

Sombras que iluminan

Andrés García Inda

Universidad de Zaragoza, España

A propósito de *La regulación de la pobreza. El tratamiento jurídico-político de la pobreza: los ingresos mínimos de inserción*, de RAÚL SUSÍN BETRÁN. (Logroño, Universidad de La Rioja, 2000, 420 páginas)

Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, anunciaba en julio de 1999 que el número de pobres en el mundo se ha duplicado desde 1974. La mitad de los habitantes del planeta en 1999 tenían que vivir con 3 dólares al día, y uno de cada dos de ellos no ganaba más de un dólar al día. Y desgraciadamente los datos no habrán variado mucho desde entonces. Contrariamente a lo que muchos creyeron y aún hoy ingenuamente creen, el desarrollo y la recuperación del crecimiento económico no se traduce necesariamente en una mayor distribución de la riqueza. En el período que va de 1900 a 1994, el 20 % más rico de la población del mundo pasó de poseer el 60 % del PIB mundial a tener el 64, mientras que el 20 % más pobre pasó de poseer el 9 al 4 %. Si miramos más cerca, en España, según el informe elaborado por la Fundación FOESSA entre 1994 y 1997, el 19,4 % de los hogares, en los que reside el 22,1 % de la población (más de ocho millones y medio de personas), viven con ingresos inferiores al 50 % de la renta disponible neta, es decir, están por debajo de lo que se considera el umbral de la pobreza. De ellos, además, el 4,52 % (casi dos millones de personas) estarían en lo que los expertos denominan *pobreza grave o extrema*, y el resto (más de seis millones de personas), en lo que sería *pobreza moderada y precariedad social*.

Aunque, como dice Raúl Susín, el verdadero problema no es el número de pobres sino los procesos de empobrecimiento, los datos apuntados sirven para tomar conciencia de la magnitud de este fenómeno social. Y sobre todo, son útiles para subrayar dos cosas: en primer lugar, el carácter estructural del problema de la pobreza, frente a los discursos que tienden a individualizarlo (haciendo al pobre responsable e incluso culpable de su propia situación), y a desvincularlo de otras circunstancias como la erosión de los vínculos laborales, la debilidad de los resortes integradores del Estado social y la quiebra de los modelos de rela-

ción social (como la familia); y en segundo lugar, la relación, que no identificación de la pobreza, con la marginación y la exclusión social, y la “amenaza” que, desde la inevitable perspectiva del riesgo social, supone la existencia de esas enormes bolsas de pobreza para la estabilidad y la seguridad del sistema. ¿O será que, realmente, el sistema actual –económico, social, cultural– no funciona si no es precisamente gracias a la existencia de este fenómeno social; que más que una disfunción perversa generada por el sistema y que es necesario corregir, la perversidad es imputable al propio sistema en sí, cuyo desarrollo se constituye a costa de la pobreza y desprotección de tantas personas? ¿no será (podemos sospechar) que la pobreza es el “sacrificio” necesario para el mantenimiento del sistema, y que, como dice Susín (pág. 229), el capitalismo se expande gracias precisamente a la exclusión social? La pobreza, desde esa perspectiva, no es sólo la sombra que proyecta el sistema económico y social, sino la que lo ilumina y lo desvela.

Con esa perspectiva crítica, Susín hace un estudio histórico y un análisis sistemático del tratamiento jurídico de la pobreza desde el Renacimiento hasta la actualidad, para centrarse en la reflexión sobre los ingresos mínimos de inserción, que constituyen el objeto central de su trabajo. En realidad, en el libro de Raúl Susín pueden encontrarse dos libros. Por lo menos dos –desde mi punto de vista– y que pueden incluso leerse independientemente, en función del interés del lector. El primero de esos libros abarca los tres primeros capítulos. A lo largo de esas páginas, se hace un recorrido histórico sobre el tratamiento jurídico de la pobreza desde el Renacimiento hasta el capitalismo industrial (capítulo I), el Estado intervencionista de los siglos XIX y XX (capítulo II) y su crisis y transformación actual (capítulo III). Dicho recorrido histórico es especialmente útil, entre otras cosas, para ver cómo muchas de las erráticas respuestas a la cuestión de la pobreza surgen de la “negación de la evidencia” que se instala, secular y pertinazmente, desde el siglo XIX (cuando se desarrollan y articulan los primeros mimbres de lo que luego será el Estado intervencionista), en el que se llena la ausencia de políticas reformistas con estrategias represoras; o cómo muchos de los tics de las políticas sociales actuales, imbuidas de neoliberalismo, ya hunden sus raíces en las viejas leyes de pobres y su percepción del mundo a partir de la distinción entre pobres buenos y malos; o cómo han evolucionado las tensiones que acompañan las actuales políticas sobre la pobreza: entre asistir o insertar, entre lo público y lo privado, entre una visión moral e individual o una visión colectiva, social del fenómeno de la pobreza, etc. (de hecho el neoliberalismo actual parece volver por sus fueros cuando propugna una percepción individualizada y moralizadora de la pobreza).

Pero, sobre todo, lo que hace el autor del libro a través de su estudio histórico del tratamiento jurídico de la pobreza, es subrayar el carácter estructural de dicho fenómeno situándolo en el centro del conflicto entre capital y trabajo. Y, en ese sentido, es casi imprescindible la lectura de las páginas finales de lo que sería esta primera parte, en el capítulo III, en el que aborda la crisis, crítica y transformaciones del Estado de bienestar que, en diversos grados, se fragua a partir de la posguerra en los países occidentales. Para Susín, la complejidad de las situaciones que se derivan de la crisis actual, de la creciente desigualdad social, de la fragmentación y dualización de la sociedad nos obliga a estar atentos a la existencia de una multiplicidad de factores. Pero, como dice él mismo, esto no impide afirmar la responsabilidad principal que en esta desigual distribución de la riqueza tienen las políticas regresivas neoliberales, tendentes a corregir la excesiva democratización social de los modelos de Estado de bienestar. En esa crítica a las soluciones “únicas” (que no son, sin embargo, una única solución) de la utopía neoliberal (como la ha llamado Bourdieu), se sitúa el análisis que hace Raúl Susín de los ingresos mínimos de inserción en el capítulo IV, que constituye el segundo bloque de su libro. Tales ingresos vienen a ser, según Susín, un ejemplo más de las medidas establecidas para reducir o minimizar los costes sociales de las políticas neoliberales. Esos costes sociales se pueden amortiguar mediante estrategias puramente represivas, sean éstas de alta intensidad (como el caso del Chile de Pinochet) o de baja intensidad (mediante la transformación del Estado de bienestar en un Estado penal y policial). Pero también se pueden intentar amortiguar a través de otras estrategias, de cohesión e integración social, cual sería el caso de los ingresos mínimos. En el análisis crítico de Susín, estos ingresos compartirían con las primeras medidas su espíritu represivo, ya que, según él, “su finalidad ni es redistributiva ni responde a ningún interés por eliminar las desigualdades y proporcionar a todas las personas una cierta seguridad, sino que al contrario, es más de vigilancia y control de las clases peligrosas, sus destinatarios” (pág. 230). Esa es la sospecha en la que pretende introducirnos el autor. Veámoslo más detenidamente.

En lo que sería esa gran segunda parte del libro, el autor analiza los ingresos mínimos de inserción en el contexto de lo que él llama “proceso de asistencialización social” (pág. 295) de los Estados de bienestar. Los ingresos de inserción (o rentas mínimas), constituirían la última estrategia de las políticas sobre la pobreza. Susín se centra sobre todo en lo que serían los ingresos “de segunda generación” y, más concretamente, en el análisis de las normativas de Madrid (de 1990), La Rioja (1990), Aragón (1993), Cataluña (1997) y País Vasco (de 1998), y con especial referencia al *Revenu Minimum d’Insertion* francés (de 1988) que sirve de modelo a todos ellos. No se trata, sin embargo, de

un análisis estrictamente técnico-jurídico, o meramente descriptivo. Como dice su autor, la preocupación del trabajo es básicamente política: no se preocupa “tanto de la identificación del problema en sí en cuanto reconocimiento de una situación, como [de] las medidas que se adoptan” para abordarlo (págs. 233-234). Aunque la identificación del problema, habría que añadir, es ya una preocupación claramente política.

Raúl Susín hace así un análisis funcional de los ingresos mínimos de inserción que trata de desvelar, mediante el estudio de las diversas medidas que los configuran, los efectos manifiestos y latentes de los mismos en un contexto dominado, como hemos dicho, por la “asistencialización social” y la “neofilantropía” (pág. 353). Los “IMIs”, o ingresos mínimos de inserción, son una manifestación ejemplar de la “regulación de la pobreza” en la que se materializa la estrategia intervencionista del Estado en la actualidad. La importancia y el interés del tema no ofrecen lugar a dudas, habida cuenta de que la cuestión de fondo que late en el estudio sobre una medida como los ingresos mínimos de inserción es sobre todo la idea de ciudadanía y la fundamentación de los derechos sociales que la definen (pp. 321-322). La pregunta que a ese respecto se hace –y que trata de responder– el autor es si esos instrumentos de intervención social contribuyen “a la realización de un concepto de ciudadanía en una línea radicalmente democratizadora o, por el contrario, a la transformación de las medidas de política social, reduciendo o eliminando el carácter redistributivo que pudieran tener y sustituyéndolo por una función latente de control/censura social” (págs. 277 y 295). Es decir, ¿son una estrategia de democratización y justicia social o más bien una propuesta de redefinición y transformación de la dominación? La respuesta, como ya hemos apuntado, que ofrece el análisis funcional de Susín, es más bien negativa, aunque no exenta de matices.

El estudio de la normativa citada se hace en referencia a las transformaciones jurídicas y políticas del Estado social (y que Susín sintetiza de forma clara y útil en las páginas 253 a 277 del libro). La regulación de la pobreza que se plasma en los ingresos mínimos de inserción, como ya hemos apuntado, es un buen ejemplo (y al parecer algo más que un ejemplo) de ese nuevo derecho “útil” o “regulativo” que surge de la utilización del discurso jurídico como instrumento para la realización de unas políticas sociales orientadas a la reestructuración del tejido social y la gestión de los riesgos en las sociedades complejas, y que viene caracterizado sobre todo por la idea de flexibilidad. La flexibilidad –esto es: la posibilidad de cambiar las reglas sin destruir la organización– es quizás, como ha puesto de manifiesto M. Castells, la característica más sobresaliente de una sociedad, como la actual, regida por el paradigma de la tecnología de la información. En ese mismo sentido, el derecho, además de “exten-

derse”, se ha ido “estirando” hasta convertirse en un discurso dúctil, blando, flexible, que tiende a sustituir la rigidez de la estructura burocrática por una organización más maleable. Es un derecho que algunos autores (como F. Ost) han calificado incluso como “líquido”, intersticial e informal, que le permite colocarse en las situaciones más diversas y ocupar así suavemente todo el espacio soportando, si llega el caso, fuertes compresiones. Esa flexibilidad que conlleva la “administrativización” del discurso jurídico presente en la regulación de la pobreza, conlleva indudablemente efectos benéficos derivados de la mayor agilidad y rapidez en la aplicación del derecho o la mayor versatilidad frente a la rigidez de la racionalidad formal para responder a las necesidades y por tanto encontrar soluciones tendentes a favorecer los procesos de inserción de los beneficiarios de los ingresos. Pero también dan lugar a efectos perversos, deseados o no, que plantean problemas en relación con los niveles de administrativización de los procesos de inserción (y la a menudo excesiva burocratización que ello supone), la “desjudicialización” del control y protección de los derechos y la posible arbitrariedad en que puede generar la discrecionalidad otorgada a través de ese discurso pretendidamente flexible.

La valoración crítica de Susín parece decantarse así a una caracterización de los ingresos de inserción en términos –foucaultianos– de disciplinamiento y ortopedia social. Es cierto, dice, que los IMIs tienen unos efectos positivos. Entre otros, sobre todo y en primer lugar, porque “actúan como última red de seguridad para todos aquellos que se encuentran fuera de cualquier sistema de prestaciones y que pueden llegar a tener, si no los tienen ya, auténticos problemas de supervivencia”; y en segundo lugar, porque “sirven como un apoyo a distintos niveles de inserción, personal, social y profesional-laboral. Se busca con ellos una integración social y personal que se traduzca en una mejora generalizada de sus condiciones de vida” (pág. 384). Pero tales efectos positivos se ven ensombrecidos por una serie de efectos negativos, sombras que según el autor iluminan el auténtico discurso sobre la pobreza que late en estas medidas, y que hacen de las mismas, como se dice en el libro, “una pieza más en el carrusel del asistencialismo” (pág. 387).

Según Susín, son diversas las características de los IMIs, resultantes del análisis de la normativa, que los sitúan en una línea asistencialista: la individualización del ingreso, su gratiabilidad; la imposición de obligaciones, contraprestaciones y sanciones; la gestión descentralizada, etc. (págs. 350 y sigs.) Pero sobre todo, a mi modo de ver, el argumento fundamental que utiliza el autor, y en el que reside, según entiendo, el *quid* de su análisis radica en la imposibilidad de lograr una inserción real si no hay una inserción laboral: “todavía hoy no se puede entender que se dispone de una cierta autonomía

social” –dice Raúl Susín–, “que se participa activamente en la sociedad, y que, en definitiva, se pertenece a ésta y se dispone de una garantía real de inserción en la misma, si no se puede participar en el proceso de producción, y esto es lo que no se consigue mediante los ingresos mínimos de inserción, por mucho que en las exposiciones de motivos y en los articulados de sus regulaciones se plantee la inserción laboral como un objetivo de estas medidas” (pág. 389). Todo ello hace de los ingresos de inserción una estrategia más de reproducción del sistema: “estas políticas” –dice textualmente el autor– “no son sino políticas compensatorias que en un momento de profundas transformaciones y con la quiebra del potencial integrador de la sociedad salarial de fondo, sirven a la reproducción del sistema tratando el problema de forma no estructural sino individual, fomentando el asistencialismo-clientelismo, e ignorando, de este modo, tanto la diferencia existente entre la exclusión como estado y la vulnerabilidad como proceso, como la ascensión de la propia vulnerabilidad. Los ingresos de inserción serían ciegos, así, a un eje fundamental del problema, la trayectoria, el proceso que lleva a las situaciones de exclusión” (pág. 390).

Así planteado, el análisis crítico de Susín podría ser objeto a su vez de críticas, por cuanto negaría la posibilidad de cambio únicamente apelando a los efectos perversos de las medidas adoptadas (al modo como Hirschmann lo hace en sus *Retóricas de la intransigencia*), y situaría el discurso en un debate, como el que hace ya tiempo se ha venido estableciendo entre asistencialismo y cambio estructural, que puede devenir en estéril y paralizante si no se observa desde una perspectiva más amplia. De todos modos, el análisis del autor del libro no se queda ahí. Y no sólo, como ya hemos dicho, porque también pone de manifiesto que no todo es negativo en los ingresos mínimos de inserción, sino porque su intención es dar un paso más, que no niega sino que acaso trata de superar, a través de la lectura de otras posibles alternativas, el significado que los ingresos de inserción tienen en el tratamiento de la pobreza. Una apuesta en la línea de las propuestas por el salario ciudadano, la renta básica o el subsidio universal garantizado (pp. 405-410), u otras estrategias orientadas a superar “los planteamientos más paternalistas del Estado social y sus limitaciones de actuación en el ámbito de la producción” mediante el reparto o redistribución del empleo (pp. 411-415). Susín parece decantarse más por estas últimas, consciente de que se trata de propuestas de organización social cuya consecución “pasa por llevar a cabo no sólo un proceso y un compromiso de crítica, sino también de actuación y de transformación de la sociedad capitalista actual en otra más solidaria y participativa, donde la economía y el mercado sean sustituidos por la democracia en la función de principio regulador del orden social” (pág. 417).

En el siglo XVIII comenzó a circular un epigrama, atribuido a Juan de Iriarte, que bien podía haber servido de pórtico a las reflexiones de este libro: “El señor don Juan de Robres, / de caridad sin igual, / hizo este santo hospital / y también hizo a los pobres”. O de otro modo, servirían para sintetizar su espíritu las palabras de Eduardo Galeano (que éste sí, inspira explícitamente el trabajo de Raúl Susín), cuando sugiere la necesidad de pensar críticamente y transformar un sistema que da con una mano lo que con la otra quita.