

Solicitar, subsanar, denegar... La burocracia de los de abajo

Índice:

- 1.- La Burocracia como dispositivo de gobierno
- 2.- De cómo el campo burocrático regula el acceso a los derechos
 - 2.1.- Una vorágine de trámites, requisitos e innovaciones burocráticas
 - 2.2.- Los expertos como mediadores entre los derechos y las personas
- 3.- La burocracia como dispositivo de sujeción y castigo
- 4.- La criminalización de la solidaridad

Solicitar, subsanar, denegar... La burocracia de los de abajo

Débora Ávila
Sergio García García

La puerta se cierra a la espalda y los zapatos pisan la acera. Un paso. Otro. Mirar a derecha e izquierda. Dos pasos más. Asegurarse con un leve giro de cabeza de que se puede continuar. Al fin, la calle se presenta despejada. Vía libre, al menos unas docenas de metros. En la esquina, de nuevo el peligro. En este país el castigo se lleva en la piel. ¿Rabia? Miedo. Un objetivo. Mejor, una cita. 11:40 en el despacho de la asistente social. A Fatu le vienen diciendo: “Allí hay veces que te dan algo”. ¿Algo? Demasiados paseos traen parejas demasiadas dudas. Falta el documento “T” y el certificado negativo de Hacienda. Fui. Me dijeron que eso que me pedían era imposible dada mi situación. Lo entenderías mal. No, me dijeron... Sí, debes volver y pedir el certificado. Volver. Regresar. Bien, solucionado. ¡Vaya! El certificado del INEM ya caducó entre unas cosas y otras. Renuévalo y regresa. De nuevo en camino. Ya en la esquina. Mirar con cuidado antes de dar el siguiente paso. Difícil vivir con certezas cuando cada día se inicia con un interrogante. ¿Qué tocará hoy? ¿De qué humor andará la asistente?

1.- La Burocracia como dispositivo de gobierno.

Multas, control, derivaciones, trámites, arbitrariedad, más trámites... constituyen lugares

comunes para quien haya tenido que vérselas con la Administración en cualquiera de sus caras. Y es que por debajo de unas leyes cada vez más restrictivas, atravesada por recortes presupuestarios que lo son también en derechos, la burocracia, o mejor dicho, la burorepresión -en palabras del coordinador de este libro, ese enredado y sutil dispositivo de trabas administrativas y sanciones económicas- se yergue como un mecanismo clave a la hora de decidir quién tiene acceso a qué derechos y bajo qué coste y precio. El campo burocrático aparece así no sólo como el aparataje encargado de la gestión formal de derechos y prestaciones, sino que muestra del mismo modo su capacidad en la organización, aplicación y representación pública del control y castigo a determinadas capas sociales (Wacquant, 2010: 21).

Sin embargo, para que esto sea posible en las dimensiones en las que hoy en día lo comprobamos, ha sido necesario que opere un cambio trascendental en el modelo social sobre el que se asientan nuestras sociedades. Así, en la actualidad, el Estado (y con él su cara visible, la Administración) ha dejado siquiera de concebirse (sobra decir que nunca llegó a serlo) garante de derechos universales, para convertirse en gestor de recursos que han pasado a depender del colectivo al que se pertenezca o la situación concreta en la que cada uno se encuentre. El Estado garantista -al menos en su concepción y retórica- se atribuía la responsabilidad de asegurar toda una serie de derechos básicos para aquéllos que vivían en su territorio. Desarrollaba, para ello, un conjunto de dispositivos de protección social hacia los trabajadores en general (pues siempre el trabajo estuvo en la base de la generación de derechos) y hacia las capas socialmente más vulnerables en particular. Con ello, se cumplía una triple función: se producía una redistribución de la riqueza hacia abajo, corrigiendo los desequilibrios demasiado extremos que generaba el modo de producción capitalista, se contenían las luchas obreras y se favorecía la legitimación del papel del Estado como regulador social. En la actualidad, sin embargo, esta lógica de derechos sociales y garantías ligadas al trabajo se va contrayendo paulatinamente con el recorte de derechos laborales, la reducción de las ayudas genéricas, la no universalidad de los servicios públicos... En su lugar, surge una lógica de gestión -que reactualiza una acción social de carácter asistencialista- caracterizada por normativas, ayudas y derechos particulares, dirigidos a colectivos concretos y otorgados, en buena medida, no directamente, sino a través de entidades sociales que funcionan como mediadoras. Así, frente a la idea de derechos universales, los recursos sociales se convierten paulatinamente en «graciables», en función de una serie de mecanismos que regulan un acceso diferencial a los mismos. Se instaura, de este modo, una sociedad en la que la idea de la exclusión (de la ciudadanía, de los derechos, de la riqueza, de las garantías mínimas de vida), se sustituye por una segmentación múltiple y suave, donde existen mil posiciones de inclusión diferencial (Ávila y Malo, 2008), con gradaciones hasta el infinito en función de un acceso desigual a los derechos y la riqueza que el aparato burocrático ayuda a construir.

Cuando la posición que uno ocupa en esta sociedad tan segmentada y desigual se sitúa en posiciones demasiado bajas, la cuestión de la burocracia (es decir, de la burocracia como dispositivo de acceso diferencial a derechos), se juega en términos mucho más complejos. Primero, porque la propia posición de subalternidad y fragilidad (impuesta) de determinados grupos sociales hace que el contacto con la Administración se torne mucho más cotidiano y vital que para el conjunto de la población (una ayuda económica de emergencia, trámites relacionados con las tarjetas de residencia, certificados, permisos y empadronamientos que deben renovarse periódicamente, etc.), ampliándose, de esta forma, los márgenes de actuación de la burocracia como forma de control y sujeción.

Segundo, porque las formas de burocracia que actúan con estas poblaciones dejan de estar ligadas a la acción de los sujetos (de protesta, de denuncia, de rechazo frontal a la injusticia...) para quedar incorporadas en el propio sujeto: dicho burdamente, la condición jurídica (ser inmigrante *sin* papeles) o social (ser pobre) se convierte en motivo de castigo en sí misma. No poder residir en España de forma legal o verse condenado por la estructura del mercado laboral a la informalidad no sólo significan una reducción del acceso a derechos básicos, sino que acarrear costes al llevar aparejadas sanciones económicas.

Es por esto que aquí proponemos entender la burocracia (y sus formas de castigo y de sanción) como un dispositivo de gobierno clave en el control y sujeción de los estratos más bajos -y potencialmente más disruptivos- de la población (incluida dentro de ellos, casi en primer lugar, la población migrante). Y advertimos, aunque el lector ya lo habrá adivinado a estas alturas de la obra, que la inspiración que para muchos de los que escribimos estas páginas supone la obra de Michel Foucault, nos lleva a entender por gobierno o, mejor dicho, por gubernamentalidad, no la idea de un Estado (un “monstruo frío”) o de un conjunto de dirigentes omnipotentes que con sus disposiciones y leyes caprichosas gobiernan sobre el conjunto de la población; sino más bien un disperso complejo de técnicas de gobierno, sutiles, locales e infinitesimales, que se ejercen a través de las relaciones interpersonales, de procedimientos, normativas, tecnologías, dispositivos, tácticas, estrategias, campos de saber, instituciones, cálculos, etc., envolviendo a multitud de agentes en su ejercicio. En cierto modo, el concepto de gubernamentalidad define un nuevo paradigma político en el que se presupone cierta intención participativa por medio de la coordinación de distintos actores a partir del presupuesto de que la mejor manera de gobernar es aquella donde se implica a la mayor parte de los agentes y de las escalas institucionales y sociales presentes en un determinado orden de gobierno.

El conjunto de trabas administrativas y multas económicas en el que cada vez más se está convirtiendo buena parte del aparato burocrático, se suma a otros mecanismos de sujeción como el judicial o el policial en su capacidad de delimitación de lo que se puede hacer y en su producción de

verdad, todo ello precisamente en virtud de su complejidad, de su impersonalidad (o multiplicidad de agentes implicados) y de su grado de penetración capilar en la vida social. De esta forma, el dispositivo burocrático no sólo permitiría la sujeción, control y represión de los estratos sociales más bajos, sino que funcionaría también (precisamente por efecto de trabas y sanciones) como mecanismo de reproducción (y producción) de desigualdad social. ¿Cómo? A través de toda una jungla de requisitos de acceso, cortapisas, regulaciones, normativas, interpretaciones subjetivas, desinformaciones, derivaciones, tratos diferenciales, sanciones y un larguísimo etcétera de mecanismos que acaban haciendo del aparato burocrático el lugar en el que se administran determinados derechos sociales básicos.

En ocasiones, incluso, la Administración, a través de la burocracia, logra articular un sistema para-legal que supedita normas superiores, como los propios Derechos Humanos, a decretos circunstanciales y cambiantes cuando no a meras ordenanzas municipales. Es el caso sangrante de Real Decreto-Ley 16/2012, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2012 y que supone la exclusión de cientos de miles de personas del derecho a recibir atención sanitaria. O, por qué no, de las ordenanzas del Ayuntamiento de Madrid que regulan (a través de un sistema de categorización europeo denominado “ETHOS”) lo que puede definirse como hogar y lo que no (y, por consiguiente, debe ser objeto de desalojo).

En cualquier caso, los mecanismos por los cuales la burocracia (entendida como burorrepresión) teje esta red diferencial de derechos, control y castigos, son tremendamente heterogéneos. Abordémoslos, pues, por partes.

2.- De cómo el campo burocrático regula el acceso a los derechos.

No son pocos los autores que coinciden en señalar un importante cambio acontecido en las últimas décadas de las administraciones públicas en lo que respecta a su relación y trato con los ciudadanos¹. La imagen fría, descortés y opaca que teñía de color gris a todo el aparato burocrático, se va sustituyendo por una nueva puesta en escena que incluye una renovación del mobiliario, luces, cartelería y, sobre todo “un rostro sonriente, de cercanía y proximidad al usuario” (Velasco y otros, 2010: 15). Los principios de calidad, eficacia, transparencia, orientación al cliente y buen trato se imponen discursiva y performativamente en una operación que no es sólo de maquillaje, sino que implica “un constante y cuidadoso trabajo simbólico de las instituciones para reconstruir el vínculo que mantienen con sus sujetos usuarios” (2010: 20).

Sin embargo, cuando uno visita la Oficina de Extranjería de la calle General Pardiñas, en

¹ A este respecto, puede consultarse la compilación titulada *La sonrisa de la institución. Confianza y riesgo en sistemas expertos*, publicada en 2010 por la Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Madrid, o peor aún, la que está situada en las inmediaciones del Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche, no le recibe ninguna sonrisa. En su lugar, es la propia policía la que regula el paso -frecuentemente actuando los roles más autoritarios de su repertorio- a unas dependencias donde esperan largas colas sin asientos, aseos, ni ninguna otra facilidad que acompañe al tiempo. Los amables carteles de rostros sonrientes y vistosos colores se sustituyen por fotocopias en blanco y negro (cuando no escritos a mano) donde se informa a los presentes de un nuevo trámite, surgido como por arte de magia unas horas atrás, que deja en el aire el sentido de su visita. Los trabajadores, inmersos en montañas de expedientes, apenas si tienen tiempo de levantar la mirada si quieren que esa larga fila sea atendida antes de la hora de comer. Si la Administración sonríe al ciudadano, queda patente que no todos sus usuarios son considerados como tal.

Es más, para una persona de origen extranjero, cuya condición jurídica es condicional y, en muchos casos, se haya sujeta a la amenaza de deportación, encontrar a un policía custodiando la puerta de acceso transforma automáticamente cualquier atisbo de sonrisa en velada amenaza: «¿Y si al pasar se fija en mí y me pide la documentación? No puedo arriesgarme». Ni qué decir entonces de los casos en los que la propia Oficina de Extranjería comparte dependencias con el Centro de Internamiento para Extranjeros o el Centro de Servicios Sociales lo hace con la Comisaría Municipal del distrito, y lo primero que ve la persona al acercarse al lugar son cerca de una decena de coches policiales apostados a las puertas, con los integrantes del cuerpo entrando y saliendo por doquier.

El trato diferencial y los espacios físicos denotan la existencia de una tipología de usuarios que establece un claro gradiente entre aquéllos a quienes debe transmitirse cercanía, confianza y atención individualizada, y aquéllos otros a los que la frialdad de un trato serial e intimidatorio deja pocos espacios para la calma. Y si bien ello tiene sus efectos simbólicos entre quienes lo reciben, otros mecanismos mucho más sutiles se encargan, directamente, de regular y obstaculizar el propio acceso a determinados derechos por la vía burocrática.

2.1.- Una vorágine de trámites, requisitos e innovaciones burocráticas.

Carolina vive sola con sus hijos. Bueno, sola, sola, no. Vive en un piso, pero está sola en una habitación, sola con sus hijos. El padre está allí empadronado y viene de vez en cuando o manda 100 euros, a veces: “sois una unidad familiar” y “eso son ingresos”, le ha dicho la trabajadora social. La próxima vez lo llamará, lo de los ingresos... Lo otro reza en los papeles. Esos papeles que lleva semanas intentando conseguir y que nunca parecen ser suficientes. Por lo menos, ahora ya ha entendido la solicitud: ella forma una “unidad de convivencia independiente que convive con otra/s

unidad/es de convivencia con vínculos familiares”. La próxima vez lo callará, aunque rece en los papeles.

Carolina sabe que una cosa es la vida y otra esos papeles. La vida es complicada, sí, y aunque los papeles traten de imitarla y perseguirla para no perder detalle de las situaciones particulares, en su persecución lo que crean es una maraña inflacionaria de documentos, leyes, reglamentos, catalogaciones, normativas internas, directrices y un sin fin de dispositivos que generan un complejo entramado en el que cualquier trámite burocrático se vuelve una *yincana* de pruebas y obstáculos. Pese a que el discurso de las administraciones públicas enfatiza la simplificación de los trámites, lo cierto es que aquellos que afectan a la población pobre no han hecho sino crecer en los últimos años. Es el caso de las ordenanzas de prestaciones de mayores y de ayudas económicas de especial necesidad del Ayuntamiento de Madrid, que regulan de una manera mucho más compleja y alargada en el tiempo que en el pasado el acceso a la ayuda a domicilio, a un centro de día o a una pingüe ayuda económica. Las citas con el trabajador social de turno, transcurren entre un ir y venir de papeles, cada vez más difíciles de conseguir, y complejas aplicaciones informáticas que reducen las intervenciones a un interminable tecleo de datos.

En el caso de los trámites relacionados con extranjería, la situación se torna mucho más surrealista. Cada poco tiempo, una nueva normativa, hoja informativa o directriz complica aún más si cabe la solicitud de cualquier permiso o renovación. Los propios profesionales se encuentran totalmente desorientados ante una inflación de regulaciones que no hace sino crecer. Los nuevos requisitos administrativos, cada vez más complejos, muchas veces ni siquiera se publicitan correctamente; abogados y trabajadores sociales se ven día tras día sorprendidos por una nueva traba de la que no tienen conocimiento más que cuando reciben la solicitud denegada; las instrucciones se contradicen de una a otra Administración y su ambigua redacción deja amplios márgenes para la arbitrariedad y la discrecionalidad.

Resulta paradójico, sin embargo, que aquellos a los que se les deniegan todo tipo de derechos por carecer de un papel, sean precisamente los que necesiten acumular más papeles en sus gestiones. Los “sin papeles” llenan sus carpetas de papeles que cualquier ciudadano tira a la basura tras su uso (como un abono mensual de transportes) por si en algún momento se convierten en comprobantes de arraigo, en pruebas para solicitar cualquier tipo de permiso, en nuevos requisitos de la Administración... Esa acumulación de papeles no es casual: implica que en algún momento la ausencia de los mismos significó la exclusión de algún derecho.

Con procedimientos tan complejos, cambiantes y confusos, no resultan necesarias nuevas leyes que recorten derechos: la propia burocracia se encarga de ello. Y lo hace de una manera mucho más sutil y cotidiana: cualquier solicitud se pierde en la jungla normativa y las trabas administrativas en la que siempre habrá un papel que falta, un certificado que caducó o un nuevo

informe que, desde la semana pasada, se ha vuelto imprescindible. Los exiguos derechos que la ley garantiza, se ven negados de esta forma tan invisible, sin necesidad de recurrir a la redacción de nuevas leyes dudosamente legales e impopulares. La contención de la inmigración no precisa necesariamente de fronteras, vigilancia y deportaciones.

A veces, ni siquiera es necesario acudir a tan opacos procedimientos. Basta con formular la exigencia de certificados, documentos, títulos y demás papeles que identifican a un determinado sujeto como posible concesionario de aquello que solicita (bajo una retórica universalista que deliberadamente obvia las desiguales situaciones de partida). «Traiga usted su partida de nacimiento en el plazo de quince días». Aunque en nuestras sociedades las distancias son cada vez más virtuales, los kilómetros aún cuentan para conseguir un certificado de empadronamiento que a mano escribe el párroco de una pequeña aldea de la sierra andina en lugar de coger una mañana el metro para acercarse al registro general de la propia ciudad. Como cuentan también los dineros que se deben invertir para lograr un certificado de soltería en Senegal (no sólo habrá que pagar al policía de turno para que dé acceso al registro el único día semanal que abre, sino también al traductor jurado que lo tornará legible para un castellanoparlante y, por supuesto, al consulado que, con su sello, certificará la legalidad de todo el proceso) y como cuenta, también, la mezcla de unos y otros -kilómetros y dineros- cuando, pese a tener permiso de residencia y trabajo en curso, se exige a uno que viaje a su país de origen porque «necesito además que me entregues tu pasaporte no caducado». No se puede hablar de desigualdad directa pues, ciertamente, los requisitos administrativos son los mismos para unos y otros. Pero cuando las situaciones de partida son tan disímiles, resulta evidente que esta supuesta igualdad en el trato deviene en una desigualdad manifiesta: para muchos, los papeles son tan difíciles de conseguir, que al final son demasiados los que abandonan su demanda. Y la sospecha de que detrás de estas exigencias hay más intencionalidad que inadecuación al nuevo perfil de los usuarios parece confirmarse ante la habitual discordancia entre el tipo de recurso solicitado y la documentación requerida en dicha solicitud.

Además de la inflación de regulaciones y requisitos, la introducción de nuevos ritos de paso burocráticos -como la solicitud del “informe de arraigo” previo a la solicitud de “autorización de residencia por arraigo”- o la interposición de barreras espaciales a través de los sistemas de cita previa telefónica o virtual -Internet no resulta tan accesible para quien debe alimentar a su familia con los poco más de 50 euros mensuales que le restan tras pagar el alquiler, el transporte...-, constituyen mecanismos mediante los cuales la Administración va afinando el ocultamiento de la estructura burocrática -por contraste con el discurso de la “transparencia”-, ralentizando y obstaculizando el acceso a derechos y prestaciones básicas y poniendo a “distancia de seguridad” a, por ejemplo, “enfadados” desempleados que desean que se les atienda lo antes posible en las oficinas del INEM. No resulta extraño, entonces, que, ante la aparición en dichas oficinas de

quienes no quedan satisfechos con la respuesta de la centralita, quien atiende sus preguntas sea un vigilante de seguridad cuya función consiste en levantar una aduana en el acceso y no en facilitar la información que los usuarios demandan (aunque algunos se vean haciéndolo como forma de rebajar la tensión).

Carolina sabía que los papeles no se asemejaban a la vida. Los requisitos formales de acceso a las ayudas empujan a mentir, aunque ella no quiera, mientras que, al mismo tiempo, la informalidad de la vida se profundiza en las situaciones de precariedad. El acceso a prestaciones como la Renta Mínima de Inserción (RMI) de la Comunidad de Madrid, que en teoría daría cobertura a “unidades familiares” sin ingresos para la propia supervivencia, requiere en su inicio, y tras la entrevista en Servicios Sociales, de seis páginas autocopiables de datos, condiciones, declaraciones juradas, etc. que en sí, y junto con numerosos documentos, conforman la solicitud que deberá entregarse en un registro municipal. Haber estado empadronada en otra comunidad autónoma en el último año, vivir con familiares cercanos con escasos ingresos, ganar un dinero como empleada de hogar sin contrato o realquilar habitaciones para poder pagar el propio alquiler, suponen algunos de los motivos por los cuales su solicitud será denegada dentro de, como mínimo... doce meses. En caso de lograr sortear el primer filtro, el de los “valoradores”, pero no quedar clara su situación (de convivencia, económica...) -o mejor dicho, como su situación y las de los demás solicitantes nunca son “claras” para la Administración-, una carta requerirá “en el plazo de diez días a contar desde la recepción de la presente” la aclaración de la forma de supervivencia de la solicitante si, como sostiene en su solicitud, no tiene ingresos. Una declaración jurada que hable de la ayuda -real o no- de la parroquia gracias a la cual sobrevive, bastará (se lo han dicho). Más difícil aún resultará denunciar al padre de sus hijos por no pasar pensión por alimentos...

La imposibilidad, entonces, de documentar las miles de peculiaridades de la vida cotidiana (que, cuanto más precaria, más se llena de imponderables, eventualidades e informalidades), ante las casillas rígidas de las solicitudes, constituye otra de las formas en las que la burocracia se despliega para cortocircuitar el acceso a determinadas prestaciones, recortando de un plumazo la lista de posibles solicitantes y construyendo, de esta forma, un eficaz filtro que deja fuera siquiera de la posibilidad de solicitar, justamente, a aquellos que se sitúan más abajo en la escala social. Eso en aquellos que se basan en regulaciones más legalistas -como la autorización de residencia o de reagrupación familiar- o en las prestaciones más generalistas -como la RMI-. Pero, ¿qué ocurre con aquellas prestaciones de carácter graciable, sujetas a la existencia o no de presupuestos o a la valoración de un profesional? Victimizarse se hace aquí más necesario que nunca para acceder a recursos mínimos o al informe que dé fe del “proceso de intervención social” que se lleva a cabo con la familia para poder, al menos, sumar un punto en la solicitud de beca de comedor. El notario de bajos fondos que es el trabajador social deberá rellenar una cruz en uno de los dos apartados: en

el que indica que la familia tiene “problemas con el entorno” o en el que afirma que tiene “problemas de convivencia”. Son esos problemas (y sus interpretaciones), y no otros (de corte más estructural), los que abrirán la posibilidad de obtener la carta que se llevará al colegio: no vale con tener bajos ingresos. Esta reinterpretación de la falta de recursos como problema familiar y/o con el entorno, además de constituir un potente mensaje socializador, conforma una suerte de selección que dejará a algunos fuera de las becas. Aún más, es en este tipo de prestaciones -derechos de los que no tienen derechos- en los que la inestabilidad constituye lo único que permanece: los cambios en las prioridades biopolíticas cambiarán los perfiles de acceso a determinados programas de intervención y ayudas, por lo que siempre quedarán fuera multitud de situaciones igualmente precarias que “no son el perfil”.

La microfísica de estos procesos de diferenciación alcanza incluso a recorrer los itinerarios vitales de los “demandantes” en una fusión clara de lo biopolítico con la tecnocracia más propia de la gestión. Si para acceder a un piso de acogida para inmigrantes sin recursos y sin papeles hay que tener un “perfil de costa” recogido en la base de datos de turno (que excluye haber entrado en suelo español por avión), no podemos sino pensar en la lógica estadística que el gobierno de la diferencia² impone en la gestión de lo social. Impregnando las instituciones públicas y las entidades privadas a quienes se encomienda el diseño de programas y la distribución de las ayudas (“hay que dar ayudas a tal número de inmigrantes del grupo X”), la lógica de gobierno no entiende de derechos universales. Las ayudas asistenciales son la perfecta encarnación del sueño neoliberal de una sociedad flexible de derechos modulables.

Modulables y caros. Otro mecanismo de exclusión burocrática en auge lo constituyen las tasas económicas a cuya multiplicación venimos asistiendo desde el pasado 2012. Tasas judiciales que disuadirán de reclamar, por ejemplo, un error de la Administración, pero también tasas por un “informe de disposición de vivienda adecuada para la obtención de una autorización de residencia por agrupación familiar”, por un “informe de arraigo para la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales”, por “la emisión de informe de esfuerzo de integración para renovación de autorización administrativas de residencia y trabajo por cuenta ajena” o por “la revisión del grado de dependencia” de aquellas personas que requieren de terceras, cuya situación ha empeorado y necesita más ayuda de la otorgada. Si la tasa tiene como filosofía original el gravamen sobre un agente privado que se beneficia de un espacio o servicio público, su aplicación a situaciones como las anteriores no es sino una muestra de la resignificación de los derechos que acontece en un marco neoliberal: se responsabiliza individualmente del “coste” a quien de

2 La gestión neoliberal de las poblaciones, lejos de toda lógica mutualista y redistributiva, toma la heterogeneidad social como punto de partida desde el cual construir diferencia y desigualdad. Para una elaboración más desarrollada de esto puede verse: Ávila y Malo (2008) “Diferencias Gobernadas, Nuevos Racismos” en *Diagonal*, no 84 y Lazzarato, M. (2008) *Le Gouvernement des inégalités. Critique de l'insécurité néolibérale*, Paris: Éditions Amsterdam.

antemano ha sido privado de derechos o se le han concedido prestaciones insuficientes para la supervivencia. Propósitos recaudatorios, sí, pero además un mensaje: “concienciar” al “usuario” de la Administración de que “las cosas no son gratis”, y menos los derechos. Obviamente, la imposición de tasas económicas a trámites administrativos no hace sino sumar desigualdad a la desigualdad, al ser precisamente los más relegados los que mayores dificultades tendrán para lograr realizar el pago exigido.

Los costes no son entonces sólo económicos, sino también simbólicos. El “esfuerzo de integración” que se le pide a un inmigrante es, además del contenido de un informe para el que previamente habrá tenido que justificar que se quiere “integrar” haciendo cursillos (otro derecho resignificado en forma de deber), y los 30 euros de tasa que tiene que pagar para su expedición, un esfuerzo por comprender la organización de la Administración, los lenguajes expertos que en ella se hablan y el propio código escriturario como forma de comunicación. Y es que desconocer el sistema, cómo funcionan las cosas, y encontrarse en situación de aislamiento -sin poder compartir información- también genera desigualdad. Superado el umbral de papeles y requisitos exigidos ante cualquier solicitud, el complejo sistema burocrático aún tiene mucho margen para la disuasión. La maraña de recursos, formas de acceso, figuras, competencias, impresos, plazos, etc. que conforman el sistema burocrático, resulta del todo desorientadora para aquéllos que no disponen de un mínimo mapa para desplazarse por él. Máxime si se tiene en cuenta que muchos proceden de países donde el Estado del Bienestar es un mero espejismo, cuando no algo del todo inexistente: la posibilidad de establecer paralelismos que ayuden a orientarse en lo que queda del nuestro, resulta cercenada desde el principio. Las «buenas intenciones» declaradas en los planes institucionales de integración se quedan en papel mojado en un contexto donde los acelerados ritmos de atención, la implicación de cada vez más agentes, entidades e instituciones en la gestión y el peregrinaje de Administración en Administración en busca de asesoramiento, certificados o informes, son la tónica dominante. Curiosamente, la propia Administración reconoce las dificultades que tan enrevesado y caótico sistema plantea para las personas de origen extranjero o con escaso capital cultural, pero en lugar de rebajar dicha barrera, se dota a sí misma de dispositivos (un nuevo dispositivo más por el que transitar) cuya única función reside en orientar al “usuario” en el laberinto que ella misma genera. A todo lo cual deberían sumarse aún las dificultades del lenguaje, plagado de tecnicismos y fórmulas jurídicas, que inunda las solicitudes, hojas de instrucciones y códigos con los que los profesionales se dirigen a aquel que acude buscando asesoramiento³. Las TIC no han hecho sino reforzar este mecanismo de exclusión que favorecerá sólo a quienes gozan de mayores capitales, marcando una discontinuidad abismal con los códigos de la vida cotidiana de quienes cuentan, de partida, con

3 Es frecuente incluso que las personas ajenas en su cotidianeidad al código técnico-jurídico o profesional de turno, lo usen de manera “incorrecta”, “dando patadas al diccionario” y devolviéndose automáticamente a una posición de profunda desventaja en la negociación con el funcionario o experto de turno (García García, 2005)

menos recursos.

Y todo eso para quienes hablan castellano, ¿pero qué ocurre para quienes no conocen la lengua o la conocen con los modismos propios de otras geo-burocracias? La presencia casi exclusiva del castellano como vehículo de comunicación actúa también como una variable fundamental en el campo de la burorepresión (o, más precisamente, como sugiere Adela Franzé, de la *burodisuasión*). El desconocimiento del castellano supone un freno que impide a muchas personas simplemente acercarse a los centros. Aquéllas que logran armarse del valor suficiente como para superar este obstáculo, una vez allí, difícilmente pueden esquivar los problemas para enterarse de la información que se les ofrece, explicar sus necesidades o tramitar la documentación requerida para acceder a las ayudas. No hay traductores en los centros, ni folletos en otros idiomas... El servicio de traducción e interpretación abierto por el Ayuntamiento de Madrid, apenas si duró unos meses: ahora, una especie de *call center* atiende desde la distancia en momentos puntuales, siempre y cuando se conozca que existe este recurso y se logre un hueco en la apretada agenda de las telefonistas. La mayor parte de las veces, el papel de traductor lo suelen desempeñar los hijos de los demandantes, pues gracias a su escolarización suelen tener un mejor dominio del idioma: pero a edades tan tempranas, hablar castellano no implica saber desenvolverse en un ámbito tan ajeno a los juegos infantiles. Las consecuencias de estas dificultades en el acceso oscilan entre plazos que se alargan más de lo posible para conseguir una ayuda (siempre hay un papel que falta, un requisito que no se ha comprendido, etc.), la no solicitud de un derecho reconocido (simplemente por el desconocimiento de su existencia) y la perpetuación, con ello, de situaciones de injusticia social.

El aumento de las barreras que la burorepresión impone se produce, por último, mediante el peregrinaje que supone el cada vez mayor recurso a la “derivación”: ¿Bajo qué lógica Servicios Sociales, la institución del Estado encargada de asistir a personas en situación de riesgo o vulnerabilidad, reconoce y certifica las situaciones extremas por escrito, para luego limitarse a entregar este informe al “usuario”, con la recomendación de que acuda con él a la parroquia o a una iglesia evangélica, instituciones eclesásticas que pueden apoyar de forma voluntaria los procesos de inserción, pero que no son las responsables legales de su atención? ¿Cuántos cursos de formación y bolsas de empleo -pese a la objetiva imposibilidad de encontrar trabajo en el contexto actual- debe visitar una persona antes de que el profesional empiece a contemplar la posibilidad de abrir nuevas vías en su trabajo de atención? La “selección natural” que produce la *yincana* dará finalmente con los pobres merecedores, aquellos que “se mueven”, capaces de seguir avanzando por las distintas casillas y superar en su tránsito todas las pruebas. Al mismo tiempo, el ejercicio de la derivación constituirá una eficaz teatralización de la existencia de alternativas que posibilita evitar decir directamente “no hay”, o lo que es lo mismo, que permite contener la situación

proporcionando una respuesta negativa de manera dosificada en el tiempo -a lo largo de las citas en las que se van reduciendo las expectativas- o en el espacio -a lo largo de las instancias y recursos en las que se va asumiendo la situación-. Más allá de cual sea el resultado final de este peregrinaje (no usamos el término de forma ajena a su etimología, que remite al desplazamiento de un extranjero desconocido en el país y privado de la asistencia de una colectividad), al igual que toda peregrinación, aquí también la duración del viaje cobra toda su relevancia: el compás de espera alumbró esperanzas, mientras que el profesional encuentra en esa misma dilación un espacio para el acompañamiento moral del “usuario”. Si en la primera cita el trabajador expusiera la cruda realidad de la ausencia de alternativas, la impotencia haría mella en unos y otros. En términos de gestión de poblaciones, estos espacios son del todo necesarios: proporcionan un pequeño balón de oxígeno, calman las tensiones sociales y, en definitiva, contienen el descontento, acallan la rabia y ofrecen confianza, complicidad y afecto. Pequeñas golosinas como elemento de contención.

En último término, la regulación mediante la inflación y dispersión burocrática, además de excluir en el acceso a prestaciones y derechos, puede transformarse en la vía para la expulsión de los mismos en caso de empeoramiento de la situación presupuestaria -recortes- o de simple cambio de modelo -des-universalización de los derechos-. Es el caso de la Ley de Dependencia, reducida mediante modificación legislativa y, de manera mucho más sibilina, mediante el aumento de los documentos exigidos para la solicitud y el retoque de los baremos que evalúan el grado de dependencia para endurecer, así, el acceso a las prestaciones. Es el caso también de la reagrupación familiar, donde la cantidad de trámites exigidos y la dureza de los mismos convierten en papel mojado la mera posibilidad de que este procedimiento pueda resolverse de forma positiva (las denegaciones superan en este caso el 90% de los casos). Pero no es necesario cambiar la ley o los instrumentos técnicos de valoración para restringir o excluir. En ocasiones basta con “aplicar la ley”, rescatando aquellos aspectos más duros que permanecían en un segundo plano: es el caso de la persecución del fraude en el cobro de prestaciones para pobres -al tiempo, sobra decir, que se promueven amnistías fiscales para las grandes fortunas- a través de la reactivación, por parte de la Comunidad de Madrid, del “procedimiento sancionador” en la RMI. Este instrumento, que posibilita la extinción de la prestación cuando el perceptor no cumpla con lo acordado, ha sido objeto reciente de cursos de formación para toda la plantilla de profesionales encargados de su gestión en los Servicios Sociales -algo completamente excepcional- al tiempo que se cita a todos los perceptores para “revisar su situación” o para acudir a cursos, y todo aún en el caso de multitud de personas itinerantes o sin hogar que nunca tendrán conocimiento de dicha notificación al realizarse en un domicilio antiguo⁴. Aunque posteriormente puedan demostrar su situación, el ahorro para la

4 En los últimos meses se ha “puesto de moda” en distintas comunidades autónomas de la geografía española condicionar la continuidad de la recepción de la RMI al hecho de acudir a una citación que se comunica por correo postal (a veces, casualmente, durante el mes de agosto) al domicilio que figura en las bases de datos de la

Administración en forma de “suspensión cautelar” tendrá un coste extremadamente elevado para quienes dependen de la prestación y pasarán varios meses sin cobrarla. La “incoación de expedientes sancionadores” y el reclamo de “cobros indebidos” cobran fuerza en un contexto de fuerte demanda de la prestación debido al proceso duradero de desposesión que conlleva “la crisis”. Si neoliberalismo no es sólo recortes, sino sobre todo des-universalización de derechos, la regulación juega a favor de una selección de aspirantes que no hace sino agrandar la brecha social que la desigualdad genera.

2.2.- Los expertos como mediadores entre los derechos y las personas.

María tiene cita a las 11:20 con su nueva trabajadora social. Le han dicho que han redistribuido las zonas y que por eso ya no le toca la misma. Le pone un poco nerviosa no saber cómo será la nueva. Teresa, la de antes, era maja. Podía confiar en ella y contarle sus problemas. Una vez le hizo una ayuda económica para que no le echasen del piso. De la nueva, una amiga le ha dicho que también es maja, pero no se fía, porque otros le han dicho que es muy mala y te manda a hacer cursillos, y que si no vas, te quita la paga. Hoy María quiere que le ayude a solicitar la *ReMI*. Dicen que la nueva te pregunta de todo...

A la hora de acceder a determinadas ayudas, prestaciones o derechos, no sólo los papeles regulan el acceso. Esos papeles son en muchas ocasiones el resto petrificado de intervenciones y valoraciones efectuadas por unos profesionales -trabajadores sociales, educadores, psicólogos, funcionarios y administrativos de turno, etc.- cuya función dentro del entramado burocrático resulta, cuanto menos, ambigua: por un lado, trabajan en no pocas ocasiones ofreciendo a los “usuarios” un servicio de apoyo en forma de información, orientación, acompañamiento, etc.; pero, por otro lado, también pueden funcionar como guardianes en las puertas de unos derechos que, desde una supuesta legitimidad “técnica”, se verán recortados o denegados en función de diagnósticos y valoraciones que ellos mismos aplican. Dado que los recursos son escasos -no *per se*, sino por su propia definición institucional-, son esos guardianes los que deben “valorar” si se tramita o se concede cierta ayuda en medio de la concurrencia competitiva que deben establecer los usuarios mediante la exposición de sus situaciones y las estrategias de victimización desplegadas en los despachos.

Y es que, si algo resulta eficaz a la hora de propiciar un acceso desigual a los derechos sociales a través del dispositivo burocrático (o, mejor dicho, burorrepresivo) -y que es acorde

Administración. Dada la tremenda movilidad residencial de las personas en situación más vulnerabilizada, es más que probable la pérdida de la prestación por parte de algunos perceptores al no recibir en su domicilio actual la citación.

además a una gubernamentalidad que, como hemos insistido, se apoya en mecanismos que implican al máximo número posible de agentes sociales, son sutiles en su ejercicio, y por ende, difícilmente denunciables-, es el otorgamiento de un amplio margen de aleatoriedad y arbitrariedad en todas y cada una de las partes que constituyen el proceso de solicitud, evaluación y concesión/denegación de un derecho o prestación social.

Así pues, las principales discriminaciones fruto de la burocracia no siempre pueden verse directamente plasmadas en papeles, condiciones ni normativas, sino que son más bien consecuencia de su multiplicación desmedida. Es decir, la multitud de decretos, regulaciones, directrices, hojas informativas; su ambigua redacción y la falta de unidad y coherencia de las mismas, provoca un caos normativo en el que el profesional raras veces puede tener mínimamente claro cuáles son las condiciones, el contenido y los requisitos de acceso de aquello que gestiona. El profesional se convierte así en juez y árbitro de la concesión de derechos y prestaciones definidas como escasas sin demasiados criterios objetivos a los que agarrarse. Los juicios deben ser rápidos (el tiempo de atención a los “usuarios” es, como no podía ser de otra manera, escaso), las normas demasiado intrincadas y confusas, y los elementos sobre los que dictar sentencia muy reducidos. De ahí que la especulación (revestida de cierta objetividad bajo la fórmula del “criterio técnico”) sea una de las herramientas más utilizadas, si bien el grado de transparencia y el trato en mayores o menores condiciones de igualdad dependen, y mucho, del profesional de turno.

Los profesionales tienen, pues, márgenes de maniobra... dentro de su jaula de hierro. No son ellos quienes definen las políticas ni los recursos. Es más, su figura lleva a cabo el acto mágico por el cual las acciones políticas se transforman en decisiones técnicas. Las relaciones de poder socialmente estructuradas se naturalizan gracias al criterio técnico de los profesionales. Un criterio que individualiza, si no las causas del problema que aflige a alguien como María, al menos sí las respuestas. Sin embargo, el margen de autonomía del profesional se estrecha si éste transgrede la estructura de la institución: la cadena de mando burocrática se encarga de aplacar una iniciativa que viene de abajo como medida de seguridad. Sólo si dicha iniciativa permite facilitar o hacer lucir la gestión de arriba -como montar un grupo terapéutico innovador que pueda ser objeto de una ponencia del jefe de turno en unas jornadas-, será apoyada y capitalizada. Pero para ese momento, ya no será el profesional de turno quien tenga las claves últimas de su intervención: en la gestión de los recursos y derechos, la autonomía profesional queda, en último término, supeditada a la fiscalización de los superiores y a la correspondiente prolongación del control hacia los usuarios en pro de la “rentabilidad social” de las ayudas.

Mientras, los “usuarios” cruzan los dedos, aguardando en la sala de espera, haciendo cábalas sobre quién estará al otro lado de la puerta en esa lotería de derechos en la que demasiado “depende de quien te toque”. En la competencia por las escasas ayudas, aquellos que son capaces de concitar

la empatía de los profesionales son los que suelen obtener un trato más favorable. En un marco de arbitrariedad y aleatoriedad manifiestas, el sociocentrismo inevitable que impera en las relaciones de los profesionales con los “usuarios”, no puede desligarse de la lejanía del marco de experiencia de los primeros con respecto a estos últimos: a mayor distancia entre los capitales económicos, culturales y sociales de unos y otros, mayores esfuerzos de “empatía” tendrán que hacer tanto los profesionales -siempre y cuando tengan una “vocación de ayuda”- como los “usuarios” -para movilizar dicha vocación del profesional-. No deja de sorprender cómo los valores expertos (aquellos que el profesional incorpora como neutros pero que están formulados desde una posición de poder) acaban siendo determinantes a la hora de gestionar los casos: María, que juega un papel fundamental en su comunidad vecinal como figura respetada y catalizadora de los conflictos siempre a punto de estallar de su barrio guetificado, no dejará de ser una “usuaria” con su “unidad familiar”, ya no tanto para la institución (Expte. 16.376) como para la nueva trabajadora social. Su papel en los cuidados comunitarios, probablemente no quepa en el despacho de ésta, la cual no contempla que pueda solicitar la *ReMI* sin buscar el trabajo que no hay y ocupándose sólo de gestionar esas frágiles relaciones comunitarias. Desde el imaginario meritocrático de muchos profesionales, sólo se concibe al individuo y a su “unidad familiar”. Su contexto no cabe ni en la aplicación informática, *civis*, ni en los marcos culturales de lo posible de los técnicos -que no viven en un barrio como el de María-, y por eso, antes de que la trabajadora social lo recorte para imponer su propio contexto, el del “caso” (Barrilete Cósmico, 2011), María se encargará de dárselo ya recortado, manejable, contándole una milonga asumible -en la que sólo se incluye a sí misma y a su “unidad familiar”- que no la perjudique. Eso, con respecto a la *ReMI*, porque intentar convencer a las administraciones de que sólo si reagrupa a su madre para que cuide de sus hijos ella podrá tener un mínimo de opciones para encontrar trabajo, es prácticamente un milagro.

La distancia cultural condiciona sobremanera la catalogación de un caso como “sospechoso”, “difícil”, “crónico” o “feo”. Por el contrario, los “casos bonitos” o “claros” son aquellos en los que la afinidad social entre el usuario y el profesional moviliza sus mejores recursos. Todo ocurre como si los beneficios que se pueden obtener en los contactos con la Administración -desde la tramitación de una ayuda, al traslado del expediente de arraigo a la siguiente instancia, pasando por la corriente de afectos traducidos en disponibilidad del profesional- se labrasen en la biografía previa al contacto (García García, 2005). El sociocentrismo, entonces, puede generar tratos de favor en unos casos y prejuicios en otros. No es de extrañar tampoco que aquí, como en otros ámbitos de la vida cotidiana, los prejuicios (precisamente eso, un «juicio-previo») y estereotipos (representaciones colectivas de un grupo que sirven para caracterizar de forma simplificadora a otro) constituyan un atajo cognitivo demasiado tentador a la hora de ejecutar la diferenciación. Ahora bien, cuando estos prejuicios se formulan hacia unos colectivos concretos en

función de su origen distinto, la frontera con el racismo se diluye. Los criterios étno-raciales aparecen así como poso sobre el cual operan, en ocasiones, decisiones, valoraciones y vínculos afectivos, acentuándose así las líneas de división interna entre personas que conviven en un mismo territorio.

En caso de desencuentro, o directamente, discriminación en el trato, los “usuarios” pueden interponer una queja por la mala atención recibida, por la tardanza derivada de la lista de espera en las citas, por el traspapelado de su documentación, etc. La introducción de una lógica jurídica en la relación entre los profesionales y los “usuarios” (con sus plazos, códigos y procedimientos claramente estipulados) parece funcionar como garantía frente a, precisamente, los márgenes de arbitrariedad y subjetividad existentes. Sin embargo este “garantismo” que, en realidad, no hace sino blindar jurídicamente a la propia Administración, pocas veces tiene efectos reales. Una buena parte de la estructura institucional se moviliza para garantizar que la respuesta a la queja, se resuelva ésta positiva o negativamente, nunca trascienda el ámbito individual. Y es que no se nos puede escapar que, en el fondo, las quejas neutralizan y deslegitiman otras formas de reivindicación que se producen por fuera de los canales establecidos: por un lado, canalizan el enfado para que no desemboque en el espacio público, y por otro, catalizan el malestar escriturando e individualizando tanto el enojo (frente a la posibilidad de una protesta corporal y ruidosa en forma de gritos, insultos, burlas...) como la respuesta (si la queja triunfa, la concesión de lo demandado será de aplicación individual).

En el caso de las personas que ocupan posiciones más subalternas, la posibilidad de emitir una queja es mero papel mojado. Al fin y al cabo, ¿quién puede quejarse? El código jurídico de la queja convoca a un sujeto informado, con capacidad de participación, reclamación e impugnación (Velasco y otros, 2010: 335), con acceso a un lenguaje y unos códigos concretos y, por supuesto, con una capacidad de agencia suficiente como para reivindicar sus derechos. La posición que ocupan muchos migrantes se traduce en miedo a preguntar cuando algo no se entiende, a ocupar más tiempo del imprescindible, a protestar si no se ha recibido la atención adecuada, a que el más mínimo movimiento o distinción provoque una reacción de rechazo o recriminación entre los trabajadores y el resto de usuarios. Y es que la percepción de que no siempre son “bien vistos” por los trabajadores, unida a la consabida generalización de la idea de que los inmigrantes “reciben más ayudas que los españoles”, no provoca sino inhibición y autocontrol a la hora de reclamar.

En cualquier caso, tanto la hiper-regulación y el endurecimiento de trámites y requisitos, por un lado, como la arbitrariedad teñida de sociocentrismo y otros prejuicios, por otro, trabajan como mecanismos básicos de la burocratización en una misma dirección: al no plantearse los derechos en términos universalistas -por ejemplo, en forma de renta básica universal por el hecho de ser persona

y de contribuir a generar vida y riqueza ajenas con su mera existencia-, ambas formas de interacción con la pobreza regulan y excluyen de la “concesión” de derechos. Sin embargo, mientras que la primera se basa sobre todo en la disuasión, la arbitrariedad experta permite, como veremos a continuación, el funcionamiento del dispositivo burocrático también como mecanismo de sujeción y control de determinadas capas sociales.

3.- La burocracia como dispositivo de sujeción y castigo.

Mientras que para la mayor parte de la población, los contactos con el dispositivo burocrático se acotan a momentos puntuales de la biografía del sujeto, en el caso de las capas sociales más bajas de la población, estos contactos forman parte de la vida cotidiana. Las prestaciones y ayudas puntuales constituyen la única esperanza de ingresos y apoyos instrumentales para muchas familias, y conseguirlos, ya lo hemos visto, no es cosa de una sola visita. En el caso de la población migrante, esto es aún más cierto si cabe. Así, mientras los Servicios Sociales representan uno de los últimos recursos para el conjunto de la población autóctona –desde el concepto de respuesta básica a las necesidades cuando han fallado otras vías-, para la población migrante se presentan como uno de los primeros recursos utilizados en el proyecto migratorio, convirtiéndose en puente de acceso hacia otros sistemas de integración social (todo inmigrante, tarde o temprano, debe acudir, por ejemplo, en busca de un informe o certificado que le ayude en la gestión de los permisos de residencia, de reagrupación familiar o en la solicitud de ayudas). Lo mismo puede afirmarse de los trámites relacionados con extranjería (basta con preguntar en cualquier ciudad de la geografía española a un migrante si conoce Madrid, para obtener un listado de memoria de las direcciones de las distintas Oficinas de Extranjería) o con el empadronamiento (un papel poco transcendente para la mayoría de los ciudadanos españoles que se convierte en una vital odisea para los *sin papeles*).

El hecho de haber quedado fuera del régimen de derechos y permanecer atrapados en una red burocrática y asistencial no se explica sólo por una cuestión económica (un Estado que evita comprometerse en el reconocimiento de unos derechos que, desde una perspectiva neoliberal suponen “costes” para las arcas públicas), sino también por una cuestión política: el contacto continuo con las administraciones permite generar un espacio clave para la sujeción, el control y la represión de las poblaciones potencialmente más disruptivas.

En un gradiente que iría de los mecanismos más sutiles e intangibles a los más palpables y evidentes, habría que señalar, en primer lugar, la función de sujeción y gobierno de las conductas que el campo de la burorepresión posibilita. Más allá de la adecuación de los comportamientos de

determinados grupos sociales a la «normalidad» (disciplina), el contacto continuo de estas poblaciones con profesionales de lo social implica, por el contrario, toda una labor de producción del propio sujeto (subjetivación). Así, por ejemplo, la relación del trabajador social con el “usuario” es el motor de prácticas y discursos para la transmisión de mensajes que pasan por la activación y la movilización de la iniciativa individual. Requisitos todos ellos necesarios para una lógica dentro de la cual la responsabilidad y la culpa del *fracaso social* se desplaza de la sociedad al individuo, en un discurso que enfatiza el esfuerzo y los valores individuales.

De hecho, uno de los rasgos más destacables de la burocratización neoliberal consiste en imprimir a todo el proceso de reconocimiento, concesión o “disfrute” de cualquier derecho o prestación, un grado de esfuerzo tal que, sin necesidad de mensajes directos, despierte en el individuo el deseo de salir de la rueda burocrática. Las continuas visitas al trabajador social o funcionario de turno, los requerimientos siempre cambiantes de documentación, acuerdos, seguimientos, trabas, renegociaciones... transmiten sin palabras una única idea: “en la pobreza, te lo vamos a poner difícil” o, como afirmaba Foucault, “conceder una subvención tal que el mecanismo por el cual se le otorga lo incite aún a volver al nivel del umbral” (Foucault, 2007: 211). Al nivel de la subjetividad, el nuevo proyecto se propone inyectar en los sujetos la necesidad (y la responsabilidad) de “activarse”, “moverse”, “no quedarse parado”, en una suerte de movimiento autómatas que debe reemplazar la pasividad y la dependencia propias de una época pasada.

Aunque el trato personalizado de la Administración es significado por muchos “usuarios” como una suerte de privilegio, propiciando el establecimiento de alianzas entre los profesionales y las personas que acuden a sus citas, lo cierto es que estos profesionales encarnan a la par el propio *Programa Institucional*, eso que Françoise Dubet (Dubet 2006: 263-299) califica como trabajo sobre el otro -una suerte de disciplinamiento y subjetivación que forma parte de la socialización estatal de la población-. No sólo median entre la persona y la Administración a través de papeles, sino que ellos mismos encarnan la institución y su programa. Como respondía Concepción Dancausa, siendo concejala del Área de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, a otra concejala que la interpelaba, “déjeme decirle que esto no es solo burocracia, puesto que estas prestaciones no son un subsidio, sino son un recurso orientado a la integración de los ciudadanos en una situación especialmente vulnerable. Y usted debería saber, puesto que es trabajadora social, que siempre hay que trabajar con las personas que están en esta situación en un proceso de intervención social”⁵.

5 Pleno del Ayuntamiento de Madrid, sesión ordinaria 29-06-2011: respuesta de la Delegada del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales y Concejala del Grupo Municipal del Partido Popular, María Concepción Dancausa Treviño, a la pregunta n.º 2011/8000628 formulada por la Concejala doña Milagros Hernández Calvo, del Grupo Municipal de Izquierda Unida- Los Verdes, relativa a la causa del incumplimiento del plazo previsto en la ordenanza para la concesión de prestaciones sociales de especial necesidad y/o emergencia social.

Dada la condición de subalternidad de los sujetos a los que nos estamos refiriendo, un segundo nivel de dicho gradiente lo constituirían mecanismos directamente de control que emanan de las amenazas, veladas o explícitas, de denegación de alguna solicitud o de retirada de una prestación ya concedida, vital para seguir adelante en un contexto de extrema precariedad. En la actualidad, cada vez más prestaciones sociales, lejos de concebirse como un derecho social universal, se enuncian como un derecho subordinado a la implicación de la subjetividad y del comportamiento bajo la forma de un contrato individual que se firma en el momento en el que el profesional *concede*, no ya un derecho, sino una *prestación* determinada, concebida como inversión en un “proyecto personal concreto”⁶. Esta filosofía se encuentra claramente presente en los distintos conatos de establecer un “contrato de integración” que debería suscribir todo inmigrante que quisiera acceder a su regularización. No es el único caso: distanciándose de las viejas prácticas moralizantes de la asistencia social, los “usuarios” que solicitan la RMI firman con el trabajador social de turno un contrato -Programa Individual de Inserción (PII)- sobre el que se suscribe el acuerdo del sujeto perceptor con la sociedad. La RMI, diseñada para contener situaciones que de otro modo generarían disfuncionalidades y para devolver a la competencia a quienes han caído por debajo del umbral mínimo del mercado (Foucault, 2007: 209-213), se presta como un favor solidario de la sociedad, por lo que el perceptor tendrá que firmar un contrato que implique algún compromiso. El formato (neo)liberal del contrato (social) presupone la negociación entre seres racionales que defienden sus intereses. Se pasa, al menos sobre el papel, de una lógica educativa a una lógica de servicio en la que servidores públicos y ciudadanos tienen derechos y deberes. Sin embargo, aunque el contrato elimine la potestad del trabajador social de “abrir la nevera” del usuario para saber lo que compra -algo que era común en su prestación antecesora, el Ingreso Madrileño de Integración (IMI) de la década de 1990-, los términos del mismo siempre implican a una de las partes, que es la que debe cambiar y la que puede perder la ayuda.

Y esto es así porque dicho contrato, obviamente, no se firma con una duración indeterminada, sino que es evaluado periódicamente por la Administración y puede ser revocado en caso de *incumplimiento* por parte del *beneficiario* del compromiso pactado. Así pues, la amenaza de retirar una prestación si no se acatan las obligaciones contraídas en la firma del *contrato*, se torna en un más que eficaz mecanismo de control. Se trata de trabajar con las personas mediante la temporalidad y/o condicionalidad de la prestación y sobre-responsabilizando a su titular: al contrario que los derechos y prestaciones de otros estratos sociales superiores, las ayudas y

6 La sustitución de la idea de derecho por la idea de prestación es fundamental, pues la prestación siempre tiene un coste alto, ya sea en términos afectivos o de control. Lo tiene porque implica la generación de una memoria de deuda: con el sistema, o mejor, con el rostro que lo representa, a quien se ha apelado para salir del trance, quien ha valorado una situación como “merecedora” de algo y con quien, por último, se contrae una deuda pendiente que compromete a la devolución. La deuda que contrae el perceptor con la sociedad cambia el significado del mensaje que se transmite: ya no es un marginado que debe corregir sus conductas morales, sino un ciudadano responsable que debe devolver el favor “activándose” de cara a su “inserción” en el mercado.

prestaciones para los más pobres son revisables, pueden concederse o retirarse en cualquier momento, no ya sólo en función de la situación y comportamiento individual, sino también del familiar. El escasamente utilizado -pero contemplado como posibilidad y amenaza- “procedimiento de incoación de expediente sancionador”, logra -como decía un abogado responsable de la prestación ante el ímpetu sancionador de algunos trabajadores sociales de perfil disciplinario- que “reaccionen en cuanto ven el escudo de la Comunidad de Madrid en la carta certificada”. Y si no es suficiente y hay que dar un paso más, “mi experiencia es que cuando les quitan la pela, reaccionan”.

Es así como las citas con los trabajadores sociales (y, en general, con cualquier funcionario de la Administración) son descritas por algunas personas como un juego conflictivo repleto de desconfianzas mutuas. Desconfianza que se torna en miedo en el caso de los “usuarios” ante la demanda, por parte de los funcionarios, de gran cantidad de información personal en la tramitación de cualquier solicitud o prestación: “y te entra miedo, porque uno nunca sabe qué van a hacer con esa información”, “es, claro, el miedo, miedo a que quede todo registrado, todos sus movimientos, toda tu vida”. Tener que “contar su vida” no es sino parte de los mecanismos de control que juegan con el miedo a perder una prestación, a no conseguirla, a no lograr la concesión o renovación del permiso de residencia... y que colocan a los profesionales del lado del orden policial.⁷

En el caso concreto de las personas migradas, las prestaciones y ayudas no son lo único que tiene un carácter revisable. Su propia situación jurídica también lo es. Así, el mecanismo de control que supone la amenaza de perder cualquier prestación se redimensiona cuando lo que está en juego es la propia residencia. Si la estancia en el país de manera regular es condicional -depende del tiempo de cotización a la seguridad social o de no haber generado antecedentes policiales, algo bastante improbable si se tiene la piel oscura-, la retroalimentación negativa que supone perder uno de los derechos (como la tarjeta de residencia) hace que se encadenen las exclusiones (pues el resto de derechos a él asociados, se pierden también).

En tercer y último lugar, el campo de la burorepresión funciona, además de como mecanismo de sujeción y control, como un dispositivo de castigo y represión directa de determinadas categorías sociales. Lo más *heavy* en el caso de las poblaciones a las que nos venimos refiriendo en este capítulo, es que ésta no se produce como una respuesta (justificada o no) a determinadas acciones de los sujetos, sino que lo que se reprime es al propio sujeto. La sanción fundida con el cuerpo: ir andando por la calle, exhibiendo “provocativamente” una piel de color oscuro, supone, en caso de ser parado por la policía (cada vez más, oculta tras una esquina y de paisano) y no tener la documentación en regla, la incoación de un expediente de expulsión. Se inicia aquí un ciclo represivo a partir de una mera falta administrativa que comienza con una multa de entre 170 y 500 euros y la consecuente mancha en la historia jurídica del individuo que dificultará

⁷ Entendido éste no en su sentido restringido (la baja policía, las fuerzas del orden) sino en el sentido filosófico que le confiere Jacques Rancière (1996).

el acceso a los propios papeles. Pero esta sanción económica es sólo el aspecto más amable de las consecuencias de un control de identidad en el que no se puede mostrar una documentación en regla: el ingreso durante días o semanas en el Centro de Internamiento de Extranjeros, sometido a vejaciones, malos tratos, negligencias en la asistencia médica, etc., sin la fiscalización oportuna sobre los policías que lo custodian, hacen de esta experiencia de encierro una pesadilla mucho peor que el ingreso en una prisión “normal”.⁸ Como último paso del ciclo represivo iniciado, no olvidemos, por una falta administrativa (equivalente a una multa de tráfico), la salida del CIE puede desembocar no en la libertad condicional como extranjero sin papeles, sino en la expulsión por la fuerza por carretera o en un vuelo custodiado por la policía con destino al país del que en algún momento no se tuvo más remedio o se decidió salir.

Empadronarse en una Junta Municipal, para acceder a los escasos derechos que aún le quedan a los *sin papeles*, supone la posibilidad de ser requerido en cualquier momento por la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación (que hace uso de este mismo registro en su “lucha” contra la inmigración “ilegal”), para personarse en una cita en la que, muy probablemente, también se iniciará un procedimiento de expulsión acompañado de la consiguiente multa.

Ponerse enfermo, sin tener derecho a ello, supone la dudosa emisión de un compromiso de pago (que algunos hospitales emiten incluso aunque la atención haya sido por urgencias, una de las escasas situaciones que aún reconoce el Real Decreto 16/2012) que derivará en una exorbitante factura, eufemismo para denominar a la sanción por enfermar que se impone a un cuerpo cuya presencia solo se justifica si está en condiciones de trabajar (y siempre y cuando el mercado laboral también esté en condiciones de emplearle).

Tener que subsistir, cuando se carece de permiso de residencia y trabajo o se encuentra excluido del mercado laboral, supone estar abocado a actividades de la economía ilegal, alegal o informal (*top manta*, servicios sexuales, elaboración casera y venta de alimentos, pequeñas labores de costura, trapicheo...): a la irregularidad de la condición de sin papeles se le suma la ilegalidad o informalidad de la actividad, que habitualmente supone cierta exposición pública y el consecuente riesgo de detención y sanción (Ávila y Malo, 2007: 550). Así, por ejemplo, la venta ambulante en el top manta supone, además de la posibilidad de ser denunciado por un delito contra la propiedad intelectual (reintroducido como tal y penado con penas de cárcel en el anteproyecto de reforma del Código Penal), multas que oscilan entre los 600 y 1000 euros en concepto de responsabilidad civil

⁸ La muerte de Samba Martine en el CIE de Aluche en diciembre de 2012 es sólo la punta del iceberg de la vulneración de derechos fundamentales persistente en estos espacios de excepcionalidad en los que no rige el derecho. En los últimos años, distintas campañas e informes desde los movimientos sociales de todo el Estado vienen denunciando lo que suponen los CIEs: *Voces desde y contra los Centros de Internamiento de Extranjeros* (2009): Ferrocarril Clandestino, Médicos del Mundo y SOS Racismo; *Situación de los centros de internamientos para extranjeros en España* (2009): CEAR; *Mujeres en los centros de internamiento: realidades entre rejas* (2012): Women’s Link Worldwide; *¿Cuál es el delito?* *Informe de la Campaña por el cierre de los centros de internamiento: el caso de Zapadores* (2013): Campaña por el Cierre de los CIE.

subsidiaria.

Y, según pasan los meses, la lista no hace sino aumentar... La sanción administrativa, no sólo supone un gravamen impuesto sobre sujetos cuya precariedad vital les impide tanto sortearla como hacerla frente. Es, a la par, un importante obstáculo que se yergue a la hora de construir cualquier proyecto vital en nuestro país. Muchas de esas faltas y multas, se paguen o no, generan antecedentes policiales (si no penales): manchas en un expediente que implicarán la denegación automática de cualquier solicitud de permiso de residencia por arraigo que se presente en los próximos años. Esta retroalimentación de las sanciones genera, así, un círculo vicioso en el que las leyes de extranjería condenan a la ilegalidad vital a la par que sancionan esa misma ilegalidad.

4.- La criminalización de la solidaridad.

Nos referimos con este epígrafe a cierta lógica desarrollada por los poderes públicos tras la última reforma de la Ley de Extranjería (aprobada en 2009) orientada a criminalizar los escasos intentos de tejer redes de solidaridad de la población autóctona con la población migrante. Obviamente, el alcance de estas iniciativas es limitado (tanto como las prácticas criminalizadas), pero no por ello deja de ser significativo, en cuanto supone un salto cualitativo en los dispositivos de gobierno orquestados para ahondar en los procesos de ruptura del tejido social.

La filosofía implícita en la nueva Ley de Extranjería introduce un llamativo cambio: por primera vez incluye al ciudadano autóctono en sus páginas, convirtiéndole en parte del proceso de discriminación, del control y de la reducción de derechos. Así, acciones como la hospitalidad, solidaridad o cuidado del otro, pasan a ser consideradas como faltas graves, penadas con cuantiosas sanciones administrativas: en concreto, se sancionan prácticas como la acogida de un inmigrante, el empadronamiento en caso de que no sea su vivienda habitual u ofrecer un contrato de trabajo que no sea real, todas ellas de vital importancia para la supervivencia en un contexto de denegación sistemática de derechos. Junto a ello, el Anteproyecto de modificación de la Ley de Extranjería en su artículo 53.2.c) sancionaba como falta muy grave con la multa de 501 a 30.000 euros “a quien promueva la permanencia irregular en España de un extranjero. Se considera que se promueve la permanencia irregular cuando el extranjero dependa económicamente del infractor y se prolongue la estancia autorizada más allá del plazo legalmente previsto”.

Estas penas no sólo sentaban unas claras bases de intimidación al ciudadano autóctono, sino que también servían para destrozarse las redes sociales de los propios migrantes. Así, el inmigrante que ayudase a su compañero, además de ser sancionado administrativamente, pasaba a perder a la par sus papeles. Acciones de acogida realizadas por compatriotas (orientación e información,

empadronamiento a los recién llegados y ofrecimiento de contratos de trabajo en los negocios locales, etc.) y que creaban una fundamental cadena de apoyos informales, pasaban a ser perseguidas por la Ley, colocando, así, tanto a los inmigrantes residentes con papeles como a los sin papeles en situación de creciente vulnerabilidad.

Sin embargo, a medida que el anteproyecto se iba conociendo, las protestas de ONG's y congregaciones religiosas fueron en aumento. Al mismo tiempo, asociaciones, pisos de acogida de entidades religiosas, proyectos solidarios de inserción social, etc. pasaban a estar en el punto de mira de la burorepresión. Finalmente, la presión de estas entidades lograba la modificación del famoso artículo 53.2.c), pero la redacción definitiva no deja de ser inquietante: "Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes". Dicha modificación, no sólo continúa en la tendencia a la precarización de valores como la hospitalidad, la solidaridad y los vínculos familiares, sino que supone además una alteración clara de la lógica del «buen Derecho». Así, se invierte la carga de la prueba y se presume culpable al acogedor a partir de la conducta del acogido: presuponer -por imperativo legal- que la prórroga de estancia del invitado implica una intención torticera en el acogedor es, además de una perversión de la lógica jurídica, un claro ejemplo de la tendencia a la criminalización de determinadas prácticas de solidaridad. Poner en la tesitura al ciudadano, al amigo, o incluso, a un familiar, de tener que denunciar a alguien, o echarle de casa o dejar de prestarle asistencia para no poder ser tachado de "invitador fraudulento", es bastante revelador, máxime cuando ni siquiera la legislación criminal impone el deber de declarar o testificar contra un familiar por más grave que sea su delito⁹.

Sin embargo, el castigo que la Ley de Extranjería dejaba en manos de la burorepresión (las sanciones, insistimos, eran en su mayoría administrativas) se convierte en delito en el nuevo proyecto de Reforma del Código Penal (presentado en el invierno de 2012). El artículo 318 bis, en su nueva redacción, establece que "el que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado Miembro de la Unión Europea a entrar en el territorio de otro Estado miembro o a transitar a través del mismo, vulnerando la legislación de dicho Estado sobre la entrada o tránsito de extranjeros, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de seis meses a dos años (...) El Ministerio fiscal podrá abstenerse de acusar por este delito cuando el objetivo perseguido sea únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate". Es decir, con la modificación de dicho artículo que pretende llevar a cabo el Gobierno, actuar de forma humanitaria puede pasar a convertirse en causa de persecución (o de no persecución), en función del

⁹ Si se quiere consultar la argumentación completa, así como el propio desarrollo de la campaña de protesta, puede consultarse la web: <http://www.salvemoslahospitalidad.org/>

criterio del Ministerio Público. Se equipara de esta forma a aquellas personas que se lucran con el tráfico de personas con aquellas otras que llevan a cabo actos de solidaridad con las personas en situación administrativa irregular¹⁰.

Una lógica muy semejante puede adivinarse en las sucesivas denuncias interpuestas por la Delegación del Gobierno en Madrid en los últimos tiempos ante la iniciativa de las Brigadas Vecinales de Observación de los Derechos Humanos y otras acciones colectivas o individuales de cuestionamiento de las redadas racistas. Los brigadistas, se atavían con un chaleco naranja como distintivo y, pertrechados con una ficha de anotaciones y hojas informativas, acuden a los lugares donde habitualmente se realizan controles policiales contra las personas migrantes para visibilizar estas actuaciones discriminatorias y mostrar y promover la solidaridad entre los vecinos (tanto lo afectados directamente por las medidas policiales como los que no). Ahora se enfrentan a multas que superan los 3000 euros por “provocar reacciones en el público” contra la policía, un hecho que, además de falso en los términos que marca la Ley de Seguridad Ciudadana, es indicativo de la eficacia de su acción frente a la impunidad policial.

Las asociaciones de apoyo a migrantes de determinados barrios madrileños tampoco se han visto ajenas a este intento de criminalización de la solidaridad por medio de la burorepresión. Durante el curso 2010-2011 sufrieron constantes visitas policiales en las que se les exigía documentación imposible que atestiguara que los certificados que proporcionaban a los migrantes de cara a sus solicitudes de regularización por arraigo (por colaborar en la asociación, acudir a clases de castellano, de informática...) eran otorgados con rigor. Muchas de estas asociaciones, llevadas por personas con más voluntad que conocimientos de gestión, carentes de bases de datos actualizadas y de controles estrictos de asistencia, se vieron desbordadas y amenazadas al no poder acreditar lo exigido. El curso siguiente arrancó bajo sospecha, lleno de recelos y miedos.

Poco a poco, unas medidas y otras abren paso a la criminalización de la solidaridad entre autóctonos y nativos: si en el difícil panorama actual de segregación y atomización del cuerpo social, alguna red resistía a las fuerzas de la ofensiva neoliberal en curso, el nuevo sendero emprendido por la burorepresión se encarga de cortar los finos hilos tejidos de contacto social y construcción de espacios comunes, para poder así recortar, aún más si cabe, los derechos de los que no tienen derechos.

5.- Bibliografía.

ÁVILA, Débora y MALO, Marta

2007 “¿Quién puede habitar la ciudad? Fronteras, gobierno y transnacionalidad en los barrios de Lavapiés y San Cristóbal” en Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿La suma de todos? Globalización, Territorio, Desigualdad*. Madrid: Traficantes de sueños.

10 Plataforma Salvemos la Hospitalidad: <http://www.salvemoslahospitalidad.org>

2008 “Diferencias Gobernadas, Nuevos Racismos” en *Diagonal*, no 84
2010 «Manos invisibles. De la lógica neoliberal de lo social». *Trabajo Social Hoy* n° 59.
Madrid: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social e Madrid.

BOURDIEU, Pierre

2002 *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

CERTEAU, Michel de

2006 *La invención de lo cotidiano 1: Artes de Hacer*. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios superiores de Occidente.

CERTEAU, Michel de, GIARD, Luce, MAYOL, Pierre

2006 *La invención de lo cotidiano 2: Habitar, cocinar*. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios superiores de Occidente.

DUBET, François

2006 *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Editorial Gedisa.

FOUCAULT, Michel

2004 *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France. 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

2007 *El Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France. 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA GARCÍA, Sergio

2005 “Hermenéutica de la queja (o análisis del micropoder en los Servicios Sociales)”, en *Trabajo Social Hoy* n°44.

LAZZARATO, Mauricio

2008 *Le Gouvernement des inégalités. Critique de l'insécurité néolibérale*, Paris: Éditions Amsterdam.

2011 *La Fabrique de l'homme endetté. Essai sur la condition néolibérale*. Paris: Éditions Amsterdam.

RANCIÈRE, Jacques

1996 *El desacuerdo, política y filosofía*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

VELASCO, Honorio y otros

2010 *La sonrisa de la Institución. Confianza y riesgo en los sistemas expertos*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

WACQUANT, Loïc

2010 *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Editorial Gedisa.