receptoras de prestaciones sociales:

Todo el rollo de la **contraprestación parece** que es **porque no haces nada**, pero no haces nada **porque no quieres hacer**.

Relacionado con la cuestión de la reciprocidad está a menudo el tema del paternalismo o moralismo:

Y luego está eso, la filosofía de yo te doy y tú me tienes que dar algo a cambio, pero **si yo ya estoy contribuyendo eso a la mejora social**, pues ya sea en mi **entorno familiar**, o en mi entorno **social** o **vecinal** o en mi **barrio**... No hay nadie que pueda **cuestionarlo** o decirte **tiene que ser en estos parámetros**. Otra cosa es que me digas que me vas a ofrecer un empleo público de calidad y un sueldo digno, eso no son las contraprestaciones.

En esta cuestión, Berri-Otxoak destaca que las situaciones más severas de paternalismo las soportan, principalmente, las mujeres:

Y luego está el tema de las mujeres, el mayor % de las personas que reciben prestaciones son mujeres y está el tema de **cuestionar cómo organizan su vida y sus relaciones sentimentales**. Es más, había en (...) un proyecto: iban a sus hogares... miran a ver cómo administraban su casa... ¿Pero vosotras qué os creéis? ¿Quién eres tú desde fuera para decirle a esa persona que tiene que hacer a, b o c? "No, te tienes que casar ahora, porque estás cobrando las ayudas". Hay una **presión**, sobre todo de cara al **cuestionamiento** de cara a las **mujeres**, que es una pasada. Ya no solo (...) cómo vives tu vida, cómo te organizas, cómo educas a tus hijos...

Aparte del caso concreto de las mujeres, el colectivo denuncia tal situación de paternalismo y reivindica la posición de sus miembros como sujetos activos:

Cuando hablamos de **precariedad** laboral, **sabemos de lo que hablamos**; cuando hablamos de **prestaciones**, **sabemos de lo que hablamos**; cuando hablamos de **Lanbide**, **sabemos de lo que hablamos**. Es decir, **lo vives en tus propias carnes**. Pero siempre eres **tratado** como **sujeto pasivo**. Siempre hay una orientadora que **te dice cómo tienes que organizar tu vida**. No, no, yo quiero **ser sujeto activo de mi vida**. No solo de mi vida personal sino de la vida social y, es más, quiero transformar esta sociedad porque sé que esto no es un problema individual.

En cuanto al tema de la legitimación social que encuentran las políticas de activación, Berri-Otxoak percibe que la información que recibe la sociedad es sesgada:

Realmente el 80% de la gente que cobra las prestaciones de Lanbide de ayudas de emergencia es gente que cobra una pensión o tiene un trabajo con un salario bajo. Pero la **percepción** que tiene la gente es que **todo el mundo que cobra las ayudas está desempleado**. Y a la vez que está desempleado **porque él quiere**, porque es un **vago**, porque es un **parásito**, porque **no quiere trabajar**.

Como no puedes hacer nada yo te voy a obligar a que lo hagas, a que contribuyas, (...) los datos que se lanzan a la opinión pública están distorsionados porque ya te digo, **el 80% de la gente que cobra la prestación** de las AES o las (...) de Lanbide es **gente que tiene empleo** (...). Entonces toda la **percepción** que tendría la gente respecto a las **prestaciones sociales** sería **diferente** si este **dato** se pusiera encima de la mesa, por ejemplo. Pero claro, todo el mundo dice, quien cobra una ayuda, no hace nada. Eso es **mentira**.

De un día para otro puedes estar teniendo una **vida normal** al de (...) **la vida te puede cambiar completamente**, un ERE y tal, y sigue **triunfando** esa **idea**, ¿no? de la **gente** que sigue **percibiendo ayudas** es gente pues que, pues eso, que **le falta algún hervor** o que es

gente de que tiene algún **problema de auto-organización** y tal y es una persona que ha podido tener una posición bastante normalita...

Una de las consecuencias de la información distorsionada que recibe la ciudadanía es el apoyo nulo a las movilizaciones y actos de denuncia relacionados con las políticas de asistencia:

Entonces claro, en la **sociedad** todos los **mensajes que se lanzan** (...) no la ves haciendo bandera en defensa de. En el caso de la educación o la sanidad, todo el mundo lo ve claro. En cambio en el caso de las **políticas sociales** todo el mundo **da por buenos los recortes** en un momento dado.

Al hilo de la legitimación social, un aspecto directamente relacionado que ya mencionáramos en el apartado 3.3.3.5 es el del poder de la hegemonía cultural:

**No se ve la protección social como un derecho** que yo tengo como ciudadana del mundo para **poder vivir** con cierta **dignidad**. Y el **Estado tiene que hacer esa cobertura**. Yo creo que esta **filosofía no está interiorizada** en la mayoría de las personas, **entonces** claro que **supone** un **estigma** llegar a esta situación. Pues te lo quieres quitar, esto es una cosa, una cosa provisional pero yo el derecho que tengo que tener es a un trabajo y entretanto estoy con las ayudas (...) Pero yo mi dignidad me da a que **tengo que trabajar para yo estar a gusto**. **Pues no. Todavía tenemos un proceso que pasar.**

Muchos de los mecanismos disuasorios o de rentabilización del trabajo utilizados en diferentes programas de activación se basan en la teoría de la elección racional, que asume que una persona beneficiaria de ayudas sociales no buscará un empleo si ya está cobrando unos ingresos asistenciales suficientes. A este planteamiento Berri-Otxoak le da la vuelta, destacando la importancia de la disponibilidad de empleos dignos, que no supusieran sumir a las personas en las “trampas de la precariedad”<sup>8</sup>:

Eso no se da porque **todo el mundo** es verdad que **quiere tener un trabajo** porque **cotizas** porque tienes unos **derechos** porque **socialmente está mejor visto** incluso. Pero nosotros sí que decimos, nosotros decimos que estas prestaciones (...) y que la gente las cobre, **si se hiciera bien**, se evitaran las suspensiones irregulares -92% suspensiones son irregulares- y todo eso, y **se aplicara una cuantía suficiente**, claro, **la gente renunciaría a los empleos precarios**.

Además de la mencionada defensa ante los empleos precarios, Berri-Otxoak también defiende el derecho a vivir libremente:

**Si quieres vivir con unas ayudas sociales** pues porque buscas equilibrio entre tu vida, entre tu economía y tal y puedes vivir con esas ayudas, pues por qué no lo vas a poder

<sup>8</sup> En analogía con la famosa “trampa de la pobreza”, que sitúa a las personas beneficiarias de las ayudas sociales a merced de las mismas y alejadas del mercado laboral, la “trampa de la precariedad” hace referencia a los altos costes de transacción para aquellas personas que deciden abandonar un subsidio, para buscar un empleo en el actual mercado de trabajo precario. Tal y como observa Standing, estos costes incluyen aquellos relacionados con la propia búsqueda de empleo, la necesidad de aprender nuevas rutinas laborales y acomodarse a las exigencias del nuevo empleo temporal, así como el tiempo que lleva pedir de nuevo el subsidio cuando se vuelva a la situación de desempleo (2013:87).

hacer. **El empleo no es lo que la persona debe hacer**, ¿no? Si mi vida va en función de poder vivir con 500 euros, yo elijo y puedo tener otra actividad, **puedo elegir estar en otro tipo de cosas que no tiene porqué ser un trabajo asalariado**. Yo parte del enfoque lo veo por ahí. La **elección de la persona**. Que dependas de tu vida, **sin estar condicionado por el mercado laboral**, por esto por lo otro.

Independientemente del mundo laboral, una elección de cada uno, **la que quiera complementarlo o quiera trabajar asalariadamente** porque su vida o **su manera de entenderlo va por ahí** pues bien pero, bueno, igual mi manera de entenderlo es otra y **no tengo por qué estar sometido ni obligado** a que el trabajo sea mi (...) ni mi dignidad.

Como ya se ha adelantado, el tema de la culpabilización estuvo presente a lo largo de todo el diálogo. Esto enlaza con el tema del paternalismo/moralismo, se podría decir que son dos caras de la misma moneda: cuando el paternalismo hace aparición, los juicios y la culpabilización emergen después. De hecho, a menudo, la propia sospecha y prejuicios son los que traen de la mano el consiguiente paternalismo:

Pensiones y subsidios por desempleo se perciben como un derecho (...), esto como sigue siendo una **renta mínima** de inserción, siempre ahí se **prejuzga** que tú has cometido algo que te da pie a que no te has incorporado laboralmente...

Tengo cita cada dos por tres con mi orientador laboral. Es curioso, todos los mensajes que te lanza, la **culpa** es tuya. O sea, como si el **problema** fuera **tuyo**. No, no, es que hay un paro de la hostia...

Entonces un poco ahí **detrás de todo eso** ya digo, yo cuando voy con la orientadora laboral, todo el engranaje, la formación de cara a la inserción y **todo es culpabilizarte**, o sea tooodo el rato, o sea, no te digo que te lo digan con comentarios despectivos... y todo el problema parece que es tuyo.

Berri-Otxoak se muestra consciente de que el problema reside en ignorar sistemáticamente las condiciones estructurales:

Y después es un rollo muy perverso porque, ya te digo, **todos los planes** te hacen ver que el **culpable** de tu situación eres tú o sea, (...) como estás **desempleado parece** que el problema **no es un problema estructural**, o de **cómo** está **organizada** la sociedad, las **condiciones laborales**, que ahora mismo lo que la gente percibe en Lanbide es que todo el mundo que cobra prestaciones en Lanbide es como un parado **parásito**, que un tercio, **casi un 40% de las personas que cobran prestaciones tiene empleo**.

El colectivo cree que la individualización de la responsabilidad está tan instalada en la sociedad, que la culpa es recibida, aceptada y asumida de forma muy sutil:

La **sutileza** es esa, el **enfoque** y las sutilezas que utilizan es esa. Lo peor, eso, es que tú sin ellos decírtelo directamente **asumas** que **tú** eres el **culpable**, en la medida que lo tengas **asumido** ya pues todo es **más fácil** en ese sentido **para ellos**.

La culpabilización recurrente llega a mayores cuando aparecen sensaciones como el fracaso y el estigma:

De hecho sí que es verdad que todo eso se transmite, y toda esa concepción es eso, que no es una renta mínima, entonces se supone que es como el último asidero, entonces tú ese

asidero te agarras a él, porque **TÚ** (pausa) **no has sabido valerte por ti mismo**. Bien para **buscarte un empleo**, para **tener una estabilidad personal, laboral, económica...**

El **fracaso** de tu proyecto vital porque claro, como estás (...) y tienes que depender de ellos (...) porque no has conseguido un empleo, porque el empleo que has conseguido tiene peores condiciones o no lo has querido mantener porque te han despedido entonces la **culpa** es tuya.

Porque al final el mensaje que se traslada es el del **fracaso**. Es decir, el éxito, cuando te toca la lotería o has triunfado en la vida sales en la portada del Hola. Pero esto, como lo vives como un **fracaso** y **se te proyecta socialmente que has fracasado** y te lo **recuerdan** y **ahondan** en ello, pues entonces claro (...). Nosotros cuando le decimos a la gente que tiene que denunciar sus situaciones, lo primero que te dicen es la **vergüenza**. De **hacer pública tu situación**, con lo que **ello va a conllevar**. Y lo **vives como vergüenza**.

A lo largo de la conversación, se hicieron algunas alusiones a lo que consideran son los verdaderos motivos de los programas de activación. En primer lugar, destacan la reducción del gasto público en prestaciones sociales, avalada por la legitimación de una ciudadanía manipulada con mensajes criminalizadores:

En el fondo todas estas visiones de la exigencia de **contraprestaciones**, la **criminalización** del **cobro** en las **prestaciones**, el tema del **Correo** cada día, el yihadista este que cobraba ayuda..., todo es un (...). Tú lo que quieres es **recortar las prestaciones sociales**, la manera de que la **sociedad asuma** esos recortes es **vinculando** a este tipo de situaciones de gente que no cumple...

En cuanto a los recursos utilizados en este tema, el colectivo observa nuevamente una sospechosa doble vara de medir:

Todo el tema del **control en torno a las prestaciones** (...) nueva unidad para controlar el tema del **fraude** en las prestaciones. Todos estos **recursos, no existen**, sin embargo, para **inspección del trabajo**, o para el tema del **fraude fiscal**. Porque en el fondo lo que quieres es laminar los derechos sociales... No deja de ser **irrisoria** la cantidad que se ha podido defraudar, en cambio con todo el (...) económico, que es **enorme**, no se hace nada.

Por otro lado, la reducción del gasto público también se haría notar por la vía posible de las contraprestaciones. Berri-Otxoak continuaba así su exposición, parcialmente reproducida supra:

Dices bueno, eso tiene un nombre, auxiliares domiciliarias: un contrato, que cotiza a la seguridad social, si te pones enfermo cobras tu baja por enfermedad, es decir, esto es un puesto de trabajo.... Al final, **lo que quieres es eliminar empleos del sector público**, o sea en ese rollo de **recortes, a ver si me lo hacen los que cobran una prestación**.

Finalmente, el colectivo entiende que las políticas de activación sirven para posibilitar la permanencia de un mercado laboral desregulado:

Y después (...) **eliminar los derechos laborales**. O sea, lo que **empuja a la gente** es a que **accepte cualquier empleo de cualquier manera**.

Terminamos este apartado de voces contrahegemónicas con una de las reivindicaciones fundamentales del colectivo Berri-Otxoak, que resume con

claridad la situación, y que entendemos debería ocupar el “sentido común” institucional.

Ahí estamos grupos como el nuestro que decimos no, no, queremos un **buen sistema público de protección social** justamente para evitar eso, para que la gente diga no, no, yo al IKEA por menos de 1200 euros no trabajo. Que el IKEA no es una empresa que esté en crisis precisamente.

### 3.4 LA TRIPLE CONEXIÓN: NEOLIBERALISMO-ACTIVACIÓN-CRIMINALIZACIÓN

Tras haber realizado el análisis crítico del discurso institucional de la CAPV sobre las políticas de garantía de ingresos y después de haber conocido la argumentación de algunas voces contra-hegemónicas, este apartado recoge nuestra reflexión, a la luz del marco teórico desarrollado en el segundo bloque, respecto a las posibles conexiones entre el paradigma de la activación de las políticas vascas de protección social, el neoliberalismo y la criminalización de la pobreza.

En el informe del centro de documentación SIIS no se aprecia el reconocimiento de ruptura alguna en las últimas medidas tendentes a asegurar la activación laboral de las personas receptoras de prestaciones de garantía de ingresos respecto al modelo preexistente en la comunidad autónoma vasca. Si bien es verdad que la lógica de condicionamientos laborales ha venido articulando los servicios de garantía de ingresos de la CAPV desde sus orígenes, el traspaso de las políticas de inclusión al nuevo dispositivo de empleo, Lanbide, muestra una creciente orientación activadora en las políticas sociales. Por otra parte, con objeto de contextualizar el inicio del programa vasco de rentas mínimas, no debemos olvidar la tardía implantación del Estado de bienestar español, en comparación con los de otros países europeos, en un momento en el que éstos ya empezaban a sufrir las transformaciones que la aceptación del paradigma de activación conlleva.

En cualquier caso, lo que nos interesa es desentrañar los elementos de criminalización de la pobreza que pueda contener el modelo de activación vasco así como identificar sus influencias ideológicas. Por ello, y ya que el informe del SIIS es propuesto como marco conceptual y filosófico al modelo de intervención de Lanbide, a continuación recuperamos las tres ideas fuerza, a nuestro parecer, más importantes de su discurso. Nos referimos al concepto de responsabilidad individual, marcado por la noción de empleabilidad; la idea de la centralidad del empleo como elemento de inclusión y, por último, la cuestión de la reciprocidad.

Tal y como veíamos en el apartado 2.4.3, la misma idea de la “disuasión”, motivada por la adhesión de las teorías de la elección racional, ha sido concebida como una de las principales potencialidades de la activación desde sus orígenes. Esta potencialidad se fundamenta en la responsabilidad individual, concepción que, en este contexto, ayuda a culpabilizar a las personas desempleadas por no encontrarse trabajando. Así, desde nuestro punto de vista, la finalidad disuasoria, como



principio invocado para la defensa de la activación, tiene una fuerte vinculación con la criminalización de la pobreza, por su alusión inherente a la responsabilidad individual.

En opinión de Castel, resulta incongruente la asunción de responsabilidades individuales cuando hablamos de situaciones de pobreza y exclusión:

Pues "montar un proyecto profesional" o, mejor aún, construir un "itinerario de vida", no es tan sencillo, por ejemplo, cuando se está desempleado o se corre el riesgo de ser desalojado de la casa en que se vive. Se trata incluso de una exigencia que les costaría satisfacer a muchos sujetos bien integrados, que siempre han seguido trayectorias demarcadas (1997:395).

No resulta inmediato constatar la importancia que da el SIIS a la responsabilidad individual, ya que el informe hace mención constante a la responsabilidad colectiva. Sin embargo, el análisis realizado (apartado 3.3.3) nos ha permitido detectar el mayor peso que da a la primera sobre la segunda, con propuestas como la "mejora de la empleabilidad". En este aspecto, la activación, además de tener una finalidad disuasoria, hace alusión a las acciones orientadas al individuo para volverlo más "empleable", sin poner el foco en la propia demanda de empleo, cuyas duras condiciones podrían ser modificadas mediante políticas de índole macroeconómico.

En este sentido, una forma de Estado que quisiera garantizar el pleno empleo, podría diseñar mecanismos de regulación que exigieran la calidad del mismo, de manera que se ajustara a las necesidades de la oferta. Con el mismo objetivo, se podrían crear puestos de trabajo en el ámbito público. No obstante, estas soluciones no entroncan con el espíritu neoliberal que aboga por la no interferencia de la política en la economía. En cambio, su influencia lleva a reforzar la idea de que es preciso aumentar la responsabilidad individual en la salida de situaciones de desempleo y pobreza.

En una posición intermedia que permite una mayor intervención del Estado, la solución propuesta por el SIIS pasa por dotar a los individuos de las capacidades que les permitan competir en el mercado de trabajo. En la misma línea, la llamada "tercera vía" alienta un escenario donde se provea a los individuos de las habilidades necesarias para gestionar los riesgos inherentes de una forma de Estado moldeada por la cultura empresarial:

La reforma del bienestar debería reconocer los argumentos sobre el riesgo (...): la gestión eficaz del riesgo (individual o colectivo) no sólo significa minimizar o proteger contra los riesgos; significa también aprovechar el lado positivo o energético del riesgo y suministrar recursos para la adopción del riesgo (Giddens, 1999).

Otra de las ideas fuerza que hemos considerado más importantes del discurso del SIIS hace referencia a la centralidad del empleo como elemento de inclusión social. Debemos comenzar diciendo que este paradigma resulta, de entrada, excluyente. Y es que se está asumiendo que la población inactiva no va a poder estar plenamente integrada en la sociedad, con las graves implicaciones que esto conlleva. Además, la

idea resulta fácilmente refutada con solo fijarse en las posiciones más acomodadas: encontraríamos gran cantidad de casos de personas ricas sin empleo y, a su vez, perfectamente integradas en la sociedad.

Por otra parte, el hecho de adjudicar al trabajo remunerado la llave de la inclusión social significa querer defender una posición teórica muy alejada de la realidad del mercado laboral actual, caracterizado por unas duras condiciones de precariedad. Y es que una nueva forma de empleo, temporal y parcial, tiende a generalizarse también en Euskadi, sustituyendo al otrora indefinido y a tiempo completo (Zubero, 2010:272). Tal y como clamaba el colectivo Berri-Otxoak (apartado 3.3.4), gran parte de las personas que acceden a las rentas mínimas, ya trabajan. Por el hecho de trabajar no dejan de ser pobres ni de estar excluidas de la sociedad. En ello coinciden autores como Paugam o Castel, que consideran el deterioro del empleo postfordista la causa principal de la exclusión, por lo que en este contexto, niegan el potencial rehabilitador del mismo (Pérez, 2005:85-86).

Habiendo puesto en entredicho la función integradora del empleo, se desvela la motivación neoliberal del abrazo por parte los “pobres capaces” a la ética del trabajo, rechazando otros puntos de vista y opciones de vida. En este sentido, hemos comprobado (apartado 3.3.3.2) que el informe del SIIS ofrecía un discurso ambiguo en relación a la centralidad del empleo; de la misma manera, el discurso giddensiano detrás de la “tercera vía”, también ha mostrado ciertas contradicciones en este tema. Como podemos apreciar en el siguiente extracto de su obra, Anthony Giddens se muestra partidario de reconocer otras opciones de vida al margen de la ética del trabajo:

La participación en la fuerza de trabajo, y no sólo en empleos sin proyección, es claramente vital para atacar la exclusión involuntaria. El trabajo tiene múltiples beneficios: genera ingresos para el individuo, da una sensación de estabilidad y dirección en la vida, y crea riqueza para la sociedad en general. Pero la inclusión ha de extenderse mucho más allá del trabajo, no sólo porque hay mucha gente en cualquier momento incapaz de estar en la fuerza de trabajo, sino porque una sociedad dominada en exceso por la ética del trabajo sería un lugar bastante desagradable en el que vivir. Una sociedad inclusiva debe proveer lo suficiente para las necesidades básicas de los que no pueden trabajar, y debe reconocer la mayor diversidad de metas que la vida ofrece (Giddens, 1999).

Sin embargo, líneas más abajo, Giddens alerta de la conocida trampa de la pobreza, habitualmente vinculada a las prestaciones asistenciales, primando las necesidades del mercado laboral a las de las personas trabajadoras con empleos precarios: *“Prestaciones establecidas para contrarrestar el desempleo, por ejemplo, pueden llegar a producir desempleo si se usan activamente como protección frente al mercado de trabajo”* (1999). En la misma línea, Giddens continúa, más adelante, rechazando esa diversidad de metas que anteriormente hubiera defendido:

Los sistemas de prestaciones deberían reformarse cuando induzcan al riesgo moral, y debería estimularse una actitud de adopción de riesgos más activa, allí donde sea posible mediante incentivos, pero donde sea necesario mediante obligaciones legales (1999).

Enlazando con lo desarrollado en el apartado 2.4.3, vemos que la potencialidad pretendidamente rehabilitadora de la activación esconde elementos de criminalización, al no reconocer la diversidad ideológica y recriminar a las personas pobres, consideradas vagas, el supuesto hecho de no compartir los valores “oficiales”, que ensalzan el valor del trabajo.

La última idea fuerza del SIIS que hemos seleccionado, es la referida al concepto de reciprocidad. Hemos constatado que su defensa es la que más espacio ocupa en el argumentario conceptual del SIIS. De hecho, el informe se atreve a reivindicar una “reciprocidad justa”. Sin embargo, tal y como observaba el colectivo Berri-Otxoak: “No existe, de entrada, esa reciprocidad en la sociedad actual”. Si realmente estamos hablando del propio tema de justicia en la reciprocidad, no parece justo exigir a personas que viven en el umbral de la pobreza que se dediquen a realizar actividades laborales, cuando otras personas que viven en la abundancia, son totalmente libres de hacer lo que quieran.

Lo que reclama el SIIS es que toda persona que cobra una prestación social debe realizar una contribución productiva al bien común. Como hemos visto en el apartado 3.3.3.3, a pesar de intentar evitar la connotación negativa que conlleva la noción de “contrapartida a la prestación”, consideramos que el SIIS asume como deuda la ayuda prestada y concibe como medio de pago, exclusivamente, aquel que se enmarca dentro del mercado laboral. Este intercambio contractual responde a la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado laboral, ya que, si no fuera el caso, se aceptarían otras formas de contribución a la sociedad, como las actividades voluntarias, el imprescindible trabajo doméstico y de cuidados o el trabajo informal, entre otros. De hecho, es aquí donde, nuevamente, podemos apreciar una lógica de criminalización de las personas desempleadas, al someterlas a la acusación de “no contribuir”, presuponiendo que el hecho de no participar en el mercado laboral es lo mismo que no contribuir.

Paradójicamente, tomar parte en el mercado laboral no asegura una verdadera contribución al bien común, es más, dados los ingentes niveles de contaminación que implica la actual sociedad de consumo, es posible que a lo que esté contribuyendo es a la destrucción del planeta. Desde esta perspectiva: ¿Dónde se ubicarían los empleos socialmente no deseables?

La coerción ejercida bajo la idea de reciprocidad es acogida con buenos ojos por los posicionamientos neoliberales, con la aparente contradicción que representa toda coacción en el ideario liberal. Sirva de ejemplo el agresivo *workfare* estadounidense, caracterizado por su fuerte mecanismo sancionador. También los adeptos de la “tercera vía” son partidarios de reivindicar una lógica de derechos y obligaciones – “ningún derecho sin responsabilidad” (Inza, 2006:127)–, enmarcadas éstas en el mercado laboral formalizado, que asegure la aclamada competitividad económica – “las estrategias para la creación de empleo y el futuro del trabajo han de estar basados en una orientación hacia las nuevas exigencias económicas” (Giddens, 1999)–.



*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

## 4 CONCLUSIONES

Como es bien sabido, la competencia del mercado internacional y, concretamente, la creación de un mercado único, en el caso europeo, provoca que los Estados *soberanos* tengan menos capacidad de decisión a la hora de diseñar y aplicar políticas de protección social. Los tradicionales Estados de bienestar empiezan a sufrir transformaciones, fruto de la creciente subordinación de la política social a las exigencias de la competitividad económica (Inza, 2014:58).

En el marco de esta supremacía de lo económico sobre lo social, distinguimos dos medidas irrenunciables desde un punto de vista neoliberal. Por una parte, la configuración del mercado capitalista internacional exige la constricción de la protección social con el objeto de reducir los costos relacionados con el empleo así como la deuda del sector público (Inza, 2012:118). Matizando esta exigencia, los defensores de la llamada “tercera vía” abogan, más que por la eliminación del gasto social, por la reducción del denominado “gasto pasivo” y su reorientación hacia la activación de la población con el objetivo de que cada individuo mantenga la responsabilidad de su bienestar a través de ingresos de mercado (Inza, 2012:123).

Por otra parte, la otra necesidad intrínseca del sistema económico mundial consiste en la desregulación de las actividades económicas, al menos en lo que se refiere a las relaciones laborales. Con la omisión de los Estados, los actores del lado de la demanda, las empresas, son libres de configurar las reglas del juego con su capacidad inversora. Para un desarrollo satisfactorio de su actividad, necesitan garantizar que haya disponibilidad de una oferta que se ajuste a esta demanda desregulada-precarizada.

El paradigma de la activación, o la condicionalidad laboral de la protección social, sirve para la consecución de ambos propósitos: el gasto pasivo, que es visto como un impedimento a la devaluación competitiva de la fuerza de trabajo, es sustituido por mecanismos de incentivo al empleo. Además, estos mecanismos coactivos garantizan la participación de los “pobres capaces” en el mercado de trabajo, sean cuales sean las exigencias de la demanda desregulada.

Al igual que el paradigma de la activación sirve a los intereses del neoliberalismo en las dos cuestiones mencionadas, la criminalización de la pobreza representa, a su vez, una eficaz herramienta para llevarlas a cabo. La búsqueda de la reducción del gasto “pasivo” se ve facilitada por la lógica culpabilizadora que achaca a la conducta de las personas pobres la responsabilidad de serlo, por lo que, como indicábamos en el apartado 2.2.1, la criminalización de la pobreza ayuda aquí a legitimar el sistema de libre mercado. La segunda motivación, de tinte coercitivo, coincide con la función de la criminalización de la pobreza en cuanto al control de la sociedad, como ya se hubo presentado en el apartado 2.2.4. Concretamente y según lo desarrollado en el apartado 2.4.3, la condicionalidad laboral en las ayudas sociales se fundamenta en tres argumentaciones que presentan claras conexiones

con la criminalización de la pobreza: la finalidad disuasoria de la activación, su potencial rehabilitador así como la lógica de la contrapartida a la colectividad.

Así, es principalmente en estas cuestiones de legitimación social del sistema económico y control de la sociedad, donde el neoliberalismo y la activación entroncan con la criminalización de la pobreza. La Figura 8 resume las principales conclusiones extraídas hasta aquí.



**Figura 8: Relación entre activación, criminalización de la pobreza y neoliberalismo.**

Una vez hemos afirmado la triple conexión a nivel global entre neoliberalismo, activación y criminalización de la pobreza, se hace necesario apreciar los diferentes modelos de activación existentes, con objeto de acercarnos al caso concreto de la CAPV. Mientras en los países europeos, aún domina una concepción más estructuralista de la pobreza y, por tanto, la respuesta al riesgo de desempleo es vista como una responsabilidad compartida por toda la sociedad, en EE.UU. triunfa una ideología individualista que concibe el desempleo como resultado de las decisiones voluntarias de los individuos. Debido a esta diferencia en el pensamiento, mientras la introducción de los mecanismos de activación en los programas asistenciales europeos han solido tener como principal objetivo la inclusión social de las personas usuarias, en EE.UU. los programas de activación ha tenido siempre un carácter más bien disuasorio (Pérez, 2005:69).

El neoliberalismo estaría ligado en mayor medida a la versión *workfare* de la activación. Este modelo utiliza mecanismos sancionadores y está motivado por el control social de los usuarios y no tanto por la inserción laboral de los mismos

(Pérez, 2005:143). En comparación con este modelo, aquel orientado a la activación *welfare* supone un recurso más matizado a los elementos de criminalización de la pobreza.

Entrando ya en el caso concreto de la CAPV, el análisis realizado en el tercer bloque, cuyas conclusiones se presentan en el apartado 3.4 nos ha ayudado a establecer una estrecha relación entre las ideas-fuerza del discurso institucional vasco: responsabilidad individual, centralidad del empleo y reciprocidad, y la lógica de criminalización de la pobreza en el paradigma de la activación, puesta al descubierto en el apartado 2.4.3.

Por otra parte, el mismo análisis también nos ha ayudado a vislumbrar la analogía entre el marco conceptual del paradigma de activación en la política social vasca y los posicionamientos de la llamada “tercera vía”, propuesta por Anthony Giddens. Esta última tiene planteamientos similares a los del neoliberalismo respecto a la supremacía de lo económico sobre todo lo demás, incluido lo social, y también prima la responsabilidad individual sobre la colectiva, aunque de manera más sosegada. La característica principal que los diferencia es que desde la “tercera vía” no se percibe el gasto social como un impedimento para el crecimiento. De hecho, las políticas sociales son incluidas como un factor productivo, siempre y cuando, su orientación sea netamente activadora. El Estado social inversor precisamente *invierte* en capital humano y hace un uso eficiente del mismo, a través de políticas activas de empleo y otros mecanismos, “*mientras se fomenta una mayor inclusión social, facilitando el acceso al mercado de trabajo*” (Inza, 2012:123).

Así, la orientación giddensiana que se desprende del discurso institucional vasco, encuadra a las políticas sociales de activación en un enfoque del tipo *activación-welfare*, todavía alejado del *workfare* neoliberal más restrictivo.

De cara a la hipótesis formulada al comienzo de la investigación, la realidad es que no podemos resolverla con una respuesta definitiva ni encontrar una explicación concluyente. Recordamos a continuación su planteamiento:

El discurso y algunas medidas de política social en la CAPV atienden a una estrategia de criminalización de la pobreza, la cual viene alentada por la ideología neoliberal.

Tal y como acabamos de mencionar, la condicionalidad laboral de las prestaciones sociales vascas se fundamenta en tres ideas clave, las cuáles se constituyen en sí mismas como elementos de criminalización de la pobreza. Asumiendo un modelo de activación del tipo *welfare*, e independientemente de la severidad en los posicionamientos culpabilizadores, sí creemos que la estrategia activadora atiende a los reclamos/necesidades del neoliberalismo, con los que comenzábamos este apartado de conclusiones.



A pesar de que no podemos afirmar relaciones de causalidad inequívocas en relaciones económicas, sociales y políticas tan complejas, ni concebir las políticas de activación como una herramienta diseñada *ad-hoc* para mantener el actual sistema neoliberal, la verdad es que de acuerdo a las reglas competitivas de éste, los Estados desean hacer a sus trabajadores más atractivos a los inversores, por lo que terminan cediendo ante las empresas multinacionales y los poderes financieros, que consiguen así presionar a la baja todo sistema de protección social (Inza, 2006:121). Esto incluye la introducción de mecanismos de activación o condicionalidad. Desde el momento en el que se consiente hablar en términos de condicionalidad sobre los programas de garantía de ingresos, aparece la criminalización de la pobreza, la cual sirve de legitimador social al sistema político-económico actual, que no puede permitirse proveer de bienestar a los que quedan al margen del mercado laboral.

A lo largo de la investigación realizada, hemos centrado el análisis en los preceptos filosófico-morales del documento del SIIS, que modelan la activación a implementar, sin embargo, no hemos estudiado el propio reglamento ni ninguna otra forma de dato empírico, más allá del citado informe. Por ello, el alcance de nuestra investigación se torna limitado, al no contrastar la teoría filosófica con la práctica jurídica y lo que es más importante, con la realidad de los hechos. Con el propósito de ampliar el alcance del trabajo realizado y contribuir a un mayor conocimiento sobre la cuestión, observamos como posible línea de investigación futura aquella que examinara, a la luz de los razonamientos del presente trabajo, el propio reglamento sobre el acceso a las prestaciones, el reflejo de la misma en los datos sobre el perfil de las personas receptoras, su relación con el empleo así como las cuantías de ayudas recibidas. Por supuesto, toda investigación que indague sobre los programas de rentas mínimas debería considerar la opinión de las propias personas receptoras, máximas concededoras de la cuestión por el hecho de vivirla en primera persona.

Otra posible línea de investigación relacionada con la criminalización de la pobreza y las rentas mínimas, sería aquella que examinara el discurso público de los/las representantes político/as al respecto de estas últimas. El análisis podría incluir la comparación de los discursos en distintos contextos políticos, sociales y temporales, teniendo en cuenta las diferentes coyunturas económicas, entre otras cosas.

En relación con la justificación de la investigación, con la que iniciábamos el abordaje de la misma, es momento de recordar que el objetivo último del trabajo realizado no era el de resolver la hipótesis planteada, la cual sí nos ha servido como guía, desde un punto de vista metodológico. En su lugar, nuestro verdadero propósito era dar un primer paso en una carrera de fondo cuya meta es la transformación social. Como decíamos en el apartado 1.1, una mejor comprensión de los procesos de la criminalización de la pobreza, que justifican el abandono a su suerte de los más desfavorecidos, puede ayudar a reconstruir nuestros marcos conceptuales, de manera que consigamos darle la vuelta a la situación actual. A este respecto, debemos reconocer la tensión existente entre la legitimación social y

las políticas de protección. A lo largo del presente texto, hemos apuntado con el dedo estas medidas, las cuáles consideramos acusan la influencia neoliberal y esconden lógicas de criminalización de las personas más vulnerables. Al hacerlo, hemos cuestionado el “sentido común” imperante, confrontándolo con los razonamientos de otro/as investigadores/as, los argumentos de personas integrantes de movimientos sociales que luchan contra la pobreza así como nuestras propias opiniones. Considerando la importancia que hemos conferido a la hegemonía cultural, el próximo paso en la carrera de fondo no puede ser otro que la comunicación de las reflexiones realizadas. Una labor de divulgación contra-hegemónica puede contribuir a lograr un cambio en la ideología social dominante, que permita llevar a cabo las medidas necesarias para facilitar el bienestar de toda la sociedad.

Para terminar la redacción de este documento, no podemos dejar de reconocer las potencialidades de la activación, a pesar de afirmar, a su vez, que el paradigma actual esconde una lógica de criminalización de la pobreza, la cual rechazamos y tratamos de combatir. Por supuesto, no es nuestra intención menospreciar la promoción de estas iniciativas por parte de personas bienintencionadas y celebramos aquellos casos que hayan supuesto una mejora sustancial en el bienestar de las personas usuarias de los programas, al conseguir su verdadera inclusión social.

Concluimos, finalmente, con una cita corta pero inspiradora de Viviane Forrester (1996): “*¿Es necesario ‘merecer’ el derecho de vivir?*”

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

## 5 REFERENCIAS

- Arriba, A., & Pérez, B. (2007). La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política Y Sociedad*, 44, 115–133.
- Baptist Union of Great Britain et al. (2013). *The Lies we Tell Ourselves: ending comfortable myths about poverty*. Recuperado el 28 de julio de 2014, de <http://www.jointpublicissues.org.uk/truthandlesaboutpoverty/>.
- Bauman, Z. (1998). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra.
- Bauman, Z. (2014). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Editorial Paidós.
- Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos: reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Anagrama.
- Caballero, A., & Vilaseca, S. (2003). Entrevista a Zygmunt Bauman. Ya no hay lugares vacíos donde arrojar los desperdicios humanos. *El Viejo Topo*, 183, 10–17.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Checa, F. (1995). Reflexiones antropológicas para entender la pobreza y las desigualdades humanas. *Gazeta de Antropología*, 11.
- Dorling, D. (2011). *Injustice: Why social inequality persists*. The Policy Press. En Bauman, Z. (2014). *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?* Editorial Paidós.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2005, 18 de Febrero). *Barómetro febrero 2005*. Recuperado el 27 de julio de 2014, de [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4536)
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2008, 9 de Junio). *Actitudes hacia el Estado de bienestar*. Recuperado el 27 de julio de 2014, de [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8860](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8860)
- Dubois, A. (2005-2006). Pobreza. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Hegoa. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/172>.
- Eguía-Careaga, F. (2011). *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV. Documento de trabajo*. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://www.siis.net/documentos/ficha/197806.pdf>

- Europeo, C. (2001). Informe conjunto sobre la integración social. *Bruselas, Consejo de La Unión Europea*. En Pérez, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Cáritas.
- Fairclough, N. (2008). El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: las universidades. *Discurso & Sociedad*, 2(1), 170–185. Recuperado el 27 de julio de 2014, de [http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2\(1\)Fairclough.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2(1)Fairclough.pdf)
- Forrester, V. (1996). *El horror económico*. México: FCE.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.
- González Sánchez, I. (2011). Redefiniendo la pobreza y la penalidad: la formación del Estado neoliberal. *RES. Revista Española de Sociología*, 15, 97–102.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Aguilar M., Gaviria M., & Laparra M. (1995). *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, FOESSA.
- Inza, A. (2006). Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de Bienestar. Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas. *Papers: Revista de Sociología*, 81, 119–129. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/viewArticle/55648/0>
- Inza, A. (2012). Paradigmas de Estado y precarización del mercado de trabajo: hacia un sistema darwinista. *Inguruak*, 51, 117–129.
- Inza, A. (2014). La mercantilización del bienestar y el reforzamiento del Estado disciplinario. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13(1).
- Kerbo, H. R. (2004). *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, global y comparada*. (5ª ed.). Mc Graw Hill.
- Jones, O. P. (2013). *Chavs: la demonización de la clase obrera* (3ª ed.). Capitán Swing.
- Peres, L. (2009). El populismo punitivo en España: del estado social al estado penal, *Surveillance in Latin America*, “Vigilancia, Segurança e controle social”. Recuperado el 27 de julio de 2014, de [http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoC\\_A33\\_pp219-245.pdf](http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoC_A33_pp219-245.pdf)
- Pérez, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Cáritas.
- Piketty, T. (2014a). Capital in the 21st Century [Figure 9.8]. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/en/pdf/F9.8.pdf>

- Piketty, T. (2014b). Capital in the 21st Century [Figure 10.6]. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/en/pdf/F10.6.pdf>
- Piketty, T. (2014c). Capital in the 21st Century [Figure 9.9]. Recuperado el 27 de julio de 2014, de <http://piketty.pse.ens.fr/files/capital21c/en/pdf/F9.9.pdf>
- Riechmann, J. (2002). Comer carne. *Cuadernos Del Sureste*, 37–47.
- Sales, A. (2014). *El delito de ser pobre: Una gestión neoliberal de la marginalidad*. Icaria.
- Standing, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Pasado & Presente.
- Tinessa, G. (2008). Marginados, minorías e inmigrantes: criminalización de la pobreza y encarcelamiento masivo en las sociedades capitalistas avanzadas. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales Y Sociología Aplicada*, 148, 163–188.
- Torfin, J. (1999). Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European Social Policy*, 9(1), 5–28. En Inza, A. (2012). Paradigmas de Estado y precarización del mercado de trabajo: hacia un sistema darwinista. *Inguruak*, 51, 117–129.
- Uribarri, I. (2012). Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 75–85.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2002). De la esclavitud al encarcelamiento masivo. *New Left Review*, 38–58.
- Wacquant, L. (2004). La escoria de la sociedad de mercado. Estados Unidos: de la asistencia al encarcelamiento. *Renglones*, 20–30.
- Wacquant, L. (2006). Castigar a los parias urbanos. *Antípoda. Revista de Antropología Y Arqueología*, 59–66.
- Wacquant, L. (2011a). Neoliberal penalty at work: a response to my Spanish critics. *Revista Española de Sociología*, 15, 115–123.
- Wacquant, L. (2011b). Poner orden a la inseguridad. Polarización social y recrudescimiento punitivo. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 141–155.
- Wacquant, L. (2012). El matrimonio entre el workfare y el prisonfare en el siglo XXI. *Astrolabio*, 184–205.
- Zizek, S. (2007). *En defensa de la intolerancia*. Sequitur.
- Zubero, I. (2000). *El derecho a vivir con dignidad: del pleno empleo al empleo pleno*. Madrid: HOAC.

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

Zubero, I. (2010). Políticas de empleo y cohesión social. *Ekonomiaz*, 25, 250–285.  
Recuperado el 27 de julio de 2014, de  
<http://ideas.repec.org/a/ekz/ekonoz/2010309.html>

## 6 ANEXO I. EXTRACTO (PP. 72-81) DEL INFORME DEL SIIS: “ACTIVACIÓN Y DERECHO A LA INCLUSIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y DE GARANTÍA DE INGRESOS EN LA CAPV”

### 3. **LÍNEAS BÁSICAS PARA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE INCLUSIÓN ACTIVA EN LA CAPV**

#### 3.1. **Elementos conceptuales básicos para la definición de un nuevo modelo: la inclusión activa como derecho y como deber de las personas sin ingresos en situación de desempleo**

El repaso, necesariamente parcial, realizado en las páginas precedentes en relación al paradigma de la activación ha permitido establecer en qué medida **no existe en los países de nuestro entorno un modelo único de activación, sino, por el contrario, modelos diversos, determinados por tradiciones institucionales y concepciones ideológicas diferentes, con resultados también muy diferentes** en lo que se refiere al impacto y los resultados de estas políticas de cara a la ciudadanía y, en concreto, a las personas desempleadas y/o sin recursos.

Efectivamente, de acuerdo a Moreno y Serrano (2009), como consecuencia de un ambivalente entendimiento del nuevo paradigma de la activación –que oscila entre la potenciación de los principios regulativos y de solidaridad, y la introducción de una mayor individualización y remercantilización del bienestar ciudadano–, los países europeos han llevado a cabo plasmaciones diversas del nuevo paradigma activador, que en algunos casos “apuntan al reforzamiento de las condiciones de ejercicio de ciudadanía”, mientras que en otros “desatienden la condición política y social del trabajador en aras de la competitividad económica”. Estos mismos autores sostienen que las diferentes formas de entender el concepto de activación se traducen en aplicaciones concretas muy plurales, dando lugar a un amplio rango de políticas muy diferenciadas, como resultado de la configuración



*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

*Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*

*Septiembre 2011*

institucional dominante en cada país: “Si bien en países con una fuerte tradición corporativa, como son los países nórdicos, la activación puede traducirse en un instrumento de capacitación y emancipación individual, en otros muchos países, como son la mayoría de los Estados miembro de la UE, este tipo de políticas puede contribuir a la despolitización del trabajo y a la vulnerabilización del trabajador”, explica.

La cuestión relevante por tanto, a la hora de definir desde bases éticamente justificables la vinculación entre las políticas de garantía de ingresos y las de empleo, no es la de aceptar o no el paradigma de la activación, sino, más bien, determinar **qué modelo concreto de activación quiere aplicarse, desde qué concepciones teóricas y qué fundamentos filosóficos quiere desarrollarse, y, más concretamente, cuáles han de ser los componentes básicos de su aplicación.** Es decir, de qué manera puede construirse en las actuales circunstancias un modelo de inclusión activa en la CAPV que, como señalan los autores que acaban de citarse, refuerce las condiciones de ejercicio de ciudadanía y se conviertan en instrumento de capacitación y emancipación individual.

Frente a las críticas que la activación, o al menos algunas de sus aplicaciones, ha recibido, conviene en primer lugar justificar las razones que llevan a propugnar la aplicación de un modelo basado en ese paradigma. ¿Cuáles son las razones que llevan a defender, al menos a nivel general, el paradigma de la activación? En primer lugar, y aunque no constituya el argumento determinante, cabe hacer referencia a la extensión cuasi universal del paradigma y a su aceptación en todos los países de nuestro entorno, incluso en los que vienen desarrollando políticas sociales más progresistas; también debe hacerse referencia, desde el punto de vista de la CAPV, a la asunción de este concepto, ya desde sus inicios como hemos visto, en las políticas vascas de rentas mínimas y al mandato legal contenido en la normativa vigente, que apuesta claramente por el concepto de activación y por la centralidad del empleo como herramienta para la inclusión social, a partir del concepto de doble derecho.

Los argumentos determinantes, en cualquier caso, se refieren a los aspectos conceptuales:

- En primer lugar es necesario subrayar, aún en las actuales circunstancias de precarización del mercado de trabajo, que **la ocupación y, en concreto, el empleo remunerado constituyen en nuestros días un mecanismo esencial de inclusión social, de realización personal y de protección contra la pobreza.** Para Pérez Eransus (2009), “la potencialidad del empleo como factor de integración social ha sido utilizada desde el ámbito de la intervención social como herramienta de lucha contra la exclusión. Si bien el empleo no es la única solución ni la más adecuada en todos los casos, sí es cierto que frecuentemente ayuda a mejorar las condiciones de vida en términos económicos, de acceso a la protección social

y en la promoción de procesos de integración social (...). Las estrategias de activación laboral y social constituyen una línea de trabajo eficaz frente a la exclusión social siempre y cuando sean compatibles con medidas de garantía de ingresos y si se cuida su diseño para que realmente supongan un recurso cualificante que permita a las personas en situación de dificultad iniciar procesos de integración de carácter estable”. Desde ese punto de vista, **ofrecer a las personas que carecen de unos recursos económicos mínimos debido a que carecen de empleo (o a que su empleo no les ofrece los ingresos necesarios), herramientas de apoyo para la mejora de su empleabilidad y para una mayor integración laboral constituye un objetivo básico de toda política de inclusión social y debe leerse en clave de acceso a un derecho individual**, el derecho a la inserción social mediante la integración laboral.

- **El segundo argumento que justifica el concepto de activación puede entenderse en clave de responsabilidad, deber u obligación personal de los beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos.** Tal y como ha señalado White (2000), y como se explica en detalle en las páginas siguientes, el derecho a la garantía de ingresos se basa en una interpretación en clave ética de la autonomía individual, en virtud de la cual las personas no deben, si pueden evitarlo, constituirse en una carga para sus conciudadanos, lo que supondría una forma de explotación; por las mismas razones, no deben rehuir, si pueden realizarlo, el esfuerzo que otros realizan para el sostenimiento de la comunidad y deben contribuir razonablemente, en la medida de sus posibilidades, a la construcción del bien común. Efectivamente, como señaló T.H. Marshall en su día, “si se invoca la ciudadanía para la defensa de los derechos, los correspondientes deberes de ciudadanía no pueden ser ignorados”. El concepto de activación remite por tanto a la lógica de los derechos y de las responsabilidades, tanto de las personas como del conjunto de la sociedad. **Ello requiere la aplicación de un modelo inclusivo de activación, basado en el concepto de reciprocidad justa, en el que la exigencia de responsabilidad individual pueda ser planteada de forma legítima.**
- Por otra parte, y frente a las críticas que se le han hecho al paradigma de la activación por su carácter potencialmente re-mercantilizador, no debe olvidarse que, a diferencia de otros servicios públicos, los servicios y prestaciones del ámbito de la protección social, y en particular las prestaciones de garantía de ingresos, se conceden a las personas que acreditan tener *necesidad* de ellas, bien individualmente, bien por pertenecer a un colectivo al que genéricamente se ha atribuido una situación de necesidad. Al margen del establecimiento de otras condiciones adicionales, parece obvio que la opción individual por la inactividad no se corresponde estrictamente con una situación de necesidad y, en cualquier caso, que las

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

*Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*

*Septiembre 2011*

**personas en situación de necesidad económica debido a su inactividad laboral deben poner los medios razonablemente necesarios para salir, si es posible, de esa situación<sup>48</sup>.**

Desde ese punto de vista, puede decirse que **la inclusión activa se define tanto en términos de derechos sociales como en términos de responsabilidades, deberes u obligaciones individuales:**

- a) en la lógica del doble derecho, la inclusión activa materializa el derecho de las personas desempleadas a recibir los apoyos necesarios para su plena inclusión y, en concreto, las herramientas que precisan para la mejora de su empleabilidad y para su inclusión efectiva en el mercado de trabajo. **Se trata pues del ejercicio de un derecho individual –distinto del derecho a la prestación económica– y del consiguiente compromiso institucional en el sentido de ofrecer esos apoyos para la empleabilidad, entendida esta última en una perspectiva amplia.** Lejos de limitarse, como a menudo ha sucedido hasta ahora, a la provisión de una prestación económica –que en ningún caso garantiza por sí sola la inclusión social–, el ejercicio de ese doble derecho exige de las instituciones la puesta en marcha de programas y servicios que: a) acompañen a las personas desempleadas en su proceso de inclusión social y laboral; b) mejoren sus niveles de empleabilidad, facilitando su inclusión en un mercado de trabajo que requiere unas habilidades determinadas; y c) intervenga sobre las condiciones del mercado de trabajo y sobre la demanda agregada de empleo, poniendo todos los medios razonablemente posibles para evitar la pérdida de la capacidad integradora del empleo.
- b) desde la lógica de la *reciprocidad justa*, a la que más tarde se hará referencia, **la inclusión activa debe también leerse en términos de deber u obligación personal**, en la medida en que resulta legítimo que la sociedad pida a las personas desempleadas que reciben prestaciones: a) un esfuerzo personal para salir de la situación de necesidad en la que se encuentran; y b) una contribución productiva para el adecuado funcionamiento de la sociedad. Tal contribución no debe en cualquier caso plantearse en términos de contraprestación o con-

<sup>48</sup> En ocasiones, quienes consideran que los modelos al uso de activación suponen una regresión en los derechos de ciudadanía, contraponen ese modelo con el que preconizan los defensores de la Renta Básica universal, individual e incondicional. De hecho, a la hora de presentar el 'dilema de la activación', las posiciones paradigmáticas se han atribuido a Lawrence Mead por una parte –principal ideólogo de las políticas *welfare-to-work*– y Philippe van Parijs –uno de los principales promotores de la renta básica de ciudadanía– por otra. Sin embargo, la contraposición entre ambos enfoques es dudosa: un sistema incondicional de rentas de garantía de ingresos, en el sentido de que no requiera a corto o medio plazo la participación laboral de quienes perciben esas ayudas, poco se asemejaría a la renta básica universal en la medida en que no dejaría de ser selectiva (y beneficiaría por tanto sólo a quienes han optado voluntariamente por la inactividad) y no sería individual (por lo que no beneficiaría a quienes comparten unidad familiar con personas que disponen de ingresos propios suficientes). En todo caso, en línea con los argumentos de White, la propuesta que se hace en este documento no se basa "ni en una interpretación reduccionista de la activación, ni en el absolutismo de la propuesta de la renta básica de ciudadanía, sino en una síntesis de ambas" (White, 2000).

trapartida —no es un pago por los servicios recibidos, ni la devolución de una deuda, sino una contribución al funcionamiento de la sociedad<sup>49</sup>—, y, por otro lado, requiere del cumplimiento de una serie de condiciones por parte de las instituciones, fundamentalmente en lo que se refiere a la calidad del empleo y la intervención pública sobre las condiciones del mercado de trabajo, para que resulte legítimamente exigible.

**La vinculación entre el concepto de doble derecho y el de responsabilidad individual permite una interpretación más adecuada del contrato social en el que se basan las políticas de garantía de ingresos en nuestras sociedades.** Centrarse únicamente en el concepto de doble derecho, salvo que se quiera plantear desde la lógica de un derecho obligatorio<sup>50</sup>, no resulta congruente con el marco teórico que subyace a las políticas de garantía de ingresos, en el cual las personas receptoras no pueden por voluntad propia, si pueden evitarlo, mantenerse en la inactividad. Podrían, en última instancia, renunciar al derecho a la recepción de unos apoyos determinados, pero no al cumplimiento de una serie de compromisos y responsabilidades, inherentes tanto a la propia concepción de ciudadanía como al concepto de reciprocidad que subyace a la percepción de una prestación de garantía de ingresos. **La justificación del modelo de inclusión activa en términos de ampliación de derechos sociales se justifica también desde el punto de vista de las preferencias de las propias personas afectadas, que demandan preferentemente, frente al derecho a una prestación económica incondicional, apoyos para acceder a un empleo.**

Tres elementos adicionales —sin duda menos relevantes— explican la opción por el desarrollo de un modelo incluyente de activación en la CAPV:

- *La optimización de los recursos públicos.* En cualquier contexto económico, pero especialmente en el actual, la optimización del gasto público, aunque no necesariamente su reducción, resulta un objetivo fundamental. El paso de la percepción de prestaciones económicas financiadas por los presupuestos públicos a la percepción de un salario financiado por una empresa pública o privada, además de generar retornos para la administración en forma de cotizaciones e impuestos sobre la renta, tiene la virtud fundamental de liberar los recursos económicos públicos que previamente se destinaban a la prestación. Ciertamente, esa liberación de recursos podría posteriormente utilizarse para reducir el nivel de gasto público — sin incidir por tanto en las situaciones de desigualdad y sin reforzar las políticas de redistribución.

<sup>49</sup> La propia exigencia a estas personas de que realicen una contribución al funcionamiento de la sociedad resulta inclusiva; la exención de este deber de contribución es por el contrario fuente de exclusión, como planteó en su momento A. Gorz.

<sup>50</sup> No debe olvidarse en cualquier caso que el artículo 35 de la Constitución española señala que “todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

bución de la renta— o, por el contrario, ser destinadas a otros ámbitos de las políticas sociales<sup>51</sup>.

- *La legitimización ciudadana.* Numerosos estudios han puesto de manifiesto el apoyo de la ciudadanía, y en concreto de la ciudadanía vasca<sup>52</sup>, al Estado del Bienestar. También se ha puesto de manifiesto el apoyo ciudadano a una interpretación contractual de las políticas de garantía de ingresos. Diversas investigaciones apuntan en ese sentido a que existe un apoyo social generalizado a la prestación de servicios sociales a personas que están en situación de necesidad, pero no necesariamente a hacerlo de forma incondicional. Según Bennet y Cooke (2007) para garantizar la viabilidad del Estado de Bienestar resulta fundamental mantener niveles elevados de apoyo popular, que se basan en una percepción social de las políticas sociales como justas y equilibradas. A su juicio, un sistema que reclama de los beneficiarios de las ayudas sociales una contribución por la ayuda recibida atraería a todas aquellas personas que valoran la reciprocidad y el mérito, y podría incrementar los niveles de apoyo social a este tipo de medidas.

Los datos de la última encuesta realizada al respecto por el Gobierno Vasco confirman con claridad esta idea: el 96% de la población vasca considera que las personas que perciben la RGI deberían mostrar voluntad de querer encontrar un empleo y el 88% sostiene que se deberían eliminar las ayudas sociales a quienes rechacen un trabajo o falten a los cursos de formación. Según ese estudio, podría deducirse que son las personas que mayor probabilidad tiene de recurrir a ayudas sociales las que promulgan una mayor rigurosidad en el control de la concesión de ayudas.

- *El apoyo de los profesionales.* Por último, debe subrayarse el apoyo de una parte importante de los profesionales del ámbito de los Servicios Sociales a este tipo de medidas o, al menos, al traspaso de la gestión de la RGI al Servicio Vasco de Empleo-Lanbide. En ese sentido, el 82% de las personas que han participado en 2010 en el Panel de Expertos de Servicios Sociales, incluido en el I Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales, están de acuerdo o

<sup>51</sup> En el ámbito de los servicios sociales vascos se ha puesto de manifiesto el peso que las prestaciones económicas tienen sobre el conjunto de los programas de lucha contra la exclusión social. En ese sentido, el I Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales pone de manifiesto el carácter crecientemente prestacionista del sistema de servicios sociales, en la medida en que las prestaciones económicas están desarrollándose en mayor medida que los servicios de atención directa. En el ámbito de la exclusión, la acción pública se ha centrado tradicionalmente en la provisión de prestaciones económicas, frente a los programas de intervención, de tal modo que en 2008 las prestaciones económicas representaron el 72% del gasto en exclusión social. Liberar una parte de ese gasto 'pasivo' mediante la inserción laboral de sus beneficiarios permitiría un mayor gasto en los programas de intervención directa en el ámbito de la exclusión social, en otros ámbitos de los servicios sociales o en otros ámbitos de las políticas sociales, como la vivienda, la educación o la sanidad, que tienen también un impacto determinante en la lucha contra la exclusión.

<sup>52</sup> Según el referido informe, una amplia mayoría de la ciudadanía vasca se muestran partidaria de seguir avanzando en el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En ese sentido, el informe destaca que un 75% de la ciudadanía vasca está muy o bastante de acuerdo con la idea de que, pese a la crisis económica, se debe seguir incrementando el gasto en Servicios Sociales, mientras que un 21% cree que, para que Euskadi siga siendo competitiva, hay que recortar prestaciones y servicios sociales.

muy de acuerdo con la idea de que la mayor vinculación entre los servicios de empleo y la gestión de las rentas mínimas de inserción tendrá un efecto beneficioso sobre los Servicios Sociales, mientras que el 17% están en desacuerdo o muy en desacuerdo con esa idea. De hecho –tras la afirmación de la necesidad de seguir incrementando el gasto público en Servicios Sociales– esta es una de las afirmaciones planteadas en el Panel respecto a la que un mayor porcentaje de los profesionales consultados señala estar muy de acuerdo. Según el informe, además, “en muchas de las respuestas abiertas que se han planteado es también evidente la buena aceptación que tiene este cambio, tanto en la medida en que puedan ayudar a aliviar y ‘desburocratizar’ la situación de los Servicios Sociales de Base, como desde el punto de vista del impulso a la activación de los perceptores de las prestaciones de garantía de ingresos”.

Puede pensarse por tanto que **existen argumentos suficientes para defender un modelo de activación para la inclusión en la CAPV y que tales argumentos coinciden en lo esencial con las líneas conceptuales e ideológicas que han establecido los responsables institucionales vascos**<sup>53</sup> y, más aún, con el modelo de inclusión planteado en la normativa vigente en materia de garantía de ingresos en la CAPV.

Con todo, y como antes se ha señalado, no tiene sentido abogar por una concepción indeterminada de activación, sino por un modelo con unas características específicas y determinadas. ¿Cuáles podrían ser, a la luz del análisis realizado en las páginas precedentes, las características básicas de ese modelo? Podrían ser, esencialmente, tres:

- *Principio de doble derecho.* El modelo que se propugna en este documento se basa, como ya se ha dicho, en la profundización en el concepto de doble derecho que reconoce la Ley 18/2008. El concepto de doble derecho implica dos asunciones complementarias:

<sup>53</sup> Efectivamente, la consejera de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco planteaba en diciembre de 2010 la cuestión de la activación en términos muy similares a los que se han señalado hasta ahora: “La izquierda debe de luchar por la justicia social, por la equidad. La izquierda además debe luchar contra todo tipo de fraude y lo debe hacer desde principios de eficiencia. No hay una derecha que es eficaz y una izquierda que es despilfarradora, no lo es. Yo me niego a eso. La izquierda debe ser eficaz, racionalizadora, sobre todo para proteger el sistema de bienestar social, para defender el sistema de protección social. La gran pregunta es: alguien que está percibiendo una renta de garantía de ingresos y que rechaza un empleo, por ejemplo, y estos casos se están dando, y se están dando hoy en Euskadi, porque nosotros lo estamos verificando, ¿debe de seguir cobrando una prestación? Ésa es la gran pregunta. Y yo creo que la inmensa mayoría o la mayoría de la sociedad vasca dice que no, que eso es lo que no puede ser, que efectivamente la renta de garantía de ingresos y las prestaciones sociales deben de llegar a aquellos que lo necesitan, que cumplen los requisitos de la ley, y que a lo mejor hoy no pueden trabajar porque no son aptos para el trabajo, pero que no dicen que no al trabajo, o que no dicen que no a la formación, que hacen un esfuerzo porque tratan de mejorar su posición y tratan de hacer algo por sí mismos y por la sociedad que provee también de esta renta de garantía de ingresos. Porque también hay que decir que los más de 350 millones de euros que se destinan en Euskadi a la renta de garantía de ingresos y a las prestaciones sociales vienen del esfuerzo de los vascos y de las vascas que cotizan y que pagan sus impuestos, etc., etc. No viene el dinero de ningún otro lado que no es del esfuerzo solidario del conjunto de la sociedad. Y por lo tanto tenemos que hacer un sistema que sea, primero transparente, sobre el que no haya sospecha; en segundo lugar, que sea justo, equitativo, solidario, eficaz. Simplemente para protegerlo, para defenderlo y para ampliarlo cuando sea necesario”.

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

- a) de una parte, **el derecho de las personas desempleadas y/o sin recursos económicos a obtener de las administraciones públicas los apoyos que precisan para la inclusión social**. Si bien es cierto que este principio ha estado presente desde sus inicios en el modelo vasco de garantía de rentas, también puede pensarse que —como ha ocurrido en otros países— su desarrollo ha sido insuficiente y escaso, y que a menudo, por muy diversas razones, el único apoyo realmente recibido por estas personas ha sido el correspondiente a la prestación económica, sin que haya existido siempre un acompañamiento social y laboral suficientemente intenso. **Uno de los ingredientes básicos del modelo de inclusión activa que se propugna en este documento pasa por tanto por la intensificación de esos apoyos y, dentro de ellos, de los relativos a la mejora de la empleabilidad de las personas que carecen de empleo o cuyo empleo no resulta suficientemente para garantizar unos niveles suficientes de integración social**. El modelo que se propugna apuesta además por una concepción amplia de la empleabilidad —que atienda tanto las capacidades y condicionantes individuales como los de carácter social o estructural— y por un modelo de intervención orientado al desarrollo del capital humano y a la búsqueda de inserciones laborales sostenibles.
- b) de otra, el reconocimiento de que una parte de las personas que perciben prestaciones de garantía de ingresos presentan necesidades de tipo exclusivamente económico, y que no precisan por tanto de apoyos para la inserción social o, incluso, para la inserción laboral. Se trataría en ese sentido de establecer políticas de garantía de ingresos limitadas a complementar un nivel de ingresos propios considerado insuficiente para una situación y una configuración familiar determinada, para lo cual, como más adelante se explica, cabría introducir determinadas mejoras y modificaciones en términos de agilización y automatización de la gestión de la prestación.
- *Principio de inclusión social*. La propuesta que recoge este documento se basa en la idea de que el bien que preferentemente deben garantizar las políticas sociales públicas, y dentro de ellas las políticas de empleo, es el de la inclusión social. Si bien es cierto que el concepto dista de estar suficientemente definido, dos de los elementos básicos en los que se basa tienen una influencia determinante a la hora de definir el contenido de las políticas de activación:
- a) **El reconocimiento de la multicausalidad de la exclusión implica necesariamente reconocer la multidimensionalidad de la inclusión**, asumir que, en función de las necesidades y situaciones individuales, la inclusión puede alcanzarse desde muy di-

versos ámbitos vitales, y no sólo desde la inclusión laboral. Ahora bien, es necesario insistir en que, si bien puede no ser el único, el acceso al empleo ordinario resulta en las actuales circunstancias un requisito fundamental, para las personas en edad laboral, para el acceso a una situación de inclusión social plena. Con todo, el reconocimiento de la multicausalidad de la inclusión abre la puerta tanto al planteamiento de procesos de inserción ligados a las actividades socialmente útiles, y no sólo al empleo remunerado, como al reconocimiento de que en algunos casos la inserción laboral ha de supeditarse a la consecución de otros objetivos prioritarios en términos de salud, relaciones personales o funcionamiento social.

- b) El paradigma de la inclusión social parte de presupuestos diferentes a los que subyacen al paradigma de la integración social, y se relaciona estrechamente con el modelo social de la discapacidad. Este modelo cuestiona ciertas formas de entender la integración, en la medida en que uno de sus presupuestos fundamentales radica en que las causas que originan la discapacidad no son individuales sino que son preponderantemente sociales. **Las raíces del problema no están en las limitaciones individuales, sino en las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas** con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social (Palacios y Bariffi, 2007). La traslación de esta reflexión al mundo de la pobreza y la exclusión social es obvia y se basa en la idea de que tanto los servicios prestados como los propios objetivos de los procesos de inclusión requieren de un cambio en los factores socioeconómicos imperantes, y en especial del mercado de trabajo, de forma que puedan adaptarse a las características de todas las personas. Es importante adaptar las características de las personas a las necesidades del mercado de trabajo, pero también lo es adaptar las características del mercado de trabajo a las necesidades de las personas.
- *Principio de doble compromiso (o reciprocidad justa)*. El concepto de doble derecho, orientado a la consecución de la inclusión social, debe necesariamente ir vinculado a un doble compromiso: el que asumen las personas beneficiarias de las prestaciones para salir, en la medida de lo posible, de la situación de necesidad en la que se encuentran y el que asume la colectividad, fundamentalmente mediante la acción de la Administración, pero también de las empresas y de la sociedad civil, para garantizar un mercado de trabajo inclusivo, unas relaciones laborales justas –basadas en la idea del ‘trabajo decente’ que propugna la Organización Internacional del Trabajo– y unos servicios de apoyo individualizados y de calidad. El concepto de doble compromiso se basa, fundamentalmente, en la noción de *reciprocidad justa* de White, para quien **si se acepta que las personas tienen unas responsabilidades que**

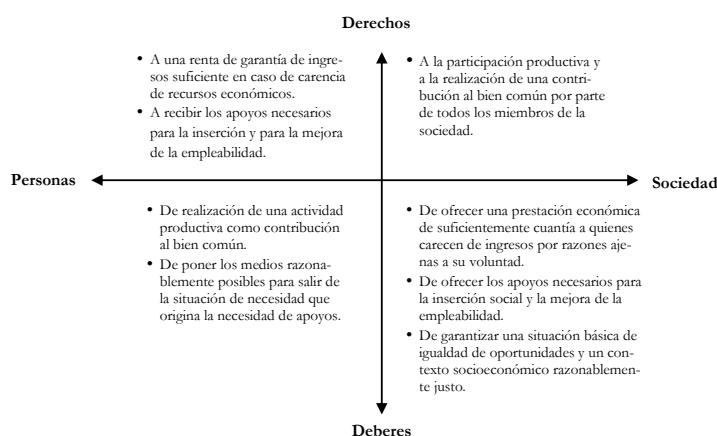


*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

**pueden legítimamente imponerse en términos de condicionalidad, el Estado debe a su vez cumplir con sus propias responsabilidades en términos, fundamentalmente, de garantizar la igualdad de oportunidades.**

Gráficamente, y siguiendo algunos de los esquemas de H. Dean a los que antes se ha hecho referencia, es posible establecer un modelo inclusivo de activación basado en un marco de derechos y deberes, en el que los derechos individuales se corresponden con los deberes de la sociedad, y los deberes de ésta se corresponden con los derechos individuales.

**Figura 3. Derechos y deberes en el marco del modelo de inclusión activa**



En las páginas siguientes se detallan, a partir de los elementos conceptuales básicos señalados, las características que deberían informar un modelo de inclusión activa para la CAPV basado en el esquema que acaba de señalarse.

## **Hegoa. Trabajos Fin de Máster**

Nº 1

Título: Distribución agroalimentaria: impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas

Autor: Pepe Ruiz Osorio

Tutor: Roberto Bermejo Gómez de Segura

Nº 2

Título: Cartografía participativa: herramienta de empoderamiento y participación por el derecho al territorio

Autora: Iratxe Braceras

Tutor: Gregorio Etxebarria

Nº 3

Título: La desigualdad social por los organismos internacionales: un análisis del discurso

Autor: Conrado Arias

Tutor: Alfonso Dubois

Nº 4

Título: Metodologías participativas en proyectos de cooperación internacional al desarrollo de base tecnológica. Estudio de caso: identificación participativa en Elías Piña - República Dominicana.

Autora: Anastasia Domínguez Narváez

Tutor: Zesar Martínez García

Nº 5

Título: Pobreza y exclusión infantil: el caso de los menores que viven en las calles de Calabar (Nigeria).

Autor: José Fernando Sánchez Carrillo

Tutora: M<sup>a</sup> Luz De La Cal Barredo

Nº 6

Título: Cuando formular una política de equidad de género no es suficiente

Autora: Arantzazu Urzelai

Tutora: Clara Murguialday

Nº 7

Título: El enfoque de género en una cooperación al desarrollo en continua adaptación

Autor: Fernando San Eustaquio Sánchez

Tutora: Clara Murguialday

Nº 8

Título: Investigación sobre el diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe en la Provincia de Pastaza

Autora: Itziar Aldave Velasco

Tutor: Juan José Celorio Díez

Nº 9

Título: Encuentros y desencuentros entre el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible. ¿Qué tan sostenible es el Desarrollo Humano Sostenible?: Los ineludibles límites que se plantean desde la Economía Ecológica

Autor: André Fernando Herrera

Tutor: Koldo Unceta Satrústegui

Nº10

Título: El Buen Vivir: Del Sumak Kawsay y Suma Qamaña a las constituciones del Buen Vivir. Contradicciones y desafío entre la teoría y la práctica.

Autor: Juan Manuel Crespo Barrera

Tutor: Koldo Unceta Satrústegui

Nº11

Título: Los Bienes Comunes: Caracterización y aproximación empírica a las iniciativas existentes en Euskadi

Autor: Ekhi Atutxa Ordeñana

Tutor: Imanol Zubero Beaskoetxea

Nº12

Título: Empresas transnacionales, Estados nación y democracia: Transformaciones de las relaciones de poder en la globalización neoliberal

Autora: Júlia Martí Comas

Tutor: Juan Hernández Zubizarreta

Nº13

Título: Estrategias de solidaridad ante la precariedad: El caso de la comunidad senegalesa en el Estado Español

Autora: Jone Barandiaran

Tutor: Imanol Zubero Beaskoetxea

Nº14

Título: Las empresas transnacionales y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas de Brasil. ¿Colisión de derechos?

Autora: Irene Ortiz de Urbina Freire

Tutor: Juan Hernández Zubizarreta

Nº15

Título: Hacia una agenda alternativa de educación para el desarrollo desde una perspectiva ecofeminista

Autora: Ainara Barrenechea González

Tutora: Yolanda Jubeto

*La criminalización neoliberal de la pobreza  
Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales*

Nº16

Título: La criminalización neoliberal de la pobreza: Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales

Autora: Isabel Torres Millán

Tutora: Imanol Zubero Beascochea