

# Fronteras interiores: las prácticas informales en el gobierno de la desigualdad en España

## Internal borders: informal practices in governing inequality in Spain

**Marta Pérez, Ariadna Ayala Rubio, Débora Ávila y Sergio García García\***

**Cómo citar este artículo:** Pérez, Marta; Ayala Rubio, Ariadna; Ávila, Débora y García García, Sergio. «Fronteras interiores: las prácticas informales en el gobierno de la desigualdad en España». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 122 (septiembre de 2019), p. 111-135. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.111

**Resumen:** Este artículo analiza –tomando España como caso de estudio– la producción institucional de dispositivos de frontera al interior de los países de recepción, desplegándose en muy distintos ámbitos de la vida cotidiana de los migrantes. Así, más que como una firme escisión que divide a la población en incluidos y excluidos, aquí se aborda la frontera como un dispositivo de gobierno flexible que regula diferencialmente el acceso a los derechos. A partir del análisis del funcionamiento formal e informal de algunas de las instituciones encargadas de su gestión (oficinas de extranjería, servicios sociales y sistema de salud), se intenta dar cuenta de las normas, requisitos, trámites administrativos y mecanismos de infrapenalidad que afectan sobre todo a los grupos vulnerabilizados, estratificando el reconocimiento de derechos y condenando a los sujetos a un limbo jurídico en el que su legitimidad queda, cuando menos, difuminada.

**Palabras clave:** frontera, desigualdad social, inclusión diferencial, sanidad, extranjería, servicios sociales, España

**Abstract:** Taking Spain as a case study, this paper analyses the institutional production of border apparatus within reception countries, which affect very diverse areas of the daily life of migrants. Hence, rather than as a rigid line dividing the population into included and excluded, the border is approached as a flexible governance mechanism that differentially regulates access to rights. Starting by analysing the formal and informal operation of some of the institutions that manage the process (immigration offices, social services and the healthcare system), an attempt is made to give an account of the norms, requirements, administrative procedures and infra-penal mechanisms that especially affect vulnerable groups, stratifying the recognition of rights and condemning subjects to a legal limbo in which their legitimacy is – at best – blurred.

**Key words:** border, social inequality, differential inclusion, healthcare, immigration, social services, Spain

\* **Marta Pérez**, profesora asociada, Universidad Complutense de Madrid (UCM) (martap27@ucm.es); **Ariadna Ayala Rubio**, investigadora postdoctoral, UCM (aayalaru@ucm.es); **Débora Ávila**, profesora titular interina, UCM (deboraav@ucm.es); **Sergio García García**, profesor ayudante doctor, UCM (sergig07@ucm.es).

*El trabajo de investigación realizado por los autores para la elaboración del presente artículo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación Santander-Universidad Complutense de Madrid «Illegalismos, pluralismo legal y economías morales en los contextos migratorios actuales de vulnerabilidad» REF PR75/18-21587, con Adela Franzé Mundaó, como investigadora principal (IP), del Departamento de Antropología Social, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Complutense de Madrid.*

La frontera es un dispositivo de gobierno. Decir esto implica comprender, en todas sus dimensiones, la polisemia del concepto (Balibar, 1991). Imposible pensar la frontera como una mera línea de delimitación entre dos territorios. Por más que esa línea se piense acompañada de las formas más violentas de fortificación y aniquilación de la vida, se seguiría sin agotar la centralidad que las fronteras adquieren en las lógicas de gobierno actuales. Esta centralidad deriva, en primer lugar, de las diferentes funciones que las fronteras desempeñan como dispositivo de gobierno. De esta forma, en nuestros días, las fronteras se yerguen como una tecnología fundamental, no tanto para impedir el paso o expulsar del territorio occidental a determinados sujetos definidos como no legítimos sino, sobre todo, para regular el tránsito de los mismos, convirtiéndose así en un mecanismo clave en la gestión de las poblaciones (Mezzadra y Neilson, 2017). El código de la frontera ha dejado de ser únicamente el de la exclusión y la ruptura, esa línea que separa y opone, para mutar a una categoría reguladora y productora de desigualdad. Frontera es un término situacional, de orientación espacial; históricamente, las fronteras han funcionado como categorías que organizan el espacio (Lisón, 1994). La lectura que se propone, en este caso, no dista mucho de esta función: la frontera como dispositivo articulador del espacio social. Es en este sentido que se plantea la polisemia de las fronteras también como expresión de los distintos modos de territorialidad que esta adquiere. En la experiencia contemporánea, las fronteras no solo se deslocalizan desde un punto de vista geográfico (proliferando y multiplicándose al interior de los propios estados-nación), sino también en un sentido físico (de forma que las imágenes más propias del *muro-fortaleza* se articulan con un proceso en el que las fronteras se difuminan en múltiples dispositivos e instituciones que se inscriben en la vida cotidiana de los sujetos). Y es en esa proliferación y desdibujamiento de las fronteras que sus funciones reguladoras (que desbordan –insistimos– la función de exclusión) se inscriben en el centro de la gubernamentalidad neoliberal actual. Estas *fronteras internas* se yerguen como un dispositivo privilegiado en la gestión de las poblaciones, al posibilitar la (re)producción de múltiples posiciones sociales diferenciales atravesadas todas ellas por distintos grados de desigualdad/vulnerabilidad.

Así, a través de una infinidad de fronteras internas (que toman la forma de leyes, normas, directivas, reglamentos, controles policiales, obstáculos burocráticos, trámites, sanciones administrativas, relaciones, tratos, etc.; que operan junto a posos ineludibles de desigualdades configuradas históricamente), el conjunto de la población pasa a distribuirse en múltiples posiciones sociales marcadas por diferencias de estatus, ingresos, formación, garantías sociales, etc.; es decir, por un acceso desigual a los derechos sociales, laborales y económicos. Esto es particularmente evidente en el caso de la gestión de los colectivos vulnerables y de los movimientos migratorios, donde es posible identificar multitud de categorías de sujetos migrantes y/o vulnerabilizados (en función del origen, de su situación administrativa, del trabajo y el tipo de contrato, el color de piel, el capital social, el mayor o menor grado de conocimiento de los dispositivos institucionales, etc.), que se articulan con otras tantas categorías de sujetos autóctonos y/o legitimados. Es decir, más que dos caras de la sociedad –los incluidos y los excluidos– tendríamos un continuo hipersegmentado gracias a los dispositivos de fronteras internas, con distintas franjas de población incluidas de un modo diferencial. La pertenencia en el sistema de desigualdad se da por la integración subordinada, implicando un sistema jerarquizado de integración, en función del acceso desigual a los derechos y la riqueza. En este sentido, son muchos los autores (Ávila y Malo, 2008; Mezzadra y Neilson, 2014; Franzé y Parajuá, 2015) que afirman hoy que la idea de exclusión, es decir, de una línea nítida que separaría incluidos de excluidos, normales de desviados, legítimos de ilegítimos, no da cuenta del actual mapa social, mucho más complejo. En lugar de esta imagen de blancos y negros, de esta segmentación dura, lo que existiría en la actualidad sería una segmentación múltiple y suave, la cual generaría mil posiciones de inclusión diferencial, con gradaciones hasta el infinito.

En este contexto, la propuesta que se realiza aquí permite pensar la frontera como un dispositivo de gobierno, difuminado en multitud de prácticas, formas y tecnologías al interior de los territorios, cuya función principal se centra en su capacidad de estratificación de cara a construir distintos grados de ciudadanía, estatus y legitimidad de los sujetos que se materializan en un acceso desigual a los derechos sociales. En este sentido, es importante señalar también cómo estas lógicas de gobierno de la desigualdad social difuminan, por último, la frontera que opera en la distinción entre sujeto en situación regular/irregular –por fundamental que esta sea en el caso de las personas migrantes y vulnerabilizadas–, de forma que dicha separación «no opera de manera exclusiva ni agota todos los modos en que se plan-

**A través de una infinidad de fronteras internas, el conjunto de la población pasa a distribuirse en múltiples posiciones sociales marcadas por diferencias de estatus, ingresos, formación, garantías sociales, etc.; es decir, por un acceso desigual a los derechos sociales, laborales y económicos.**

tea la legitimidad del sujeto» (Pazos y Devillard, 2017: 80). Así, dicha condición ni es definitiva (opera un tránsito bidireccional permanente), ni supone la inclusión completa de los sujetos en un marco de legitimidad, ni permite categorizar las prácticas y situaciones concretas en la que se desenvuelve la vida de los sujetos (que habitualmente transitan de la una a la otra en función de los distintos grados de precariedad vital).

En consonancia con este planteamiento, este artículo se propone explorar las formas en las que las fronteras interiores operan como dispositivo de gobierno productor de desigualdad. Para ello, se plantea un diálogo entre el trabajo etnográfico desarrollado en los últimos años<sup>1</sup> en territorio español, centrado en todos los casos en el ámbito de la antropología de las políticas públicas. En concreto, el análisis abarca el estudio de tres esferas fundamentales en el reconocimiento de derechos de los colectivos más vulnerables: extranjería, sanidad y servicios sociales, en las que se materializan otros tantos mecanismos de inclusión diferencial. La hiperinflación y fragmentación normativa –esto es, la proliferación de normas e instrucciones de distinto grado que complejizan y segmentan el acceso a derechos no universalizados– serán analizadas para los casos de las solicitudes de regularización en extranjería y del acceso al sistema sanitario español en el territorio de la Comunidad de Madrid. Los mismos ámbitos, junto con el acceso a los servicios sociales, permitirán, en segundo lugar, un acercamiento a las distintas formas en las que el dispositivo burocrático funciona –en medio de la maraña normativa– como mecanismo de estratificación en el acceso a los derechos. Asimismo, las formas de sanción contempladas en la gestión de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (como caso representativo de las múltiples rentas mínimas dependientes de las comunidades autónomas en España), así como la facturación de la atención en los hospitales de la red pública, servirán de punto de partida para examinar los efectos de penalización que estas dificultades tienen sobre los propios sujetos que intentan acceder a los derechos, convirtiendo la sanción administrativa en una forma de infrapenalidad para los colectivos más vulnerabilizados. Por último, se introducirá

- 
1. Débora Ávila ha desarrollado su trabajo etnográfico en el marco del Proyecto I+D «Aproximación antropológico-social de la vulnerabilidad y de los derechos humanos: inmigración, contextos sociales e institucionales» CSO2011-25322 (2012-2015); Sergio García, junto con Débora Ávila, ha profundizado en su trabajo sobre las formas de infrapenalidad dentro del Proyecto I+D «Del control disciplinario al control securitario en la España contemporánea» HAR2016-75098-r (2017-2019); Ariadna Ayala ha llevado a cabo su trabajo en continuidad con el análisis de la aplicación de la política de rentas mínimas en la Comunidad de Madrid, publicado como tesis doctoral en 2012; y Marta Pérez ha realizado su estudio en el marco de la investigación para su tesis doctoral sobre acceso al sistema sanitario (2016).

una perspectiva internacional que toma como base los casos de Francia y Canadá, ambos países con un modelo de Estado de bienestar altamente desarrollado, con un denso aparataje institucional desplegado para su materialización, pero con muy distintos grados de des/centralización territorial. Ello no tiene como objetivo tanto un estudio de caso comparativo<sup>2</sup>, cuanto la identificación de dispositivos de frontera que operan de forma semejante en los distintos contextos nacionales, lo que permite insinuar tendencias en las formas de gobierno de la desigualdad social que exceden las políticas particulares desarrolladas en un determinado territorio.

En resumen, las condiciones para la emergencia de un espacio que se llamará de «arbitrariedad estructural» son las que se examinan en los siguientes epígrafes para terminar reflexionando sobre su efecto de conjunto, los mundos intransitivos y el *miedo* ambiente.

## Hiperinflación y fragmentación normativa

Como se ha dicho, las fronteras entendidas como un dispositivo de poder clave en la gestión de las poblaciones no operan solo desde la exclusión, sino que constituyen un mecanismo central a la hora de generar múltiples formas de inclusión diferencial. En este sentido, una mirada a las principales leyes que regulan el acceso a los derechos más básicos nos devuelve la dificultad de encontrar una exclusión legal total; en su lugar, hallamos una hiperfragmentación legal que convierte en una carrera de obstáculos el acceso a dichos derechos. En este caso, el estudio se centrará en las formas de acceso al sistema sanitario y a derechos de ciudadanía relacionados con el régimen de extranjería.

## La miríada de normas sanitarias

Con referencia a la sanidad española, la ley nacional de 2012<sup>3</sup> retiró el derecho a la asistencia sanitaria a varios grupos de población: personas sin permiso de residencia, personas mayores que vienen de un país no europeo a

---

2. Esta pretensión desborda la intencionalidad del artículo.

3. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, *BOE*, n.º 98 (24 de abril de 2012).

vivir con sus hijos e hijas, y ciudadanos europeos con estatus económico y laboral precario (sobre todo, búlgaros y rumanos). Mantener una cobertura sin recortes ni situaciones de desatención también se volvió a su vez más difícil para los nacionales españoles que pasaban temporadas fuera, sobre todo para los jóvenes en busca de trabajos en otros países. Al mismo tiempo, esta ley estableció vías excepcionales por las que las personas sin tarjeta sanitaria podían acceder a la atención: urgencias, menores de edad o mujeres embarazadas, víctimas reconocidas de trata de personas, así como personas bajo algún tipo de protección internacional.

En un sistema sanitario descentralizado como el español, han sido los servicios sanitarios de las comunidades autónomas los que han regulado estas vías excepcionales, lo que ha llevado a instaurarse un primer meca-

**En el régimen de extranjería, una mirada a las principales leyes que regulan el acceso a los derechos más básicos nos devuelve la dificultad de encontrar una exclusión legal total; en su lugar, hallamos una hiperfragmentación legal que convierte en una carrera de obstáculos el acceso a dichos derechos.**

nismo de desigualdad en el acceso a los derechos sanitarios, en este caso territorial. Esta descentralización legislativa –en ausencia de un marco nacional garantista– es precisamente la que, en el caso canadiense, es señalada por numerosos estudios (Falvo, 2017) como responsable de las principales desigualdades sociales en el país. Y

esto es así porque esta regulación territorial, lejos de constituir un corpus jurídico coherente y similar, se conforma en una mirada legislativa que, en el caso español, en junio de 2018, ya sumaba un total de 32 normas sanitarias diferentes: cinco de ellas tenían rango de ley y declaraban su intención de recuperar la universalidad perdida; el resto han variado tanto en su rango jurídico como en su argumentación, en su mayoría aunando razones humanitarias, de organización del sistema y de salud pública<sup>4</sup>. Casi todas estas regulaciones extendían las vías excepcionales propuestas por la ley nacional para dar cobertura de atención primaria y especializada y, en algunos casos, prestación farmacéutica a personas *sin papeles*. Sin embargo, la manera de abordar normativamente dicha excepcionalidad ha tenido consecuencias muy preocupantes de cara a lograr el acceso al derecho.

---

4. Para un resumen detallado, véase: [http://yosisanidaduniversal.net/media/blogs/materiales/CuadroNormas\\_Junio2018.pdf](http://yosisanidaduniversal.net/media/blogs/materiales/CuadroNormas_Junio2018.pdf). Una primera versión de este cuadro está publicada en la Revista de Documentación Social (Pérez, 2015).

En primer lugar, la proliferación de leyes, normativas e instrucciones internas genera una inflación y un caos regulador que abre la puerta a multitud de situaciones de superposición, confusión y desinformación que redundan en denegaciones de la atención sanitaria reiteradamente documentadas<sup>5</sup>. En segundo lugar, dicha situación hace que la responsabilidad de decidir acabe recayendo en auxiliares administrativas y trabajadoras sociales, quienes, en medio de esta jungla normativa, analizan cada caso y otorgan o deniegan la concesión del acceso. El examen de los requisitos para entrar a una consulta médica se ha colocado de esta manera en el campo de las tareas administrativo-burocráticas, lejos de reflexiones sanitarias, lo que ha trasladado a los mostradores de admisión de los centros sanitarios algo que no ha sido capaz de revertir la nueva ley promulgada por el Gobierno del PSOE en julio de 2018<sup>6</sup> (se volverá a ello más adelante). El resultado es la apertura de un espacio de incertidumbre e inseguridad en cuanto al acceso a derechos: no se trata de mera discrecionalidad, entendida como la capacidad del trabajador público para decidir cómo adaptar los criterios y las normas a la situación y al contexto; tampoco es una arbitrariedad total, pues las decisiones en cuanto a denegar o no el acceso a un derecho no son completamente diferentes, sino que mantienen cierta relación entre sí y tienen una base común. Se trata, más bien, de explorar cómo los trabajadores públicos se sitúan en diferentes disposiciones de apertura y cierre que otorgan una regularidad a sus decisiones, conformadas a través de procesos de subjetivación y socialización en contextos institucionales y ethos profesionales concretos. Así, lo que es minoritario o impensable en un contexto o por parte de un trabajador (denegar la atención a una mujer embarazada sin permiso de residencia, por ejemplo), puede ser mayoritario en otro contexto y por parte de otro trabajador; sin embargo, tanto en unos como en otros casos, se han conformado formas de hacer concretas y particulares que se alinean de maneras diversas con la miriada de normas escritas que existen, lo cual remite a la idea de arbitrariedad institucional.

- 
5. Se pueden consultar los informes periódicos publicados en las webs de colectivos y ONG, entre ellos, Yo Sí Sanidad Universal, Médicos del Mundo, Odusalud, PASUCat y REDER ([www.yosidanidaduniversal.net](http://www.yosidanidaduniversal.net), [www.medicosdelmundo.org](http://www.medicosdelmundo.org), [www.odusalud.blogspot.com](http://www.odusalud.blogspot.com), [www.lapasucat.blogspot.com](http://www.lapasucat.blogspot.com) y [www.reder162012.org](http://www.reder162012.org), respectivamente).
  6. Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, *BOE*, n.º 183 (30 de julio de 2018). Esta ley, si bien revierte en su preámbulo algunos aspectos de la anterior, mantiene e incluso añade requisitos burocráticos para el acceso de algunos de los grupos de población afectados por la normativa de 2012. Para un ejemplo de análisis crítico, véase <http://yosidanidaduniversal.net/noticias.php/valoracion-del-real-decreto-ley>

## La jungla normativa para la regularización en extranjería

En el caso de extranjería, donde es el acceso a los derechos de ciudadanía el que está afectado, tampoco es posible fijar una frontera entre la exclusión y la inclusión del extranjero como ciudadano. Muy al contrario, las distintas leyes de extranjería contemplan multitud de formas y figuras para la regularización<sup>7</sup>, cada una con múltiples subtipos y vías de acceso, que derivan en una fragmentación infinita de estatus legales, cada uno con una serie de derechos diferenciales asociados, a los que se superpone la propia condicionalidad de los permisos.

Si bien las distintas leyes de extranjería son las encargadas de fijar los procedimientos de regularización de los extranjeros en España, dichas leyes no detallan los trámites y requisitos concretos implicados en dichos procedimientos. Esta función la cumplen las hojas informativas, un tipo de documento de rango inferior a la ley, pero que acaba siendo la referencia básica en la gestión cotidiana de las oficinas de extranjería. Hasta 2011, eran las propias oficinas de extranjería las encargadas de redactar estas hojas, fijando cada una de ellas los requisitos, trámites y documentación necesaria para el acceso a las distintas vías de regularización. Así, incluso dentro de una misma ciudad, era posible encontrarse peticiones de documentos o requisitos variables, o incluso solicitudes aceptadas o rechazadas en función únicamente de la oficina responsable de su gestión, dejando así en evidencia que el exceso regulador no garantiza mayor igualdad en el trato recibido por los sujetos o en el acceso a ciertos derechos de ciudadanía.

Desde el verano de 2011, no obstante, la Secretaría General de Extranjería ha pasado a ser la única encargada de redactar dichas hojas informativas, aunque este relativo intento de uniformidad territorial no ha acabado con otra de las características de este tipo de instrucciones de extranjería: la hiperinflación normativa<sup>8</sup>. Así, cada una de las múltiples etapas del proceso de regularización se compone de una multitud de requisitos que la persona debe cumplir, en cada uno de los cuales está implicado un conjunto numeroso de trámites, regulados a su vez por distintas notas

- 
7. Entre otras: permiso de residencia por reagrupación familiar, permiso de residencia y trabajo por cuenta ajena, permiso de residencia y trabajo por cuenta propia, permiso de residencia por inversión, permiso de residencia sin trabajo, permiso de residencia por estudios, permiso de residencia permanente, permiso de residencia por razones humanitarias, permiso de residencia por circunstancias excepcionales, permiso de residencia de temporada, permiso de residencia de comunitarios, concesión de la nacionalidad con tiempos de espera diferenciados según el país de procedencia.
  8. Según la Secretaría de Estado de Migraciones, existen en la actualidad un total de 107 hojas informativas, todas ellas relacionadas con trámites necesarios para las distintas etapas de reconocimiento jurídico por las que debe transitar la persona migrante.



informativas, las cuales, por su parte, se encuentran sometidas a distintos procesos de actualización. El resultado, en definitiva, es una compleja jungla normativa difícilmente accesible para las personas solicitantes. Ello, además, se ve agravado por la opacidad y complejidad de los canales informativos a los que tienen acceso: las páginas web ministeriales combinan un intrincado lenguaje con una navegación nada intuitiva; las oficinas de atención son escasas y no cuentan con información suficientemente actualizada, y existe una falta de acceso a la Administración para consultar dudas (por un estricto sistema de cita previa que impide conseguir rápidamente las citas), conformando un panorama en el que al sujeto demandante solo le queda como esperanza acudir a otros canales de información. Estos canales pueden variar desde la consulta al guardia de seguridad de las oficinas de extranjería, a las páginas web no oficiales que se multiplican por doquier, pasando por el mercado privado con multitud de abogados que venden estos servicios.

En definitiva, es a través de mecanismos como la dispersión, la fragmentación y la inflación normativa que el dispositivo de frontera se va materializando en un conjunto de prácticas institucionales que acaban generando una estratificación creciente en el acceso a los derechos más fundamentales. A su vez, esta maraña administrativa sienta las bases para otro tipo de fronteras internas, que se deslizan en la propia burocracia interna de las administraciones, como se verá a continuación.

**A través de mecanismos como la dispersión, la fragmentación y la inflación normativa, el dispositivo de frontera se va materializando en un conjunto de prácticas institucionales que acaban generando una estratificación creciente en el acceso a los derechos más fundamentales.**

## La burocracia como dispositivo segregador

A los sujetos vulnerabilizados, el contacto con la Administración les viene dado de una forma más intensa que a otros grupos de población. En un contexto en el que los derechos sociales no se encuentran garantizados, los trámites administrativos se convierten en una constante vital, en la medida en que la propia supervivencia material depende de la *concesión* de servicios y recursos por parte de la Administración, así como del *reconocimiento* que esta hace de la mayor o menor legitimidad del sujeto (que se traduce en un mayor o menor acceso a determinados derechos).

Varios autores (Hibou, 2015; Gupta, 2012; Devillard, 2005; Franzé y Parajuá, 2015) muestran cómo la burocratización de la vida cotidiana puede ser entendida como una faceta del neoliberalismo, en tanto que esta se constituye en un dispositivo productor de desigualdad y subjetivación. En este sentido, Hibou (2015) argumenta

que la inflación de procedimientos administrativos aparece entonces como una nueva forma de dominación. Así, por un lado, la traducción de los derechos universales a prestaciones individuales que los funcionarios de la Administración deben reconocer, caso por caso, hace que el acceso a los recursos mínimos para sostener la vida de muchas personas pase a depender de una serie de trámites que hacen de la burocracia uno de los mecanismos clave a la hora de posibilitar y regular un acceso diferencial a los mismos. Por otro lado, a través de la imposición cotidiana de ciertos estándares, códigos y procedimientos que definen los comportamientos conformes, los sujetos asumen progresivamente las normas subyacentes a dichos procesos de estandarización, habiendo sido descrito este proceso como la asunción por parte de los sujetos de cadenas invisibles de dominación y subjetivación: la dominación se realiza de hecho en gran parte sin el conocimiento de las personas, mediante el autocontrol y la internalización de las normas, por incitación o conminación a la responsabilidad.

## **El laberinto burocrático de los trámites**

Como se ha documentado en el trabajo etnográfico, el primer eslabón en esta dominación invisible se sitúa en la diversificación de los canales de acceso institucionales. En el caso de extranjería, esta dispersión se materializa en dos procesos. Por un lado, la especialización de las distintas oficinas de extranjería en trámites concretos se combina con la transferencia a las comunidades autónomas de determinadas competencias, lo que genera una doble o triple ventanilla en función del proceso de regularización implicado y deriva en un proceso de peregrinajes en una y otra dirección. Por otro lado, la participación de cada vez más entidades administrativas en el proceso de regularización para la emisión de informes y certificaciones requeridas (Instituto Nacional de la Seguridad Social [INSS], servicios sociales, etc.) complejiza aún más esta dispersión geográfica/institucional, ampliando los márgenes del desconcierto.

Autores como Cochoy y Fijalkow (2002) documentan un escenario parecido en el caso francés, refiriéndose a la multiplicidad fragmentada de ayudas sociales como al «caos de lo social». En este país, en un esfuerzo por descentralizar las políticas públicas, el apoyo indirecto del Estado a las asociaciones y las iniciativas locales ha llevado a producir una gran proliferación y diversificación de la oferta de servicios sociales. Este mercado combina, asocia o yuxtapone las acciones de administraciones centrales y locales, asociaciones locales y/o organizaciones benéficas, organizaciones privadas, etc., de modo que la complejidad aparece también como una de las principales características del sector de la acción social francesa (Chauvière, 2000). No debería entonces sorprender el hecho de que las personas entrevistadas en el trabajo de campo se sientan, cada vez más, *a la*

*deriva* entre múltiples requisitos y trámites crecientemente incomprensibles para quienes no están en contacto con sus contextos de producción.

En concreto, en el caso del acceso a la renta mínima francesa (*Revenu de Solidarité Active* [RSA]) se suma la complejidad que añade la desmaterialización, entendida como la imposición del uso de Internet y la falta de interlocutores físicos en el trámite (Sarrot, 2014), además de unas reglas y procedimientos administrativos poco comprensibles que generan un sistema *ilegible* para los beneficiarios (Gélot<sup>9</sup>, 2018), algo que también se ha observado en los trámites de extranjería en España<sup>10</sup>. Las consecuencias de esta dificultad de acceso al sistema de renta mínima son múltiples, pero merece la pena destacar las situaciones de autoexclusión documentadas: los estudios calculan que entre el 30% (ibídem) y el 50% (Warin, 2012) de personas que podrían solicitar la renta —o 7 hogares de cada 10 (Domingo y Pucchi, 2014)— no lo hacen. En este sentido, no se disponen de datos comparativos en el caso del acceso a los procesos de regularización en España, si bien las situaciones de autoexclusión sí aparecen frecuentemente asociadas al acceso al sistema sanitario español, como se desarrollará en el siguiente apartado.

Una vez sorteadas las dificultades de acceso<sup>11</sup>, y poniendo el foco ya en los procesos de regularización de la población extranjera residente en España, aparece un segundo obstáculo de la mano de los requisitos solicitados para alcanzar el estatus legal del solicitante. Muchos de estos requisitos resultan en apariencia *lógicos* y *neutrales*: exigir que una persona aporte su certificado de nacimiento o que entregue la documentación traducida. Pero la cosa cambia si se piensa en los kilómetros que le separan de la consecución de un certificado de empadronamiento escrito a mano por el párroco de una pequeña aldea andina o en el dinero que se debe destinar para lograr un certificado de soltería en Senegal, todo ello teniendo en cuenta que los kilómetros recorridos y el dinero invertido pueden resultar inútiles cuando esos certificados no llegan a tiempo para el momento de la cita y se debe reiniciar todo el proceso porque el resto de certificaciones necesarias que otorgan las administraciones españolas caducan a los tres meses. No se puede hablar aquí de desigualdad directa, ya que los requisitos

---

9. Didier Gélot es el antiguo secretario del Observatorio nacional francés de la pobreza y de la exclusión social. Véase su intervención en el artículo del periódico *Le Parisien* en 2018 en: <http://www.leparisien.fr/economie/l-argent-consacre-aux-minima-sociaux-est-il-efficace-25-06-2018-7791948.php>

10. No sucede así en el acceso a los servicios sociales españoles, en los que aún es posible solicitar cita de forma presencial.

11. Cabe recordar nuevamente lo dicho para el sistema de cita previa, con múltiples sistemas de registro de la solicitud, cupos diarios que se agotan al instante si no se puede acceder a las citas reservadas para abogados colegiados, citaciones paralelas, listas de espera muy prolongadas, etc.

administrativos son los mismos para unos y otros. Pero cuando las situaciones de partida difieren tanto, resulta evidente que esta supuesta igualdad en el trato deviene desigualdad manifiesta.

Mucho más manifiesto como mecanismo de exclusión es el uso estratégico de la solicitud de requisitos como forma de denegación encubierta del derecho. Sucede así, por ejemplo, en el caso de las solicitudes de reagrupación familiar. La reagrupación familiar es un derecho reconocido en multitud de pactos y convenciones<sup>12</sup>, y en España se encuentran regulados los procedimientos para ejercer dicho derecho. Ahora bien, las cuantías de ingresos que los solicitantes deben acreditar para cumplir con el requisito de posesión de medios económicos suficientes para la reagrupación, o las dimensiones de la vivienda que se exigen para emitir el informe favorable de habitabilidad son tan exigentes, que muy pocos ciudadanos españoles podrían

**Algo que realmente resulta eficaz para la lógica de inclusión diferencial es la introducción de un amplio margen de aleatoriedad en todas y cada una de las partes que constituyen el proceso de solicitud, evaluación y concesión/denegación de una solicitud.**

cumplirlas. Ni que decir tiene de la población extranjera. Así, el derecho no se deniega explícitamente, sino que son los trámites burocráticos los que instauran progresivamente estas fronteras, exponiendo a los sujetos a una incertidumbre vital (y legal) impuesta.

Pero si hay algo que realmente resulta eficaz para la lógica de inclusión

diferencial, es la introducción de un amplio margen de aleatoriedad en todas y cada una de las partes que constituyen el proceso de solicitud, evaluación y concesión/denegación de una solicitud. Así pues, las principales discriminaciones no siempre pueden verse reflejadas en papeles, pliegos, condiciones ni normativas, sino más bien en los mostradores y mesas de las y los funcionarios. De esta manera, el acceso a los derechos esenciales para la vida de los solicitantes queda al albur de cada profesional y de las dinámicas internas de cada oficina, convertidas con el paso del tiempo en normas no escritas. Si se tiene en cuenta, además, la enorme rotación de los funcionarios de extranjería, los márgenes de aleatoriedad aumentan. Sin embargo, esta aleatoriedad no es total: el estudio de las interacciones entre Administración y personas vulnerabilizadas nos permite encontrar ciertas lógicas de *arbitrariedad estructural* que animan las decisiones de los profesionales, como se verá en el siguiente apartado.

---

12. El derecho a la reagrupación familiar se reconoce, directa o indirectamente, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tratados internacionales como los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Carta Social Europea o el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

## **Los mostradores como lugar de inequidad: acceso al sistema sanitario en Madrid**

Las dificultades en los mostradores son un hecho histórico de un sistema sanitario con tendencia universal que, sin embargo, siempre ha arrastrado problemas para garantizar el reconocimiento de acceso a ciertos colectivos (personas que viven en la calle, en viviendas colectivas y/o ocupadas, personas con dificultad para empadronarse) y que fue incorporando a los grupos más precarios a través de diversas leyes no siempre sanitarias<sup>13</sup>. Sin embargo, desde la ley de 2012 y sus desarrollos autonómicos, las preguntas sobre situación laboral y administrativa, las revisiones de documentos de empadronamiento y pasaportes, así como las discusiones sobre si es posible o no dar una cita con un médico a personas sin tarjeta sanitaria se han hecho más comunes en los centros de salud; del mismo modo, los avisos o amenazas veladas sobre el pago del servicio sanitario han tomado diversas formas, desde compromisos de desembolso que se firman previo a la entrada en consulta, a las cartas posteriores que informan de la apertura de un proceso de facturación, llegando en algunos casos a la solicitud de dinero en metálico en el propio mostrador de urgencias del hospital<sup>14</sup>.

En la Comunidad de Madrid, las diferencias de trato y en la posibilidad de acceso pueden ser abismales entre dos centros de salud separados por apenas un kilómetro y medio. Cabe recordar que la instrucción actual en Madrid señala que las personas sin papeles pueden obtener un alta informática que les da acceso a la atención primaria, la especializada, así como la prestación farmacéutica si presentan el empadronamiento y el pasaporte, y firman una declaración de ingresos. Sobre esto, se ha analizado lo que ocurre en dos centros de salud de un barrio céntrico de Madrid. En el primero, se da de alta a todas las personas que cumplen los requisitos y se les imprime un papel –o incluso una tarjeta diseñada

---

13. En cuanto a las ampliaciones sucesivas de cobertura, las personas sin recursos económicos suficientes eran el objeto del Real Decreto (RD) 1088/1989, del ámbito de la Seguridad Social, que se hizo efectivo para las personas sin papeles con la Ley de Extranjería 4/2000. Los españoles residentes que agotaron la prestación o el subsidio por desempleo y los que ejercían una actividad por cuenta propia se incorporaron con la disposición adicional sexta de la Ley 33/2011 General de Salud Pública. Sin embargo, el Gobierno socialista que aprobó esta ley perdió las elecciones generales de 2011 sin haber regulado esta ampliación. Finalmente, el RD 116/2012 ofrece la oportunidad de escoger la asistencia en el sistema público a personas que trabajan en profesiones liberales como la abogacía.

14. Véase el «Informe de irregularidades detectadas en la aplicación de las instrucciones sobre la asistencia sanitaria a prestar por el Servicio Madrileño de Salud», elaborado por Yo Sí Sanidad Universal y publicado en julio de 2014, disponible en: <http://yosisanidaduniversal.net/noticias.php/informe-de-irregularidades-detectadas-en>

*ad hoc*— que lo certifica; en el segundo, se revisan las fechas de entrada a España en los pasaportes, se exige un empadronamiento de tres meses de antigüedad (un requisito impuesto por el propio centro pero coherente con una interpretación de leyes de extranjería difundida en cursos de formación internos del servicio de salud madrileño)<sup>15</sup> y no se imprime certificación o prueba alguna. Cuando un grupo de apoyo conformado por personas con y sin tarjeta sanitaria acudió al segundo centro a solicitar el alta informática de dos de sus integrantes en la primavera de 2018, uno de ellos salió de allí con ella mientras que el otro no, a pesar de que las situaciones y los documentos presentados eran los mismos. En un caso la negociación se llevó a cabo con un profesional auxiliar administrativo que llevaba poco tiempo trabajando en el centro y, por tanto, poco tiempo socializado con la forma hegemónica que se adopta en ese centro para enfrentar situaciones de demanda de atención o de inclusión en la base de datos de pacientes. En el otro caso, la negociación fue tensa y, finalmente, infructuosa, con un profesional veterano del centro que había interiorizado, junto con otros compañeros, esa forma hegemónica de gestionar el acceso a la atención.

Esta socialización de los trabajadores incluye las rutinas de trabajo del centro, la relación con poblaciones precarias, las trayectorias de los profesionales, sus jerarquías internas, la propia adherencia o distancia crítica con los discursos asociados a las leyes de 2012, y la alineación de racismos personales e institucionales en la práctica diaria (Alameda y Pazos 2009; Fassin, 2015; Pérez, Rodríguez y Petel-Rochette, 2019). Así, los trámites burocráticos objetivan toda una compleja constelación de procesos sociales que toman parte en la construcción de las situaciones a las que se enfrentan los administrativos, con un ethos profesional concreto, cuando aparece una persona sin tarjeta sanitaria demandando atención. Se comprende así que, para las personas sin tarjeta sanitaria, el acceso al sistema sanitario no consista (solo, o tan siquiera) en el cumplimiento de ciertos requisitos, sino en el correcto manejo de una negociación en la que parten de una posición precaria y cuyos términos no controlan.

En suma, en los ejemplos citados de extranjería y sanidad, el costoso procedimiento institucional acaba generando un campo en el que más que hablar de denegación (abierta) de derechos, estos se difieren, difuminan y fragmentan, de forma que, lejos de reivindicar su reconocimiento, «los colectivos implicados se limitan a movilizar recursos con los que afrontar, con incertidumbre, el desamparo generado por dicho proceder» (Parajuá *et al.*, 2014: 547). Pero si la hipe-

---

15. Véase [https://www.eldiario.es/desalambre/Comunidad-Madrid-embarazadas-Sanidad-Universal\\_0\\_754174785.html](https://www.eldiario.es/desalambre/Comunidad-Madrid-embarazadas-Sanidad-Universal_0_754174785.html)

rinflación y fragmentación de normas, aplicadas por la burocracia, tiene unos efectos segregadores que alimentan el régimen de inclusión diferencial, existe otra cara de este proceso que se acerca más al lado punitivo de las instituciones estatales. Se verá en el siguiente epígrafe.

## Las prácticas de infrapenalidad

La condicionalidad del acceso a derechos lleva aparejada la posibilidad del castigo, que implica restringir, controlar o incluso sustraer los derechos ya concedidos (como quitar la renta mínima o el permiso de residencia). También puede tomar la forma de la sanción administrativo-económica (cobrar por una atención sanitaria que se tendría que recibir sin pago) o policial (acabar en manos de la policía de inmigración cuando se intenta acudir a un hospital). Es a esto a lo que se llama infrapenalidad, a ese orden simbólico organizado para crear la *ilusión de control* por parte de los trabajadores de las administraciones públicas, control de las posibles desviaciones de los sujetos, instándoles, a través de la persuasión y el miedo, a interiorizar las normas y los valores de las instituciones. La infrapenalidad también constituye una profundización en la inseguridad y la incertidumbre de los grupos de población sometidos a ella, así como, en ocasiones, su empuje hacia la *ilegalidad*, bien porque es el único campo disponible para obtener recursos (económicos y simbólicos) para la supervivencia, bien porque se ilegaliza administrativa y policialmente a los sujetos.

## Facturas y castigos de extranjería en sanidad

La penetración de prácticas securitarias en centros sanitarios en España en situaciones que afectan a personas sin tarjeta sanitaria no ha implicado, por lo general, la participación de fuerzas de seguridad públicas o privadas. Si bien el miedo a ser identificado como *sin papeles* es constante, existe otro instrumento a la hora de disuadir a las personas sin tarjeta (con y sin papeles) de acudir a centros sanitarios: las facturas<sup>16</sup>. Los procedimientos de registro de entrada en

---

16. La norma jurídica señala que no se puede facturar a personas sin permiso de residencia, y son complejos e interpretables los casos en los que se puede facturar a personas con permiso de residencia pero sin tarjeta sanitaria, siendo en este caso necesario hacer un análisis de si existe o no cobertura

los centros sanitarios<sup>17</sup> suelen iniciar automáticamente el proceso de facturación para cualquier persona sin tarjeta sanitaria que no sea dada de alta en el sistema informático por alguna de las vías de excepción. El efecto disuasorio que tienen estas facturas es difícil de cuantificar. Se puede mencionar aquí el estudio de la Universidad Pompeu Fabra (Juanmarti *et al.*, 2018), en el cual se ha calculado que en los tres primeros años de aplicación de la ley de 2012, la tasa de mortalidad de las personas sin papeles se ha incrementado un 15% en España, arrojando 70 muertes adicionales más por año directamente atribuibles a los efectos de esa ley, incluyendo entre esos efectos la autoexclusión del sistema sanitario<sup>18</sup>.

Otro tipo de infrapenalidad afecta a las personas con permiso de residencia, padres y madres reagrupados por sus hijos (españoles o con permiso de residencia de larga duración). En un cruce de leyes propio de la hiperinflación y fragmentación normativa, el INSS, responsable de la concesión de tarjetas sanitarias desde 2012, deniega a estas personas su petición bajo el argumento de que para poder obtener su permiso de residencia tienen que contratar un seguro privado de salud que les impide después tener cobertura sanitaria pública. Aunque existen más de 40 sentencias de juzgados de lo social y tribunales superiores de justicia en contra de la interpretación del INSS, este sigue denegando a día de hoy estas tarjetas sanitarias e informa a Delegación de Gobierno de la identidad de las personas que denuncian, que reciben cartas de extranjería retirando sus permisos de residencia por no contar con seguro de salud privado, requisito que, en la mayoría de los casos, no se exigió a la hora de solicitar el permiso de residencia<sup>19</sup>.

En Canadá podemos observar un paso más en estas formas de infrapenalidad, donde la actuación policial contra las personas sin documentos es solicitada por algunos centros sanitarios. En 2012, el Gobierno conservador canadiense puso en

---

por otra vía, y en qué medida esta se hace cargo del pago; lo debe hacer la persona o el centro sanitario público al que la persona ha acudido.

17. Ese alta, que se negocia en los centros de salud, es algo que no hacen los hospitales, que son los que tienen incorporados módulos de facturación y donde los cuidados y tratamiento implican más costes.

18. Soledad Torrico murió en Valencia el 20 de febrero de 2013 tras acudir a varios centros sanitarios y sufrir denegaciones de atención y amenazas de facturas por no tener tarjeta sanitaria. Alpha Pam murió de tuberculosis en Mallorca el 21 de abril de 2013 tras un periplo de denegaciones y amenazas de facturas en diferentes centros sanitarios. Jeanneth Beltrán murió en las urgencias del Hospital de Toledo el 23 de mayo de 2014; estaba esperando a tener los papeles para ir al médico porque sin tarjeta sanitaria le facturaban la atención. Tras su fallecimiento, su familia recibió un aviso de factura por esa última visita de Jeanneth a urgencias. Para conocer más sobre sus muertes, véase <http://redlatinas.blogspot.com.es/2013/02/por-soledad-y-la-solidaridad.html>, <https://www.youtube.com/watch?v=hWDY-oNAqw> y [https://www.eldiario.es/interferencias/Compartir-dolor-vigilia-Jeanneth\\_6\\_279682057.html](https://www.eldiario.es/interferencias/Compartir-dolor-vigilia-Jeanneth_6_279682057.html)

19. Véase [https://elpais.com/elpais/2018/08/01/videos/1533145459\\_313191.html](https://elpais.com/elpais/2018/08/01/videos/1533145459_313191.html)



marcha una serie de recortes en el programa de asistencia sanitaria para personas refugiadas (*Interim Federal Health Program*), que reducían el número de personas que se podían acoger al programa además de acotar la asistencia a la atención de urgencia y los medicamentos cuando se considerase que la situación podía ser peligrosa para la seguridad o la salud pública<sup>20</sup>. Tras cuatro años de revisiones de estos recortes, en 2016, los liberales anunciaron la restauración de la situación anterior. Si bien la intención fue volver a garantizar el acceso, las llamadas de hospitales de la ciudad de Vancouver a la policía de inmigración canadiense cuando se identifica a pacientes *sin papeles* lo han dificultado<sup>21</sup>. Estas identificaciones y llamadas también se han documentado en otros servicios como bibliotecas públicas, albergues, parques y otras zonas recreativas, así como desde la policía de tráfico a la policía de inmigración (Sanctuary Health, 2018). La connivencia entre policía y resto de administraciones públicas también se evidencia en España, en las notificaciones que muchos *sin papeles* reciben por correo donde se les insta a personarse en las oficinas de extranjería en relación con su «situación administrativa». Muchos acuden pensando que comparecen para enmendar algún trámite en su expediente de regulación por arraigo y, cuando se personan, son directamente internados en el Centro de internamiento de extranjeros (CIE) que linda con la oficina.

La infrapenalidad ata fuerte los hilos entre condicionalidad del derecho y condiciones de vulnerabilidad, ya sea económicas (facturas) o administrativas (permiso de residencia). Pero no es necesario ser migrante para experimentar estas situaciones: los perceptores de la Renta Mínima de Inserción (RMI) en España viven en una encrucijada semejante.

## Otras formas de infrapenalidad institucional: *dar o quitar* la renta mínima

En el ámbito europeo, los programas de rentas mínimas responden a la idea de que los poderes públicos creen una última red de seguridad (Aguilar *et al.*, 1995) y protección social para sus ciudadanos. En general, desde su aparición, en el período previo a la crisis de los años setenta del siglo pasado, estos programas tienden a demandar ciertas contraprestaciones a sus beneficiarios. Cuando se habla del programa de la RMI de la Comunidad de Madrid, es importante

---

20. Véase <http://sanctuaryhealth.blogspot.com/p/links-and-resources.html>

21. Véase <https://www.straight.com/news/593441/metro-vancouver-hospitals-refer-hundreds-immigration-cases-border-police>

precisar que sus beneficiarios están obligados a aceptar los apoyos sociales de los centros de servicios sociales una vez cobran la prestación económica asociada a esta política social. Dichos apoyos sociales se concretan a través de la firma de un Programa Individual de Inserción (PII), esto es, un documento en el que de manera consensuada entre perceptores de la RMI y trabajadores sociales de servicios sociales se establecen los compromisos que los primeros deben asumir de cara a mejorar su situación social.

Una parte del trabajo de campo desarrollado para esta investigación se dedicó a analizar la aplicación de esta política social al colectivo gitano en Madrid. Y se detectó que, entre los trabajadores sociales de servicios sociales más proclives a aplicar la RMI bajo la «lógica de la contraprestación», una tendencia es la de denegar el acceso a la RMI a los gitanos y gitanas que –interpretan– no hacen lo suficiente «para salir de su situación de exclusión». Se considera, en este sentido, que los beneficiarios no muestran actitudes conducentes a formarse y conseguir empleo, aspectos que, bajo esta perspectiva, servirían para integrarse socialmente y salir de su dependencia a los servicios sociales. Aquellos trabajadores sociales que asumen este marco de sentido se resisten a mantener la prestación económica de los beneficiarios gitanos. Funcionan así con una representación del colectivo gitano como «dependiente y cronificado»<sup>22</sup>, falto de esfuerzo para la consecución de formación y empleo. En esta línea, se les recuerda a los gitanos que no deberían percibir algo sin «hacer nada a cambio». Aparecen, de esta manera, algunas estrategias profesionales que infrapenalizan a los sujetos que no responden a lo que los profesionales esperan de ellos: planificación, previsión y capacidad de autonomía.

Para presionar a estos usuarios «cronificados», se les oculta la información más novedosa de la prestación. No se les informa así de que el PII debería ser consensuado con los trabajadores sociales, ni de que la asistencia a ciertas actividades educativas no es una condición obligatoria para seguir percibiendo la prestación. Otra estrategia identificada a lo largo del trabajo de campo fue la utilización, por parte de los profesionales, de la amenaza directa para exigir la participación de los beneficiarios en ciertas actividades. Aparecen en distintas entrevistas argumentaciones de los profesionales que sostienen tener la capacidad de «dejar sin la *remió*» a los usuarios gitanos que no escolaricen a sus menores o ante la sospecha de percepción de ingresos derivados de la economía informal. Una tercera estrategia de dichos profesionales de servicios sociales consiste en producir la imagen de que, si bien

---

22. Consideran que la RMI «apalanca» a los sujetos, que les «cronifica» e impide que trabajen (recuérdese que los trabajos en la economía informal no son reconocidos como tales). Para más detalles, véase Ayala (2012).

ellos ya no detentan la autoridad de retirar la prestación, todavía manejan los resortes adecuados para informar a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. Aparecen, de esta manera, frases sobre cómo los profesionales «deben informar» a dicha Consejería, sin saber exactamente las consecuencias que conllevará dicho acto. La importancia de todas las estrategias aquí descritas proviene de su capacidad para generar una duda razonable entre los beneficiarios gitanos, quienes deciden realizar las acciones sugeridas por los profesionales por miedo a que se les retire la prestación económica. Es de entender, por ende, que la sensación de incertidumbre de estos perceptores se amplifique, dando lugar a un malestar endémico asociado a la disonancia entre las diferentes informaciones recibidas y las dudas que aquellas generan. Es así como los sujetos de etnia gitana entrevistados expresan claramente no dominar el lenguaje de las instituciones ni los protocolos que las rigen. En el momento de entrar en contacto con estas, los entrevistados y entrevistadas hablan de sus «nervios», muestran retraimiento físico y se atisba en sus argumentos la ausencia de capacidades para *mostrarse* ante los profesionales según se intuye que debería hacerse. Estos *nervios*, claramente situados, responden a la incomodidad de aquellos que no saben comportarse ni expresarse en entornos que se experimentan como asimétricos.

En el caso de la renta mínima francesa –llamada RSA<sup>23</sup> en la actualidad– las prácticas de control hacia los beneficiarios de esta prestación se han endurecido en los últimos años, al mismo tiempo que ha ido creciendo la representación de los beneficiarios de este tipo de prestaciones como personas poco honestas. En este sentido, se combina un contexto donde reina la arbitrariedad estructural, con representaciones sociales –muchas de ellas provenientes de la esfera política– favorables al control y castigo de las personas dependientes. Se produce así un incremento de las medidas de control hacia las mismas, dando cabida a actitudes profesionales como las que se han descrito previamente. Dichas representaciones aparecieron en el año 2018 repetidamente en los discursos del presidente Emmanuel Macron, quien ha repetido públicamente la importancia de responsabilizar a los que cobran prestaciones sociales<sup>24</sup>. En 2017, el periódico *L'Humanité* (Bauer y Rousseau, 2017) explicaba cómo el control y la presión hacia los beneficiarios se había agudizado en ciertas regiones, llegando hasta la petición de los extractos bancarios o el condicionamiento de la obtención de la prestación a la

---

23. *Revenu de solidarité active* (RSA).

24. Un vídeo del presidente de Francia en el que se habla de sus ideas sobre la política social de su país fue publicado en el periódico *Le Parisien* el 13 de junio 2018 (en línea) <http://www.leparisien.fr/politique/macron-les-aides-sociales-coutent-un-pognon-de-dingue-mais-les-gens-restent-pauvres-13-06-2018-7769283.php>

realización de un cierto número de horas de voluntariado. En un paso más hacia la infrapenalidad, en ocasiones se dan instrucciones a las instituciones de servicios sociales para que se trate de complicar la tarea a los solicitantes de ayudas sociales (Sarrot, 2014). Las consecuencias tanto de esta centralidad de «la sospecha permanente» como del propio proceso y sus controles de infrapenalidad producen un considerable estrés en los sujetos, obligados a rellenar cuatro declaraciones de ingresos anuales y forzados a desvelar su intimidad, en un proceso que genera angustia (Bauer y Rousseau, 2017) y dolor (Chosson, 2017) para aquellos que ocupan posiciones marginalizadas en el continuum social.

## **Reflexión final: mundos intransitivos y miedo ambiente**

Podemos situar lo que hemos desgranado más arriba dentro de un contexto más amplio en el que la proliferación de fronteras internas es condición necesaria para una gestión neoliberal de lo social, que pone en el centro la competencia y la rivalidad por unos recursos construidos como escasos, generando una inseguridad que afecta diferencialmente a los grupos sociales en función de sus capitales sociales, económicos y simbólicos (Ávila, 2012; Ávila *et al.*, 2019, Laval y Dardot, 2013; Lorey, 2016). La burocracia, que es cada vez más gestora de la condición moderna de la precariedad (Fassin, 2015) y un dispositivo privilegiado para la producción de incertidumbre, alimenta la inclusión diferencial en un gradiente de exposición a la misma y a su incorporación en el que los grupos más precarios ocupan las posiciones menos favorables. También es diferencial la manera en la que se forma una subjetivación concreta a partir de la experiencia de esa sospecha permanente que las administraciones públicas despliegan sobre determinados grupos sociales. Finalmente, las infrapenalizaciones que hemos descrito, a pesar de ser un dispositivo general del gobierno de lo social, afectan de forma diferencial y mayoritaria a estos grupos sociales precarios o vulnerabilizados.

El estudio de la práctica de gobierno en los llamados «márgenes» resulta imprescindible para entender cómo el Estado –y otros actores– gestionan lo social y su desigualdad hoy en día (Daas y Poole, 2004; Fassin, 2015). Es en los márgenes donde se encuentran esas situaciones en las que los derechos no se reconocen sino que se negocian dentro de una lógica de condicionalidad, y donde se despliegan argumentos a favor y en contra que construyen y contestan esa lógica. Sin embargo, a pesar de la centralidad de estas situaciones para la producción de segregación, estas se presentan bien como un error o una anomalía de un

sistema, por otro lado universalista y garantista, bien como una externalidad de la que el sistema, que funciona bajo la lógica de la escasez, ya no se puede hacer cargo. Como consecuencia de la centralidad de las prácticas institucionales con estas poblaciones al margen, se crean y/o fortalecen lo que se denomina «mundos intransitivos», no solo concebidos como incapaces de conjugarse y de relacionarse unos con otros, sino de facto carentes de roce, de relación, de cruce entre ellos, debido a la creciente fragmentación de los diferentes universos de vida. Los sujetos que atraviesan estas múltiples fronteras se encuentran además con dificultades para encontrar una lógica a cómo estas se instituyen, por lo que quedan expuestos a una incertidumbre que progresivamente se va encarnando en sus cuerpos e instaurando en sus emociones. Si bien el estrés, la ansiedad, el enojo u otras emociones son frecuentes en las personas que transitan estas fronteras, es el miedo la sensación que mejor refleja los efectos que suponen estos dispositivos: miedo a decir algo equivocado en la entrevista con el trabajador social, miedo a que por eso retire la RMI; miedo a ponerse enfermo porque en el centro sanitario pueden negar la atención, o pueden poner una factura, o pueden llamar a inmigración; miedo a no enterarse del último requisito para la regularización, o a que no llegue a tiempo el último documento, etc.

El miedo recorre así todos los lugares de un continuum social trufado de fronteras internas e internalizadas; es fundamento afectivo del gobierno de las conductas y, en este sentido, es un *miedo* ambiente con dos dimensiones entrelazadas. Por un lado, el miedo como experiencia subjetiva desencadenada por la incertidumbre incorporada, que pone en duda el reconocimiento de los derechos en un contexto en el que han desaparecido los agarres sociales de sustento en caso de caída en la carrera por alcanzar o conservar la posición en el continuum social; un miedo que afecta de forma más violenta a las personas en situación administrativa precaria y más expuestas a unos castigos infrapenales que pueden arrojarlas a la *ilegalidad* más rotunda, como en el caso de la retirada del permiso de residencia en Madrid o las deportaciones tras haber acudido a un hospital en Vancouver; un miedo que, además, devuelve una imagen de uno mismo como sospechoso y peligroso. Por otro lado, existe un miedo más general, que se conecta con la fragmentación del lazo social: es el miedo que se despierta ante la presencia de la diferencia, del elemento que desestabiliza y que, por tanto, requiere de una rápida definición (Rolnik, 2006). Desde fuera,

**La proliferación de fronteras internas es condición necesaria para una gestión neoliberal de lo social, que pone en el centro la competencia y la rivalidad por unos recursos contruidos como escasos, generando una inseguridad que afecta diferencialmente a los grupos sociales en función de sus capitales.**

las poblaciones precarizadas son definidas desde algunas de las otras posiciones del continuum social a través de la identificación con la peligrosidad, base de la actitud defensiva que se levanta hacia ellas. Pero también desde dentro, los diferentes grupos sociales que ocupan posiciones precarias se definen en base a estereotipos y también entre ellos este miedo interacciona con el anterior, el que brota de la incertidumbre incorporada en la lucha por unos recursos construidos como escasos y siempre condicionados.

Sin duda, este *miedo* ambiente también modela la forma en la que las personas pertenecientes a grupos vulnerabilizados y actores institucionales interaccionan en situaciones donde se negocian derechos, como las que se han descrito en este artículo. En el contexto actual, donde los repertorios que banalizan al otro, sobre todo al migrante, están desplegándose con fuerza desde lugares institucionalizados (gobiernos, partidos políticos, etc.) con un nivel de explicitación creciente y con una fuerte conexión con los nuevos racismos y fundamentalismos culturales (Rancière, 2016), el enroque en la ubicación de las fronteras puede proliferar a lo largo del continuum social si no se encuentran maneras de explorar las cadenas que se establecen alrededor de la construcción de esa amenaza y se identifican sus desconexiones con lo real (Ávila, 2012). Esto es, maneras de cortocircuitar el *miedo* ambiente, capaces de operar esas transiciones entre mundos que de otra manera no se tocan, con capacidad para pensarse desde presupuestos radicalmente opuestos a los del gobierno de la desigualdad desgranados en este artículo.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Manuel; Gaviria, Mario y Laparra, Miguel. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las comunidades autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA, 1995.
- Alameda, Almudena y Pazos, Álvaro. «Investigación cualitativa sobre la conceptualización de la hiperfrecuentación por parte del personal médico de atención primaria». *Rev. Esp. Salud Pública*, vol. 83, (2009), p. 863-875.
- Ávila, Débora. *El gobierno de la diferencia: de las lógicas de gestión en lo social*. Tesis de doctorado en Antropología, Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- Ávila, Débora; Cassián, Nizaiá; García García, Sergio y Pérez Pérez, Marta. *Por una acción social crítica. Tensiones en la intervención social*. Barcelona: UOC, 2019.
- Ávila, Débora y Malo, Marta. «Diferencias gobernadas, nuevos racismos». *Periódico Diagonal*, (4 de septiembre de 2008) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <https://www.diagonalperiodico.net/la-plaza/diferencias-gobernadas-nuevos-racismos.html>

- Ayala, Ariadna. *Las políticas sociales en perspectiva socio-antropológica: estudio de la gestión y aplicación de la renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid con el colectivo gitano*. Tesis de doctorado en Antropología, Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- Balibar, Étienne. *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala Editorial, 1991.
- Bauer, Camille y Rousseau, Cécile. «Précarité. La chasse aux bénéficiaires du RSA bat son plein». *L'Humanité*, 26 de mayo de 2018 (en línea) <https://www.humanite.fr/precarite-la-chasse-aux-beneficiaires-du-rsa-bat-son-plein-636579>
- Chauvière, Michel. «Usages et significations contradictoires de la «relation de service» dans le secteur social». En: Rouban, Luc (ed.). *Le service public en devenir*. París: L'Harmattan, p. 83-106, 2000.
- Chosson, Elie. *Le Revenu de Solidarité Active (RSA) au prisme de ses catégories formelles: pour une évaluation critique du dispositif*. Economies et finances. Grenoble: Université Grenoble Alpes, 2017.
- Cochoy, Franck y Fijalkow, Ygal. «Le marché de l'aide sociale: représentations, paradoxes et enjeux». *Politiques et management public*, vol. 20, n.º 2 (2002), p.117-141.
- Das, Veena y Pool, Deborah (eds.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press. 2004.
- Devillard, Marie José. «La inmigración como una prueba social y los márgenes legales del desencuentro. Políticas públicas, prácticas sociales y construcción de la persona». *Política y Sociedad*, vol. 52, n.º 3 (2015) pp. 897-920
- Domingo, Pauline y Pucci, Muriel. «Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul». *Economie et statistique*, n.º 467-468 (2014), p. 117-140.
- Falvo, Nick. «Ten Things to Know About Social Assistance in Canada». *Calgary Homeless Foundation*, (8 de mayo de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] [http://calgaryhomeless.com/info/research-blog/ten-things-know-social-assistance-canada/#\\_ftn1](http://calgaryhomeless.com/info/research-blog/ten-things-know-social-assistance-canada/#_ftn1)
- Fassin, Didier; Bouagga, Yasmine; Coutant, Isabelle; Eideliman, Jean-Sébastien; Fernandez, Fabrice; Fischer, Nicolas; Kobelinsky, Carolina; Makaremi, Chowra; Mazouz, Sarah; Roux, Sébastien y Brown, Patrick. *At the Heart of the State. The Moral World of Institutions*. Londres: Pluto Press. 2015.
- Franzé, Adela y Parajuá, Daniel. «Políticas públicas, migración y redefinición de sujetos en contextos de vulnerabilidad». *Actas V Congreso Red Española de Política Social*, (5 y 6 de febrero de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] [https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2015/189748/Panel\\_14\\_Etica\\_ACTAS\\_REPS\\_BCN2015.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2015/189748/Panel_14_Etica_ACTAS_REPS_BCN2015.pdf)
- Gélot, Didier. «L'argent consacré aux minima sociaux est-il efficace ?». *LeParisien*, (25 de junio de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 21.11.2018] <http://>

- [www.leparisien.fr/economie/l-argent-consacre-aux-minima-sociaux-est-il-efficace-25-06-2018-7791948.php](http://www.leparisien.fr/economie/l-argent-consacre-aux-minima-sociaux-est-il-efficace-25-06-2018-7791948.php)
- Gupta, Akhil. *Red Tape. Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Londres: Duke University Press. 2012.
- Hibou, Beatrice. *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era, An International and Comparative Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.
- Juanmarti, Arnau; López, Guillem y Vall, Judit. «The deadly effects of losing health insurance». *CRES-UPF*, Working Paper n.º 201804-104 (abril de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <https://ep00.epimg.net/de-scargables/2018/04/13/617bc3f9263d9a0dbcf3704f8d75a095.pdf>
- Laval, Christian y Dardot, Pierre. *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa. 2013.
- Lisón, Carmelo. «Antropología de la Frontera». *Revista de Antropología Social*, n.º 3 (1994), p. 75-103.
- Lorey, Isabell. *Estado de inseguridad: Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños. 2016.
- Mezzadra, Sandro y Nielson, Brett. «Fronteras de inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia». *Papeles del CEIC*, vol. 2014/2, n.º 113 (2014) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.12980>
- Mezzadra, Sandro y Nielson, Brett. *La frontera como método*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2017.
- Parajuá, Daniel; Ávila, Débora; Franzé, Adela; Devillard, Marie José. «Desdibujando derechos: políticas públicas, vulnerabilidad y formas reincidentes del desamparo». *Actas del XIII Congreso de Antropología, Periferias, fronteras y diálogos*, 2014 (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <http://wwwa.fundacio.urv.cat/congressos/congres-antropologia/actas>
- Pazos, Álvaro y Devillard, Mari José. «La construcción cotidiana de la legitimidad del sujeto inmigrante en el contexto español actual». *Alteridades*, vol. 27, n.º 53 (2017), p. 73-82.
- Pérez, Marta. «Exclusión y segregación sanitarias y sus agenciamientos: el aseguramiento como modelo y la salud como vínculo». *Revista de Documentación Social*, vol. 179 (2015), p. 63-88.
- Pérez, Marta; Rodríguez Newey, Irene y Petel-Rochette, Nicolás. «Belonging to Everyone for the Use of Everyone? Ethnography of (a) Struggle for Healthcare in Spain». En: Sahaoui, Nina (ed.). *When care is trasversed by borders: Ethnographies with migrants and healthcare professionals across Europe*. En proceso.
- Rancière, Jacques. «La extrema derecha está volviendo a ser exitosa en su evocación de símbolos identitarios muy primitivos». *The Clinic*, (4 de diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <http://www.theclinic>.



- cl/2016/12/04/jacques-ranciere-la-extrema-derecha-esta-volviendo-a-ser-exitosa-en-su-evocacion-de-simbolos-identitarios-muy-primitivos/
- Rolnik, Suely. «Geopolítica del chuleo». *EIPCP*, (2006) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <http://eipcp.net/transversal/1106/rolnik/es>
- Sarrot, Jean Christophe; Luyts, Bert y Zimmer, Marie-France. *En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté*. Montreuil: Editions Quart Monde, 2014.
- Sanctuary Health. «Still Waiting, Still Afraid. Auditing Access without fear policies in the city of Vancouver». *Sanctuary Health*, (mayo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 23.11.2018] <http://www.sanctuarycityvan.com/wp-content/uploads/2018/05/Audit-Final.pdf>
- Warin, Philippe. *L'Envers de la «fraude sociale». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*. París: Editions La Découverte, 2012.

# RELACIONES INTERNACIONALES

**DIALOGOS:** Dzung Dang Xuan

## ESTUDIOS

Europa e Iberoamérica: entre la integración y el soberanismo  
**Jorge Argüello**

Filipinas en la agenda argentina hacia el Este de Asia: desafíos y oportunidades para la diversificación intra-asiática (2008-2017)  
**Florencia Rubiolo, Franco Aguirre**

Tripartite periodization of the Antarctic Treaty system from a systemic perspective  
**Mónica Heintelmann Portella de Aguiar**

La estrategia de Estados Unidos de aislamiento a Venezuela en América Latina (2016-2018)  
**Guadalupe Dithurbide**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad  
**Juan Manual Padin**

El camino de Colombia a la OCDE  
**Diana Patricia Arias Henao**

Política Internacional y Defensa en el Siglo XXI: entre la incertidumbre, la ciencia ficción y las nuevas dinámicas tecnológicas  
**Aureliano Da Ponte, Alfredo Leandro Ocón**

La imagen de China en el discurso económico de América Latina. Un estudio de frames en la CEPAL  
**Mariano Mosquera**

Comunicación y desarrollo en las agendas internacionales  
**Federico Larsen**

La Guerra Civil Ruandesa: Antesala del genocidio  
**Silvia Alejandra Perazzo**

As ações desencontradas da política externa do Brasil frente à Argentina (1951-1954)  
**Ana Luiza Setti Reckziegel**

La fórmula del paraguas de soberanía hacia la cuestión Malvinas: ¿aplicable a la Política Exterior de Macri?  
**Martina Mántaras**

## REFLEXIONES

Elecciones europeas 2019 – Diario Mínimo  
**Lorenza Sebesta O'Connell**

## Sumario

AÑO 28 - Nº 56

Enero/Junio 2019

*El segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:*

**Cronología,  
Documentos,  
Investigaciones,  
Jurisprudencia,  
Legislación,  
Parlamentarias,  
Política Exterior  
Argentina,  
Publicaciones,  
Tesis**

Director Fundador  
Prof. Dr. **Norberto Consani**



**Instituto de  
Relaciones  
Internacionales**  
*previsibilidad y continuidad*

Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales

**Universidad Nacional  
de La Plata**

Calle 48 nº 582 5º piso (1900)

La Plata Tel Fax 0221 4230628

iri@iri.edu.ar

REPUBLICA ARGENTINA

**www.iri.edu.ar**