

# Cuando las élites políticas transforman la vida de la población precaria: la construcción política del fraude social como problema público en Francia<sup>1</sup>

Vincent Dubois\*

## Resumen

Este artículo tiene como propósito analizar el tratamiento político y burocrático de las cuestiones ligadas a la protección social, que determinan directamente los recursos y el estatus de, siguiendo a Bourdieu (1993), las “regiones más desheredadas del mundo social”. Se abordarán los orígenes políticos de una tendencia a la denuncia contra los abusos de las asistencias sociales y al fortalecimiento de los controles sobre ellas a partir de los años noventa en Francia. Desde allí, se buscará mostrar cómo lo que está en juego “en lo alto”, es decir, en las apuestas propias de las relaciones entre las élites políticas y burocráticas puede afectar la vida de aquellos “en la base”, tanto en las condiciones materiales de existencia como en la representación simbólica de los miembros de las fracciones precarizadas de las clases populares.

*Palabras clave:* Alta política; Campo de poder; Políticas de protección social; Francia.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the political and bureaucratic treatment of topics linked with social protection that directly determine the resources and the status of, following Bourdieu (1993), the “most dispossessed regions of the social world”. The political origins of a tendency towards the denounce of abuses against social assistance and to the strengthening of the controls over them that started in France during the 1990s will be studied. From there, we will show that what is at stake “at the top”, i. e. in the typical bets of the relations between the political and bureaucratic elites, may affect the lives of those “on the base”, both in the

\* Université de Strasbourg. Correo electrónico: [vincent.dubois@misha.fr](mailto:vincent.dubois@misha.fr).

Artículo recibido: 06/05/19

Artículo aprobado: 21/2/2020

*MIRÍADA*. Año 12, N.º 16 (2020), pp. 13-28

© Universidad del Salvador. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. (IDICSO). ISSN: 1851-9431

material conditions of existence and in the symbolic representation of the members of the precarized sectors of the popular classes.

*Keywords:* High politics; Social protection policies; Power field; France.

En *La miseria del mundo*, Pierre Bourdieu invita a extender su análisis a través del establecimiento de “las series causales que se conducen desde los lugares centrales del Estado hasta las regiones más desheredadas del mundo social” (1993, p. 226). Este artículo pretende realizar un aporte a dicho programa de investigación al mostrar cómo lo que está en juego “en lo alto”, es decir, en los juegos y en las apuestas propias de las relaciones entre las élites políticas y burocráticas, y, más ampliamente, en las dinámicas internas del campo de poder, puede afectar la vida de aquellos “en la base”, tanto en las condiciones materiales de existencia como en la representación simbólica de los miembros de las fracciones precarizadas de las clases populares.

El tratamiento político y burocrático de las cuestiones ligadas a la protección social, que determinan directamente los recursos y el estatus de las “regiones más desheredadas del mundo social”, constituye un dominio de estudio privilegiado. La *alta política*<sup>2</sup> frecuentemente tiene una incidencia decisiva sobre la vida de los pobres, como lo demuestra, entre otras cuestiones, la proclamación del “fin del Estado-providencia tradicional” (*the end of the welfare as we know it*) por Bill Clinton en 1996, con la instauración de un régimen de *workfare* que dejó en situación de fragilidad a millones de personas (Soss, Fording y Schram, 2011). Las modalidades de desarrollo de las políticas sociales en América Latina a partir de la década de 1990 responden a la lógica de las relaciones de poder y a las coyunturas políticas (McGuire, 2013), como testifica, entre otros, la instauración del programa Bolsa Familia después de la elección de Lula en 2002, que contribuyó fuertemente a la reducción de las desigualdades y de la pobreza en Brasil (Hall, 2006); o el lanzamiento del programa Chile Solidario en 2004, que marca una inflexión “social” de las políticas hasta ese entonces demasiado liberales (Rojas Lasch, 2019).

Aquí se abordarán, a partir del caso francés, los orígenes políticos de una tendencia a la denuncia contra los abusos de las asistencias sociales y al fortalecimiento de los controles sobre ellas a partir de los años noventa. Esta tendencia está lejos de ser exclusiva de Francia, ya que puede observarse en el conjunto de los países europeos, así como en los Estados Unidos o en Australia. Hasta donde conocemos, las movilizaciones políticas y morales en América Latina se han centrado más en las cuestiones de corrupción y de clientelis-

mo, especialmente porque dentro de los sistemas de ayuda los representantes locales de los partidos políticos juegan un rol decisivo, como demuestra Gabriel Vommaro (2019) para el caso argentino. En países como Francia, donde las políticas sociales tienen una larga historia, el control y los discursos que lo acompañan estigmatizando a los “tramposos”, los “perezosos” o los “falsos desempleados” no constituyen más que una forma particular de estigmatización secular de los “malos pobres” (Geremek, 1987) y son tan antiguos como la asistencia misma. Se puede fácilmente examinar las declaraciones del siglo XIX sobre los pobres sin discapacidades que “no quieren trabajar” y “se benefician” de la caridad pública o privada, y encontrar un eco en los discursos políticos de hoy en día. En cuanto al control burocrático, su organización es igual de antigua (por ejemplo, las cajas de seguro de desempleo de los años treinta) y nunca se detuvo, ni en las cajas de la seguridad social ni en los organismos de indemnización por desempleo.

Sin embargo, la prevalencia de estas representaciones culpabilizantes y la intensidad de las prácticas de vigilancia y sanción varían a lo largo del tiempo. Es preciso reconocer que se han debilitado o incluso han sido puestas entre paréntesis durante el período en el que la indemnización se estabilizó (desde la instauración de un sistema nacional en 1958 hasta su reforma en 1979), momento en el que las ayudas sociales aún no eran vistas necesariamente desde la perspectiva de “desincentivo al trabajo”. Sin embargo, de acuerdo a una cronología que puede variar de un país a otro y según el segmento del Estado social del que se trate (desempleo, solidaridad, salud, etc.), los debates públicos y las inversiones burocráticas ligados a lo que ahora se conoce como “fraude social” y, más generalmente, a la necesidad de un control más estricto se han intensificado desde mediados de la década de 1990.

Por lo tanto, es tentador interpretar esta nueva promoción del control como un “retorno” a las antiguas orientaciones coercitivas, de la mano del advenimiento de una *sociedad de vigilancia* y de una política que busca volver aceptable la precariedad salarial. Dicha interpretación no es falsa. Las tesis de retorno al *statu quo ante*, de la aplicación de políticas sociales de vigilancia generalizada o de su sumisión a los intereses de los empleadores tienen sus fundamentos. Sin embargo, ellos son demasiado simples y unilaterales para dar cuenta de la multiplicidad de lógicas que conducen al reciente fortalecimiento de los controles sobre el otorgamiento de subsidios que pueden beneficiar a las fracciones precarizadas de las clases populares. Por ello, lejos de contentarse con una visión macroscópica de las transformaciones del Estado social, se debe hacer una sociología de los espacios de posiciones y de relaciones de producción y de apropiación de las creencias,

de los modos de organización y de las prácticas que conducen a su transformación o son afectadas por ellas.

En este caso, el fortalecimiento de las políticas de control aparece como efecto de la “concordancia entre los campos”, es decir la convergencia de los polos dominantes de los espacios sociales, a la vez relativamente autónomos e interdependientes, actuando en esta área (Dubois, 2015, pp. 23-25). Esta tendencia toma forma dentro del campo burocrático con las transformaciones de la élite del *welfare* en un sentido gerencial y con posiciones favorables a las administraciones financieras dentro del campo de los expertos, con el surgimiento de las tesis de la microeconomía clásica, que subrayan los “efectos perversos” de las ayudas sociales y las “trampas de la inactividad”; dentro del espacio de representación profesional, donde las organizaciones patronales que buscan endurecer las condiciones de indemnización ocupan progresivamente un lugar predominante; dentro del campo mediático, donde la prensa liberal y conservadora tiene éxito en imponer en la agenda la cuestión del “escándalo del fraude social”; dentro del campo político, donde aquellos que detentan las posiciones más duras tienen éxito al constituir la lucha contra el fraude como una necesidad ineludible. Así, en las relaciones entre facciones dominantes de un conjunto de campos diferenciados, dicho de otro modo, entre diferentes categorías de élites es que emerge una orientación favorable al fortalecimiento del control de los asistidos, cuya implementación afecta directamente la vida de las poblaciones precarias.

El análisis del conjunto de estas interdependencias y de sus efectos supera con creces las posibilidades de este artículo. Por ello, se limitará a una cuestión y a un período preciso: la oficialización del fraude social como *problema público* que, en Francia, tiene lugar a partir de 1995. Esta focalización permite resaltar la persistencia más general en esta materia de lógicas propiamente políticas (es decir, ligadas directamente al funcionamiento interno del campo político) que, sin subestimar el peso de otros espacios, aparecen como determinantes en la promoción del control. De este modo, este artículo se une a los diversos trabajos que, en la literatura internacional, muestran el papel desempeñado por las relaciones de fuerza, la retórica y los debates políticos en la preparación o la legitimación de las reformas que fortalecen las limitaciones, la vigilancia y las sanciones de la asistencia social<sup>3</sup>.

En un primer momento se verá que la inversión política de la cuestión del fraude a las ayudas sociales se inscribe dentro de la extensión de la evolución de las políticas sociales, debido al lugar central otorgado a su financiación y a su gestión. Luego, se enfocará en la coyuntura particular que, en 1995, marca el ingreso del fraude y el control de la asistencia en la agenda política y gubernamental. Se verán algunos ejemplos concretos del seguimiento dado a la construcción política del fraude como problema público.

## Las extensiones políticas del giro gestor

En los años setenta y ochenta, la cuestión de los abusos y del control avanzó regularmente en los debates políticos y en la prensa, pero solo se trataba de débiles esfuerzos de denuncia pública y tratamiento institucional. En materia de prestaciones sociales, están ligadas al subsidio monoparental, con connotaciones morales. En efecto, esta prestación, creada en 1976, es criticada regularmente por no ser más que una ayuda necesaria para las mujeres abandonadas por los padres de sus hijos, sino un incentivo a comportamientos que desafían a la “verdadera” familia: la soledad ya no solo se sufriría, sino que se elegiría, en detrimento de la estabilidad de las estructuras familiares “normales”. En cuanto a la indemnización por desempleo, si bien los “falsos desempleados” son una figura habitual tanto dentro del discurso político como del discurso ordinario, están lejos de ser un elemento central de los debates. Al introducir la regresión de la indemnización y convertir la búsqueda activa de empleo en un criterio decisivo de la definición de desempleado, la reforma de 1979 abre la puerta a una política de control, e incluso crea en el seno de la administración del trabajo y del empleo servicios que se dedican a ello. Sin embargo, no es realmente puesta en marcha y mucho menos pensada como tal desde una perspectiva de gestión del desempleo; en materia de control a los desempleados, de hecho, se limita principalmente a la comprobación de la falta de empleo y a la obligación de marcar tarjeta.

A mediados de la década de 1980, los temores suscitados por la multiplicación de los llamados “nuevos pobres” y el desarrollo del desempleo en masa causado por el ajuste del presupuesto social colocan la cuestión financiera en el centro de la cuestión social. Es dentro de esta lógica que el Ministerio de Finanzas o el Tribunal de Cuentas<sup>4</sup> intervienen en materia social, en nombre de un imperativo de gestión rigurosa que debe concretarse en una verificación de buen uso de los gastos y, por consiguiente, entre otras cosas, en la verificación de las situaciones y necesidades de los beneficiarios. En 1985, el informe anual del Tribunal de Cuentas mostraba preocupación por el creciente desajuste entre una forma de organización y prestaciones sociales concebidas para otros tiempos y las nuevas “necesidades”, cada vez mayores, lo cual ocasionaba “una gestión complicada que multiplica los riesgos de fraude, de error o, al contrario, de doble empleo, no logrando que las familias en situación de riesgo estén siempre protegidas de las insuficiencias de la reglamentación o de la información” (p. 25). Controlar más para ayudar mejor a quienes tienen “verdaderas necesidades”: este argumento será regularmente retomado.

El momento clave de la problematización del fraude y del control se produce una decena de años más tarde, cuando la crisis económica y el desem-

pleo despiertan temores sobre el desarrollo incontrolado del número de beneficiarios de las prestaciones sociales mínimas. Entonces, el Ingreso Mínimo de Inserción (RMI), principal prestación social mínima instaurada en 1988, es el centro de las preocupaciones. Un informe conjunto de la Inspección General de Finanzas y de la Inspección General de Asuntos Sociales<sup>5</sup> marca, desde ese punto de vista, una etapa importante que, estableciendo una apreciación que pretende ser equilibrada, enuncia el razonamiento contradictorio que revela la lógica política del desarrollo del control: el fraude no es “manifiestamente un factor explicativo del crecimiento del dispositivo”, pero el “fenómeno” es, no obstante, “preocupante” (Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales, 1995, p. 56). En otros términos, el fraude sería limitado —siempre que sea efectivamente cuantificable— o incluso insignificante desde el punto de vista financiero, pero es una cuestión política. A partir de esto, se inicia un encadenamiento de tomas de posiciones que, en la lógica de las profecías autocumplidas, va a contribuir a que exista efectivamente el fraude como cuestión, y medidas e innovaciones institucionales que van dando poco a poco consistencia a una política de control.

De esta manera, se comprueba que, si la atención prestada al fraude y a los dispositivos de control está vinculada a los problemas de financiamiento del sistema de protección social y aparece con mayor claridad como una de las manifestaciones del cambio gestor de las políticas sociales, entonces la lógica financiera es indisociable de una lógica propiamente política, sin duda más determinante. Desde fines de los años ochenta, la nueva élite del *welfare* llegada a las administraciones sociales, luego de pasar por la administración financiera, se reapropia de las lógicas de la gestión rigurosa y las importa al ámbito social (Bachir, 1999; Genieys, 1999; Hassenteufel *et al.*, 1999). Este punto de inflexión en la gestión de lo social es traducido políticamente, es decir, reformulado en función de los intereses propios de los agentes del campo político. En este doble movimiento, el fraude se convierte en un problema público, y el control, en un nuevo imperativo.

Lejos de ser problemas técnicos (es decir, tratados por los agentes técnicos y en términos técnicos), en efecto, son objeto de tomas de posiciones y de usos propiamente políticos. La cuestión no es nueva, pero se manifiesta con una fuerza particular. Esto se debe, en primer lugar, a las transformaciones generales de las estructuras del campo político y a las modificaciones subsecuentes del espacio de lo pensable y lo decible en política que, vinculando las críticas al Estado-providencia en cuanto a las temáticas de la inmigración o de la inseguridad, han podido dar un nuevo vigor a los debates sobre el fraude en las prestaciones sociales, confiriéndoles un sentido político. Sin hablar del Frente Nacional, son incontables las intervenciones de la derecha, que, en la segunda mitad de los años noventa, asociaron el

“problema” de la inmigración a la “crisis” de las finanzas sociales: “Nos enfrentamos hoy a una inmigración de beneficiarios” (Bonnet, cit. en Fabre y Montvalon, 1998); es necesario sancionar a “los clandestinos que se hacen prescribir curas termales, y esas mujeres que vienen a dar luz aquí para abrir derechos a sus hijos y a ellas mismas” (Sauvaigo, 1996)<sup>6</sup>. Lo mismo ocurre con la incorporación del fraude social a la denuncia más general del aumento de los delitos (o la asociación de la estafa a las indemnizaciones por desempleo, a la mafia e incluso a la financiación del terrorismo). A instancias del dominio político de estos temas, el del fraude social, que era una marca de la derecha, fue adoptado gradualmente por los líderes del Partido Socialista Francés, como revelan desde las declaraciones del ministro de Presupuesto Michel Charasse sobre los “falsos desempleados” en septiembre 1991 hasta Ségolène Royal, que, después de ser defensora de los pobres en los años noventa, hizo de la crítica al “asistencialismo” uno de sus temas de campaña para la elección presidencial de 2007.

### **La coyuntura política de la oficialización de un problema**

Sin duda, al día siguiente de la elección de Jacques Chirac, representante de la derecha, en la elección presidencial de mayo de 1995, aparece más netamente la lógica política de promoción y de oficialización del fraude como problema. La temática del fraude es relanzada por Éric Raoult, ministro de Integración, encargado de preparar una “gran ley contra la exclusión” (el “Plan Marshall para los suburbios” del candidato Jacques Chirac), que, a finales de junio de 1995, declara querer “romper con la cultura del RMI”. El primer ministro Alain Juppé menciona al mismo tiempo un proyecto destinado a intensificar la lucha contra el fraude y los abusos mediante un examen profundo de la situación de los solicitantes al momento de la asignación de la ayuda. La pregunta reaparece a la vuelta, durante un período políticamente delicado para el Gobierno. El primer ministro sufre, a la vez, las primeras acusaciones personales (escándalo por una vivienda de la ciudad de París de la que se aprovechó a menores costos<sup>7</sup>) y los ataques a su “método” y a su capacidad de reforma. En términos generales, la política gubernamental es objeto de críticas y disensos dentro de la mayoría, alimentadas por la salida de un ministro del gobierno y seguidas por una serie de tomas de posición que inclinan a la derecha al Primer Ministro en cuestiones sensibles: la reforma fiscal, el “sector protegido” de la función pública y los “titulares del RMI”, que reciben “sin hacer nada” sumas comparables a los ingresos de quienes trabajan (cit. en Beza, 1995)<sup>8</sup>. Son anunciadas varias medidas que suscitan descontento entre los apoyos políticos del Gobierno: el incremento de los impuestos, la no revalorización de los

subsidios familiares, el proyecto de someterlos al impuesto sobre la renta.

En esta coyuntura es nombrada una misión parlamentaria sobre “los fraudes y las prácticas abusivas”, interpretada por la prensa como un golpe político destinado a contentar a la parte más conservadora de su electorado y de su mayoría. De hecho, una misión sobre dicho tema está claramente destinada a convencer sobre la dedicación del gobierno a realizar los “ajustes económicos” para acompañar las “inevitables” alzas de impuestos y para dar respuesta a las expectativas “morales”, supuestamente fuertes en este período. Esto es lo que confirma retrospectivamente el diputado encargado de la preparación del informe:

Lo que Juppé necesitaba era que otros, además de él, dijeran una serie de cosas [...]. Estaba el problema [de] la mecánica infernal del aumento del gasto público. Porque, a diferencia de esa creencia, sobre todo en la izquierda, de que, cuanto más se aumenta el gasto público mayor es el progreso, en particular los progresos sociales; si ustedes miran, no solamente va en una dirección equivocada, sino que destruye un cierto número de principios dentro de la sociedad: el principio de la responsabilidad, de retorno a la autonomía. Esta transforma en indios, en asistidos, a toda una parte de la población en lugar de ayudarlos temporalmente y que luego recuperen su autonomía. Este era un poco el tema de la época [...]. Esta era también la idea de que no se puede hacer soportable un sistema de extracción tan masivo como el francés si los franceses sienten que los bolsones de mayor fraude a las prestaciones, a los impuestos y a otros ingresos del Estado no habían sido corregidos, al menos parcialmente (Courson, 2002).

La “personalidad” de los diputados designados confirma esta hipótesis. Son conocidos por sus intervenciones en favor de los valores tradicionales y, en particular, de los de las familias. Gérard Léonard, profesor universitario, es especialista en cuestiones de seguridad y de inmigración en el *Rassemblement pour la République* (RPR), el partido de derecha derivado del gaullismo. Él se ocupará más precisamente de la parte dedicada a la recuperación de los impuestos y las cotizaciones. Charles de Courson, consejero del Tribunal de Cuentas, es diputado por la derecha liberal (UDF) desde marzo de 1993. Al mismo tiempo, es titular de diversos mandatos locales. Es conocido por la defensa de los valores familiares (el matrimonio) y la “equidad fiscal” —ambos a veces mezclados, como en la supresión de la ventaja fiscal a las parejas no casadas—, y varias cuestiones que combinan la moral y el dinero (represión de la delincuencia financiera y del blanqueo de capitales, fraudes en Córcega, entre otras). Representa a la vez valores de rigor moral y la competencia de un técnico: “De Courson viene del Tribunal de Cuentas, fue técnico, se ciñe a los datos. Él tiene convicciones, pero no tuerce las cifras más allá de lo que es decente”<sup>9</sup> (Entrevista con un inspector



de l'IGAS [Inspección General de Asuntos Sociales] que ha participado en la elaboración del informe).

La declaración de compromisos de la misión del primer ministro pone en relieve el problema de las cuentas públicas, de la limitación de su deriva y de la aceptación de los contribuyentes de los recientes aumentos:

La deriva de las cuentas públicas de nuestro país ha obligado al Gobierno [...] a prever disposiciones diversas que incrementen los ingresos del Estado. Estas disposiciones que pesan sobre los hogares y las empresas de nuestro país *serán aceptadas tanto más fácilmente* cuanto la opinión pública tenga certidumbre de que al mismo tiempo todo ha sido puesto a prueba para evitar que los procedimientos legales o reglamentarios *sobre el acceso a determinadas prestaciones sociales o a dispositivos de inserción* no se desvíen de su objeto o den lugar a fraude (Courson y Léonard, 1996, p. 13; subrayado propio).

La declaración del primer ministro también menciona el trabajo clandestino. Sin embargo, es por la iniciativa de los parlamentarios que se incluye a la inmigración irregular y, para dar una buena señal tras el debate suscitado por el anuncio de su misión, los fraudes sobre las ganancias fiscales y sociales.

Ante todo, el problema es abordado en términos de finanzas públicas: “reducir la importancia de los fraudes y los abusos es uno de los medios para iniciar la reducción de las exacciones obligatorias” (Courson y Léonard, 1996, p. 13). Sobre esta base, se trata también de frenar el origen de un descrédito del sistema fiscal y social: “Hoy existe en la opinión pública un sentimiento difuso pero muy extendido según el cual los fraudes y los abusos son importantes. Ahora bien, los fraudes y abusos generan un descrédito sobre los mecanismos existentes” (Courson y Léonard, 1996, p. 13). En materia de prestaciones sociales, el rigor que constituye la lucha contra los abusos es, por lo tanto, presentado como un medio para defender el sistema y es promovido en nombre de la defensa de los más débiles. Para retomar la distinción utilizada en el informe, no solamente los “fraudes” (irregularidades jurídicas que implican intencionalidad), sino también las “prácticas abusivas” (que se ajustan a la letra de la ley, pero van en contra de su espíritu) penalizan a los más necesitados de la generosidad pública. La lucha contra el fraude entonces se une a otros “combates” librados por Charles de Courson, como la introducción de la obligación alimentaria, que obliga a los miembros de la familia a ayudar al progenitor que lo necesita según los términos de otorgamiento de las prestaciones y en particular de los Ingresos Mínimos de Inserción: “Cuando la niña Rothschild se beneficia con el RMI del dinero de los franceses para pagar sus fiestas, es hora de dejar las estupideces”<sup>10</sup>.

Tratándose de fraude a las prestaciones sociales, los redactores del informe se pretenden moderados. Ellos recuerdan que su volumen está lejos de alcanzar el de los fraudes fiscales y el de las cotizaciones sociales, y que ellos “están muy lejos del trabajo ilegal” (Courson y Léonard, 1996, p. 25). A pesar de la dudosa base de esta estimación, calculan la “fraudabilidad”, que permite establecer la clasificación negativa de las “cuatro prestaciones importantes [que] ganan el premio en la clasificación por la magnitud del índice de fraude”, ubicando a las prestaciones sociales mínimas (RMI, subsidios monoparentales) delante de las indemnizaciones diarias en caso de enfermedad y los subsidios de vivienda.

Las “causas de los fraudes” se buscan en el sistema de protección social y en las prácticas de los beneficiarios, pero jamás en las condiciones socioeconómicas: el sistema sería “demasiado declarativo” (es decir, demasiado basado en las declaraciones de los solicitantes) y “demasiado complejo”. También se refieren a “la inadaptación de tener en cuenta la apertura de Francia al exterior”, rodeo que refiere por eufemismo los “costos no justificados” relacionadas con la presencia de poblaciones extranjeras y de inmigrantes en situación “irregular”. Como era de esperar, los controles que permiten limitarlos se consideran globalmente insuficientes. Aquí se retoma el argumento recurrente de una “cultura institucional” de las administraciones sociales reticentes al control, si no directamente laxa: “Los organismos gestores de prestaciones están generalmente más preocupados por el pago de las prestaciones que por su control” (Courson y Léonard, 1996, p. 48). Mientras aboga globalmente por un refuerzo de los controles y sanciones, el informe recomienda esencialmente la modificación de ciertas prestaciones y un mayor uso de la informática. Contra el carácter “fraudulento” de determinadas prestaciones, aconseja adaptar las formas de pago a criterios fácilmente verificables y reforzar las exigencias (certificados, documentos justificativos) en el momento de su asignación. Contra la “complejidad” del sistema y la existencia de prestaciones “fraudógenas”, se trata de simplificar, en particular mediante la fusión de algunas prestaciones sociales mínimas (subsidio monoparental y RMI) en beneficio de una prestación única y más segura<sup>11</sup>. El desarrollo del uso de la informática es promovido por las ventajas que presenta: evita costosos controles a domicilio, difíciles de realizar y “que plantean problemas de libertades públicas”; permite un control particularmente eficaz; opera a espaldas de los controlados, a los que se les ahorra un “papelero” invasivo. La recomendación de una declaración única de recursos para todos los servicios sociales y fiscales y de una centralización de la información en un banco de datos sociales y fiscales no se ha llevado a cabo. Por el contrario, la autorización de utilizar un número de identificación único de las personas para el cruce de archivos y el cotejo

de la información individual que contienen ha permitido, desde entonces, la multiplicación de los intercambios de datos informatizados con fines de control de los beneficiarios.

### **Estructuración de un problema y formalización de una política**

Sería muy exagerado ver en el desarrollo del control después de 1995 una aplicación de las recomendaciones del informe de Courson. Este informe constituye, en cambio, la expresión visible de una evolución que opera en este período, evolución en la que participa contribuyendo a legitimar la cuestión del fraude social como objeto de preocupación pública y a imponer la necesidad de una política destinada a remediarla.

El pedido del informe y su entrega en mayo de 1996 suscitó una abundante cobertura mediática. Aunque sea a veces la oportunidad de denunciar la apertura de una “caza de pobres”, el fraude se constituye entonces como cuestión de debate. Hasta entonces, el tratamiento periodístico de estas cuestiones se basaba casi exclusivamente en casos particulares, en especial, estafa a las indemnizaciones por desempleo o a las prestaciones familiares. Alrededor de 1995, ya no son hechos diversos separados unos de los otros, sino que se trata del “problema del fraude”. A la manera del “malestar de los suburbios”, expuestos en las representaciones periodísticas de acontecimientos locales como “síntomas” de una misma “patología” (Champagne, 1993a y 1993b), los casos aparecen conectados entre sí para hacer ver un fenómeno de fraude que le proporciona, él mismo, una base al “diagnóstico” periodístico de diversos problemas sociales: “crisis del Estado-providencia”, “dificultades de integración de los extranjeros”, e incluso cuestionamiento del “Estado de derecho”, cuando no la denuncia de una situación de anomia generalizada en la cual el fraude social sería una manifestación, junto a los escándalos político-financieros, los “incivilizados”, la “violencia en la escuela”, entre otros (Coignard *et al.*, 1997, p. 96).

Es también a partir de este período (un poco antes del informe de Courson) cuando las preguntas sobre el fraude social y su control aparecen en las encuestas de opinión. La carta de pedido del informe y el informe en sí mismo hacen referencia de manera insistente a la “opinión pública”. A la vez justificación y efecto del tratamiento político y periodístico de esta cuestión, “los franceses” serían cada vez más “sensibles” al fraude. En 1993 el CREDOC<sup>12</sup> publica una primera encuesta según la cual “una mayoría de franceses” piensa que las falsas declaraciones para beneficiarse de subsidios, en particular del RMI, son importantes y que habría que desarrollar controles. Tres años después, el mismo organismo “constata” la amplificación de esta tendencia.

Más y más franceses se preguntan sobre las falsas declaraciones. Una gran mayoría de la población (61 %) manifiesta estar de acuerdo con la afirmación “muchas personas hacen declaraciones falsas para recibir prestaciones familiares”. Esta corriente de “impugnación sospechosa” aumenta sensiblemente en tres años (+ 10 puntos) (Hatchuel y Kowalski, 1996, pp. 63-70)<sup>13</sup>.

El aumento tendencial de la “sospecha” tendría como corolario la disminución tendencial de la “compasión” hacia los necesitados. Tal evolución se traduciría en una “demanda creciente de controles” (Croutte y Hatchuel, 2001, pp. 28-31 y 97-103). Sin detenerse en las condiciones de producción de tales números o en las teorías implícitas que sirven para interpretarlos<sup>14</sup>, aquí se puede plantear la hipótesis de un proceso circular de imposición de la problemática. Las opiniones producidas pueden clásicamente ser entendidas como el reflejo de las categorías de percepción impuestas de manera difusa en los discursos políticos y periodísticos, y de manera directa en las preguntas de los encuestadores. En efecto, se puede pensar que la “rigurosidad” alegada por una mayoría de franceses procede de las transformaciones ocurridas en los discursos mediáticos y oficiales sobre las prestaciones sociales. A su vez, estas “opiniones” autorizan y justifican una política del rigor: es necesario “tomar en serio” su evolución y extraer de ella consecuencias prácticas, en este caso reforzar el control para evitar perder una opinión que sigue siendo mayoritariamente favorable a la ayuda a los pobres, adhesión que es en sí misma condición necesaria para el mantenimiento de esta ayuda. Sin duda, es también en este ida y vuelta donde se juegan los trucos de la ilusión social que lleva a erigir la lucha contra el fraude en un imperativo.

## Conclusión

A partir de este período, todo esto prepara, acompaña o refuerza la multiplicación sin precedentes de proyectos de reforma, arreglos institucionales y refuerzo del arsenal reglamentario, que hacen del control de los asistidos un emblema político al mismo tiempo que un instrumento de endurecimiento de su tratamiento. Se mencionarán solo unos pocos ejemplos. La Caja Nacional de Subsidios Familiares ha establecido progresivamente a partir de 1996 un “plan de control”, combinando el intercambio electrónico de datos y las investigaciones a domicilio. El refuerzo del control de los desempleados solicitado sin éxito por el MEDEF<sup>15</sup> en el momento de las negociaciones del nuevo Convenio UNEDIC<sup>16</sup> y del PARE (Plan de Ayuda para Retornar al Empleo) en 2000 fue organizada por la Ley de Cohesión Social de 2005. El “seguimiento mensual” consistente en convocar con mayor re-

gularidad a los solicitantes de empleo condujo al mismo tiempo a exigirles una justificación anticipada de su búsqueda de empleo que conllevó, mecánicamente, a la multiplicación de las anulaciones por “ausencia a convocatoria”, que llegaron a “un nivel históricamente elevado” a finales de 2006 (DARES, 2007, p. 5). En este contexto de muy fuerte aumento de las sanciones, se produjo la fusión ANPE-ASSEDIC<sup>17</sup> en el Polo de Empleo, que, por no hablar de los problemas organizativos de los que los desempleados fueron las primeras víctimas, ha contribuido a aumentar la presión sobre ellos y su exposición a sanciones financieras (incluso solo al reunir la colocación y la compensación previamente separadas). En materia de salud, la ley de agosto de 2004 sobre el seguro médico otorga un lugar importante al control de los asegurados (también sobre los profesionales de la salud y los empleadores). Sin que ello sea resultado necesariamente de una “voluntad” política claramente atribuible a tal o cual agente, ni siquiera una coordinación sistemática entre sí, estas diversas formas de refuerzo de los controles ya cuentan con sus instancias comunes, con la creación en octubre de 2006 de un comité nacional de lucha contra el fraude en materia de protección social, seguido en abril de 2008 de un comité y de una delegación nacional que coordina la lucha contra los fraudes fiscales, sociales y el trabajo ilegal. El control tiene, pues, a partir de ese momento sus instituciones, específicamente asignadas al “problema del fraude”: es, si no el punto de llegada, al menos una nueva etapa importante de un proceso de formalización cuyos orígenes específicamente políticos hemos rastreado aquí. El cambio de gobierno resultante de la elección de François Hollande, candidato del Partido Socialista, en 2012, no invirtió esta tendencia, y el gobierno elegido en 2017 contribuye a su fortalecimiento.

Las lógicas propias del campo político que, a partir de mediados de los años noventa, han promovido el “fraude social” al rango de objeto de preocupación política han favorecido posteriormente el auge y la institucionalización de dispositivos de lucha contra el fraude, que a su vez producen efectos de irreversibilidad parcial. En efecto, serían necesarias condiciones sociales y políticas muy particulares —y, para decirlo claramente, muy improbables— para cuestionar varias décadas de inversiones políticas y burocráticas que han contribuido a la naturalización de la política de fortalecimiento del control de las ayudas y de las sanciones contra ellas. Desaliento de los solicitantes, fragilización de los beneficiarios, disminución o supresión de las ayudas, sanciones administrativas y penales que afectan preferentemente a los más desfavorecidos figuran entre los principales efectos de esta orientación política. En estas cuestiones se ve, para retornar a nuestro punto de partida, cómo aquello que está en juego en “los lugares más centrales del Estado” puede afectar a las “regiones más pobres del mundo social”.

## Referencias bibliográficas

- Bachir, M. (1999). Les registres et répertoires d'action de l'élite du welfare. En P. Hassenteufel, M. Bachir, V. Bussat, W. Geniey, C. Martin y M. Serré. *L'émergence d'une "élite du Welfare"?* Sociologie des sommets de l'Etat en interaction (pp. 89-142). Rennes: Université Rennes.
- Beza, J.-M. (1995, 26 de agosto). Le gouvernement souhaite revenir sur certains avantages acquis, *Le Monde*.
- Bourdieu, P. (1993). *La misère du monde*. Paris: Seuil.
- Brodtkin, E. (1986). *The False Promise of Administrative Reform Implementing Quality Control in Welfare*. Filadelfia: Temple University Press.
- Champagne, P. (1993a). La vision médiatique. En P. Bourdieu (Ed.), *La misère du monde* (pp. 61-79). Paris: Seuil.
- Champagne, P. (1993b). La vision d'État. En P. Bourdieu (Ed.), *La misère du monde* (pp. 261-269). Paris: Seuil.
- Coignard, S. et al. (1997, 8 de noviembre). Quand l'Etat baisse les bras. *Le Point*.
- Connor, S. (2007). We're onto you: A critical examination of the Department for Work and Pensions "Targeting Benefit Fraud" campaign. *Critical Social Policy*, 27(2), 231-252.
- Courson, C. de (2002, 12 de marzo). Entrevista (no publicada).
- Courson, C. de y Léonard, G. (1996). *Les fraudes et les pratiques abusives*. Paris: La Documentation française.
- Court des Comptes [Tribunal de cuentas] (1985). Rapport Publique Annuel.
- Croutte, P. y Hatchuel, G. (2001). *Opinions sur la politique des prestations familiales et sur les CAF* [Dossier de estudio N.º 17]. Paris: CREDOC-CNAF.
- Del Roy, F., Flint J., Batty, E. y McNeill, J. (2016). Gamers or victims of the system? Welfare reform, cynical manipulation and vulnerability. *Journal of Poverty and Social Justice*, 24(2), 171-185.
- Direction de l'Animation de la Recherche, des études et des statistiques [DARES] (2007). Le marché du travail au second semestre 2006. *Premières synthèses*, agosto, 34(1), 1-11. Recuperado de <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2007.08-34.1-3.pdf>.
- Dubois, V. (2015). La acción del Estado, producto y objeto de disputa de las relaciones entre espacios sociales. *Sudamérica. Revista de Ciencias Sociales*, 4, 18-33.
- Fabre, C. y Montvalon, J. (1998). Christian Bonnet, sénateur UDF, dénonce un risque d'altérer "l'identité de la nation". *Le Monde*.
- Gaffbey, S. y Millar M. (2019). Rational skivers or desperate strivers? The problematization of fraud in the Irish social protection system. *Cri-*

- tical Social Policy*, 40(1), 69-88.
- Genieys, W. (1999). Les logiques d'institutionnalisation de l'élite du welfare. En P. Hassenteufel, M. Bachir, V. Bussat, W. Genieys, C. Martin y M. Serré (1999), *L'émergence d'une "élite du Welfare"?* *Sociologie des sommets de l'Etat en interaction* (pp. 65-88). Rennes: Université Rennes.
- Geremek, B. (1987). *La potence et la pitié*. París: Gallimard.
- Gustafson, K. S. (2011). *Cheating welfare: public assistance and criminalization of poverty*. Nueva York: New York University Press.
- Hall, A. (2006). From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, 38(4), 689-709.
- Hassenteufel, P., Bachir, M., Bussat, V., Genieys, W., Martin, C. y Serré, M. (1999). *L'émergence d'une "élite du Welfare"?* *Sociologie des sommets de l'Etat en interaction*. Rennes: Université Rennes
- Hatchuel, G. y Kowalski A. D. (1996). *Enquête Conditions de vie et aspirations des Français: Prestations sociales, allocations familiales et RMI* [Colección de informes, 167]. París: CREDOC.
- Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales (1995). *Rapport d'enquête sur les causes de la croissance du nombre d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion* [Informe N.º 95026]. París: Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales.
- McGuire, J. (2013). Social Policies in Latin America: Causes, Characteristics and Consequences. En P. Kingstone y D. Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 200-223). Nueva York: Routledge.
- Rojas Lasch, C. (2019). *Ayudar a los pobres: etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Sauvaigo, S. (1996). *L'Événement du Jeudi*, 5-11.
- Soss, J., Fording, R. y Schram, S. (2011). *Disciplining the poor: neoliberal paternalism and the persistent power of race*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vommaro, G. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante. *Gouvernement et action publique*, 1, 35-60.

## Notas

<sup>1</sup> Traducción a cargo de Iván Basevicz. El presente artículo es una reescritura del capítulo “La fraude sociale: la construction politique d’un problème public”, publicado en: Romuald Bodin (Dir.) (2012), *Les métamorphoses du contrôle social* (pp. 27-38). París: La Dispute. Se publica con autorización del editor.

<sup>2</sup> “High politics”, en inglés, en el original [N. del T.].

<sup>3</sup> Véase sobre los Estados Unidos Brodtkin (1986, p. 24); Soss, Fording y Schram (2011, pp. 18-52), y Gustafson (2011, pp. 32-47). Sobre Gran Bretaña e Irlanda, véase Connor (2007); Del Roy, Flint, Batty y McNeill (2016), y Gaffbey y Millar (2019).

<sup>4</sup> El Tribunal de Cuentas es una jurisdicción nacional independiente cuya misión oficial es “asegurar el buen uso del dinero público”. Sus informes denuncian con frecuencia los derroches y disfunciones de los administradores y a menudo abogan por la reducción de los gastos.

<sup>5</sup> La Inspección General de Finanzas es un servicio de inspección interministerial cuya misión oficial es “contribuir a una gestión rigurosa y eficiente de las finanzas públicas” en todos los ámbitos. La Inspección General de Asuntos Sociales realiza las tareas de control, de auditoría y de evaluación de los sectores sociales.

<sup>6</sup> Bonnet y Sauvaigo son diputados de UDF (Union pour la Democratie Francaise).

<sup>7</sup> Se refiere al escándalo de las viviendas de renta controlada (HLM, por sus siglas en francés) [N. del T.].

<sup>8</sup> Intervención en el canal Europa 1.

<sup>9</sup> “Técnicos” para “tecnocracias” designa comúnmente a los agentes del campo político que pasaron por las escuelas del poder y la alta administración y cuyo capital político se basa en parte en el reconocimiento de la competencia técnica.

<sup>10</sup> Entrevista citada. La familia Rothschild que ha hecho fortuna en el banco y las finanzas simboliza en Francia la gran riqueza. Una de las hijas de esta familia habría recibido el RMI, prestación destinada a los más desfavorecidos.

<sup>11</sup> Esta fusión se llevó a cabo en 2008 con la instauración de la renta de solidaridad activa (RSA).

<sup>12</sup> CREDOC es el Centre de Recherche pour l’Étude et l’Observation des Conditions de Vie [N. del T.].

<sup>13</sup> El análisis de las respuestas tiende a mostrar que la sospecha crece a medida que se desciende en la jerarquía social, en la escala de ingresos y en el nivel educativo.

<sup>14</sup> La noción de “fatiga de la compasión” es empleada por la psicología social norteamericana para dar cuenta de los fenómenos de desgaste en los oficios expuestos al sufrimiento —enfermeros— y es aplicada a las donaciones de particulares a las obras caritativas.

<sup>15</sup> MEDEF (Movimiento de Empresas de Francia) [N. del T.].

<sup>16</sup> UNEDIC (Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio) [N. del T.].

<sup>17</sup> ANPE era la Agencia Nacional para el Empleo, fusionada en 2008 con la ASSEDIC (Asociación para el Empleo en la Industria y el Comercio) [N. del T.].