

## Acompañando desde las trincheras: vivencias tras un año de ingreso mínimo vital

Roberto Borda<sup>1</sup>, Débora Ávila<sup>2</sup> y Ariadna Ayala Rubio<sup>3</sup>

Recibido: 22-11-2021 // Aceptado: 01-03-2022

**Resumen.** El presente artículo nace de una construcción conjunta fruto de la experiencia compartida entre personas vulnerabilizadas atravesadas por las políticas públicas que han puesto en marcha la prestación del ingreso mínimo vital (IMV) —en tanto que solicitantes y/o perceptoras del mismo— y plataformas ciudadanas de defensa de los derechos ciudadanos que los han acompañado en el proceso. El IMV es una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas. Esta prestación está destinada a colectivos muy concretos y sujeta a una serie de requisitos. En conversación con las cofirmantes del artículo, las siguientes páginas ponen en el centro la necesidad de proponer una mirada que, más allá del marco normativo y los discursos mediáticos en torno a las políticas de rentas de inserción, se centre en los procedimientos administrativos y las prácticas burocráticas que conforman la gestión cotidiana de estas prestaciones, constituyendo disposiciones de apertura o cierre que condicionan el acceso a los derechos sociales. En tanto que el IMV se configura como un derecho subjetivo nascente, su puesta en marcha constituye un lugar privilegiado desde el que, precisamente, analizar el despliegue normativo y burocrático que lo acompaña, así como los usos políticos que de él se han hecho.

**Palabras clave:** renta básica; pobreza, asociacionismo; vulnerabilidad social; políticas sociales.

### [en] From the trenches: experiences after a year of minimum living income

**Abstract.** This article is the result of a joint construction resulting from the shared experience of vulnerable people affected by the public policies that have implemented the minimum vital income (MVI) —as applicants and/or recipients— and citizen platforms for the defense of citizens' rights that have accompanied them in the process. The MVI is a benefit aimed at preventing the risk of poverty and social exclusion of people who lack basic economic resources to cover their basic needs. This benefit is aimed at very specific groups and subject to a series of requirements. In conversation with the co-signers of the article, the following pages focus on the need to propose a view that, beyond the regulatory framework and media discourse surrounding the insertion income policies, focuses on the administrative procedures and bureaucratic practices that shape the daily management of these benefits, giving rise to situations of openness or closure that condition access to social rights.

Insofar as the IMV is configured as a nascent subjective right, its implementation constitutes a privileged place from which, precisely, to analyze the regulatory and bureaucratic deployment that accompanies it, as well as the political uses that have been made of it.

**Keywords:** basic income; poverty; advocacy; social vulnerability; social policies.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Mayo 2020, el anuncio: el IMV se vuelve “realidad”. 3. Un inicio ilusionante... Un final desesperado. La gestión de los tiempos y el concepto de pobreza en las políticas de protección social. 4. Verano de 2020. La burocracia como dispositivo de acceso y denegación de derechos. 5. Septiembre de 2020. Del emergencialismo al silencio administrativo. 6. Octubre de 2020. El ingreso mínimo vital transitorio y el caos regulador. 7. Noviembre de 2020, la construcción de subjetividades a través de los obstáculos administrativos. 8. Diciembre 2020. El agotamiento y la autoorganización. 9. Febrero de 2021, las otras aristas del racismo institucional. 10. Marzo de 2021. #NadieAtrasSalvoLosNadies. 11. Conclusión. 12. Bibliografía.

**Como citar:** Borda, R., Ávila, D. y Ayala Rubio, A. (2022). Acompañando desde las trincheras: vivencias tras un año de ingreso mínimo vital. *Polít. Soc. (Madr.)* 59(2), 78888. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.78888>

<sup>1</sup> Plataforma RMI tu derecho y Asociación Apoyo (España)

E-mail: [roenred@asociacionapoyo.org](mailto:roenred@asociacionapoyo.org)

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid (España)

E-mail: [deboraaav@cps.ucm.es](mailto:deboraaav@cps.ucm.es)

<sup>3</sup> Universidad Complutense de Madrid (España)

E-mail: [ariadna.ayala@cps.ucm.es](mailto:ariadna.ayala@cps.ucm.es)

## 1. Introducción

Este artículo nace del acompañamiento<sup>4</sup>, desde la Asociación Apoyo, a más de 300 familias en el acceso a la prestación ingreso mínimo vital y del trabajo de incidencia política realizado desde la plataforma RMI Tu Derecho. Es por ello que nos gustaría agradecer y dedicar estas líneas a todas esas mujeres valientes que sostienen a sus familias con escasos recursos económicos, mientras intentan comprender a una administración que ni se molesta en ponerles rostro.

Además de recoger los aprendizajes y reflexiones surgidas del acompañamiento, este artículo representa también la posibilidad de conexiones parciales entre el mundo académico y las personas que se encuentran atravesadas (como perceptores o acompañantes) por las políticas que han acompañado la puesta en marcha del ingreso mínimo vital (IMV). Así, el proceso de escritura se acoge a la propuesta metodológica de las “producciones narrativas” (Balasch y Montenegro, 2003: 45); esto es, constituye un texto híbrido, en el que dialoga el testimonio directo de los acompañamientos realizados desde la Asociación Apoyo —recogido sin edición y manteniendo toda su capacidad de agencia— con las reflexiones que se han ido generando entre las coordinadoras del presente monográfico y los miembros de la asociación.

Como tal, la metodología de las producciones narrativas, gracias al formato de escritura colectiva por el que apuesta, brinda la oportunidad de huir de la representación que el acto de investigación impone sobre las personas afectadas (Bailey, 2018; Doston, 2012; Mohanty, 2003; Gadamer, 1999, 1998; Haraway, 1995). De esta forma, garantiza la capacidad de autorrepresentación de quien participa en el texto y enriquece el monográfico con una mirada en primera persona que permite transitar planos de la realidad que quedarían ciegos con la sola reflexión teórica. Respetar la reconstrucción que las personas participantes en el movimiento hacen de su propia experiencia produce narrativas diversas, situadas, que producen conocimiento en tanto que se conectan con otras posiciones que, desde el ámbito académico, se aportan en el presente monográfico.

Las producciones narrativas se inspiran en la perspectiva de los conocimientos situados desarrollada por Haraway (1995), que parte de la asunción de la parcialidad de la mirada sobre un determinado fenómeno, entendiendo que la objetividad no se define solo en función de los parámetros del método científico, sino también en términos de responsabilidad política. Asumir la limitación de la mirada es asumir, también, la necesidad de conexión con otras posiciones, y de ahí el enriquecimiento que este texto confiere a la reflexión que proponemos sobre la renta básica, al producir significados y sentidos parciales del fenómeno que abren nuevos espacios de comprensión construidos en el propio acto de enunciación<sup>5</sup>. Los relatos que aquí se presentan sobre la puesta en práctica del ingreso mínimo vital no deben entenderse como material empírico, sino como una producción situada desde la que se elaboran reflexiones conjuntas con las coordinadoras del monográfico<sup>6</sup>.

¿Y por qué hablar del ingreso mínimo vital en el marco de una reflexión sobre la renta básica? Obvia decir que el ingreso mínimo vital no es una renta básica. Lejos de ser una transferencia económica universal e incondicional, el IMV, diseñado a la imagen de la renta mínima de inserción pero a nivel nacional, se trata de una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas. Esta prestación está destinada a colectivos muy concretos, y sujeta a una serie de requisitos. Sin embargo, en tanto que el IMV se configura como un derecho subjetivo naciente, su puesta en marcha constituye un lugar privilegiado desde el que analizar el despliegue normativo y burocrático que lo acompaña, así como los usos políticos que de él se han hecho, en ocasiones (Raventós, 2020)<sup>7</sup>. Y, con ello, nos advierte de las dinámicas de gobierno que atraviesan y condicionan el ejercicio de los derechos sociales más allá de su articulación concreta (Ávila, 2012).

<sup>4</sup> Los acompañamientos que realizamos desde la Asociación Apoyo tienen una duración variable en el tiempo: se extienden durante meses en función de las necesidades concretas de cada familia. Implican tanto un acompañamiento físico (personándonos o guiándoles en su contacto con las Administraciones públicas en cada una de las fases por las que pasa el expediente administrativo que se inicia con la solicitud del ingreso mínimo vital), como una vinculación personal en la apuesta por construir de forma colectiva el acceso a los derechos sociales. Los 300 acompañamientos en el acceso a la prestación del IMV los ha realizado en su totalidad la Asociación Apoyo, quien los ha registrado y documentado. Corresponde también a la Asociación Apoyo y a la plataforma RMI Tu Derecho la selección de los casos y de los aspectos a destacar en cada uno de ellos. La aportación de las cofirmantes de este artículo se centra en propiciar un diálogo entre los relatos recogidos en los acompañamientos y el saber acumulado por las cofirmantes gracias a investigaciones previas desarrolladas en relación al acceso a los derechos sociales básicos de las poblaciones vulnerabilizadas (Proyectos I+D+i Ref. CSO2011-25322, HAR2013-40621-P, HAR2016-75098-R, entre otros).

<sup>5</sup> La propuesta metodológica que aquí presentamos ha sido ampliamente desarrollada por la epistemología feminista (Harding, 1987; Troncoso Pérez, Galaz Valderrama y Álvarez, 2018; García Fernández, Montenegro Martínez, 2014) y puesta en práctica por multitud de estudios sociológicos que se fundamentan dentro de la perspectiva de los conocimientos situados. En este sentido, queremos citar aquí, por ser una importante fuente de inspiración, el trabajo del equipo de sociólogos dirigido por Paloma Bru y Manuel Basagoiti, junto con la Asociación Madres Contra la Droga, que derivó en la publicación, en 2013, por la editorial Klinamen de la obra *Para que no me olvides*.

<sup>6</sup> La reflexión conjunta de la que es resultado este texto ha consistido en un proceso de conversación y escritura colaborativa que se ha extendido durante un periodo de seis meses, durante los cuales se han compartido los distintos saberes acumulados por los autores de este texto en sus trayectorias de acompañamiento e investigación académica respectivamente.

<sup>7</sup> El texto de Babiker y Briones se destina, dentro de este monográfico, a comprender dicho uso mediático.

## 2. Mayo 2020, el anuncio: el IMV se vuelve “realidad”

El 29 de mayo de 2020 el Gobierno de España aprobó el ingreso mínimo vital (IMV). Fue anunciado por Pablo Iglesias, *vicepresidente segundo* del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 como: “Un día histórico para nuestra democracia, para mí es un honor anunciar que hoy nace un nuevo derecho social en España... Es el mayor avance en derechos sociales en España desde la aprobación de la ley de dependencia de 2006”<sup>8</sup>.

Este nuevo derecho, en palabras de José Luis Escrivá, ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España, suponía “reducir en 80% la pobreza extrema y un 60% la pobreza muy alta”<sup>9</sup>.

Las promesas y términos grandilocuentes con las que se anuncia en mayo 2020 este nuevo derecho, pensado como mecanismo de garantía social de ámbito nacional<sup>10</sup> para asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad, se corresponden en ese momento con las considerables expectativas e ilusión que se despiertan en muchas familias, que sienten que por primera vez es real la posibilidad de salir de la exclusión. Sin embargo, las reiteradas promesas de los miembros del Gobierno de España contrastan con la enorme distancia entre las palabras y los hechos, que se han caracterizado por las tremendas dificultades que en la práctica se están dando para acceder al IMV, generando un enorme sufrimiento en las personas afectadas, principalmente por la excesiva burocratización que ha supuesto su puesta en marcha, pudiendo tramitarse únicamente 300.000 de las 900.000 solicitudes que se han recibido, tres meses después del inicio de esta nueva prestación (Sánchez Chaparro, 2020; RMI TU DERECHO, 2020).

Fernández-Savater (2020) dibuja la metáfora de un cuadro de mandos para ilustrar la manera en la que solemos pensar el ejercicio de poder. Arriba, en el Parlamento, en las altas esferas del poder, se deciden políticas que las leyes implementan; un recorrido lineal que hace coincidir la voluntad del soberano con los resultados prácticos del ejercicio de gobierno. Sin embargo, hace ya muchas décadas que el filósofo Foucault (2012) nos invitó a romper con esta imagen del sentido común para pensar el poder como un campo social de fuerzas (Fernández Savater, 2014). Así, el poder no desciende de un gobierno soberano, sino que se produce por todas partes: está en la ley que se escribe, pero también en el funcionario que la interpreta; en el anuncio de un gobierno central, pero también en las instrucciones de aplicación que redacta una conserjería autonómica; está en un plató de televisión en el que se ponen en juego significados sobre la pobreza y los sujetos merecedores de derechos, pero también en la entrevista que sucede en el despacho de una trabajadora social y las miradas sobre el otro (con sus prejuicios, lugares comunes, construcciones racistas, complicidades y alianzas) que allí se despliegan (Pérez, Ayala Rubio, Ávila y García García, 2019; Ayala Rubio, 2009). Gobernar no es por tanto solo aquello que ocurre en las altas instituciones del Estado, sino que son millares de relaciones de fuerza que atraviesan y configuran nuestro cotidiano, que se producen y reproducen en la calle, en las conversaciones en una plaza, en servicios sociales, en las oficinas de atención del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)... La propuesta es, por tanto, pensar el gobierno como “actividad” ejercida en multitud de niveles y por multitud de personas, gobernantes o no, que ajustan los cuerpos y los comportamientos de los sujetos a la puesta en juego de una norma, en este caso, el IMV.

Qué duda cabe de que desde las instituciones del Estado se pueden hacer cosas que repercuten en la vida de la gente, pero para entender los efectos prácticos de las leyes se hace necesario aplicar una mirada que complejice nuestra manera de entender el gobierno, de forma que podamos comprender lo que sucede en todas esas acciones de poder que suceden fuera del foco estadocéntrico. Esta es la aspiración del relato que presentamos, en un intento por desenmarañar todo aquello que sucede entre las promesas de un gobierno y el sufrimiento de las personas afectadas y de las asociaciones que las acompañan en sus vericuetos burocráticos (Mesa, 2019).

Desde la Asociación Apoyo comenzamos a acompañar este proceso, en nuestro compromiso por apoyar el acceso a las oportunidades y la propuesta para la mejora común. Y es desde ese acompañamiento que pudimos ser testigos privilegiados de cómo el reconocimiento legislativo de un nuevo derecho social acabó por transformarse (nuevamente) en un dispositivo de gobierno y sujeción de la pobreza, reduciendo, si cabe, la poca cobertura que ya existía con la política precedente, esto es, la RMI (CC. OO., 2020).

## 3. Un inicio ilusionante... Un final desesperado. La gestión de los tiempos y el concepto de pobreza en las políticas de protección social

Las noticias de la próxima instauración del ingreso mínimo vital fueron seguidas con atención en casa de María, Marcos y Lola<sup>11</sup>. El hijo de estos dos últimos, Juan, nació en los primeros días de pandemia. Marcos

<sup>8</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/EnlaceTranscripciones2020/290520-iglesias.aspx>

<sup>9</sup> Según los cálculos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, hay 831.000 hogares que podrían solicitar el IMV en todo España <https://revista.seg-social.es/2020/06/08/escriva-el-ingreso-minimo-vital-sacara-de-la-pobreza-extrema-a-mas-de-un-millon-de-personas/>

<sup>10</sup> A nivel autonómico, desde finales de los años 90, todas las comunidades autónomas tienen algún mecanismo de redistribución de la renta o “rentas mínimas”, pensado para las personas en situación de vulnerabilidad.

<sup>11</sup> Los nombres de las personas que aparecen en este artículo han sido anonimizados.

y Lola conviven con la madre de Marcos, y sus ingresos provienen de la renta mínima de inserción de María, donde solo están incluidos ella y Marcos. Lola, a pesar de estar empadronada desde el 2018 en la vivienda, no ha logrado su inclusión en esta prestación. La Comunidad de Madrid (CM) argumenta que no existe vínculo matrimonial entre ambos, ya que el matrimonio celebrado por el rito gitano no siempre es reconocido como tal por la Administración.

El anuncio de la aprobación del IMV abre una puerta de oportunidad a esta familia para ver finalmente reconocido su derecho a unos ingresos regulares que les permita hacer frente a sus necesidades básicas, sin tener que vivir continuamente con la incertidumbre sobre el día de mañana.

El 23 de junio de 2020, María y su familia presentaron su solicitud de IMV a través de la aplicación web de la Seguridad Social, y así empezó el “tiempo de espera”: comenzó en julio de 2020 y se extendió hasta junio de 2021. Un año después de haber realizado la solicitud recibieron un SMS informándoles de que su solicitud había sido aceptada.

La prestación, supuestamente destinada a la “prevención de la erradicación de la pobreza” (PSOE, 2020) y a que ninguna familia se quedará atrás, ha tardado un año en ser gestionada para esta familia. La solicitud estaba perfecta, ya que no han recibido ningún requerimiento durante todo este tiempo. La familia se comunicó dos veces con la Instituto Nacional de la Seguridad Social —en adelante el INSS—; una en noviembre para notificar un cambio en su correo electrónico y otra en enero, transcurridos los seis meses de plazo que el INSS se da para resolver las solicitudes, y presentaron una reclamación previa ante el silencio administrativo. De esta reclamación nunca han tenido respuesta.

Un año se tardó entonces en resolver el expediente de esta familia<sup>12</sup>; un año de transitar todos los estados de ánimo imaginables, desde la ilusión del verano de 2020, pasando por la desesperación del mes de marzo, hasta la certeza de que nunca se lo concederían. Y lo que aquí contamos no es un caso aislado.

A pesar de que el INSS, una vez reconocida la prestación, abone en un primer ingreso la cuantía correspondiente a los meses de espera, lo anterior no es una solución admisible para la situación de las familias que viven en situación de pobreza. Desde RMI Tu Derecho nos preguntamos: ¿Cómo podemos explicarnos que un derecho destinado a hacerse cargo de situaciones de emergencia social tarde casi un año en resolverse?

Una primera respuesta nos lleva a señalar la falta de previsión del Gobierno de España, que puso en marcha una nueva prestación con la que pretendió llegar a 831.000 hogares sin reforzar el cuerpo de funcionarios que debía hacerse cargo de su tramitación. El contrato lo realizó el grupo empresarial público TRASGA<sup>13</sup> para reforzar el cuerpo de administrativos que empezaban a realizar los trámites de las prestaciones por vía electrónica, pero el personal contratado, al no ser funcionario, no podía resolver las solicitudes, por lo que siempre ha existido un cuello de botella en este proceso. Por otro lado, el *habitus* de los administrativos de la función pública encargados de la gestión burocrática no se encuentra adaptado a un campo de emergencia social como el que enfrentaban a raíz de la pandemia, lo que produjo rigideces que ahondaron en la lentitud con la que las solicitudes se resolvían.

Pero esta gestión de los tiempos tan ajena a la emergencia social de las personas afectadas, en tanto que tónica dominante en la mayoría de las prestaciones sociales dirigidas a paliar los efectos de la pobreza, merece ser pensada no solo como efecto de la improvisación, sino también en tanto que lógica de gobierno (Oliver, Maroto, Ávila y García, 2013). Así, son numerosos los trabajos (Mesa, 2020; Rodríguez, 2016; Ávila y García, 2013) que constatan la interminable espera, acompañada de una incertidumbre absoluta ante la falta de información, a la que deben someterse las personas y colectivos vulnerabilizados para acceder a determinada prestación social. Estos trabajos nos invitan a pensar esta dilación en los tiempos como el reflejo de una determinada concepción de pobreza y, por ende, de una determinada función de las políticas sociales encaminadas a combatirlas.

Todo un repertorio de tropos culturales dibuja a los pobres, desde la década de 1980 en adelante, como elementos económicos fallidos de un mundo que no necesita seguridad social para salir adelante; es más, los que la exigen suponen un peligro para la libertad de mercado (Wacquant, 2010). Quizá el tropo más potente sea el del “gorrón”; el pobre sería entonces un sujeto incapaz, que no ha sabido abrirse paso en un mundo de luchadores y que, por tanto, vive dependiente de unas políticas redistributivas que se dibujan como “ayudas” a la gente que “no trabaja”. De ahí que las prestaciones sociales destinadas a paliar los efectos de la pobreza, lejos de ser un derecho, se piensen como un coste para las arcas públicas, ocasionado por unos sujetos que lastran al conjunto de la sociedad. Por ende, la dilación en los tiempos se entiende como aceptable en tanto que se trata de una ayuda a sujetos cuyo merecimiento es, cuanto menos, dudoso.

Así, para las familias y los colectivos a los que hemos acompañado, uno de los mayores problemas ha sido tramitar una solicitud ante la Administración y no saber nada de ella durante meses. El teléfono de información del IMV nunca ha facilitado una información que solucionara el problema planteado. Las personas que contestan al otro lado de la línea siempre acaban haciendo referencia a que ellas solo tienen acceso a la información que aparece en pantalla y a que “no son tramitadores” y, por tanto, no saben la razón de los procesos. En las

<sup>12</sup> <https://www.elmundo.es/espana/2021/06/15/60c79b61fc6c83c0788b469a.html>

<sup>13</sup> <https://prestaciones.org/que-es-tragsa-y-que-tiene-que-ver-con-el-ingreso-minimo-vital/>

oficinas de atención de la Seguridad Social, colapsadas aun a día de hoy, tampoco te dan razones justificadas y claras sobre el estado de la solicitud.

Muy lejos de la idea de la eficacia burocrática, aquí lo que se plantea es un crudo escenario de esperas, recopilaciones documentales e incertidumbre, con multitud de entidades y agentes implicados en la gestión de la prestación. Dicha multiplicación y difusión de los actores que tramitan y gestionan permite diferir o diluir la responsabilidad de cualquier contratiempo, denegación o arbitrariedad cometida en el proceso (Ávila y Malo, 2008; Mezzadra y Neilson, 2014; Franzé y Parajúa, 2015). Esta carga queda ahora depositada en los propios sujetos demandantes, que deberán asumir también la sobrerresponsabilización de sus fracasos en estos itinerarios inciertos mediante la permanente sospecha de no haber hecho bien las cosas (Parajua, Ávila, Franzé y Devillard, 2014; Devillard, 2012).

#### 4. Verano de 2020. La burocracia como dispositivo de acceso y denegación de derechos

**Julio de 2020.** La Consejería de Políticas Sociales de la Comunidad de Madrid envía una carta a las cerca de 23.000 familias perceptoras de renta mínima de inserción: en el plazo de 10 días deben presentar la documentación que acredite que han solicitado el IMV, bajo amenaza de que, en el caso no hacerlo, será suspendido inmediatamente la RMI que perciben.

La demanda que solicitan es aparentemente sencilla, pues se trata de presentar una solicitud en un registro público... Pero resulta demoledora para una buena parte de las perceptoras en tanto que la solicitud no es universalmente accesible. Los registros están cerrados por la pandemia, solo se consigue cita previa a través de internet (medio al que no todas las familias tienen acceso ni manejan con la suficiente soltura), los teléfonos de información comunican por el colapso, los servicios sociales de algunos municipios, entre ellos de Madrid, atienden solo telefónicamente, y la Seguridad Social sigue cerrada a cal y canto. Muchos colectivos abrimos nuestras puertas para facilitar este trámite, algunas familias recurrieron a locutorios para presentar la solicitud previo pago y otros lo hicieron desde sus dispositivos móviles.

La complejidad de trámites y requisitos que instauran estas prácticas burodisuasorias adquiere una múltiple semántica: es difícil acceder a la información que permite conocer dichos requisitos (falta de habituación para navegar por los canales de información, normativa cambiante que hacen que lo que ayer servía hoy no valga, multiplicación de las instancias encargadas o intermediarias en la gestión...), resulta tremendamente confuso comprender su formulación una vez que se accede a la información necesaria (fundamentalmente por el lenguaje jurídico en el que se expresan las distintas normativas reguladoras) y, por último, es igualmente complicado conseguir cumplir con todos ellos (trámites y requisitos) en la forma y plazo adecuados. De esta forma, estos requerimientos burocráticos funcionan en la práctica como dispositivos de burorrepresión que limitan el acceso a prestaciones como el IMV por una vía invisible y sutil como es el procedimiento burocrático: cualquier solicitud se pierde en la jungla normativa y las trabas administrativas, en las que siempre habrá un papel que falte para negar los derechos que la ley reconoce (Oliver, Maroto, Ávila y García, 2013).

De hecho, la complejidad administrativa que alcanzó la solicitud del IMV ha alcanzado tales niveles que el relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (De Schutter, 2020) advirtió a nuestro país en junio de 2020<sup>14</sup> sobre el riesgo de que las trabas burocráticas se convirtiesen en un gran obstáculo para las personas en situación de pobreza que dependen de la ayuda del Gobierno para sobrevivir<sup>15</sup> (Pérez, Ávila, García García y Ayala Rubio, 2022). Lejos de esta advertencia, las prácticas burodisuasorias no han hecho sino incrementarse con el paso de los meses. Y, en el caso que nos ocupa, se han tornado barreras insorteables para muchas familias.

La Comunidad de Madrid, con su requerimiento, redujo en la práctica los seis meses que el Gobierno instauró para solicitar el IMV a diez días. Esta situación hizo que muchas personas mandaran la solicitud del IMV de forma acelerada, sin el suficiente conocimiento de la normativa, lo que supuso que hubiera infinidad de denegaciones, la mayoría derivadas de la diferente concepción de unidad de convivencia que contemplan ambas prestaciones. De nuevo, una traba administrativa con consecuencias aplastantes para las familias solicitantes. Pero no fue la única.

Según la regulación de la RMI, en un domicilio pueden concederse tantas prestaciones como familias nucleares convivan; en cambio, en la normativa del IMV, en un solo domicilio, independientemente de quien viva, solo puede constar una sola prestación. Así, por ejemplo, si en casa de una madre y un padre que viven con sus tres hijas, una de ellas tiene familia, pareja e hijo, la RMI entiende que conviven dos núcleos familiares y por tanto cada núcleo familiar tiene derecho al reconocimiento de la RMI, pero la norma reguladora del IMV entiende que todas las personas que conviven son una sola unidad de convivencia y, por lo tanto, beneficiarias de una sola prestación.

<sup>14</sup> <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25921&LangID=S>

<sup>15</sup> <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25921&LangID=S>

Es en esta discrepancia normativa donde se puede observar al dispositivo burocrático funcionando en toda su magnitud. Y es que en domicilios donde solo se podía presentar una solicitud de IMV llegaban tantas cartas como rentas mínimas hubiera, lo que hizo que, al no contar con ninguna información adicional o asesoramiento jurídico, las familias, ante el temor de perder su único ingreso estable, presentasen tantas solicitudes de IMV como cartas de RMI recibían. Estas solicitudes fueron posteriormente denegadas por “ser parte de otra unidad de convivencia”.

Toda esta pesadilla veraniega tuvo su secuela cuando, entre noviembre y diciembre de 2020, la Comunidad de Madrid ejecutó la amenaza y comenzó a suspender la RMI por no haber atendido el requerimiento hecho el verano pasado. Así, un derecho legalmente reconocido fue suprimido por vía burocrática, dejando tras de sí un reguero de exclusiones difícilmente impugnables, pues jurídicamente el derecho se mantiene intacto y es solo a través del dispositivo burocrático que se produce la exclusión.

Este fue el caso de Amanda. Madre soltera con un hijo recién nacido, el 10 de julio de 2021 presentó su solicitud de IMV y el 16 de agosto de 2021 recibió la carta de la CM. El 25 de agosto de 2021 envía, a través del servicio ORVE<sup>16</sup>, la documentación correspondiente a la Comunidad de Madrid. No deja de sorprendernos que, mientras los registros públicos gratuitos estaban cerrados o funcionando con gran demora, este servicio de registro público con coste económico estuviera funcionando cada día, cumpliendo así la normativa sanitaria de prevención del covid. Para hacernos una idea, el coste del envío de esta documentación ronda los 10,00 euros. Las tasas económicas constituyen otro mecanismo de exclusión burocrática (Oliver, Maroto, Ávila y García, 2013).

En noviembre de 2020, en una cita telefónica con su trabajadora social, esta le informa a Amanda de que desde diciembre de 2020 tendrá suspendida la RMI ya que no presentó la solicitud del IMV cuando le fue requerida en agosto. Ella le demuestra que sí presentó dicha documentación, pero la maquinaria burocrática ya estaba en marcha. El 18 de diciembre Amanda registra un recurso de alzada contra la suspensión de su renta mínima de inserción, el cual es resuelto favorablemente en enero de 2021. Para esta familia el error de la CM supuso un mes de suspensión de IMV.

No tuvo tanta suerte Inés, mujer de 63 años que vive sola. Como muchas otras personas mayores, durante el verano de 2020 apenas salía de casa por miedo a contraer la covid. Por tanto, ni solicitó el IMV ni recogió la carta del trámite de audiencia. Tan solo supo de todo esto cuando en diciembre de 2020 dejó de percibir su prestación de la RMI; entonces, y nuevamente a través de una llamada a su trabajadora social, se enteró de la existencia del IMV, de su obligación de solicitarlo, de la necesidad de presentar un resguardo de la solicitud a la Comunidad de Madrid y de que, al no haber hecho todos estos trámites que desconocía, dejaba de percibir la prestación económica gracias a la que sobrevive.

Cuando Inés acudió a la Oficina de Derechos Sociales de la Asociación Apoyo, entre sollozos nos cuenta que nunca había dejado de atender una sola carta ni un solo requerimiento de la renta mínima, la cual llevaba más de 10 años percibiendo. Inés se encontraba sola, sin el apoyo de nadie y sin lograr entender cómo le podía haber pasado todo esto.

Tramitamos su solicitud de IMV, enviamos la misma a la Comunidad de Madrid, subsanando así la causa de la suspensión cautelar de su IMV, y tres meses después Inés volvía a percibir su RMI. Nuevamente, las trabas administrativas y las prácticas burocráticas implicadas en la implantación de una nueva prestación para prevenir la pobreza dejaban a familias sin recibir su único ingreso estable, en una situación peor incluso que la de junio de 2020.

Entre tanta violencia burocrática, las familias —junto a los colectivos que las acompañan— alzan su voz en el manifiesto “Yo Antonia García” (RMI TU DERECHO, 2020), leído en la Plaza de La Herradura (Moratalaz) el 30 de julio de 2020<sup>17</sup>.

## 5. Septiembre de 2020. Del emergencialismo al silencio administrativo

La familia de Leonor presentó su solicitud del IMV el 17 de junio de 2020. Ella vive con sus cuatro hijos, tres de los cuales son pequeños mientras que el mayor tiene 19 años. Fue de las primeras en presentar la solicitud. El 17 de septiembre de 2020 cumplía el plazo que la Administración se daba para resolver el expediente, pero no obtuvo ninguna respuesta en esa fecha. Ante el silencio del INSS se podía entender denegado el IMV.

La primera versión del Real Decreto del IMV fijaba un plazo de tres meses para resolver las solicitudes presentadas. Transcurrido ese tiempo, la solicitud se entendía desestimada. En ese momento, el solicitante podía presentar una reclamación previa. El INSS resolvería en 45 días dicha reclamación. Si nuevamente la única respuesta era el silencio, la familia podría acudir al Juzgado de lo Social e interponer una demanda ante la desatención de la Administración.

<sup>16</sup> ORVE es un sistema de registro público, gestionado por Correos, y con coste para la persona que lo utiliza.

<sup>17</sup> Este Manifiesto puede leerse en <https://rmituderecho.org/manifiesto-social-yo-antonia-garcia/>

Sin embargo, un cambio de reglas en mitad de la partida dejó sin efecto la primera normativa. Así, el 23 de septiembre, el Gobierno de España da un paso más en el maltrato administrativo a las familias y dobla el plazo para contestar las solicitudes de IMV.

¿Qué entiende el Gobierno por urgencia? Por las situaciones que estamos relatando, parece obvio que en el centro de la actuación del Gobierno no se sitúan las necesidades reales de las familias. Lejos de ello, las necesidades que se ponen en el centro son, precisamente, las del propio Gobierno. Así, en una situación de emergencia social como la que supuso la pandemia, la urgencia del Gobierno fue generar políticas emergencialistas que trasmitiesen a la población la sensación de que, en momentos de crisis, las instituciones “actúan”, lográndose con ello restablecer una legitimidad que la propia emergencia había puesto en jaque. Se trata, entonces, de poner en marcha medidas “ejemplares”, reiteradamente repetidas por responsables políticos y medios de comunicación, que transmitan tranquilidad y seguridad a la población. Sin embargo, pasados los primeros momentos de la crisis y una vez que el momento de urgencia política (que no social) remite, los recursos que se debieran movilizar se olvidan. La capacidad de respuesta rápida ante situaciones “no tolerables” legitima al propio sistema mediante una suerte de reparación simbólica que permite seguir gobernando por encima de que las situaciones de desigualdad persistan (Foucault, 2006). No es de extrañar, por tanto, que ante la incapacidad de gestionar el IMV, la respuesta del Gobierno fuese ampliar el tiempo de resolución; tiempo que siguió pasando para la familia de Leonor. El 18 de enero de 2021, reiteraron la reclamación previa respecto a su solicitud, el plazo había cumplido nuevamente y no habían recibido ninguna respuesta de la Seguridad Social. Pasaron febrero, marzo y abril 2021..., este último mes recibieron un email solicitándoles una documentación que ya había sido aportada inicialmente. Se remitió la documentación por el correo electrónico facilitado en la misma carta del requerimiento. Y, de nuevo, volvió el silencio administrativo hasta junio de 2021, un año después, cuando recibieron idéntico requerimiento, que nuevamente es respondido por ellos.

El 23 de julio de 2021, 401 días después de la solicitud, esta es denegada. El motivo: “No aportar la documentación necesaria para resolver el expediente”, documentación aportada junto a la solicitud y de manera doble ante el requerimiento. Las prácticas burocráticas, en el caso de Leonor, fueron un paso más allá de las trabas administrativas y la jungla normativa que las caracteriza. Un laberinto rocambolesco de requerimientos burocráticos que, de nuevo, solo resulta “tolerable” para el resto de la sociedad en la medida que se despliega sobre los “otros”, esta vez, los pobres. A estos pobres, recordemos, a los que el neoliberalismo concibe como sujetos fallidos, a los que “ayuda” (pero no reconoce derechos) cuando se encuentran en una situación de riesgo (para la estabilidad del orden social, no tanto para su supervivencia en condiciones de dignidad) (Ávila y García, 2015), se les exige implícitamente una contrapartida a la ayuda prestada. Así, los perceptores de cualquier prestación social son sometidos a unas exigencias burocráticas carentes de toda lógica administrativa, pero que cumplen una función simbólica en tanto que conforman una carrera de obstáculos en la que el sujeto pobre debe mostrar continuamente su esfuerzo para cumplir todas las exigencias administrativas y lograr construirse como un sujeto merecedor de derechos (Franzé y Parajuá, 2015; Parajuá, Franzé y Devillard, 2014).

Finalmente, Leonor presentó una reclamación previa en el mes de agosto de 2021, esta vez atendida en tiempo. Catorce meses después la familia acabó recibiendo la prestación destinada a paliar las consecuencias de la pobreza extrema en la que viven. Ciertamente es que esta familia ha percibido durante todo este tiempo la RMI, pero esto no está ocurriendo en todos los casos. Las urgencias sociales rara vez coinciden con el emergencialismo de un Gobierno.

## 6. Octubre de 2020. El ingreso mínimo vital transitorio y el caos regulador

Han pasado más de cuatro meses desde el inicio de la prestación y el número de familias perceptoras del IMV continúa siendo anecdótico. En estos meses, las concesiones casi no han aumentado de las 75.000 familias que, gracias a la conversión que se decretó de la prestación por hijo a cargo en IMV transitorio, son beneficiarias de la prestación desde el inicio<sup>18</sup>. Durante estos primeros meses apenas se resuelven solicitudes del IMV, lo que provoca una presión ciudadana y mediática sobre el Ministerio de Escrivá.

El 14 de octubre de 2020, el Gobierno hace públicos los datos de los tres primeros meses de tramitación del IMV: del total de solicitudes presentadas, 837.333, están sin resolver 755.014, lo que supone un 90% de las solicitudes presentadas<sup>19</sup>. De las resueltas, 82.319, han sido aprobadas tan solo 12.789, mientras que resultaron rechazadas 69.530 solicitudes. Los datos no especifican el motivo de la denegación. En definitiva, tan solo un 1,5% de las solicitudes presentadas durante los tres primeros meses de implementación del IMV han sido resueltas de forma satisfactoria para las familias solicitantes. De las no resueltas, un 4,6% está en proceso de

<sup>18</sup> A partir de marzo 2020, con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma por el covid-19, los beneficiarios de la “asignación económica por hijo o menor a cargo” han recibido un SMS y una carta explicando la concesión del IMV, toda vez que se ha previsto que la ayuda por hijo a cargo sea sustituida progresivamente por el IMV. <https://www.iberley.es/revista/prestacion-transitoria-ingreso-minimo-vital-durante-2020-asignacion-economica-hijo-menor-cargo-472>

<sup>19</sup> <https://aavvmadrid.org/economia-empleo-y-consumo/bienestar-social/el-ingreso-minimo-vital-el-quiero-y-no-puedo-del-gobierno-de-espana-para-luchar-contra-la-pobreza/>

resolución y un 95,4% están en el limbo administrativo en el que duermen las solicitudes destinadas a prevenir la extrema pobreza.

A las 12.789 familias que acceden al IMV a través de la resolución de su solicitud, recordemos, hay que añadir las 75.418 que lo hacen de oficio, a través de la conversión de la prestación por hijo a cargo en IMV realizada en el mes de junio de 2020. Muy probablemente, a consecuencia de la presión mediática y social que generó la publicación de estos nefastos datos, el Ministerio de Escrivá decide tomar un atajo para mejorar las cifras y, en octubre de 2020, realiza una nueva tramitación de oficio de IMV a partir de los expedientes descartados en la primera tramitación de IMV transitorio. Vamos a detenernos en esta “argucia administrativa”.

Mientras que en junio de 2020 se transformaron en IMV aquellos “expedientes de prestación por hijo a cargo” donde el número de personas empadronadas en el domicilio coincidía con el número de personas reflejadas en la prestación por hijo a cargo —asegurándose el INSS de que no había más convivientes y por tanto no había más personas en la unidad de convivencia del IMV—, en octubre de 2020 se transformaron en IMV aquellos expedientes donde el número de personas convivientes era distinto al número de personas que formaban parte del expediente de la prestación por hijo a cargo.

Lo anterior suponía que el INSS estaba concediendo “IMV transitorios”, admitiendo la posibilidad de dejar fuera a miembros de la unidad de convivencia o sin saber si estos tenían o no tenían ingresos o cumplían las condiciones de acceso. En la carta de concesión que recibieron algunas de las personas a las que acompañamos desde la Asociación Apoyo, se explicaba este hecho con las siguientes palabras:

La cuantía ha sido determinada con base en el total de ingresos de su unidad de convivencia (...) y teniendo en cuenta las personas que figuran en su expediente de prestación familiar por hijo a cargo, aun cuando el número total de convivientes que consten en la base de datos de población del Instituto Nacional de Estadística sea superior. Además, se informa que como este reconocimiento se ha realizado de oficio, tiene el derecho de opción entre esta prestación y la asignación económica por hijo o menor a cargo que ha venido percibiendo<sup>20</sup>.

¿Cómo afectó esta decisión a las familias? Tomaremos ahora el caso de la familia de Raquel y Carlos, con tres hijos a su cargo, dos mayores de edad y una hija menor. Son cinco las personas empadronadas en la vivienda, pero tan solo tres de ellas constan en la prestación por hijo a cargo (la madre, el padre y la menor), razón por la cual esta familia fue descartada en el proceso de concesión del IMV transitorio en el mes de junio.

En el mes de octubre, con el cambio de estrategia del Gobierno, le reconocen el IMV transitorio, pero tan solo con las personas que constan en la prestación de hijo a cargo, es decir, tres. Y ¿los hijos mayores de edad? Tristemente, quedaron olvidados en un limbo administrativo, mientras el Gobierno se felicitaba por los buenos datos obtenidos. ¿Quiere esto decir que el hecho de que las familias estuvieran percibiendo cuantías inferiores a las que les correspondían era un daño colateral asumible? Lo que el cambio normativo evidencia, una vez más, es la inspiración emergencialista (Agamben, 2004, 2010) y partidista de las políticas sociales que se llevaron a cabo en la pandemia. Detrás de la ampliación de la casuística familiar que permitía la transformación de una prestación (por hijo a cargo) en otra (IMV) no está sino la necesidad de un Gobierno de reparar su legitimidad a través de un juego de cifras que olvida las situaciones particulares de quienes están detrás de los números. Un uso propagandístico y una eficacia cuantitativista (que reduce la valoración de los efectos sociales de una prestación a la cuantificación de las atenciones efectuadas, olvidando la incidencia social real) que constituyen sendos rasgos inequívocos de las políticas sociales neoliberales (Ávila y Malo, 2010).

La familia de Raquel y Carlos presentó el 15 de julio de 2020 una solicitud correcta, con los cinco miembros, la cual recogía su verdadera composición familiar. Si esta se hubiera resuelto favorablemente, la cuantía reconocida sería de 1.015,30 euros, frente a los 706,97 euros concedidos por el “atajo Escrivá”.

El día 10 de noviembre de 2020, esta familia presenta una reclamación previa ante la concesión del IMV transitorio, solicitando que se incluya a todas las personas de su familia en el cálculo de la prestación. Como en tantas ocasiones, el silencio administrativo es lo que obtuvieron como única respuesta. El 24 de febrero de 2021; al consultar por enésima vez el estado de su solicitud inicial en la aplicación web, descubren que la misma ha sido archivada por duplicidad. Esta familia solo presentó una solicitud, por lo que la única explicación al archivo de la solicitud correcta es que la Seguridad Social considerase el trámite de concesión de oficio del IMV transitorio como una segunda solicitud y, en su lógica de cierre administrativo, archivase la solicitud correcta, desoyendo las reclamaciones interpuestas.

La inmensa mayoría de las prestaciones sociales que se encuentran a día de hoy vigentes se caracterizan por una inflación normativa y un caos regulador en su desarrollo práctico. Más allá de lo que la ley enuncia negro sobre blanco, el desarrollo normativo que ha acompañado a la aplicación del IMV ha supuesto una concatenación de instrucciones cambiantes, de superposición de normativas y de confusión en la información que acaban dejando un amplio espacio de incertidumbre y desorientación. En este caótico espacio generado, los trabajadores públicos terminan por alzarse como los únicos agentes con capacidad para otorgar o denegar el derecho, dando lugar así a un juego de inclusiones y exclusiones “más allá” de la norma o, mejor dicho, precisamente por el laberinto normativo creado. Los trabajadores públicos acaban tomando decisiones *ad hoc* en las

<sup>20</sup> Reproducción literal de una carta de concesión del IMV transitorio a la que hemos tenido acceso gracias a nuestros acompañamientos.

que entran en juego disposiciones subjetivas y *ethos* profesionales concretos que generan aperturas o cierres más allá de la norma escrita. Es en este marco que deben entenderse las denegaciones, archivos y resoluciones que venimos describiendo (Pérez, Ayala, Ávila y García, 2019).

El “atajo Escrivá” no afectó solo a la familia de Raquel y Carlos, sino también a la de Carolina. Carolina vive con su hija, en casa de sus padres, junto a ellos y su hermana. Cinco personas en total. En octubre de 2020 el INSS transformó su prestación por hija a cargo en IMV transitorio. De las cinco personas del domicilio se incluía en este tránsito tan solo dos en la unidad familiar. Desde entonces la familia ha presentado diferentes solicitudes para que se actualizara la composición de su unidad de convivencia incluyendo a los cinco miembros. En septiembre el INSS ha resuelto el caso: ha extinguido el IMV de Carolina alegando que no coincide la unidad de convivencia con la reflejada en la solicitud, tal y como ellos alegaban desde el momento de la concesión. Sin embargo, el argumento utilizado para la extinción es del todo falso. El IMV transitorio se concede a través de un procedimiento de oficio, sin que medie solicitud ninguna. Si hay solicitud previa al procedimiento de oficio, esta se archiva bajo el argumento de que ya hay “otra solicitud presentada”, y si no existe una solicitud previa, esta surge de “la chistera” de las Administraciones públicas para extinguir la prestación reconocida. Hay que añadir que a Carolina le solicitaron la devolución de las cuantías recibidas. Los 600 euros mensuales que han sustentado a una familia de cinco miembros hasta ahora resulta que tienen que ser devueltos. Más que erradicar la pobreza, el IMV se está transformando, a través estos mecanismos, en un dispositivo generador de pobreza y exclusión.

Y es que en el laberinto normativo en el que se mueven las decisiones de los trabajadores públicos, parece haberse instalado como hegemónica una lógica de cierre y exclusión. De la tendencia de los servicios públicos a su propio cierre, respondiendo a las necesidades de reproducción de la propia institución y bloqueando las necesidades singulares de los sujetos, sobre todo de los que necesitan más protección, ya escribieron profusamente las autoras dedicadas a la crítica institucional en la década de 1970, en unos análisis que mantienen su vigencia a día de hoy (Basaglia, 1966, Ortigosa 1977; Pérez, Ávila, García y Ayala, 2022) ¿De dónde viene, pues, esta tendencia al cierre? De nuevo encontramos aquí funcionando la concepción neoliberal de la pobreza, de esos sujetos fallidos que “no tienen derecho” a la protección social porque sobre ellos se ha instalado una sombra de sospecha y culpabilización. Esta concepción se aliena de forma productiva con las prácticas burocráticas de cierre dando como resultado no solo la denegación del derecho más allá de la ley, sino incluso el uso de la propia burocracia como forma de disciplinamiento y sanción. Así, el dispositivo burocrático permite restringir, controlar o incluso sustraer los derechos ya concedidos, llegando en ocasiones a la sanción económica, como en el caso de Carolina. Se genera así una suerte de infrapenalidad, que constituye una profundización en la inseguridad de los grupos de población sometidos a ella. A esto se suma la indefensión que la propia infrapenalidad genera, puesto que los mecanismos sancionadores desplegados no se encuentran sometidos a los procesos garantistas del derecho jurídico (Rodríguez Fernández, 2016; Oliver, Maroto, Ávila y García, 2013).

## 7. Noviembre de 2020, la construcción de subjetividades a través de los obstáculos administrativos

A finales de octubre de 2020, Cristina recibe la resolución de su solicitud de IMV. Cristina es una mujer sola, de no más de 60 años, que apenas sabe leer. Para entender su historia nos vamos a remontar a un par de años atrás. Cristina era perceptora de la RMI desde el inicio de esta. En mayo de 2018 recibió una carta donde la Comunidad de Madrid le notificaba la suspensión cautelar de su prestación, ya que cumplía los requisitos para ser perceptora de la Renta Activa de Inserción<sup>21</sup> y, por tanto, ya que la RMI es subsidiaria de cualquier otra prestación, quedaba suspendida hasta que tramitara ante el SEPE la solicitud de la RAI.

Cristina, sin acabar de entender lo que estaba sucediendo, fue al SEPE a solicitar esta nueva prestación. Sin embargo, su primera solicitud fue denegada por no cumplir los requisitos: debía demostrar que estaba en búsqueda activa de empleo y no supo cómo hacerlo. Cristina no busca trabajo, su nivel de empleabilidad es nulo y su plan de inserción vinculado a la renta mínima de inserción ni lo contempla como objetivo a largo plazo. No ha trabajado nunca, no tiene formación, ha estado enferma de cáncer y sigue con frecuentes revisiones y hospitalizaciones para controlar su evolución.

En agosto de 2018 llevaba cuatro meses sin cobrar la prestación. La Comunidad de Madrid mantiene la suspensión ya que la causa de la denegación de la prestación es atribuible a Cristina, que no ha hecho los esfuerzos necesarios —dirá la lógica neoliberal— para “merecer la ayuda”. En este mes vuelve a solicitar la renta activa de inserción, esta vez con un acompañamiento desde una asociación de barrio, y en marzo de 2019 se la conceden. Han sido 10 meses sin prestación, viviendo gracias a la solidaridad vecinal, acumulando deudas de alquiler y de suministros básicos. Para este momento, Cristina se encontraba ya inmersa en esa carrera de obstáculos (Mesa, 2019) en la que se convierte el reconocimiento de cualquier derecho social para las personas en situación de pobreza. Esta carrera de obstáculos no es caprichosa ni baladí: en ella se juega, recordemos,

<sup>21</sup> La Renta Activa de Inserción (RAI) es una prestación de carácter no contributivo destinada a desempleados que no perciben otras ayudas y que tienen especiales dificultades de reinserción laboral.

toda una determinada representación social de la pobreza, pero también un trabajo de construcción de subjetividades y sujeción de conductas nada desdeñable. Así, la enmarañada multitud de obstáculos que las personas vulnerabilizadas deben enfrentar hace que las prestaciones se incorporen como un derecho subordinado a la implicación de la subjetividad y del comportamiento. Esforzarse para merecer, acatar lo arbitrario, naturalizar el maltrato institucional, modificar la conducta a lo “esperable” son algunos de los mensajes que los sujetos vulnerabilizados introyectan conforme se embarcan en el laberinto burocrático existente.

Durante once meses Cristina percibió la RAI, sin mayor dificultad más allá de la angustia de pensar que al término de esta se enfrentaría a una nueva etapa con cero ingresos. Así, en febrero de 2020, Cristina reinició el proceso de solicitud de la RMI, entregando una solicitud. En marzo comienza la pandemia y Cristina se encuentra en pleno confinamiento sin ningún ingreso y sin saber que será de su solicitud. En mayo se aprueba el IMV: Cristina lo solicita en los primeros días, el 23 de junio de 2020. Son ya 5 meses sin prestación ninguna. Su expediente de solicitud de la RMI queda congelado hasta que se resuelva el de IMV. En septiembre de 2020 solicita la Tarjeta Familia que pone en marcha el Ayuntamiento de Madrid. Para ese momento ya llevaba nueve meses sin prestación.

En octubre de 2020 recibe la contestación de su solicitud de IMV, donde le reconocen la prestación, con una cuantía de 137 euros. ¿Cuál es la razón? Se aduce que en 2019 estuvo percibiendo la RAI, la cual, a diferencia de la RMI, computa como ingreso deducible para calcular la cuantía mensual del IMV. ¿Cómo pretende el Gobierno de España prevenir o erradicar la pobreza reconociendo cuantías mensuales de 137 euros?

La notificación con la resolución del IMV se le comunica a la Comunidad de Madrid para que reactive el expediente de la RMI, pero no será hasta diciembre que la Comunidad de Madrid apruebe esta prestación, que completará la cuantía del IMV hasta los 400 euros mensuales. Estamos en diciembre de 2020, han pasado 11 meses desde que Cristina percibió una prestación que pueda evitar su situación de absoluta pobreza.

Cristina es sin duda una de esas mujeres valientes y resilientes, con una capacidad absoluta frente al maltrato al que la someten las leyes que supuestamente están escritas para evitar su pobreza. Mesa (2019: 40), en un potentísimo texto en el que recoge el acompañamiento que hace a una mujer sin hogar en su lucha por lograr que se le conceda la RMI, sostiene que “la acumulación de desgracias no responde a la mala suerte ni a la casualidad, sino a la terrible concatenación lógica que encadenan los distintos eslabones de la marginalidad en una escalera descendente” en cuya articulación los escollos burocráticos, la lentitud de los trámites y las deficiencias del sistema de protección social juegan un papel fundamental. Hacemos nuestras sus palabras.

## 8. Diciembre 2020. El agotamiento y la autoorganización

Hace seis meses de la aprobación del IMV, y el número de familias perceptoras del IMV sigue siendo escasísimo, a pesar de la estrategia de un segundo reconocimiento de IMV transitorio a familias implementado en el mes de octubre. La sensación de abandono por el Ministerio de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones es generalizada. En una asamblea informal, las familias hartas de la situación toman la palabra y deciden escribir una carta a Escrivá. Se presenta por registro el 15 de diciembre de 2020, firmada por 1124 personas, 578 solicitantes de IMV y 78 entidades de todo el Estado<sup>22</sup>. Hasta el día de hoy, la única respuesta recibida es el conocido silencio.

Sin embargo, no es lo más frecuente asistir a momentos de autoorganización de las personas atrapadas en el laberinto burocrático de las prestaciones. Y es que el costoso procedimiento institucional da lugar a una suerte de denegación diferida del derecho. Pocas veces podemos hablar de denegación (abierta) sino que el dispositivo burocrático difiere y fragmenta los derechos sociales, 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, Ávila, Franzé y Devillard, 2015: 514). De esta forma, los efectos de las trabas administrativas no tienen que ver solo con los procedimientos de inclusión/exclusión que estamos describiendo, sino también con la desactivación de cualquier intento de organización colectiva.

## 9. Febrero de 2021, las otras aristas del racismo institucional

Sara y Ernesto son pareja desde finales de los 80. Se casaron por el rito gitano, formaron una familia, tuvieron tres hijos. Se han dedicado principalmente al chatarreo, actividad no formal que actualmente no te permite llegar a fin de mes. Cuando era más joven, Ernesto se formó en la Agencia para el Empleo, pero nunca llegó a ser contratado de forma estable.

Con los ingresos del chatarreo no llegaban a fin de mes, así que solicitaron la renta mínima de inserción. Se la reconocieron, así como la prestación por hijo a cargo que gestiona la Seguridad Social. Cuando les llegó la

<sup>22</sup> Acceso a la carta íntegra en: <https://asociacionapoyo.org/carta-a-jose-luis-escrivá/>

denegación del IMV no salían de su asombro. La razón de la denegación: no formar una unidad de convivencia, después de media vida juntos.

Presentamos la reclamación previa aportando la aclaración sobre las unidades de convivencia del IMV, dictada por Raquel Presa García, subdirectora general de ordenación y asistencia jurídica del INSS, con número de expediente 142/2020BR de 5 de noviembre de 2020, donde reconoce su situación como unidad de convivencia a efectos de IMV. Parece ser que el departamento encargado de estudiar y resolver las reclamaciones previas desconoce este documento público y reafirmaron la denegación.

Tal y como explicábamos en líneas anteriores, la inflación reguladora y la superposición normativa acaban por generar espacios de confusión e incertidumbre que los trabajadores públicos deben resolver con decisiones *ad hoc*. Más allá de la perversión de la lógica jurídica que esto supone (pues un juicio personal se erige muchas veces por encima de una norma legal), las decisiones que los trabajadores de la Administración toman caso por caso no pueden entenderse como arbitrarias, en el sentido de que las decisiones finales sobre si denegar o no el acceso al IMV no son totalmente diferentes, sino que muestran una cierta regularidad. Los procesos de socialización en el lugar de trabajo van creando entre los profesionales determinadas representaciones sociales sobre las personas demandantes y su mayor o menor merecimiento. También el contexto social del momento se alinea con dichas representaciones a la hora de situar a los trabajadores públicos en situaciones de apertura o de cierre. Junto con ello, siglos de construcciones culturales racistas y aporofóbicas atraviesan las deliberaciones de estos trabajadores y acaban por condicionar sus decisiones (Das y Pool, 2004; Pérez, Ávila, García y Ayala, 2022).

El siguiente capítulo de esta historia se escribirá en marzo de 2022, fecha en la que se ha fijado la celebración de la vista del juicio de lo social de la demanda interpuesta por la Asociación Apoyo.

## 10. Marzo de 2021. #NadieAtrasSalvoLosNadies

Podríamos seguir relatando mes a mes los continuos desprecios y vejaciones de la Administración a las personas empobrecidas, pero creo que ya habrás sentido la impotencia de María, Marcos, Lola, Anita, Inés, Cristina... (nombres ficticios que ocultan historias reales) ante un monstruo sin rostro, ante una Administración que ha resuelto la puesta en práctica de un nuevo derecho social con la mayor dosis de burocratización que desde la Asociación Apoyo hemos visto en nuestros 23 años de acompañamiento a familias pobres.

Los hechos han reescrito el hashtag que el Gobierno lanzó en los primeros tiempos de la pandemia: del #NadieAtras hemos pasado al #NadieAtrasSalvoLosNadies

## 11. Conclusión

Solo una conclusión: nada acabará con la pobreza ni otorgará dignidad a las personas sin políticas sociales que pongan en el centro la vida de las personas para las que se legisla. A su vez, la redacción de leyes no puede obviar que en la puesta en práctica de estas se implica 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. Escuchar a las personas vulnerabilizadas y sus relatos de las relaciones que mantienen con las Administraciones públicas arroja luz sobre esos espacios de gobierno tan invisibles y cotidianos donde, en la práctica, acaban poniéndose en juego los derechos. Sin esta mirada (el sistema IMV es un buen reflejo de ello) se ofrecen soluciones eruditas que fracasan al primer contacto con la realidad y dificultan más aún la pervivencia de las personas empobrecidas, agrandando la desigualdad social.

## 12. Bibliografía

Agamben, G. (2010, 2004): *Estado de excepción. Homo sacer II*, Valencia, Pre-Textos.

Alonso, C. (2020): "Escrivá amplía el encargo a Tragsa para el IMV y la factura rebasa los 12 millones", *Periódico La Información*.

Disponible en:

<https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/tragsatec-ingreso-minimo-vital-seguridad-social/2823694/?autoref=true>

Ávila, D. y S. García (2013): "Entre el riesgo y la emergencia: insinuaciones policiales en la intervención social", *Revista de Antropología Social*, 22, pp.59-82.

Ávila, D. y S. García (2015): *Enclaves de riesgo. Gobierno neoliberal, desigualdad y control social*, Madrid, Traficantes de sueños.

Ávila, D. y M. Malo (2010): "Manos invisibles. De la lógica neoliberal en lo social", *Trabajo social hoy*, 59, pp. 137-171.

Ávila, D. (2012): *El gobierno de la diferencia: de las lógicas de gestión de lo social*, Tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/16373/1/T33918.pdf>

- Ávila, D. y S. García (2013): "Solicitar, subsanar, denegar... La burocracia de los de abajo", en P. Oliver, ed., *Burorrepresión: sanción administrativa y control social*, Albacete, Bomarzo.
- Ayala Rubio, A. (2009): "Secretos a voces: exclusión social y estrategias profesionales de construcción de la obligatoriedad a la Renta Mínima de Inserción (RMI) con el colectivo de etnia gitana", *Cuadernos de trabajo social*, 22, pp. 19-40.
- Bailey, A. (2018): "On Anger, Silence, and Epistemic Injustice", *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 84, pp.93-115.
- Balasz, M. y M. Montenegro (2003): "Una propuesta metodológica desde la epistemología de los conocimientos situados: las producciones narrativas", *Encuentros en Psicología Social*, 1(3), pp.44-48.
- Basaglia, F. (1968): *La institución negada. Informe de un hospital psiquiátrico*, Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- Comisiones Obreras (2019): *El Estado "social" de la Comunidad de Madrid. Indicadores básicos de protección y cohesión social*, Madrid, Secretaría de Política Social y Diversidad, Secretaría de Políticas del conocimiento, Cultura y Estudios.
- Das, V. y D. Pool (2004): *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press.
- Devillard, M. J. (2012): "Los márgenes legales del desencuentro. Política de inmigración, imposiciones y prácticas sociales", Comunicación en VI Congreso Andaluz de Sociología, Cádiz.
- Doston, C. (2012): "A Cautionary Tale: On Limiting Epistemic Oppression", *Frontiers: A Journal of Women's Studies*, 33 (1), pp. 24- 56.
- Foucault, M. (2006): *Seguridad, Territorio, Población*, México DF, FCE.
- Franzé, A. y D. Parajuá (2015): "Políticas públicas, migración y redefinición de sujetos en contextos de vulnerabilidad", Conferencia en V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS), Institut de Govern i Politiques Publicques (IGOP), pp.1223-1241.
- Fernández Savater, A. (2014): "Michel Foucault: una nueva imaginación política", *Periódico El Diario*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/interferencias/foucault-nueva-imaginacion-politica\\_132\\_4796857.html](https://www.eldiario.es/interferencias/foucault-nueva-imaginacion-politica_132_4796857.html)
- Foucault, M. (1976): *La voluntad de saber*, Madrid, siglo XXI.
- Foucault, M. (2012): *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Madrid, Alianza.
- Gadamer, H. G. (1999): *Verdad y Método I*, Salamanca, Sígueme.
- Gadamer, H. G. (1998). *Verdad y Método II*, Salamanca, Sígueme.
- García, N. y M. Montenegro (2014): "Re/pensar las Producciones Narrativas como propuesta metodológica feminista: experiencias de investigación en torno al amor romántico", *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 14 (4), pp. 63-88.
- Haraway, D. (1995): *Ciencia, cyborgs y mujeres: la reinención de la naturaleza*, Valencia, Ediciones Cátedra.
- Harding, S. (1987): "Introduction: Is there a feminist method?", en S. Harding, ed., *Feminism and methodology: social sciences issues*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 1-14.
- NACIONES UNIDAS (2020): "Experto de las Naciones Unidas insta a España a que amplíe la cobertura y la elegibilidad para acogerse al ingreso mínimo vital". Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25921&LangID=S>
- Mesa, S. (2019): *Silencio administrativo: la pobreza en el laberinto burocrático*, Madrid, Anagrama.
- Mezzadra, S. y B. Nielson (2014): "Fronteras de inclusión diferencial: subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia", *Papeles del CEIC, Internacional journal on collective identity research*, 2, pp. 1-30.
- Mohanty, C. (2003): "'Under Western Eyes' Revisited: Feminist Solidarity through Anticapitalist Struggles", *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28 (2), pp. 499-535.
- Ortigosa, J. C. (1977): *El análisis institucional (por un cambio de las instituciones)*, Madrid, Campo Abierto Ediciones S.A.
- Parajuá, D., A. Franzé y M. J. Devillard (2014): "Desdibujando derechos: políticas públicas, vulnerabilidad y formas reincidentes del desamparo", Conferencia en XIII Congreso de Antropología de la FAAEE, Tarragona, Universidad Rovira y Virgili.
- Pérez, M., D. Ávila, S. García y A. Ayala (2022): "Bureaucracy as Border: Barriers to Social Rights in Spain", en D. della Porta y E. Steinhilper, eds. *Contentious Migrant Solidarity Shrinking Spaces and Civil Society Contestation*, Londres, Routledge.
- PSOE (2020): "El gobierno aprueba un paquete de medidas complementarias 'para que nadie se quede atrás'". Disponible en: <https://www.psoe.es/actualidad/noticias-actualidad/el-gobierno-aprueba-un-paquete-de-medidas-complementarias-para-que-nadie-se-queda-atras/>
- Raventós, D. (2020): "El ingreso mínimo vital y la renta básica: nada que ver", *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/ideas/2020-09-19/el-ingreso-minimo-vital-y-la-renta-basica-nada-que-ver.html>
- RMI TU DERECHO (2020): "Renta Mínima de Inserción (RMI) e ingreso mínimo vital (IMV), ¿sumar o restar derechos?", Disponible en: <https://rmituderecho.org/renta-minima-de-insercion-rmi-e-ingreso-minimo-vital-imv-sumar-o-restar-derechos/>
- Rodríguez, J. R. (2016): *Entreteniendo a los pobres. Una crítica política ideológica de las medidas de lucha contra la exclusión social*, Albacete, Bomarzo.
- Sánchez Chaparro, T. (2020): "La burocracia y la tecnología alejan el ingreso mínimo vital de los más pobres". Disponible en: <http://rtve.es/a/5667109>
- Troncoso Pérez, L., C. Galaz Valderrama y C. Álvarez (2017): "Las Producciones Narrativas como metodología de investigación feminista en Psicología Social Crítica: tensiones y desafíos", *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 16 (2).
- Wacquant, L. (2010): *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona, Editorial Gedisa.