

SERVICIOS SOCIALES E INMIGRACIÓN: LÍMITES Y RETOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL

ENCARNA GUILLÉN*
FERNANDO DE LUCAS
DARÍO PÉREZ
ANDRÉS ARIAS

Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN

En este artículo se realiza una reflexión crítica sobre nuestro sistema de Servicios Sociales tomando como punto de partida las nuevas demandas, dificultades y contradicciones que ha generado el reciente y significativo crecimiento de la población extranjera en España. Se afirma, entre otras cosas, que el principio de intervención de los Servicios Sociales ha de identificarse con su objeto material, esto es, las carencias, y no con la condición de extranjería, no necesariamente vinculada con aquellas. Se defiende, asimismo, que parte de la solución a los problemas que afectan a los Servicios Sociales, pasa por una mayor coordinación con el resto de los subsistemas de Bienestar y, sobre todo, porque éstos últimos amplíen su cobertura para responder a aquellas necesidades que, como ocurre con alguna de las que manifiestan los extranjeros, están más vinculadas a su campo concreto de actuación.

ABSTRACT

The new problems, demands and contradictions that the recent and significative growth of immigration has generated in Spain are used to develop a critical examination of our Social Services

* La Dra. Encarna Guillén es Catedrática de E. U. de Servicios Sociales; el Dr. Fernando de Lucas es Profesor Titular de E.U de Ciencia Política y de la Administración; D. Darío Pérez es Profesor Asociado de Trabajo Social y Servicios Sociales y Técnico de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid; el Dr. Andrés Arias es Profesor Ayudante de Trabajo Social y Servicios Sociales. Todos ellos son profesores de la EUTS de la UCM.

System. Two main conclusions are derived from that examination: Social Services should continue to hold their material object, the users demands, instead of pointing their interventions on the fact of being a foreigner citizen. Part of solution to the main problems of the Social Services System requires a better coordination with and a greater aid of the others Welfare sub-systems.

INTRODUCCIÓN

El reciente incremento del número de extranjeros en España ha situado a nuestra sociedad frente a nuevos retos y problemas para los que en algunos casos no parece del todo preparada. Asimismo, ha contribuido a subrayar ciertas contradicciones preexistentes de nuestro Sistema de Bienestar Social aún no superadas.

De entre ellas, se piensa que una especialmente relevante tiene que ver con la integración social de los ciudadanos y con el papel que en este sentido ha de representar el subsistema de Servicios Sociales. Buena parte de las dificultades que éste manifiesta a la hora de ofrecer respuestas técnicas *adecuadas* a los inmigrantes tiene su origen en las mismas causas que subyacen a los problemas de atención al resto de la población.

Es por ello que el objetivo fundamental de este artículo consiste en ofrecer una serie de reflexiones sobre las limitaciones que actualmente presentan nuestros Servicios Sociales tomando como punto de partida el desafío que para nuestra sociedad está suponiendo la atención de un creciente número de personas en situaciones de necesidad: los inmigrantes extranjeros.

Para ello, en primer lugar, nos ocuparemos del sempiterno problema que supone la denominación adecuada de los fenómenos en el ámbito de los Servicios Sociales. En concreto, analizaremos el problema del lenguaje relativo a la inmigración y su papel como constructor de procesos de inclusión y exclusión.

En segundo lugar, nos centraremos en uno de los objetivos tácticos que persiguen los Servicios Sociales: la integración. Para ello caracterizaremos los diferentes modelos de integración de extranjeros que pueden guiar el trabajo de los Servicios Sociales, indicando cuando sea el caso, las dificultades que plantea cada uno.

En tercer lugar repasaremos someramente las cifras relativas a la inmigración en España, haciendo énfasis en las principales necesidades que presentan los inmigrantes extranjeros no comunitarios.

En cuarto lugar, atenderemos al asunto, siempre controvertido, de los Servicios Sociales como derecho. En este caso veremos cómo la legislación relativa a la inmigración ha vuelto a reiterar alguno de los problemas que ya encontramos en los fundamentos legales de los Servicios Sociales.

Finalmente, plantearemos una nueva forma de concebir los Servicios Sociales, más restrictiva pero más intensiva en su cobertura, limitada esencialmente a la prevención y asistencia en los procesos de exclusión derivados del fracaso en la atención del resto de los Sistemas del Bienestar.

I. EL PROBLEMA CONCEPTUAL Y LA REIFICACIÓN DE CIERTOS ÓRDENES MORALES

Como estudiantes, profesores y estudiosos de los Servicios Sociales sabemos del *babelismo* conceptual que sufre nuestra materia. Así, mientras que en ciertos ámbitos un mismo significante se utiliza para referirse a diversos significados, en otros, en cambio, son varios los significantes que sirven a un mismo significado. La cuestión carecería de importancia y tendría fácil solución si sólo se tratara de la construcción de taxonomías bajo los principios de exclusión y exhaustividad. Pero el problema es más complejo de lo que en un principio podría parecer. No en vano, no tenemos más que recordar cómo los pragmatistas norteamericanos, desde Mead hasta los etnometodólogos, nos advirtieron que somos las personas quienes creamos y recreamos la sociedad y todo lo que en ella se comprende; o cómo el gran filósofo nos reconvino al indicar que en la búsqueda del significado no podemos movernos más allá de nuestras peculiares “formas de vida” y de nuestros particulares “juegos del lenguaje”.

Por ello, debemos ser conscientes de que *los Servicios Sociales* no sólo inciden sobre la realidad inmediata de los ciudadanos a partir de sus intervenciones, sino que *también contribuyen a reificar ciertos órdenes morales y no otros a partir de las ideas de persona y sociedad que su propia concepción sustenta.*

Un buen ejemplo en tal sentido lo constituye la decisión de ofrecer Servicios Sociales especializados para inmigrantes. Pensemos, para empezar, en las implicaciones que tiene el hecho de que sean concebidos como servicios *especializados* y no como *generales* y, a continuación, las que conlleva el uso del término *inmigrantes* en vez del de *extranjeros*.

Si un servicio especializado se ofrece en función de las caracterís-

ticas o necesidades especiales del colectivo que debe ser atendido, habrá que entender, y así se transmitirá, que los inmigrantes manifiestan necesidades y/o características sustancialmente diferentes de las que muestran el resto de los ciudadanos, más allá de las que son evidentes y que, en un principio, no tendrían por que provocar tal especialización. Así se corre el riesgo de que se desarrollase una red de dispositivos específicos y/o monográficos con la denominación "Centro Social de Atención a Inmigrantes". Lo que podría conllevar estigmatización y favorecer procesos de segregación.

Si por otra parte el servicio se le ofrece a inmigrantes en vez de a extranjeros, habrá que tener en cuenta que estas palabras tienen en nuestro lenguaje común acepciones en algunos casos diferentes. Sobre todo, cuando comprobamos que al menos en España, "inmigrante" es asociado a la imagen de "moro", "marroquí", "árabe", etc., y en absoluto con "francés", "alemán" o "norteamericano" (éstos, en todo caso, serían extranjeros que vienen a "dar", frente a los otros que vienen a "quitar")¹. La carga estigmatizante se incrementa con locuciones *que no son castellano* repetidas hasta la saciedad en medios de comunicación, declaraciones institucionales, aulas y conversaciones. Hablamos entonces de los "inmigrantes irregulares", "ilegales" o "económicos", cuando en el idioma español la condición de "irregular" o "ilegal" no puede aplicarse a una persona o cosa, sino a situaciones. En cambio, pocas veces se escucha "extranjeros en situación de irregularidad", que sería lo correcto.

Este uso del lenguaje no es siempre caprichoso y, a fuerza de repetirse, adquiere, como indica Bourdieu (1999), visos de realidad. El lenguaje vuelve a descubrirse como un sistema que esconde, pero también transmite, un cierto orden social y determinados intereses². Así se consolidan nuevas formas de estratificar la inmigración (o cualquiera que pertenezca a un *ellos* desde el *nosotros* socialmente reconocido) desde el *status* y la etnia³.

¹ Como podemos comprobar en las encuestas del CIS. A la pregunta de los grupos que se asocian con la palabra «inmigrante», más del 72% de encuestados encuadra a éstos con los provenientes del Norte y África subsahariana además de los ciudadanos hispanoamericanos (véase Blanco, Cristina, 2000: 183).

² Incluso se puede afirmar sobre la construcción *interesada* y *dirigida* por personas, organizaciones, instituciones y medios de comunicación que imponen un discurso basado en «colectivos de riesgo», «situaciones de emergencia» etc., que contribuyen a la culpabilización de los afectados y al desarrollo de políticas más punitivas y restrictivas que de verdaderos Servicios Sociales.

³ Esta cuestión no ha dejado de estar presente en los Servicios Sociales al plantearse, desde los mismos, la definición del "otro". Caso de las implicaciones que se derivan, y el modo en el que se define, a las personas y a su medio cuando se hace referencia a ex-reclusos, ex-prostitutas, ex-toxicómanos, etc.

II. MODELOS DE INTEGRACIÓN

Por este camino, podemos extender tales problemas a lo que serán los mecanismos empleados para elaborar políticas de integración y acogida de inmigrantes. De esas políticas, inevitablemente, dependen los Servicios Sociales. Decimos que el problema se extiende porque ninguna política ni servicio social puede ser razonable si no se conoce el problema sobre el que se trabaja. Esto ocurre cuando se identifica la integración como política a seguir con uno de sus modelos, por ejemplo, la asimilación (muchos no saben que la segunda busca la primera y que ésta puede emplear la asimilación, como también otros modelos de integración como el *melting-pot* o el pluralismo. Aquí pretendemos aclarar estos conceptos).

En primer lugar, cuando hablamos de *integración*, lo hacemos sobre una base según la cual, una vez establecidas en una sociedad determinada (suponemos de forma permanente), personas que son —digámoslo—, *extrañas* para su cultura, se plantea un problema de repuesta en forma de elaboración de nuevos modos de convivencia. Decimos tal cosa bajo la certeza que las diferencias étnicas, culturales y de costumbres de los nuevos grupos con respecto a la sociedad receptora (habitualmente mayoritaria y, más o menos, homogénea culturalmente) modifican la situación originaria de los autóctonos. Partiendo de la idea de que éste es un hecho consumado en las sociedades occidentales⁴ frente al cuál no se acepta el recurso a la persecución ni a la violencia (aunque pueda producirse), pues hablamos de sociedades sujetas al Estado de Derecho, se plantea entonces el problema de integración de extranjeros en la sociedad *acogedora*.

2.1. Asimilación

En este orden de cosas, el más antiguo de los modelos de integración es el conocido como *asimilación*. La asimilación es propia, por naturaleza, de situaciones en las que el flujo de extranjeros es pequeño, y por lo tanto, prácticamente inapreciable. Estaríamos ante una situación en la que el esfuerzo, individual, debe realizarlo el extranjero recién llegado adaptándose a la comunidad receptora.

Las primeras propuestas surgen de los trabajos pioneros de la Es-

⁴ No olvidemos que el fenómeno de la inmigración no sucede sólo en Europa y Norteamérica. El tradicional etnocentrismo occidental olvida que el fenómeno de la inmigración es incluso mucho más preocupante en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo (otra conceptualización etnocéntrica) que soportan fuertes flujos de inmigrantes, sean éstos por razones económicas -pobreza-, guerra o persecución, hacia sociedades política, social y económicamente en crisis.

cuela de Chicago, aunque por entonces no se aplicaban sobre pequeños grupos de inmigrantes, sino sobre flujos bien importantes de los mismos, lo que contradecía la utilidad de este modelo como respuesta a casos individuales. La inmigración poseía dimensiones estructurales y su respuesta debería ser social y política, no sólo particular.

En realidad, la asimilación (como ya se vio en los años cuarenta, cuando el modelo entró en desuso tras fuertes críticas) respondía a los intereses de los grupos étnica y políticamente dominantes de la sociedad norteamericana. Es decir, los que se ubicaban en lo que sería el perfil WASP⁵. Por lo tanto, “asimilación” equivaldría a “waspización” o “americanización”, expresión de una ideología conservadora⁶.

Como nos indica la profesora Blanco (2000:114), existen otras interpretaciones del modelo asimilatorio que relativizan la carga conservadora y “americanizadora” supuestamente derivada de las propuestas de la Escuela de Chicago. La asimilación, según esta otra perspectiva, sería la respuesta más realista a la situación racial y étnica norteamericana. Serviría para “igualar” a los extranjeros con los nativos en vistas a la supresión de las barreras sociales y culturales generadoras de prejuicio y discriminación. A pesar de estas buenas intenciones, la asimilación cayó en desgracia pues se comprobó que si la aculturación se producía, la asimilación social no, perpetuándose la discriminación. Además, nadie se había planteado si los extranjeros deseaban asimilarse perdiendo su cultura.

El problema es que este modelo, demostrado ineficaz en las primeras décadas del siglo pasado, recobra fuerza en la actualidad y, como hemos dicho, se amolda en nuestras conversaciones, literatura y prensa, como una forma de respuesta al problema de la inmigración. La asimilación se acepta como única solución, sin que se establezca un debate sobre sus verdaderas implicaciones. Lo que pone en evidencia la persistencia o revitalización de un discurso, si no conservador, paternalista sobre los extranjeros.

2.2. *Melting pot*

Este es un anglicismo no muy extendido en España que identifica el segundo modelo genérico de integración. *Melting pot* en inglés vendría a representar una especie de marmita donde se mezclan y funden alimentos, en nuestro caso, un crisol de culturas.

⁵ Como saben ustedes, *White Anglosaxon-Protestant*.

⁶ Como pudo verse a través de las cuotas o restricciones que la nación norteamericana (en concreto la Comisión Dillingham) elaboró durante las primeras décadas del siglo XX para con italianos, griegos o, sobre todo, chinos

Por lo tanto, se trata de una locución y modelo también procedente de Estados Unidos, elaborado de forma más definitiva a partir de los años treinta del siglo XX. A pesar de venir inspirado por la idea de una fusión de la diversidad cultural en una nación común (la norteamericana), el *melting pot* no deja de ser una versión, edulcorada, de la asimilación. Decimos esto porque incluso los defensores del *melting pot* eran conscientes de la extrema dificultad —o imposibilidad, caso de los negros— de incorporar a la comunidad a aquéllos que no respondían, por etnia, raza, religión y/o cultura, al modelo *wasp*. Es más, en el *melting pot* la aceptación de la pluralidad de los grupos interactuantes no era más que un eslabón entre la diversidad y la asimilación final.

La crisis de este modelo fue patente desde que se pusieron de manifiesto las enormes dificultades para sortear las barreras religiosas y raciales. En la práctica, la discriminación hacia determinadas razas y culturas permanecía, a pesar de la aceptación y representación de los rasgos y valores culturales norteamericanos por parte de los nuevos ciudadanos (como así ocurrió con muchos norteamericanos de origen mejicano). Así, el *crisol* ansiado, no se producía.

2.3. Pluralismo

Este modelo tomó cuerpo (aunque ya existían precedentes) en la década de los años setenta, heredera de la conflictividad social de finales de los cincuenta y años sesenta. En aquel tiempo, como nos recuerda Cristina Blanco (2000: 119), se vivió lo que vino a llamarse un *ethnic revival*.

El pluralismo, fuese “débil” o “fuerte”, era contrario a los modelos anteriores, pues éstos negaban el derecho a mantener la propia identidad étnica, aunque conviene hacer distinciones:

El pluralismo recorrió una trayectoria que va desde el reconocimiento a la pervivencia de ciertos vestigios culturales (folklorismo)⁷, es decir, pluralismo *débil*; hasta el pluralismo *fuerte*, que otorga protagonismo a los grupos minoritarios y, por lo tanto, orilla discursos tolerantes enmascaradores de un paternalismo contrario a la dialéctica de los derechos.

Si nos fijamos bien, el primer pluralismo —*débil*—, en el fondo busca la asimilación. Sólo el incremento de la conciencia y conflictividad interétnica, así como la incorporación al debate ideológico y científico de consideraciones de carácter ético (que toman, por primera vez, la

⁷ Siempre y cuando éstos se encontrasen dentro del respeto y fidelidad a los principios y deberes democráticos y no supusieran agresión ninguna a los mismos.

perspectiva de los extranjeros), provocarán un pluralismo *fuerte* (una de sus versiones de hoy es el *multiculturalismo* que defiende Charles Taylor, y que ataca ferozmente Giovanni Sartori –Sartori, 2001–).

El pluralismo más elaborado defiende la pervivencia de las diferencias culturales, pero dentro de la esfera privada, mientras que aboga por la construcción de un referente social común a respetar por todos. Es decir, el pluralismo defiende la diversidad, pero considerando, a su vez, las reglas del juego democrático.

Aquí es donde se desarrolla el debate más serio. Steinberg (1981), hace tiempo, y más recientemente Sartori (2001) relativizan o rechazan las identidades étnicas y la posibilidad de combinar el substrato cultural occidental (universalismo) con el pluralismo particularista.

Se afirma, contra el pluralismo, que la etnicidad es más mito que realidad y que las nuevas generaciones hijas de emigrantes pierden (incluso rechazan) sus rasgos originarios y la sustancia de su etnicidad. Ésta quedará transformada en una especie de etnicidad simbólica, estética.

También la defensa de la diversidad, para el propio Steinberg, puede suponer el mantenimiento de las desigualdades (cosa que ya se planteó en la Escuela de Chicago), tanto *por arriba* (colocando los grupos barreras tras ellos), como *por debajo*, es decir, reproduciendo el conflicto de clases⁸.

Otros, como Sartori, indican que la lucha por lo diferente atenta contra el espíritu universalista, pues, en muchos casos, esa diversidad es contraria –culturalmente– al discurso de los derechos. La pregunta es interesante: ¿cómo es posible luchar por la igualdad de condiciones promoviendo la desigualdad? Así, el autor italiano llega a una conclusión similar a la de Steinberg, aunque por otro camino. Sartori afirma que el objetivo del multiculturalismo de Taylor y sus seguidores, en el fondo, es la desigualdad, pues sólo así podría sobrevivir la diversidad que, obligatoriamente, supone diferencia.

Es cierto que el pluralismo sacraliza la etnicidad, pero lo mismo ocurre con sus contrarios, que defienden la cultura receptora (lo que, por supuesto, es legítimo). Pero esto es como combatir el nacionalismo con nacionalismo (bien lo sabemos en España). Por otro lado, la etnicidad, si es simbólica, es etnicidad, pues basta que los miembros que la viven crean en ella para que exista. La etnicidad es resultado de un proceso

⁸ Además, si el pluralismo pugna por la igualdad, condena a la propia etnicidad a desaparecer, pues el derrocamiento de las barreras de clase, por fuerza, debe acelerar la desaparición de las diferencias étnicas. Sólo preservando la desigualdad (y el conflicto) se perpetuaría la diversidad cultural (que Steinberg asume como de clase).

de construcción social y simbólico, poco importa si está basada en condiciones sociales objetivas o no, pues los mitos que fundamentan las culturas no lo son por haber sucedido, sino por constituirse en el referente desde el que se construye y ordena una comunidad su *Welstanschauung*. Otra cosa sería si la etnicidad fuese meramente estética, lo que la condenaría a su desaparición.

A su vez, cabría decir que últimamente, cuando se plantea este debate, se asume por todos que el universalismo es una contribución europea (esencialmente ilustrada, francesa). Como es lógico, corroboramos tal afirmación, pero no podemos estar de acuerdo con que tal universalismo (discurso de los derechos) se constituya en *El Signo Cultural Europeo* y occidental. En absoluto podemos secundar tal cosa, aunque lo deseásemos, pues el particularismo, desde el que se construye la idea romántica de nación con todo su *andamiaje* (caso del concepto germano de *volkgeist* o genio nacional), también nos pertenece. Ahora bien, creemos en el universalismo como meta, pero no podemos obviar los hechos. Y éstos dicen que los mismos europeos y, en concreto, los españoles, son bien reacios a perder sus signos culturales. Existan o no nuevas culturas y comunidades en sus territorios. Además, el propio pluralismo se afirma en la teoría, pero no existe suficiente aplicación práctica del mismo que nos sirva para alcanzar a ver su viabilidad⁹.

Cabe preguntarse en qué lugar se posiciona el Sistema de Servicios Sociales en materia de integración (sí es que así lo ha hecho). Lo que nosotros apreciamos –salvo determinadas iniciativas pioneras aisladas–, en lo que podríamos llamar “modelo de Servicios Sociales español”, es la develación de un *Modelo de Sorpresa de Servicios Sociales*, en el sentido de que los Servicios Sociales no han sido preparados ni diseñados para afrontar nuevos y más tipos de demandas. De esta manera, los Servicios Sociales reaccionan *a posteriori* pero, sobre todo, mediante respuestas improvisadas y urgentes, ni siquiera cotejadas con otras experiencias muy positivas como las elaboradas en otros países europeos¹⁰. El resultado es que una vez paridos los planes estratégicos, lo hacen sobre un entramado socioasistencial disperso en iniciativas y no ideado para ello. Y lo que es más, sobre una base de

⁹ En este sentido, defendemos la idea de una sociedad regida por los principios universalistas que, por definición, deben respetar a los individuos. Combinar universalismo con particularismo, no agrediendo los derechos de las personas es bien difícil y la asimilación, que es lo que ahora se propone (camuflada de una u otra manera) no parece la mejor solución.

¹⁰ Por ejemplo, los modelos de acogida y atención en dispositivos de alojamiento que ya se encuentran bastante desarrollados en países como Alemania. Del mismo modo, sistemas de campamentos para colectivos itinerantes que se han implantado desde hace tiempo en Francia.

recursos y medios muy vulnerables.

No nos debe extrañar tal cosa, el propio gobierno español, hasta la fecha, apenas ha planteado políticas de integración (a no ser que incluyamos en las mismas los procesos de regularización que sirven para sacar de situaciones de ilegalidad a la población extranjera). No se han dado pasos más allá, lo que supone que el Estado español espera que la integración sea espontánea, lo que es tanto como no establecer estrategias contra otros resultados, también espontáneos, de una inmigración abandonada a sí misma, es decir, conflicto, prejuicio, discriminación y xenofobia, cuando no racismo. Así, pues, el problema no es de los Servicios Sociales (aunque también lo sea de hecho) sino de toda la Política Social.

III. LA INMIGRACIÓN EN CIFRAS

Hemos convenido, como una verdad incontestable, que la inmigración en España es un hecho consumado y de importantes dimensiones. También se acepta que, desde 1985, España pasa de ser un país emisor a ser receptor de trabajadores¹¹. Este hecho afecta tanto a nuestra convivencia como a nuestro sistema de Servicios Sociales. Pero, como profesionales, debemos apoyar empíricamente tales afirmaciones. De lo contrario, estaríamos contribuyendo a poco más que a una simple creación de opinión y, a su vez, provocar mayor confusión gracias al empleo de verdades a medias y nuevos estereotipos. Además, no olvidemos que tal fenómeno dista mucho de ser homogéneo y de afectar por igual a todo el territorio estatal. Así, pues, recojamos brevemente las principales cifras sobre el número, proporción y distribución de los extranjeros en España.

3.1. Datos generales

En primer lugar, en lo que respecta al *stock* (volumen total en una fecha determinada) de extranjeros en España convenimos en que éstos ascienden a 1.600.000. Cuatrocientos mil corresponden a extranjeros comunitarios (pertenecientes a la UE) y el resto proviene de fuera de las fronteras de la Unión¹². Esto supone que, en España, aproximadamente un 4% de la población registrada es extranjera.

¹¹ Sería conveniente recordar que, a pesar de las cifras, por cada extranjero que trabaja en España, hay 2,2 españoles trabajando en el extranjero, dato que no se tiene en cuenta cuando se afirma que los extranjeros –inmigrantes– vienen a «quitarnos el trabajo» (Lavié, 2001: 105).

¹² Cabría añadir los nacionalizados, no porque se les considere extranjeros, pues ya son

Podemos extraer dos conclusiones de estos primeros datos. Por un lado, el peso relativo de la población extranjera en España dista mucho de ser abrumador (más aún si comprobamos que Alemania, a finales de la década pasada, mostraba un 8,5% de población extranjera dentro de sus fronteras) aunque sí es reseñable. Por otro, comprobamos que se ha producido un cambio significativo en los últimos años: en 1989 la mayoría de los extranjeros eran de procedencia comunitaria (según los datos consultados en el INE), suponiendo el 61,3% del total. Aún así, ya por entonces, los españoles creían que la presencia extranjera era mayoritaria y procedente, sobre todo, del Norte de África, Centro y Sudamérica. Lo que muestra que tales opiniones no se basaban en la experiencia personal, es decir, la relación directa *–cara a cara–* con los extranjeros. En este sentido, el español tiende a identificar la extranjería o, más concretamente la inmigración (con su carga valorativa) en los grupos que, como hemos dicho antes, se identifican con los ciudadanos africanos, centro y sudamericanos y, en definitiva, lo que los medios han llamado eufemísticamente “emigrantes económicos”.

Pero para 1998 se había producido un cambio significativo situándose el número de extranjeros comunitarios en España en un porcentaje del 41,03% sobre el total de inmigrantes¹³. A pesar de ello, sería conveniente indicar que, siendo la población extranjera en España no tan cuantiosa como el estereotipo indica, su distribución es bastante irregular (aunque tiende a repartirse cada vez más), encontrándose destinos que aglutinan a buena cantidad de estos flujos, como es el caso de Cataluña y Madrid¹⁴.

Pues bien, encaminándonos hacia el impacto de los extranjeros sobre el sistema de Bienestar Social español, podemos comprobar cómo, en el período que va desde diciembre de 1998 a abril del 2001, 500.000 nuevas personas se afiliaron a la Seguridad Social, siendo el 71% de éstas personas extranjeros extracomunitarios, lo que ratifica las cifras anteriores¹⁵.

españoles a todos los efectos, sino porque su situación primigenia era diferente. En los últimos doce años han alcanzado los 130.000, 100.000 de ellos no comunitarios.

¹³ El resto de ciudadanos de la Europa no comunitaria sumaban un 4,9%, por un 20,45% de extranjeros provenientes del continente americano (los estadounidenses alcanzaban un 2,16% que sólo era superado por los dominicanos -3,37%- y peruanos -3,46%-). Los ciudadanos asiáticos llegaban al 8,44% y los africanos componían un 24,94% (aunque sólo los marroquíes suponían un 19,58%).

¹⁴ Ambas Comunidades Autónomas poseen, respectivamente, un 23% del total, sumando casi la mitad de todos los extranjeros en España. Habría que añadir Andalucía, todo el arco mediterráneo y las islas Canarias como las Baleares como otros focos primordiales de afluencia de extranjeros.

¹⁵ Pero es más, estos trabajadores, en el año 1998 aportaron 274.667 millones de pesetas a la Seguridad Social y obtuvieron prestaciones de desempleo y asistencia sanitaria por valor

Por otro lado, con respecto a la natalidad, después de los famosos crecimientos vegetativos en la década de los noventa, podemos decir que, por segundo año consecutivo, crece la natalidad¹⁶.

El impacto en la Escuela también ha sido notable, pues se han incorporado más de 100.000 nuevos alumnos extranjeros en las escuelas españolas. De ellos, unos 57.000 sólo en Madrid, lo que supone un 60% más que el año pasado en la misma Comunidad Autónoma. Por lo tanto, estamos ante un incremento rapidísimo que desborda la capacidad de respuesta, más aún de los Servicios Sociales educativos. En este sentido, conviene indicar que el Sistema Educativo como consecuencia de la falta de una Política Social ante el fenómeno de la inmigración, viene sufriendo a lo largo de los tres últimos años importantes dificultades a la hora de asumir su papel como instrumento de integración de la población inmigrante. En algunas zonas de España se están creando “*guetos educativos*”¹⁷. La falta de preparación de este Sistema de Protección ante el nuevo perfil de la población y su déficit de recursos de apoyo, agrava la situación del propio sistema en aquellos lugares en los que existen grupos importantes de población inmigrante asentada¹⁸.

de 90.000 millones. Del IRPF se obtuvieron unos ingresos de 49.000 millones de pesetas. Como nos dice el profesor Lavié (ibid.), en el capítulo del gasto social, los gastos realizados fueron de 74.000 millones de pesetas en sanidad; 40.000 millones en educación; 14.000 en desempleo y 3.079 en programas del IMSERSO. Tales cifras descubren, a pesar de que prácticamente el 95% de los extranjeros regularizados en España han entrado o permanecido en nuestro país de forma clandestina por la falta de procesos formales de emigración (salvo alguna excepción como es el caso de la República Dominicana), que los inmigrantes se han convertido en una fuente de riqueza para el país pagando más de lo que reciben como prestaciones sociales.

¹⁶ En el año 98 el promedio de hijos por mujer fértil llegó a 1,15, mientras que en el año 2000 alcanzaba ya el 1,23, garantizándose, después de bastante tiempo, el reemplazo de la población. En cifras absolutas, podemos decir que el año pasado nacieron 18.000 niños más que en 1999, fundamentalmente como resultado de una política de reagrupación familiar que pretende garantizar la generación de repuesto que se educará en España (lo que resulta paradójico ante la permanente *cerrazón* de las leyes de extranjería).

¹⁷ Es decir, centros escolares donde la proporción de niños inmigrantes es muy superior. Esto provoca que los niños autóctonos abandonen dichos colegios para dirigirse, en la mayoría de los casos, a la red privada de centros docentes.

¹⁸ Parece claro que nuestros Sistemas de Protección Social no estaban preparados para un tipo de inmigración de asentamiento, es decir, aquélla que plantea su permanencia en nuestro país por períodos largos de tiempo. Incluso, muchos inmigrantes son conscientes de la dificultad de retorno. La inmigración clásica que venía produciéndose en el conjunto de Europa tenía un sentido de itinerancia y de temporalidad, es decir, el objetivo del asentamiento no se planteaba. Por este motivo, apenas se producía la inmigración de las unidades familiares, sólo se contaba con el/la inmigrante como sujeto aislado que venía a trabajar. Ante este perfil de inmigrante, los Sistemas de Protección Social tenían una función meramente paliativa y asistencial. No se planteaban la integración como objetivo, o más bien, como exigencia ante los cambios en los modelos de inmigración.

3.2. El problema laboral

Con respecto al ámbito laboral, comprobamos que los extranjeros trabajan fundamentalmente en el servicio doméstico y de hogar, seguido por la agricultura, construcción, hostelería y restauración. La mayoría lo hacen por cuenta ajena. Una vez preguntadas estas personas por si tenían empleo en su país de origen, el 65%¹⁹ responde que sí lo tenía, pero que la baja remuneración y discontinuidad del mismo les obligó a salir.

En este sentido asistimos al desarrollo de una *Economía Dual*²⁰ en la que los inmigrantes ocupan los empleos más precarios, transitorios y peligrosos. La renta media mensual de estos trabajadores se sitúa entre las 100.000 y 140.000 pesetas (cuando la mediana de ingresos de un madrileño ronda las 210.000-250.000 pesetas²¹). Ciertamente, los españoles rechazan una serie de trabajos que sí son atractivos para los extranjeros por su remuneración.

El paro también afecta a los extranjeros y, de forma preocupante. Vemos que un 50% de los hombres marroquíes están en el paro. En cambio, las mujeres reflejan una mayor inserción laboral. De hecho, las “reglas” migratorias indican que la mujer soporta y se adapta mejor al fenómeno migratorio.

¹⁹ Estos datos y los siguientes debemos pertenecer al Banco de Datos del sociólogo Ramón de Marcos, al que agradecemos su facilitación así como las sugerencias y orientaciones que sobre este artículo ha hecho.

²⁰ La Teoría del mercado dual, como recoge Blanco (2000: 66) de su fundador, Piore, supone una perspectiva *macro* para explicar las causas del fenómeno migratorio. Según este autor, los mercados laborales nacionales expresan una desigualdad que se concreta en un doble mercado laboral: nativo/foráneo. Así, pues, la inmigración responde al requerimiento estructural de las sociedades receptoras. Las economías más desarrolladas necesitan de mano de obra, necesidad que se explica por cuatro razones estructurales de estas economías: *Inflación estructural* de los países que reciben mano de obra. Ya que los trabajadores nacionales disfrutan de la protección de una legislación sociolaboral que limita la modificación salarial, se contrata al extranjero, que acepta los trabajos de bajo salario y prestigio que no admiten los autóctonos. Las *motivaciones* de los trabajadores nacionales remiten al salario y el *status*, mientras que el inmigrante sólo buscaría salario (que le confiere *status* en comparación con su situación de origen). El *dualismo económico* se establece en las sociedades desarrolladas ya que el capitalista procura rentabilizar el capital fijo, apenas invirtiendo en el variable. Así se divide el mercado de trabajo en un sector primario (producción estable dirigida a rentabilizar el capital: trabajos rentables, cualificados, bien remunerados y propios de nativos) y otro secundario caracterizado por trabajos de baja cualificación, salario y *status*. Trabajos inestables y propios de extranjeros que son los que soportan las fluctuaciones de los ciclos económicos, amortiguando el conflicto en el sector compuesto por trabajadores autóctonos. Piore concluye indicando que este mercado expresa una *demografía de la fuerza de trabajo* al ocupar los trabajadores inmigrantes el segmento que antes ocupaban mujeres y niños.

²¹ De todas maneras, no se nos escapa que la distribución de la Renta en España, como en Madrid, es muy desigual.

3.3. Otras novedades

A la tradicional emigración masculina en edad laboral, se han sumado categorías antes residuales como son los menores, mujeres y familias desestructuradas. También se ha incorporado el mundo de la delincuencia (caso de mafias organizadas), lo que incide sobre la violencia. El fenómeno migratorio sufre, como bien sabemos, del problema de la marginación y exclusión sociales. De hecho, de las 49.295 personas en cárceles españolas, 8.668 (17,6%) son extranjeros (no incluimos los datos de la Comunidad Autónoma de Cataluña por no disponer de ellos).

Por otra parte se observa una recuperación del nomadismo, que puede comprobarse por la llegada de personas de etnia gitana procedentes fundamentalmente del Este de Europa. Las razones de este hecho parecen explicarse por la caída de los países del *socialismo real* y de las economías que lo sustentaban, *liberando* a estos individuos de los férreos controles que tenían en sus países²².

3.4. Procesos de regularización (¿o una política asimilacionista no declarada?).

Como antes hemos argumentado, el gobierno español no se ha decidido por una política de integración de los extranjeros. En todo caso, los medios dedicados al fenómeno de extranjería (salvo iniciativas locales aisladas), se han dirigido hacia los *procesos de regularización "extraordinarios"*, *sistema de cupos* y *procesos por causas humanitarias o "de arraigo"* de los inmigrantes. De esta especie de política de inmigración parece desprenderse una intención de asimilación de extranjeros no expresada, pero que se ha enquistado en el debate sobre la inmigración. Algo que consideramos insuficiente y anacrónico con respecto a la realidad de la extranjería debido a la cantidad y diversidad (étnica, cultural y de procedencia) de los inmigrantes. Estos procesos se iniciaron en el año 1985 y continuaron en 1991, 1996, 2000 (con 200.000 personas regularizadas) y 2001 (se han pedido 322.000 solicitudes de las cuales 75.000 se han acogido a la fórmula "de arraigo").

El sistema de cupos se ha dirigido, sobre todo, a personas que ya residían en España²³. De todas maneras, este sistema es muy conser-

²² Se observan, a su vez, diferencias importantes entre la minoría étnica gitana española, asentada desde hace tiempo, frente a la nueva. De hecho, se reproduce otra forma de estratificación entre gitanos españoles y extranjeros, a los que no reconocen los primeros.

²³ El primero se produjo en el año 1993, seguido de los acaecidos en el 94, 95, 97, 98 y 99.

vador y complejo, pues se establece una pugna en torno a quién decide sobre el cupo: ¿Estado?, ¿empresarios?, ¿sindicatos?, ¿Comunidades Autónomas?. Además, este sistema se ideó para flujos migratorios cualitativamente homogéneos (caso de las migraciones producidas por los españoles en los años sesenta y setenta), que se dirigían a un sector muy concreto de la economía. El cambio en el mercado laboral y su gran diversificación imposibilita la gestión homogénea de los cupos. En el momento en el que esto se escribe, el gobierno estudia suspender el contingente de trabajadores extranjeros para el año 2002 por la falta de ofertas presentadas por los empresarios españoles. Si añadimos a este problema que el proceso de fijación del número de extranjeros precisos para el mercado laboral es muy complicado y lento²⁴, podemos apreciar las limitaciones del establecimiento de cupos que, probablemente, incrementarán su dificultad y carácter conservador.

Por último, se incluye la forma de regularización por causas humanitarias o de “arraigo”. En el caso de los cupos, se solicita la presentación de datos de trabajo, pero en lo que a estas causas se refiere, el proceso es bastante diverso. Tal figura fue puesta en marcha a través de la Comisión encargada para este asunto creada en el Foro de Inmigrantes de 1998. Derivada de tal propuesta se constituyó la figura del “Defensor del pueblo extranjero”.

En verdad, al no existir procesos formales de emigración se condena a la gran mayoría de la población extranjera a vivir en la clandestinidad y, por consiguiente, se contribuye a la marginación y a la exclusión. Éstos serían los mal denominados “extranjeros ilegales” o “irregulares”, condición a la que les destina la política de extranjería española.

En este orden de cosas, los Servicios Sociales deben afrontar problemas derivados de la extranjería (en el campo educativo, laboral, de la delincuencia y violencia, de infancia y tantos otros) sin apoyo certero del resto de herramientas que un Estado de Derecho orientado por un principio de justicia social (esto es, el Estado Social) debe poner en marcha. Por lo tanto, no sólo hablamos de unos Servicios Sociales de

²⁴ El proceso sería el siguiente: cada provincia forma una comisión ejecutiva con miembros del Ministerio del Trabajo, INEM, de la Comunidad Autónoma, sindicatos y patronal que determinarán el número de trabajadores extranjeros necesarios para su provincia. El INEM, a continuación, examina las necesidades y demandas del mercado nacional para que, más tarde, se elabore una propuesta donde se especifica el número de trabajadores por sector laboral. Tal propuesta deberá ser elevada al delegado o subdelegado del Gobierno que debe remitirla, a su vez, a Madrid. Posteriormente el gobierno aprueba un contingente y a las comisiones ejecutivas provinciales les corresponde, en este paso, distribuir sus propios cupos y elaborar sus informes. El Ejecutivo deberá aprobar el mismo no más tarde del 31 de diciembre.

“sorpresa” sino una Política Social de “sorpresa”. Algo que, como veremos a continuación, se confirma a la luz del entramado legislativo.

IV. ATENCIÓN SOCIAL A INMIGRANTES: VERTIENTE JURÍDICA DE LOS DERECHOS SOCIALES.

Si estamos hablando sobre el fenómeno social de la inmigración, más aún cuando lo abordamos desde su relación con los Servicios Sociales, debemos obligatoriamente referir los elementos normativos que definen las respuestas asistenciales para el sector de los extranjeros. A la luz de estos textos, comprobamos cómo se reproducen vacíos y huecos que obstaculizan la garantía y el disfrute de los derechos sociales (sin los cuales, en un Estado Social, no pueden asegurarse los derechos ciudadanos) de los extranjeros en España. Así, se incrementa el número y carácter de las carencias de los extranjeros, que ni siquiera podrán satisfacer los Servicios Sociales, por incapacidad y falta de apoyo legal.

Así, pues, y por orden de jerarquía normativa, partimos de la actual Ley sobre Extranjería (“Ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”). El título de esta Ley plantea dos de los requisitos a cumplir en ella: reconocimiento de los derechos de los extranjeros –entre los que se encuentran los denominados “sociales”- y la integración de los mismos (objetivo de la Ley). Comprobamos que estos elementos se relacionan directamente con lo que planteamos sobre la atención social en materia de extranjería.

La Ley 4/2000, en su artículo 14 del Capítulo I (“Derechos y libertades de los extranjeros”), establece los derechos de los extranjeros a la Seguridad Social y a los Servicios Sociales, afirmando explícitamente lo siguiente:

“1. Los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. *Los extranjeros residentes tendrán derecho a acceder a los servicios y prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles*²⁵.

3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones básicas”.

²⁵ La cursiva es nuestra.

Como se observa, parece que se reconoce el derecho y la posibilidad de acceso a los Servicios Sociales de los extranjeros. Sin embargo, con la lectura de dicho artículo, surgen algunas preguntas a las que la actual estructura normativa de Servicios Sociales no responde. ¿Cuáles son las prestaciones generales o básicas a las que se refiere la Ley?. ¿Dónde y quién las ha definido normativamente?. Desde nuestro punto de vista, la Ley 4/2000 establece peculiares *juegos de magia* al reconocer el derecho a algo que no está definido en ningún marco normativo previo. Se hace referencia a unos derechos sociales que en la actualidad se concretan en prestaciones y servicios de carácter graciable, además de dispersas en el conjunto del territorio nacional²⁶. Ello, en la práctica, supondrá que un inmigrante, en el marco de la Ley 4/2000, recibirá un tipo de prestaciones “básicas” según la localidad en la que se encuentre.

Por el contrario, hay que señalar otros derechos sociales reconocidos en la Ley 4/2000 (Derecho a la educación; artículo 9. Derecho a la atención sanitaria; artículo 12) que cuentan con un marco normativo estatal que define de forma homogénea y general las prestaciones básicas de cada uno de los Sub-sistemas de Protección Social. Pero, en nuestro caso, carecemos de una Ley Estatal donde se defina lo que podríamos denominar como prestaciones básicas del Sistema de Servicios Sociales, lo que va a favorecer, como sucede con la población autóctona, una situación de desigualdad territorial en la atención al colectivo social de inmigrantes. Así se puede afirmar que el criterio de igualdad (sin quererlo la ley) es reconocido en la medida que ubica a la población inmigrante en la misma situación de subjetividad y vulnerabilidad que la población autóctona con relación al Sistema de Servicios Sociales. Pero, además, resulta paradójico que una Ley de carácter sectorial (Ley de Extranjería) pretenda que se reconozcan unos derechos sociales referentes al Sistema de Servicios Sociales, que no se recogen en ningún tipo de Ley General.

Según nuestro punto de vista, esta Ley coloca en un importante compromiso al Sistema de Servicios Sociales, ya que desde una Ley de rango superior a las actuales Leyes Autonómicas del sector (recordémoslo, lugar en el que se definen los Servicios y prestaciones básicas), se plantean unos derechos a los que no se puede responder con la actual configuración normativa y, en consecuencia, organizacional y funcional de los diferentes Sistemas Autonómicos de Servicios Sociales. Más aún cuando, como hemos señalado, nuestro Sistema de Protección Social es graciable *de facto* y está sujeto a múltiples limitacio-

²⁶ Por supuesto, sin olvidar la compleja y heterogénea red autonómica y local que hoy existe en materia de Servicios Sociales.

nes y restricciones.

Esta compleja situación jurídica podría generar la interposición de algún tipo de recurso/reclamación, por el que se llegase a “obligar” a las Administraciones a definir con más precisión y rigor jurídico los servicios y las correspondientes prestaciones básicas del Sistema de Servicios Sociales, las cuales, en la actualidad, son definidas en el conocido como “Plan Concertado” (instrumento no jurídico) que ha sido desarrollado con el objetivo de posibilitar una Red Pública de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales. Sin duda, hay que reconocer su importante valor como instrumento operativo para la organización y funcionamiento de los actuales Servicios Sociales, sobre todo como un impulsor técnico y económico de las actuales Redes Públicas Municipales. Sin embargo, carece de valor jurídico y normativo para garantizar y estabilizar los derechos sociales propios de nuestro Sistema de Protección Social, careciendo, asimismo, de capacidad para legitimar el actual Sistema Institucional de Servicios Sociales.

En esta misma línea de indefinición de servicios y prestaciones para el colectivo de inmigrantes extranjeros, se encuentra el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Este nuevo instrumento jurídico Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, supone un paso más en la concreción de los derechos y deberes de los extranjeros, en su sección 2ª, artículos 145 y siguientes, hacen referencia a la “red pública de centros de inmigración”, los cuales, desarrollarán funciones de atención, acogida e intervención social, para ciertas situaciones específicas (solicitantes de asilo, refugiados, apátridas...). En este sentido, también hacen referencia a los inmigrantes que “se hallen en situación de vulnerabilidad o corran riesgo de exclusión social”. Esta amplia “tipología” de ciudadanos extranjeros en situación de necesidad es equiparable a las situaciones de vulnerabilidad de la población autóctona. Sin duda, nos volvemos a encontrar en la idea de crear dispositivos especializados para el colectivo de inmigrantes extranjeros, cuando nuestra propuesta se sitúa en la integración de éstos en la red de Servicios Sociales Generales.

Por otra parte, se puede afirmar, desde nuestro punto de vista, que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume competencias que no le corresponden, ya que desde dicho nivel institucional, se propone asumir la creación y desarrollo de dispositivos de atención propios de la Red de Servicios Sociales. En ningún momento se hace referencia a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales para la creación, desde dichos niveles institucionales,

de la “red pública de centros de inmigración”. En este sentido, la disposición adicional novena del Reglamento, hace una referencia genérica a la intragación social, señalando que las Administraciones competentes “desarrollen sus competencias en todas aquellas materias relacionadas con la integración social...”. Se vuelve a la imprecisión y ambigüedad en lo referente a servicios y prestaciones que recibirán los ciudadanos extranjeros.

Del mismo modo, donde también se definen los Servicios Sociales es en la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Comprobamos que en ella sólo se plantea la obligatoriedad de las Corporaciones Locales a desarrollar Servicios Sociales²⁷, sin precisarse ni detallarse en ningún momento lo que podríamos definir como “prestaciones básicas”. De esta manera se extiende al marco de las Corporaciones Locales la ambigüedad y la escasa objetivación de estos derechos sociales²⁸.

Si pasamos al marco normativo de la Comunidad de Madrid, vemos cómo la Ley actual de Servicios Sociales (Ley 11/1984, de 6 de junio), simplemente por su fecha de promulgación, se encontraba bien lejana de atender y sospechar la aparición del reciente fenómeno social de la inmigración. En aquellos momentos los extranjeros constituían un sector poblacional reducido, concentrado de forma mayoritaria en extranjeros comunitarios, en aquéllos que acudían por razones de intercambio cultural, o a ocupar puestos en empresas multinacionales o a hacer turismo.

Esta Ley, de todas maneras, se refería de forma genérica al colectivo de extranjeros, señalando algunas situaciones específicas que ya en ese momento comenzaban a atenderse desde el incipiente Sistema de Servicios Sociales. En este caso nos referimos a las situaciones de solicitante de asilo y refugio, así como los reducidos casos de apátridas que acudían a nuestro país. Ambas circunstancias constituían objeto de intervención, ya que generaban múltiples estados de necesidad en los sujetos que las padecían. No se recoge ningún otro tipo de situación que planteara la exigencia de intervención y/o mención al sector de extranjeros.

La Ley madrileña señala, en su artículo segundo (“Titulares de derechos”), lo siguiente:

“Los extranjeros, refugiados y apátridas podrán beneficiarse de

²⁷ Como puede verse en el artículo 25.2.k sobre la prestación de Servicios Sociales y de la promoción de inserción social y en el 26.1c, donde se indica la obligatoriedad de prestar Servicios Sociales en los municipios de más de 20.000 habitantes.

²⁸ Y en definitiva, se perpetúa el problema de los derechos sociales propio de la Constitución española y de todas las normas programáticas o promotoras que de ella se extraen.

los servicios sociales de acuerdo con lo dispuesto en los vigentes Tratados Internacionales, en la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado y, en su defecto, según la práctica de la justa reciprocidad, o conforme se establezca reglamentariamente para los que se encuentren en reconocido estado de necesidad”.

Parece clara la profunda ambigüedad sobre la conceptualización que sobre los derechos sociales de los extranjeros efectúa la Ley, pues, como ella misma establece, serán los correspondientes reglamentos quienes definan cómo y quiénes son los extranjeros que podrán acceder a los Servicios Sociales. Es cierto, sin embargo, que reconoce la situación de necesidad como objeto de intervención desde el Sistema de Servicios Sociales. Por lo tanto, esta Ley viene a reforzar nuestro principio de intervención, es decir, las necesidades y no la condición de extranjero. Es importante indicar que en la referida redacción de la Ley no se establece la condición de residencia como criterio para prestar los Servicios Sociales (más adelante se observará cómo se plantea dicho requisito).

Hay que señalar que la única modificación que ha tenido esta Ley hasta la fecha tiene que ver con el reconocimiento de la población extranjera como sujeto de derecho de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. En este sentido, en el año 1994 fue promulgada la Ley 7/1994 del 6 de julio, de reforma del artículo 2 de la Ley 11/1984, de 6 de junio de Servicios Sociales. Con ella se pretende extender los derechos a los que pueden acogerse los extranjeros residentes en la Comunidad de Madrid. Este artículo queda así redactado:

“Artículo 2. Titulares de Derecho.

1. Tendrán derecho a los servicios sociales regulados en la presente ley todos los residentes en el territorio de la Comunidad de Madrid, y los transeúntes, sean españoles o extranjeros, residentes en cualquier territorio de la Unión Europea, que se encuentren en evidente estado de necesidad de asistencia y protección social siempre que se cumplan los requisitos que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid determine.

2. Los extranjeros no residentes en la Unión Europea podrán beneficiarse de los servicios sociales de acuerdo con los vigentes tratados internacionales, en la reguladora del Derecho de Asilo y en la Condición de Refugiado conforme se establezca reglamentariamente para los que se encuentren en reconocido estado de necesidad”.

Se aprecia cómo la Ley queda modificada con el fin de adecuar el texto autonómico a las nuevas condiciones sociales. En concreto, que-

da planteado el criterio de residencia como exigible para recibir prestaciones del Sistema de Servicios Sociales. Ello significa que, con una lectura y aplicación estricta de la Ley, quedarán fuera de dicho Sistema de Protección Social muchos extranjeros que se encuentran “ocultos” o “invisibles” para la sociedad y sus instituciones, siendo los que más necesitan de Protección Social, especialmente prestaciones básicas: alojamiento, manutención, acompañamiento social, etc.

Hay que indicar, además, que en el Pleno celebrado el día 8 de noviembre de 1989 en la Asamblea de Madrid, fue aprobada la Proposición no de Ley 25/1989, en la que se proponía la extensión de los Servicios Sociales de titularidad de la Comunidad de Madrid a los extranjeros. Sin lugar a dudas, se trataba de una mera declaración de buenas intenciones, fruto de la presión social y, sobre todo, de la percepción de la situación por venir con relación al cada vez mayor incremento de la población extranjera en Madrid. Es probable que esta declaración tuviera como objetivo superar la contradicción presentada sobre la exigencia de solicitud del requisito de residencia. Planteándose así lo que podríamos denominar como la “universalización” de los Servicios Sociales al conjunto de extranjeros con independencia de su situación jurídico-administrativa. Esta buena declaración de intenciones, hasta la fecha, ha carecido de concreción. Han tenido que pasar más de diez años para que la Comunidad Autónoma se planteará el fenómeno social de la inmigración como objeto de actuación²⁹.

Desde la promulgación de la referida Ley de Servicios Sociales que, como todos sabemos, se encuentra en proceso de sustitución por otra normativa más acorde a los nuevos tiempos, se han desarrollado diferentes leyes y decretos legislativos en los que, en algunos casos, se deja clara la imposibilidad de acceder a prestaciones y servicios (Decreto 73/1990, de 19 de julio por el que se aprueba el Ingreso Madrileño de Integración) y en otros, por el contrario, se reconoce la posibilidad de acceso al sistema de Servicios Sociales³⁰. Probablemente, la puesta en marcha del denominado “Plan Regional para la Inmigración”

²⁹ En este caso hay que indicar que a lo largo del pasado verano (2001) fue aprobado por la Asamblea de Madrid el denominado “Plan Regional para la Inmigración (2001/2003)”, instrumento institucional en el que se definen objetivos y recursos para la atención de los inmigrantes extranjeros que se encuentran en nuestra Comunidad.

³⁰ Tal es el caso de los menores extranjeros, que en virtud de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, “De garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid”, se establece el reconocimiento de los derechos de los menores recogidos en la Constitución y en la Convención sobre del niño. En este sentido, se reconoce el derecho de acceso a los servicios de atención a la infancia sin discriminación alguna. Incluso se hace mención expresa (art. 26) a este sector; “los menores extranjeros que se encuentren en la Comunidad de Madrid, deberán recibir ayudas públicas siempre que lo requieran como fomento de su integración social, lingüística, cultural...”.

suponga la modificación en la práctica de diversas normativas que limitan el acceso de los extranjeros a ciertas prestaciones del Sistema de Servicios Sociales.

Así, pues, el fenómeno de la extranjería ha descubierto el modelo de intervención que hemos denominado por “sorpresa”, es decir, la actuación que se desarrolla después de producidos los acontecimientos y, por lo tanto, la improvisación y urgencia subsiguientes en los recursos y medidas a aplicar en cada caso, ya que como se ha observado, ha tenido que pasar cierto tiempo para diseñar estrategias de actuación enmarcadas en planes más globales e interrelacionados con el resto de Sistemas de Protección Social. Los límites y deficiencias del sistema de Bienestar Social y de la política social española han quedado desvelados.

Los Servicios Sociales, diseñados para una población estándar, que ni siquiera garantiza por ley su diseño en lo que al nivel secundario se refiere, reciben una “lluvia” de demandas no satisfechas por la política social española. Ni fueron creados para solventar tales problemas ni es ese su cometido.

V. EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES ESPAÑOL COMO SISTEMA “ESTÁNDAR”

Hemos dicho que nuestro sistema de Servicios Sociales expresa una serie de defectos y dificultades consustanciales a su formación y diseño. A pesar de la voluntad de creación de unos Servicios Sociales modernos acaecida, sobre todo, en la década de los años ochenta, los hartamente repetidos problemas de competencias entre la Administración Central y la Autonómica, la diversidad regional, así como la diferente sensibilidad municipal, han impedido la consolidación de unos Servicios Sociales para todos, en igualdad de condiciones y que, en verdad, pudiesen cumplir con efectividad sus cometidos.

La doctrina indica que, si bien el nivel primario de los Servicios Sociales fue relativamente garantizado (recordemos las objeciones que Demetrio Casado –2001– ha hecho a esta afirmación) no ha ocurrido lo mismo con el nivel secundario o el especializado que, además, ha ido dirigiéndose cada vez más hacia la iniciativa privada y social, con lo que esto supone de incremento de su vulnerabilidad, al depender, en gran medida, de subvenciones y convenios que se establezcan en cada momento.

Esto ha llevado a que las críticas sobre nuestro *sistema*³¹ de Servicios Sociales sean especialmente duras: sistema puramente benéfico,

enmascarador de desigualdades, generador a su vez de nuevas desigualdades, etc.

Así, pues, si los Servicios Sociales, como actividades técnicas de alcance estructural moderado, han tenido importantes dificultades para afrontar sus retos de manera procedente, ¿qué cabe esperar de los mismos, diseñados para una población española relativamente homogénea culturalmente? Si las demandas diferenciales de los españoles eran complejas, ahora se les suman las de los extranjeros que, inevitablemente, recorren todo el entramado sectorial de los Servicios Sociales, demandando soluciones en familia, infancia, juventud, condición sexual, delincuencia y reclusión, etc. Por este motivo, el Sistema de Servicios Sociales (principalmente en las grandes ciudades y en las zonas agrícolas en las que se ha producido una gran afluencia de población extranjera), se encuentra sometido a un proceso de tensiones internas (redefinición de estructuras organizativas y funcionales) y externas (incremento de la demanda). Ello favorece que sea aún más ostensible y manifiesta su vulnerabilidad³².

La respuesta que hoy procura el Sistema de Servicios Sociales a la población extranjera es el resultado de un proceso dinámico de cambio en sus perfiles y necesidades, así como de la progresiva adaptación de la red a esta nueva situación. En un principio, el Sistema de Servicios Sociales comenzó atendiendo principalmente a la población extranjera a través de la Red de atención a Personas Sin Hogar: Albergues, Centros de Acogida, Comedores, etc.³³ También es cierto que en las localidades en las que se produjo un cierto asentamiento de colectivos que obligó a sus autoridades a desarrollar actuaciones específicas desde la red básica (Bohadilla del Monte, Distrito de Fuencarral), pero por su

³¹ Cabría preguntarse si los Servicios Sociales en España pueden responder a la idea de *Sistema*, pues no pudo establecerse jamás un campo normativo que garantizase la creación de una red homogénea de Servicios Sociales en sus dos niveles para todo el Estado. Más aún si entendemos que dicha red debería garantizar el disfrute de los derechos sociales y ciudadanos que los Servicios Sociales, como derecho subjetivo que son, deberían coadyuvar.

³² En otras palabras: "atendemos a los más vulnerables, desde el Sistema de Protección Social más vulnerable". Hay que reconocer, a pesar de todo, que la flexibilidad y agilidad del Sistema, así como la voluntad y cualificación de sus técnicos, está favoreciendo una adecuación del mismo para procurar respuestas a los nuevos colectivos y sus necesidades a pesar de que se mantienen muchos déficits y limitaciones, tanto en recursos humanos como en medios técnicos y materiales.

³³ Resulta interesante observar los datos que reflejan las memorias de los Centros de la Red de Personas sin Hogar. Por ejemplo, en el Albergue de San Martín de Porres en 1991, de la población atendida el 38% eran extranjeros y el 31% en 1992. Del mismo modo, el Centro Municipal de Acogida San Isidro reflejaba en esos mismos años unos porcentajes del 17% y el 16% respectivamente. El conjunto de la Red se ha situado siempre en un porcentaje superior al 25% de extranjeros en relación con la totalidad de usuarios de los distintos Centros.

localización y su valor cuantitativo apenas tuvo reflejo en el conjunto de la Red de Servicios Sociales. Del mismo modo, no podemos olvidar la reducida red de centros de atención a la población solicitante de asilo y refugio (CEAR-Centro de Atención a Refugiados), cuya dependencia institucional ha correspondido siempre a la Administración Central y a la propia Cruz Roja, como entidad social independiente encargada de la atención de las personas extranjeras perseguidas por razones de religión, cultura, política, etc.

En la década de los años ochenta y principios de los noventa, los extranjeros mostraban un perfil diferente al actual. Se trataba de personas que estaban de paso hacia otros países (por ejemplo, los polacos con destino a Canadá o EEUU); o bien planteaban su estancia en nuestro país de forma transitoria en vistas a un retorno a su lugar de origen con la mayor cantidad de ingresos económicos en el menor tiempo posible. Eran, casi en su totalidad, adultos, hombres (más estos primeros) y mujeres sin ningún tipo de carga familiar en el país de origen. La familia quedaba en su país con otros familiares. Esta situación de independencia familiar permitía una mayor autonomía para poder acceder al mercado de trabajo y, a su vez, una mayor facilidad de movimientos en el país o países a los que emigraban. Por consiguiente, su contacto con la red de Servicios Sociales Generales era muy escasa. Bien por desconocimiento de la misma o bien porque sus necesidades básicas eran cubiertas de forma autónoma por los propios interesados o bien, por los recursos señalados con anterioridad (comedores, albergues, etc.).

Desde mediados de los años noventa se comienza a producir una afluencia mucho mayor de extranjeros acompañada de un cambio en el perfil de esta población que había modificado su actitud con relación a su permanencia en el país receptor. Ahora se plantea su estabilización en el país de llegada, dejando (u olvidando) para más tarde el retorno a su origen. Por lo tanto, las demandas de asentamiento e integración van a ir apareciendo en lo que denominaríamos como el “imaginario de la inmigración extranjera”. Ello supondrá que muchos extranjeros comiencen a acudir a los Servicios Sociales Generales demandando prestaciones cuyo objetivo, más o menos explícito, es la integración y normalización en nuestra sociedad (ayudas de libros para menores, ayudas de comedor en colegios, ayudas para alquiler de vivienda, etc.). Los extranjeros que vinieron a nuestro país en los primeros años de la década de los noventa comenzaron a reagrupar la familia, ya que su situación personal se estabilizaba. Así, pues, los miembros familiares que estaban en los países de origen comenzaron a reencontrarse en el nuevo país. Al mismo tiempo, se produce una emigración con el conjunto de la unidad familiar.

El resultado de esta nueva situación es evidente, comenzando a producirse un progresivo incremento de extranjeros en la Red de Servicios Sociales Generales³⁴. Ello, a su vez, está obligando a las distintas instituciones y administraciones a poner en marcha Planes y Programas específicos de atención a la población extranjera. En definitiva, se ha tomado “conciencia político-institucional” ante el fenómeno social de la inmigración extranjera. De esta forma, será posible superar el modelo de “sorpresa” y pasar al modelo de “planificación estratégica”, el cual permitirá definir y movilizar más recursos y nuevas estrategias de actuación.

No podemos finalizar este apartado sin hacer una especial referencia a las ONGs centradas en la atención a inmigrantes. Su papel ha sido muy importante en su doble vertiente. En primer lugar, como organizaciones prestadoras de servicios ante la ausencia de la iniciativa pública-institucional. En este sentido, en los últimos seis años hemos asistido a la creación de múltiples experiencias asistenciales, regidas por las Organizaciones Solidarias que han prestado servicios básicos y sobre todo, programas de apoyo a la integración (clases de idiomas, apoyo en las gestiones de regularización, etc.). En segundo lugar, hay que reconocer a las ONGs el papel que desempeñan como agentes de sensibilización social y sobre todo, de reivindicación y de protesta ante las diferentes situaciones de desigualdad e injusticia que se producen con la población extranjera³⁵.

Cabe indicar que el crecimiento del movimiento de ONGs ha estado unido al propio crecimiento y desarrollo de la población extranjera en nuestro país. En la actualidad se puede afirmar que se cuenta con una Organización Solidaria según zona geográfica de origen de la población extranjera e incluso país. Sin olvidar, por supuesto, otras muchas organizaciones con un sentido más generalista y de un mayor capital social e histórico (Médicos del Mundo, Cruz Roja, Asociación Solidaridad Trabajadores Inmigrantes-ASTI), las cuales han desempeñado un importantísimo papel a la hora de configurar el actual Sistema

³⁴ A modo de ejemplo podemos tomar los datos de la ciudad de Madrid. En los Servicios Sociales Generales de esta ciudad a lo largo de 1999 han pasado 3.576 extranjeros. En el año 2000 la cifra casi se ha duplicado, atendiendo a unas 6.475 personas extranjeras (Memoria de los Servicios Sociales Municipales 2000).

³⁵ Otros debates a plantear en referencia al tercer sector, sobre los que aquí no tenemos espacio, se encontrarían en el fomento de la inhibición de la iniciativa pública; la creación de un mercado asistencial con profesionales en precario (cuando no un *mercado negro* de mano de obra); la dispersión, heterogeneidad y solapamiento del tercer sector y, lo que es más importante, la sedimentación de un substrato cultural sobre el que se construye su discurso y forma de intervención, lo que puede suponer, como decimos, una forma de acción benéfica o filantrópica en vez de una política decidida en la defensa de los derechos de los más débiles. Sobre este asunto tratan Santanera y Gallo (1999).

de Servicios Sociales, entendido éste como la estructura de Protección Social formada por la iniciativa pública y social. En este caso, aún no ha entrado el tercer agente: el mercado.

El resultado hoy es la asunción por parte del subsistema de protección social que denominamos como Servicios Sociales, de los diferentes retos, internos y externos, que han supuesto para éstos el importante crecimiento de población inmigrante en nuestro país.

Sin embargo, conviene recordar que el éxito de la integración no es responsabilidad única de dicho sistema de protección, por el contrario, constituye una tarea a compartir y a desarrollar por el conjunto de lo que definimos como *Sistema de Bienestar*. Es decir, resulta imprescindible la participación de los otros sistemas: Sanidad, Educación, Empleo, etc. con los Servicios Sociales para que éstos puedan jugar su papel específico, es decir, desde la respuesta ante las necesidades sociales. Incluso podríamos entender que los Servicios Sociales asumiesen un papel como sistema *mediador* (Sarasa, 1993), entre los diferentes Sistemas de Protección Social para favorecer y acompañar los procesos individuales de integración de la población extranjera. Así se podrían suprimir ciertas barreras culturales y se posibilitaría la incorporación en las diferentes redes de protección social a la población en general. Es decir, evitar en la medida de lo posible la reproducción de procesos de exclusión.

VI. CONCLUSIONES

Visto lo anterior, caben las siguientes conclusiones:

1. La afluencia de extranjeros en España ha puesto de manifiesto las contradicciones y debilidades del Sistema de Bienestar Social y a su vez, del propio subsistema de Servicios Sociales.
2. El Sistema de Bienestar *precipita* hacia los Servicios Sociales con requerimientos de intervención que no le son propios (desde lo que entendemos como objeto material del mismo, es decir las necesidades sociales). Ello favorece la indefinición de nuestro subsistema de Protección Social y sobre todo, incrementa su grado de frustración, ya que no es capaz de responder a muchos de los requerimientos “no adecuados” hechos por el resto de Sistemas de Protección Social. Se busca que legitime su papel como sistema de actuación residual, es decir, que actúe sobre lo que nadie quiere.
3. Así, pues, se corre el riesgo de que el principio orientador de intervención de los Servicios Sociales –las necesidades– pueda reem-

plazarse por una condición en concreto -extranjería- lo que supondría una alteración del objeto material de los Servicios Sociales con el riesgo añadido de estigmatización y trato desigual a los usuarios. Los Servicios Sociales no solventan la condición de extranjería -lo que sería un absurdo- sino necesidades (sean éstas de extranjeros o no). Por este motivo, parece más oportuno no generar respuestas asistenciales en forma de dispositivos específicos en la lógica de la "extranjería" como problema. Por el contrario, resultará más adecuado comenzar por reforzar la red general de Servicios Sociales para que ésta, desde la lógica de las "necesidades" desarrolle sus capacidades y potencialidades de intervención.

4. Estos problemas descubren que no sólo los Servicios Sociales, sino la Política Social, se dilucida como una política de "sorpresa" y "emergencia" ante situaciones no previstas. De esta forma, un sistema de Servicios Sociales, no concluido y con fallas, dirigido hacia una población más o menos homogénea culturalmente, tiene que adaptarse a las necesidades de una población que tiende hacia una mayor heterogeneidad cultural. Pero esa adaptación queda imposibilitada cuando el Sistema *madre*, el de Bienestar Social, es el primero que no cumple sus objetivos y *delega* sus funciones en uno de sus subsistemas, el que además es más débil y vulnerable, recibiendo así las demandas más diferenciales.
5. Por otra parte, el marco conceptual se convierte en una especie de laguna de confusión y fuente de prejuicios, lo que incrementa los problemas a la hora de poder elaborar y definir políticas de integración ajustadas y, por otra parte, genera corrientes de opinión basadas en falsedades y verdades a medias.
6. En al ámbito jurídico se observa cómo la Ley sigue caminando tras los hechos, pero no pretende adaptarse a ellos, pues deja en suspenso la satisfacción de los derechos sociales, *infraestructura* del Bienestar Social. Como sucede con la población autóctona, el marco normativo actual no garantiza los derechos sociales, referidos al Sistema de Servicios Sociales, a la población inmigrante extranjera.
7. Así, pues, urge un cambio de orientación a varias alturas para que los Servicios Sociales puedan afrontar sus cometidos. En primer lugar debería consolidarse el Sistema de Servicios Sociales en sus dos niveles (más aún el secundario, y si fuese posible mediante ley y garantía pública del mismo, cosa harto difícil). Debería crecer, asimismo, el compromiso del resto de subsistemas de Bienestar Social y sobre todo, la necesaria *coordinación* entre ellos, cosa que hasta la fecha se ha mostrado imposible.

8. A su vez, sería menester implantar, de una vez por todas, un discurso de derechos más que de graciabilidades y punición. Realmente, hasta que no se logren tales objetivos, será difícil plantear uno u otro modelo de integración, quedando aplazados los mismos hasta que la política de extranjería sea algo más que una política policial y de suministro de mano de obra barata. No se han afrontado los modelos de integración hasta la fecha salvo las iniciativas dispersas de colectivos y asociaciones particulares, con lo que las propuestas no irán más allá de la mera asimilación. Además queda por revisar el papel de la Universidad y sus diseños curriculares, ya que será difícil plantear Servicios Sociales cuando los actuales y futuros profesionales no han sido preparados con las herramientas necesarias para trabajar con grupos tan heterogéneos (por ejemplo, lingüísticamente) como son los que componen el cuerpo de extranjeros en España.

De esta manera, podremos seguir creyendo, quizás un poco ilusoriamente, en la posibilidad de una sociedad más integradora que excluyente, una ciudadanía que se autodefinen por el ejercicio de sus derechos y deberes y no por el consumo, atomización y planicie cultural (germen de miedos y prejuicios), una política social más acorde con los principios igualitarios y unos Servicios Sociales más como garantía de tales derechos que como mera acción benéfica o de *urgencia* del Sistema general.

BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE MADRID. Área de Servicios Sociales (2000): *Memoria de los Servicios Sociales Municipales*. Madrid.
- BLANCO, C. (2000): *Las migraciones contemporáneas*. Alianza Editorial, Madrid.
- BOURDIEU, P. (1999): *Contrafuegos* (trad. Joaquín Jordá). Anagrama, Barcelona.
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. (2001): *Manual de Servicios Sociales*. CCS, Madrid.
- CIS <http://www.cis.es> (el CIS publica periódicamente encuestas relacionadas con las actitudes hacia la inmigración).
- COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Servicios Sociales (2001): *Plan Regional para inmigración 2001/2003*. Madrid.
- INE <http://www.ine.es> (los informes del INE sobre migraciones son anuales, así como las encuestas de migraciones).

- LAVIÉ, A.H.(2001): Retos de la Inmigración en España. Reflexiones, sugerencias, sensibilidades. Biblioteca de Estudios Sociales y Económicos, Diputación de Cádiz. Cádiz.
- SANTANERA, F. y GALLO, A.M. (1999): *Volontariato. Trent'anni di esperienze: della solidarietà ai diritti*. Utet Libreria, Torino.
- SARASA URDIOLA, S. (1993): *El servicio de lo social*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- SARTORI, G. (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa), Taurus, Madrid.
- STEINBERG, S. (1981): *The ethnic myth: race, ethnicity and class in America*. Beacon Press, Boston.