

Este Instituto de Estudios sobre Migraciones ha explorado en un estudio anterior las estrategias utilizadas por los inmigrantes para irse instalando en nuestra sociedad<sup>1</sup>. Pero evidentemente no operan en el vacío esas sus estrategias. Ellas son como son porque se han encontrado a un país, el nuestro, que es como es. Al fin y al cabo todo grupo que adopta una estrategia va reajustando sus tácticas para conseguir lo que quiere, conforme a las circunstancias del terreno con que se encuentra y conforme al modo como ve ese terreno y circunstancias desde su particular perspectiva.

Este lado de la cuestión, o sea, las circunstancias de nuestro entorno social entre las que deben abrirse camino los inmigrantes, así como la visión que ellos tienen de esas circunstancias, es lo que este estudio quiere explorar. O más bien empezar a explorar. Porque siendo aquel entorno tan complejo y estando hecha tan a trozos la visión que de él tienen los inmigrantes, es imposible entrar de una vez en todos sus aspectos.

Indaga pues solamente este estudio qué es y qué representa para los inmigrantes, en el entorno social que encuentran a su venida, la red de servicios o prestaciones o garantías constituida por las instituciones de nuestro “Estado de Bienestar”: en qué medida esta red responde a sus expectativas, cómo la usan, cómo la ven, cómo funciona para con ellos; hasta qué punto contribuye a facilitar o humanizar sus trabajosos encaminamientos; si contribuye a que se enraícen e integren en nuestra sociedad.

Indicio de la importancia humana que tienen estas cuestiones es, por ejemplo, el constante seguimiento que las ONG’s y los medios de comunicación han venido haciendo de las posibilidades de acceso de los inmigrantes a nuestros servicios de salud. O también el seguimiento por los mismos del modo como nuestros centros escolares tratan a los hijos de inmigrantes. Ambos temas han saltado a la prensa repetidas veces y no han dejado de influir en los recientes debates sobre la legislación de extranjería.

Pero aquí nos importa subrayar que esta importancia, si es desde luego muy relevante desde el punto de vista humanitario (o como reflejo del reconocimiento por nuestra

---

<sup>1</sup> Aparicio, R., Tornos, A.: *Estrategias y Dificultades Características en la Integración Social de los Distintos Colectivos de Inmigrantes*. Imsero, Madrid, 2.001.

sociedad de los *derechos humanos* de los inmigrantes), no es menos relevante desde otro punto de vista político, el que se refiere al mantenimiento de las bases democráticas de nuestra actual estructura de convivencia. Habremos de referirnos más detenidamente a ello.

A medida que progresábamos en la investigación de todas esas cuestiones hemos ido también concretando *el lugar* y *el peso* que los inmigrantes han ido atribuyendo, en sus estrategias de supervivencia, a lo relacionado con nuestro Estado de Bienestar. *El lugar*, junto a sus otras opiniones sobre lo que se iban a encontrar en España y lo que se han ido encontrando (modo de ser de la gente, oportunidades de trabajo, precios y salarios, calidad de vida, hasta clima, vivienda, etc.). *El peso*, o sea la importancia relativa que iban atribuyendo a lo que podía significarles la aportación de nuestras instituciones del "bienestar" en comparación con lo que otros factores podrían afectarles.

Por supuesto que la indagación de estas cuestiones nos interesa mucho más a nosotros que a ellos. Ellos actúan en función de lo que piensan sobre nosotros sin pararse a considerar expresamente cómo es eso que piensan y por qué piensan así. Pero en nuestros debates sobre las políticas migratorias y los inmigrantes, cuando discutimos sobre los derechos que nuestros marcos legales reconocen a éstos, sobre los organismos que les atienden y sobre las asignaciones presupuestarias que se consignan en su beneficio, nosotros sí necesitamos saber qué uso hacen y qué uso quieren hacer de lo que nuestro sector público pone a su disposición; qué peso tiene, en la tarea de integrarles, lo que nuestras instituciones públicas les están aportando; cómo repercutiría todo ello a la larga sobre la clase de sociedad democrática en que desearíamos vivir.

Éstas son las principales razones que recomiendan explorar el tema. De analizarlas se ocupará con algún detenimiento la primera parte del estudio. Después una segunda parte describirá el itinerario que en nuestras pesquisas hemos seguido, con lo cual podrán situarse en su contexto propio las conclusiones a las que esas pesquisas conducen. La tercera parte resumirá la información obtenida. Y la última procurará desentrañar las consecuencias que se seguirían de todo lo anterior.

**PARTE I**

**LAS INSTITUCIONES DEL BIENESTAR  
Y LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES**

Puede indagarse lo que los inmigrantes esperan y obtienen de nuestro Estado de Bienestar por motivos humanitarios, con la intención de constatar hasta qué punto nuestra legislación y nuestras instituciones están respetando los derechos humanos de aquellos. Pero más allá de eso puede aspirarse a saber en qué medida las bases políticas de nuestra convivencia resultan ponerse a prueba en el acceso de los inmigrantes a las instituciones de nuestro Estado de Bienestar.

Hasta este nivel ha querido penetrar el presente estudio y ello demanda alguna mayor explicación, a fin de que se perciba desde perspectivas adecuadas lo que él pretendería aportar. En suma: no sólo información adicional para la acostumbrada discusión sobre los derechos humanos de los inmigrantes, sino nuevas ideas para pensar políticamente sobre su integración.

Esta explicación de perspectivas es lo que a continuación se procura, tratando en un primer capítulo sobre lo que significa el funcionamiento del estado de bienestar para la cohesión, integración y calidad de vida de las actuales democracias occidentales. Con ello daría cuenta de por qué puede pretenderse que aquel funcionamiento, en nuestra sociedades, pone a prueba las bases políticas de la convivencia deseable.

El segundo capítulo se demora en examinar cómo y en qué sentido debe esto aplicarse específicamente, en la actual coyuntura migratoria, a lo que sucede con los inmigrantes. Y en explicar que, si esto es así, entonces la implicación de nuestras instituciones del bienestar en la integración de los inmigrantes sería una cuestión "ser o no ser" para nuestra modernidad democrática.

## **Capítulo 1**

### **Estado de bienestar y estilos de democracia.**

Es sabido que el uso y significado de la expresión “estado de bienestar” (welfare state) tomó forma en Inglaterra a principios de los años 40 y que, instaurado allí ese "welfare state" en la inmediata postguerra por obra del gobierno laborista, alcanzó en seguida un prestigio y una difusión mundial casi explosivos. También estaría prácticamente todo el mundo de acuerdo con la idea de que el término, al difundirse, no ha roto nunca del todo con esos sus orígenes, desde los cuales arrastraría una cierta ambigüedad lingüística y política. Porque por una parte la palabra "welfare" puede entenderse en inglés de formas bastante distintas no fácilmente expresables al traducirse a lenguas de ascendencia latina - por mucho que los iniciados en las ciencias sociales sepan a qué atenerse en cuanto a ellas. Pero por otra parte, y sobre todo, porque su transposición de unos a otros contextos ideológicos y sociales la hace variar de significado.

Esto aconseja tratar, al comenzar este estudio, de lo que en general puede significar el "estado de bienestar" y de los contenidos concretos que particularmente en España se le atribuyen, en orden a precisar por qué podríamos decir, como diremos, que su funcionamiento pone a prueba, entre nosotros, las bases democráticas de nuestra convivencia.

Trataremos pues en primer lugar del contexto en que tomó forma la idea del estado de bienestar, porque de ese contexto se deriva lo más nuclear de lo significado por el nombre. Pertenece sin duda a él la problemática social entonces vivida en Inglaterra, pero también las alternativas frente a las cuales él se concibió y las formas como fue interpretado. En un segundo apartado nos fijaremos en los factores que generalmente han impulsado el desarrollo del estado de bienestar y han condicionado su puesta en práctica, para acercarnos a una mejor comprensión de lo que él ha llegado a significar en el entorno de hoy. Y un tercero y último apartado tratará particularmente de cómo se ha ido desarrollando en España lo perteneciente a nuestras instituciones del bienestar. Solamente contando con todo ello podemos evaluar lo que representa el funcionamiento de dichas instituciones para la salud democrática de la convivencia española.

## 1. El contexto que dió su significado al "Estado de Bienestar".

Suele relacionarse el lanzamiento de la idea del Estado de Bienestar con el informe sobre el estado de la seguridad social inglesa, encargado durante la guerra del 39 a un comité presidido por W. Beveridge. Este último habría elaborado el informe muy personalmente y ocurrió que al publicarse éste en 1942, con el seco título de “*Seguridad Social y Servicios Afines*”, tuvo una enorme resonancia tanto dentro como fuera de Inglaterra. Dentro fue un boom de ventas totalmente desacostumbrado para documentos similares, pero fuera resultó que también en Estados Unidos se produjo ese boom de ventas y que en la misma Alemania de Hitler el gobierno hubo de preocuparse de que, o no se difundiera el informe, o se desprestigiaran su propósito y contenido<sup>2</sup>.

Esto ocurrido en Alemania y Estados Unidos ilustra bastante el por qué del prestigio que alcanzó de golpe la idea del Estado de Bienestar y que dura hasta hoy. Para decirlo brevemente lo que ocurrió es que Beveridge, muy conscientemente, había enmarcado sus propuestas en una retórica patriótico-bélica muy apropiada para el momento de plena guerra mundial en que las lanzó. Con arreglo a esa retórica propuso él sus ideas como la forma concreta de llevar a la práctica en Inglaterra el ideal de sociedad y de convivencia por el que su país, a costa de enormes sufrimientos, se enfrentaba con el nacional-socialismo de Hitler. Sin esa puesta en práctica la guerra resultaría injustificada y todos los sufrimientos estériles.

La reacción de los alemanes y los americanos a la publicación del informe indica que esa retórica se había tomado en serio. Y la misma reacción entre los ingleses enlazó con la idea de que la guerra no podía estar haciéndose en vano y debía abrir paso a una situación nueva en que su país mostrara cómo la victoria sobre los fascismos podía hacerse realidad en la paz y no solamente en el campo de batalla.

---

<sup>2</sup> Ver N. Timmins “*Los Cinco Gigantes. Una Biografía del Estado de Bienestar*” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid,2.,000) pag.39 – 41.

Este conjunto de circunstancias contribuyó decisivamente a que las propuestas de la comisión presidida por Beveridge no se tomaran simplemente como un conjunto de recomendaciones técnicas para mejorar el desorden de la seguridad social inglesa, tal como en principio había pretendido el gobierno de Churchill que lo puso en marcha. En vez de eso y contra esfuerzos posteriores del mismo gobierno para evitar que la nombrada comisión interfiriera con las decisiones políticas, el informe se tomó como una especie de manifiesto anunciador de un nuevo estilo de sociedad. Retrata bastante la nada modesta personalidad de Beveridge el que él mismo dijera cuando lo publicó: *“De ahora en adelante Beveridge no es el nombre de una persona; es el nombre de un estilo de vida; y no sólo para Gran Bretaña, sino para todo el mundo civilizado”*<sup>3</sup>. Pero parece que los hechos han corroborado aquella pretensión tan desmedida.

Al contexto de guerra que dió sentido a las propuestas del informe Beveridge pertenece también el ambiente de confrontación ideológica fascismos/democracias entonces vivido. La gran legitimación exhibida por el estado nacional-socialista había sido su eficacia para sacar a Alemania de la gran crisis económica del año 1919, eliminar el desempleo y elevar el nivel de vida de los sectores populares alemanes. El fascismo italiano podía reivindicar como suyos unos avances parecidos de la sociedad italiana, muy teatralmente orquestados. Si una victoria militar de los aliados había de merecer considerarse como civilmente legítima y necesaria debía encarnar, frente al modelo político de ambos países, otro en que se exhibiera capacidad para luchar igual o mejor, sin traicionar a los principios democráticos, contra la penuria vergonzosa de las clases trabajadoras que subsistía en Inglaterra y contra la indefensión de aquellas ante la enfermedad y ante las oscilaciones de la oferta de trabajo .

Rodríguez Cabrero ha dicho que las alternativas para ello concebidas se han reducido en la práctica a 3: la del "estado social", la del "estado socialista" y la del "estado de bienestar"<sup>4</sup>. Precisamente el constituir "estados sociales" era la gran legitimación que se atribuían los fascismos para su legitimación y la vía soviética del estado socialista se veía como flagrantemente antidemocrática. Ello marcaba el espacio en que necesitaría situarse un

---

<sup>3</sup> Ibid. pag. 61.

modelo político diferente: ni deslegitimación de la propiedad (estado socialista), ni deslegitimación de la libertad (“estado social” de los fascismos). El problema estaba en concebir y presentar como plausible un sistema político en que la libertad no se volviera contra los débiles a la hora de rentabilizar las aportaciones visibles o invisibles de toda la ciudadanía a la riqueza del respectivo país.

No parece que el solventar este problema fuera precisamente la intención primera de Beveridge al preparar el famoso informe que dio origen a la cosa. El inicialmente quería, desde luego, proponer un conjunto de medidas técnicas para poner orden en los seguros sociales ingleses, que era lo que se había encargado a la comisión por él presidida. Por otra parte es también cierto que desde tiempo atrás las preocupaciones sociales pesaban mucho en su ideario político. El que su informe, sin embargo, se presentara y recibiera como diseño de un modelo nuevo de sociedad (no sólo como simple propuesta de reorganización de los seguros sociales), se debió más a la coyuntura de guerra en medio de la que nació, conforme a lo anteriormente indicado.

Pero aun así es cierto que las principales medidas técnicas concebidas por Beveridge llevaban de suyo a ese modelo nuevo de sociedad que quiso erigirse como ideal democrático plausible y deseable frente al de los estados socialistas y al de los “estados sociales” del fascismo. Y ellas últimamente se concentraban en dos: la extensión de una igual cobertura de los seguros sociales a toda la sociedad, independientemente del nivel de ingresos de los potenciales beneficiarios, y la obligatoriedad de asumirse por todos los miembros económicamente activos de la sociedad los gastos generados por esa cobertura.

Esas medidas llevaban a un modelo nuevo de sociedad, porque ella ahora se vería comprometida como un todo, política, jurídica y económicamente, a enfrentarse con las causas mayores de la “desocialización” de los sectores sociales más débiles, y eso sin desorganizar la propiedad ni minar las posibilidades de libertad. Y el modelo se presentaba como justo, realizable e innovador. Justo, porque redistribuía los beneficios más esenciales de la pertenencia a la sociedad entre todos los que contribuían a su funcionamiento.

---

<sup>4</sup> Ver su trabajo *"Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología"*, en G. Rodríguez Cabrero (ed.) *"Estado, Privatización y Bienestar"* (Icaria, Barcelona, 1991), pag. 9-46; referencia, pag. 25.

Realizable, porque contaba con la capacidad que se atribuye a los organismos del estado para hacer eficiente esa redistribución. Innovador, porque permitiría combatir sistemáticamente la degradación irreversible hacia espacios de miseria de los ciudadanos afectados por infortunios coyunturales (desempleo, enfermedad, carencias educativas...). Crearía por eso un nuevo estilo de "sociedad social" (valga la redundancia) libre de estatismos antidemocráticos. Y así es como vino a comprenderse el nombre de "Estado de Bienestar" y se comprende predominantemente hasta hoy.

Pero desde un principio afectó al nombre la ambigüedad que ha venido teniendo y que especialmente se ha puesto de manifiesto desde que viene hablándose de "la crisis del Estado de Bienestar". Porque ya efectivamente desde los momentos iniciales de su implantación en Inglaterra se marcaban tres maneras diferentes de entender sus propósitos y alcances, que son en el fondo las que han estado detrás de aquella crisis tan comentada y discutida. Según la que entre ellas puede considerarse minimalista el "estado de Bienestar" sería simplemente el modo de organizarse de un estado que asume sus responsabilidades en las políticas sociales, en orden a que toda la población, dentro de lo normalmente posible, *pueda* tener acceso a un nivel de seguridad satisfactorio. Según la segunda, un estado no es estado de bienestar simplemente con eso; debe además asegurar *directamente* a los ciudadanos, *mediante instituciones públicas*, contra las contingencias que podrían frustrarles en el acceso a un cierto nivel de prosperidad. Según la tercera no bastaría con esto segundo; un Estado de Bienestar debería además generar aquella redistribución de la renta que en los distintos países se necesitaría para que todos sus ciudadanos tuvieran acceso a una calidad de vida aproximadamente similar.

No hace falta observar aquí que esta última interpretación, así como unánimemente se da por no llevada a la práctica en país alguno - ni siquiera en Suecia, a la que se considera como el prototipo del Estado de Bienestar -, así a pesar de todo sigue estando en el transfondo de las representaciones imaginarias del Estado de Bienestar que alimentan en muchos sectores el pesimismo respecto de dicho estado. En cuanto a la interpretación minimalista, la de que es Estado de Bienestar todo aquel que se responsabiliza en alguna forma de políticas sociales conducentes a crear para todos *posibilidades* de bienestar mediante regulación del acceso a la educación, al empleo, a los servicios de salud y a determinados seguros

sociales, ella por su parte no reconoce que haya habido crisis en el Estado de Bienestar, sino simplemente unas transformaciones de funcionamiento gracias a las cuales ha podido readaptarse a la actual situación económica.

Es la segunda de las interpretaciones, la que demanda del Estado de Bienestar garantías y no sólo posibilidades, acción *directa* (o pública) y no sólo promoción y coordinación de las políticas, la que lleva a considerar que la evolución de los hechos ha puesto en crisis al Estado de Bienestar y la que inspira muchas de las valoraciones negativas que actualmente se hacen a propósito de su funcionamiento. Nos importa recordarlo, porque habremos de tenerlo en cuenta a la hora de valorar posteriormente lo que aportan para la integración de los inmigrantes las instituciones de nuestro Estado de Bienestar.

En resumen: lo nuclear en el significado del Estado de Bienestar tomó forma en la Europa de los años 40. Se relacionaba con un estilo de sociedad en que el Estado se legitimaría asumiendo democráticamente las responsabilidades de una política social capaz de hacer posible a todos sus ciudadanos el liberarse de las amenazas de la pobreza, la enfermedad, la ignorancia y el desempleo. Desde el principio se entendió de maneras distintas por quienes lo promovieron o lo votaron, limitándose los unos a apoyar la responsabilización del Estado en el logro de esos fines, mientras otros además entendían que esa responsabilización tenía que ejercerla mediante instituciones propias o públicas que garantizaran el logro de lo pretendido y otros, por su parte, consideraban además que ello necesitaba realizarse mediante una redistribución igualitaria de las rentas de todos los ciudadanos.

## 2. Los factores que han impulsado y condicionado las realizaciones del Estado de Bienestar:

No duró mucho el contexto de guerra y postguerra gracias al cual las propuestas de Beveridge y la legislación laborista subsiguiente habían llegado a significar de hecho toda una nueva concepción del estado. Abstractamente vistas las cosas pudo haber sucedido que, desaparecido aquel contexto y vaciada de significado la retórica bélica que les dio su

prestigio mítico, volvieron a entenderse simplemente tal como habían querido Churchill y su gobierno cuando pusieron en marcha la comisión que inicialmente alumbró las propuestas: como un conjunto de medidas técnicas dirigidas a poner orden en los seguros sociales ingleses.

Sin embargo no sucedió así, sino que el significado mítico que se había proyectado sobre estas medidas, llevando a entenderlas como una nueva forma ideal de sociedad, siguió vivo después de muerto aquel contexto. Y es que aquel significado mítico pasó en seguida a apoyarse en nuevos factores, distintos de la exaltación de postguerra que en su origen la alimentó. Estos otros factores tendrían más profundidad y más permanencia que aquella situación pasajera.

Tiene una utilidad el preguntarse por estos factores más permanentes que siguen dando ocasión a que el Estado de Bienestar continúe concibiéndose, en el panorama internacional y por supuesto en España, como una nueva forma política del estado y no simplemente “como un estado igual a los demás, sólo que más atento a la problemática social de sus ciudadanos”. Y es que aquellos factores son los que nos dan razón de por qué hoy el funcionamiento de los Estados como Estados de Bienestar no se valora simplemente como una situación deseable, sino más allá de eso como la estructura de funcionamiento que puede legitimar a éstos ante sus propios ciudadanos y es por tanto para éstos una exigencia de hecho y de derecho.

La versión “académica” de esta visión de las cosas empieza por distanciarse terminantemente de las interpretaciones que atribuyen demasiada importancia al papel jugado por Beveridge y por su informe en la puesta en marcha del nuevo estilo de políticas sociales. Esa versión no acepta siquiera que el protagonismo de la introducción del Estado de Bienestar en Inglaterra deba atribuirse a la movilización política liderada allí por el partido laborista en apoyo del cambio. Serían condiciones estructurales más de fondo las que determinaron que todo sucediera como sucedió, puesto que en otros países, una vez

llegados a patrones similares de industrialización y a parecidas prácticas democráticas de gobierno, habrían germinado tendencias a reformas sociales parecidas<sup>5</sup>.

Más allá de constatar correlaciones entre desarrollo industrial, cultura democrática y avance del estado de bienestar, se ha señalado por autores de orientación marxista y también liberal, que los estados industrializados, si querían evitar que los efectos no deseados del libre mercado ocasionaran tensiones sociales insostenibles, apenas tenían otra salida que ofrecer a todos sus ciudadanos la administración pública de un cierto bienestar.

Según la interpretación marxista esa organización del bienestar sería una simple coartada de los estados capitalistas para seguir subsistiendo y paliaría más que resolvería los verdaderos problemas que deslegitiman a éstos; estaría por tanto llamada a fracasar, aunque durante el tiempo de su vigencia aliviaría la situación de “las clases oprimidas”.

Según la interpretación del actual liberalismo de mercado, por el contrario, la organización pública del bienestar estaría exigida por el buen análisis económico en tanto que éste, llamado a sacar a luz los vicios de la transparencia del mercado que dan lugar al empobrecimiento de ciertos sectores de la sociedad en vez de favorecer el mejor desarrollo de todos, debe preocuparse por el saneamiento posible de los mercados de servicios sociales esenciales, en todas partes viciados por clasismos y prejuicios.

Pero además, según el liberalismo político, la instauración del Estado de Bienestar no podría dejar de producirse en las actuales sociedades democráticas porque ellas se atienen a las votaciones de las mayorías y en cualquier estado son mayoría los “pobres”, que tienen por conveniente que el poder del Estado les asista en los eventuales problemas que se les puedan presentar, por comparación con los que creen poder valerse exclusivamente por sí mismos, sin ayuda de nadie (los “ricos”).

Esto sería lo más importante. Aunque todavía algunos autores, siguiendo la inspiración de Max Weber y de líneas muy influyentes en las teorías políticas, no han dejado de subrayar

---

<sup>5</sup> Ver M. Hill y G. Bramley, “*Analysing Social Policy*” (Basil Blackwell, Oxford, 1986), pag. 26-33.

que en este campo, como en otros afines, es del todo necesario tener en cuenta el peso adquirido desde el siglo XIX por las élites de la administración y de los partidos. Éstas, en tanto que grupos movilizados por sus propios intereses de status y relevancia social, habrían pesado mucho en el desarrollo de una forma de entender la función pública como la del Estado de Bienestar, porque ella amplía enormemente su esfera de influencia y puede llegar a proporcionarles un enorme poder. Y por otra parte, en tanto que élites político-administrativas, estarían en el lugar social en que toman forma las ideas compartidas por “las masas” no cualificadas.

Esto suena un tanto a crítica malintencionada, pero la tipificación weberiana de las burocracias modernas y las teorías políticas de las élites no se concibieron desde luego pensando en en desprestigiar al Estado de Bienestar y se apoyan en evidencias notorias. Probablemente por eso los analistas del Estado de Bienestar no dejan de tenerlas en cuenta, aunque tendiendo a emplearlas para explicar aspectos puntuales de dicho Estado y de sus diferentes desarrollos en distintos países, más bien que para dar razón de la importancia y peso que él ha adquirido desde los años 50.

Finalmente debe nombrarse lo que se ha llamado “cultura política” de las sociedades como un factor muy determinante de las distintas formas de realizarse el Estado de Bienestar. Efectivamente condicionarán enormemente la orientación que en unos y otros sitios tomará el Estado de Bienestar las representaciones y valoraciones compartidas que tienen los ciudadanos de los distintos países acerca de sus gobiernos, del modo como deben llegar a éstos las demandas de la sociedad, del modo como se elaboran las respuestas a tales demandas y del papel que ciudadanos y gobernantes desempeñan de hecho en la vida política. Esta cultura política, en los países de occidente, ha evolucionado desde una situación en que las enfermedades, el desempleo la ignorancia y la pobreza se veían como fatalidad o consecuencia del pecado, a una en que se ven como males llamados a remediarse mediante el progreso científico y una buena organización administrativa. Desde una situación en que las instituciones religiosas y las de beneficencia eran las llamadas a intervenir a favor de los desfavorecidos a una en que se ha convertido en casi odioso el elemento de compasión movilizador de esas instituciones. Desde una en que la justicia apenas tenía más dimensiones que las individuales o corporativas a una en que la justicia

adquiere dimensiones sociales. Ocurridos estos cambios los males de amplias capas sociales se volvieron injusticia en vez de desgracia, y los remedios de esos males cuestión de buena administración en vez de obra de misericordia. Un paso más y la administración no debía fijarse en si unos tenían más y otros tenían menos, sino procurar que todos tuvieran lo más posible en salud, instrucción y prevención de riesgos. Había nacido el sustrato cultural del estado de bienestar.

### 3. La estructura social y el estado de bienestar en perspectiva histórica.

Si el Estado de Bienestar hubo de surgir y propagarse en virtud de los factores enumerados en el apartado anterior (conjunción de desarrollo económico y usos democráticos, presión de “movimientos obreros”, peso de las élites burocrático-administrativas...), es que evidentemente se habían producido cambios importantes en las relaciones de poder existentes en el interior de las sociedades. Sobre todo habría ocurrido que ya las clases dominantes no podían despreocuparse completamente, como hemos visto, de lo que ocurre en los demás estratos sociales. Pero además, concomitantemente, se habían producido cambios estructurales en la forma de realizarse la unidad y cohesión de las sociedades. Porque si ésta cohesión antes se realizaba desde arriba, por estratificación y ordenación de los estratos inferiores a los superiores, ahora ya era imposible que se realizara así.

Descriptivamente lo más elemental que suele observarse ha este respecto es que hubo un ascenso en poder de los sectores menos poderosos. No por supuesto en el sentido de que éstos tomaran el poder conforme a un cierto ideal revolucionario - de nuevo sería entonces el poder estratificador lo que produciría la cohesión social. Más correctamente habría de decirse que lo que ha abierto camino hacia la generalización del modelo actual del bienestar no ha sido principalmente un cambio en *la distribución estratificada* del poder, - la cual sigue existiendo - sino sobre todo un cambio en *lo significado por el poder* para el funcionamiento y cohesión de las sociedades. De ser el poder lo que más decisivamente articulaba la convivencia se ha pasado a una situación en que la interacción *funcional* de las actividades sociales desempeñadas por los distintos agentes sociales (vg. capital, trabajo, información, desarrollo tecnológico, etc.) es lo que articula la convivencia y la

cohesión social. En adelante esta última se gobernará por la necesidad de optimizar la realización interactiva de dichas actividades más que por la ordenación vertical de las jerarquías unidimensionales del poder, sea económico o político<sup>6</sup>. Los mismos poseedores del poder saben que se autodestruirían si desatendieran a la nueva exigencia de funcionalidad en la interacción social.

Al sobrevenir este gran cambio en las formas de articularse las relaciones sociales no sólo se ha abierto espacio para la relevancia política de sectores sociales antes irrelevantes y de los intereses de éstos. Además se ha abierto espacio para la constitución de élites representativas de esos intereses y para nuevos grupos de poder. La sociedad, su cohesión y su articulación se han vuelto mucho más complejas y se han vuelto poco aplicables las divisiones binarias dominantes/dominados o izquierdas/derechas. Los intereses entrecruzados de los grupos sociales “funcionales” establecen alianzas pasajeras traspasando las fronteras de las adscripciones ideológicas cuando la oportunidad se lo aconseja y el control del poder se desplaza según los resultados de las elecciones y según variaciones de la coyuntura económica o la opinión pública. Lo que hay de cohesión social se realiza, en la medida en que se realiza, reconstruyéndose constantemente frente a las tendencias socialmente centrífugas que se derivan no sólo de los grupos socialmente disfuncionales, sino incluso de la heterogeneidad de intereses de los mismos grupos más funcionales para la supervivencia de las sociedades contemporáneas.

En este contexto, en orden a que se acepten y practiquen las “reglas del juego” democráticas por la mayoría del cuerpo social (no sólo por sus sectores más favorecidos), adquiere gran importancia la difusión por toda la sociedad de los beneficios de la pertenencia a ella. Y en el fondo eso es lo que está detrás de la primigenia interpretación marxista del estado de bienestar como coartada del estado capitalista para seguir subsistiendo - o detrás de la interpretación liberal, del estado de bienestar como resultado inevitable de una democracia en que es toda la sociedad la que decide sobre lo que debe aportar y debe recibir del estado. Habremos de recordarlo cuando tratemos de la relación entre inmigración y estado de bienestar.

---

<sup>6</sup> Es la tesis que mantiene N. Luhmann en su obra *"Teoría Política en el Estado de Bienestar"*. Madrid, Alianza Universidad, 1993 (original de 1981).

#### 4. Comienzos y desarrollo del Estado de Bienestar en España:

A Beveridge, cuando elaboró el informe que ocasionó el lanzamiento del Estado de Bienestar, se le había encargado presidir una Comisión que pusiera orden en los seguros sociales ingleses. Pero él no se limitó a eso. Casi 40 años antes ya había jugado algún papel en ese campo, colaborando con las políticas sociales del Ministro Lloyd George<sup>7</sup>. Y las ideas que sobre el tema había ido meditando desde entonces se concretan ahora en un doble convencimiento: primero, que las prestaciones de los seguros sociales seguirán siendo en Inglaterra de mala calidad mientras se conciben como prestaciones destinadas a compensar a los trabajadores de las situaciones de inferioridad en que se da por supuesto que estarán viviendo. Segundo: el convencimiento de que los seguros sociales no quebrarán en Inglaterra la escisión entre trabajadores y clases más acomodadas, muy dolorosamente sentida en la situación de guerra, mientras se conciben como “seguros salvavidas” pensados para ciudadanos a los que ya al asegurarles se les está considerando inferiores.

De estos dos convencimientos dedujo Beveridge lo más innovador de sus propuestas: que la cobertura para los infortunios y dificultades de la convivencia social no tenía que separar a los trabajadores del resto de la sociedad, que por tanto debía dirigirse al total de los ciudadanos y garantizar a todos ellos la calidad de vida (el bienestar de base) que la buena convivencia demanda. La intervención aseguradora del Estado pasaba de considerarse conquista de clase, destinada a compensar a los trabajadores por su mala situación, a considerarse ideal de buena gestión para la mejor convivencia de toda la ciudadanía. Desbordando la idea del Estado Social, reparador mediante seguros sociales de una inferioridad de clase que se suponía inamovible, había nacido la idea del Estado de Bienestar, supresor en lo posible de las inferioridades basadas en la clase.

Posteriormente se ha venido a considerar lógica la evolución que habría llevado a este

---

<sup>7</sup> Ver Timmins, obra citada, pag. 28-30.

desenlace partiendo de la propagación de los primeros seguros sociales, ocurrida en Europa desde fines del siglo XIX. Aquellos primeros seguros sociales nacen en el ambiente de reforma social que predomina entre los gobiernos en esa época, a impulsos de las reivindicaciones revolucionarias y de un reconocimiento progresivo de la desprotección socialmente intolerable en que vivían los trabajadores. Eran seguros tenían una mínima cobertura para un sector mínimo de la clase obrera con una gran precariedad de financiación. En todo esto se había ido avanzando en casi todos los países, aunque desigualmente, cuando el informe Beveridge replantea completamente el sistema. Y este replanteamiento, en Inglaterra como en los países demás que lo adoptan, no se lleva a la práctica sino sobre las bases de los seguros sociales que ya existían y aprovechando las infraestructuras para ellos creadas. Lo que se hace es transformar las prestaciones que se apoyaban sobre esas infraestructuras en la triple dirección apuntada por Beveridge: de querer reparar infortunios de clase pasan a querer garantizar calidad de vida y cohesión social; de cubrir a sus beneficiarios por ser éstos trabajadores pasan a cubrirles por ser ciudadanos; de formas de financiación que vinculan las prestaciones con práctica exclusividad al mundo de la profesión y el trabajo, a formas de financiación última y decisivamente apoyadas en la fiscalidad general de los estados.

En España no es otra la trayectoria. Como primer paso del camino andado suele recordarse la Ley de Accidentes del Trabajo en la Industria de 30 de Enero de 1900 que, basada en la idea de la responsabilidad de la empresa, permite (simplemente!) a ésta asegurar el riesgo, de modo que el trabajador quede a fin de cuentas maneras protegido. Se sigue un tiempo en que van teniéndose en cuenta y promoviéndose otras clases de previsiones de riesgos, voluntarias todavía y costeadas por empresas o trabajadores o por ambos a la vez, y para fomentarlas se crea por ley de 27 de Febrero de 1908 el Instituto Nacional de Previsión. Éste vendrá después a gestionar directamente los seguros sociales, varios de los cuales se convierten de voluntarios en obligatorios. Y finalmente, ya después de la guerra civil, se convertirá el Instituto Nacional de Previsión en el organismo gestor de toda la seguridad social española<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ver resumen de la historia de la Seguridad Social española en J.M. Ordeig Fos "*El Sistema Español de la Seguridad Social*", pag. 53-55.

No es de este lugar describir pormenorizadamente los pasos que va dando ésta desde sus reducidísimos inicios, en que sólo cubría accidentes de trabajo, hasta llegar a ofrecer casi completos servicios de salud, pensiones y ayudas al desempleo. Eso es lo que básicamente estará aportando la seguridad social - y para eso es para lo que habrá infraestructuras disponibles - cuando el fin de la dictadura abra el camino para concebir esas prestaciones como derecho de la ciudadanía y perfeccionamiento de la democracia española, superando así las perspectivas legitimadoras del régimen de Franco en que se habían diseñado. Y así, a partir de lo ya existente (al igual que en otros estados) se dará en España el paso hacia lo que hoy tiene de “estado de bienestar”.

Desde luego, como en otras naciones, ese partir de lo existente suponía no pocos condicionamientos. Principalmente el partir de una financiación muy vinculada a la trayectoria sociolaboral de los posibles beneficiarios, que ya veremos cuánto ha afectado a las relaciones entre los inmigrantes y nuestro estado de bienestar. Pero hoy se hace notar, más en general, que en España, habiendo partido de aquello preexistente, no hubo un Beveridge o unos legisladores que, armados con una “filosofía de la democracia”, intentaran rediseñar como un todo el campo de los determinantes del bienestar y de la cohesión social que la nueva previsión quería y podía tomar sobre sí. Algo así como como la concreción de “los 5 gigantes” contra los cuales, que según la idea de Beveridge, era más necesario combatir en la sociedad inglesa: la ignorancia, el desempleo, la enfermedad, el infortunio y la pereza<sup>9</sup>.

Se retoman pues en España los servicios y prestaciones preexistentes (el acceso a los servicios de salud, las pensiones y ayuda al desempleo, la asistencia social de emergencia) procurando coordinarlos administrativamente, pero no tanto estratégicamente en relación con la nueva idea de cohesión social que preside la concepción del estado de bienestar. Y todavía se separan institucionalmente más los servicios al subdividir las competencias del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sucesor del Instituto Nacional de Previsión, entre los institutos de la Salud (INSALUD), del Empleo (INEM) y de los Servicios Sociales (IMSERSO).

---

<sup>9</sup> Ver obra citada en la nota 2, cuyo nombre se deriva precisamente de la enumeración de las cinco grandes cuestiones que según Beveridge tenían que resolverse mediante su concepción del Estado de Bienestar.

En cuanto a la promoción de una mejor enseñanza gratuita, que en Inglaterra se había considerado piedra angular en el camino hacia la democratización de la cohesión social y la calidad de vida, en España también se procura. Pero sin apenas relacionarla con lo perteneciente a la gestión conjunta del estado de bienestar. Y el gran problema de la vivienda, en otros países estrechamente unido a los programas del mismo bienestar, en España tampoco se relaciona nada estrechamente con los más básicamente atendidos. Más aún, se desconecta bastante de ellos al traspasarse a los gobiernos locales y autonómicos las competencias que retiene el Estado para lo referente a pensiones y subsidios de paro.

En resumen: no habría habido en España un replanteamiento unitario que identificara los agentes de “des-socialización” o “des-cohesión” a los que quería oponerse la filosofía política del bienestar y diseñara estratégicamente la coordinación de las actividades dirigidas a neutralizarlos.

Además otros tres factores específicos van a afectar en seguida al modo como se fue configurando nuestro Estado de Bienestar: la entrada en la Comunidad Europea, el giro de los países desarrollados hacia un mayor liberalismo económico ocurrido desde fines de los 70 y las transformaciones inducidas en la convivencia política por el desarrollo de los medios audiovisuales de comunicación.

La entrada de España en la Comunidad Europea llevaba naturalmente a que los servicios del Estado de Bienestar tendieran a parecerse en España a los que se ofrecían en los demás países comunitarios. Pero esto, si en términos generales es una aspiración compartida inmediatamente por la práctica totalidad de la población española, en su aplicación concreta da lugar a diversos efectos no deseados. A uno más difuso en primer lugar, debido a la cultura del gasto estatal existente en España, y a otros más específicos también, debidos a las diferencias estructurales existentes entre España y diversos países europeos con respecto a algunos ámbitos de prestación de los servicios del bienestar.

En cuanto a la cultura del gasto estatal existente en España es general la apreciación de que sólo una minoría tiene conciencia, entre nosotros, de que lo que gasta el estado proviene de

sus propios bolsillos y no alcanza a más. El mismo aparato estatal ni siquiera ha intentado seriamente transmitir a los ciudadanos aquel mensaje que en los inicios del Estado de Bienestar Beveridge procuró se subrayara en Inglaterra: que ese nuevo Estado no significaría que se iba a dar algo a cambio de nada. Esto ha llevado a que las demandas que existen respecto de nuestro Estado de Bienestar estén en ocasiones desconectadas del suelo de la realidad. También empobrece los debates oficiales y no oficiales que se refieren a la prestación a los inmigrantes de nuestros servicios del bienestar.

En cuanto a las diferencias estructurales que entre España y otros países existen en los ámbitos de aplicación de algunas prestaciones del bienestar, las más importantes son seguramente las que se refieren a las regulaciones del mercado de trabajo. Es un tema delicado y sujeto a grandes controversias. Pero no puede aquí dejar de mencionarse el convencimiento, común entre los sectores empresariales, de que la rigidez de aquellas regulaciones es un excelente caldo de cultivo para la proliferación del trabajo negro y la distorsión al alza del número de los que deberán recibir las prestaciones por desempleo. El achacar exclusivamente estos abusos a la clase de intereses que movilizan al capital es insuficiente, porque en otros países los intereses del capital son los mismos y no se da el mismo volumen de economía sumergida y fraude en el paro. Y el atribuirlo a una menor honestidad de los empleadores y los trabajadores españoles no es sociológicamente explicatorio de los hechos, si esa menor honestidad no se razona en relación con sus contextos de aparición.

Por lo demás el proceso de acercamiento de España a los niveles europeos del Estado de Bienestar se enreda muy pronto en la problemática de la llamada “crisis del Estado de Bienestar”, que suele considerarse iniciada en otras latitudes por el retorno del liberalismo económico y, más en concreto, por la creciente importancia atribuida desde los años 70 al control del déficit público, a la búsqueda de eficiencia en la gestión de los servicios y a la introducción, para este fin, de formas de gestión propias del sector privado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> De otra manera entiende la crisis G Esping-Andersen en *“La Reconstrucción de los Estados de Bienestar en Europa”*; en *“Mercado de Trabajo, Inmigración y Estado de Bienestar”*; Jornadas organizadas por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 2001. Referencia pag. 73-76; en la WEB.

No pertenece a este estudio el entrar en los complejos debates habidos en torno al verdadero sentido de esta crisis, pero dos resultados de ella deben necesariamente subrayarse: el primero, que los debates relativos a la crisis han promovido al primer plano de la atención pública el tema de la legitimación del Estado de Bienestar. El segundo, que como consecuencia de lo anterior no sólo se ha reforzado el consenso relativo a la conveniencia de adoptar en los países desarrollados las políticas sociales propias del Estado de Bienestar; se ha pasado además a considerar como obviamente deslegitimados, por no realmente democráticos, a los gobiernos que fracasan en ellas. La discusión se ha retrotraído a tratar de lo que es y lo que debe ser un estado democrático.

Y no en vano. Porque una vez que se vuelve claro, en el debate de la crisis, que ningún partido ni corriente intelectual o política quiere poner en cuestión al estado de bienestar, el justificar la manera cómo este se concibe y funciona viene a ser un elemento clave para la legitimación de los gobiernos responsables de ello y de los partidos políticos que respectivamente les apoyan.

Esta situación, importante en relación con los objetivos de este trabajo, se complica no poco por razón del tercero de los factores, más arriba nombrados, que han afectado a la configuración de hecho tomada por nuestro Estado de Bienestar: el haber tomado forma en medio de las transformaciones inducidas en el escenario político contemporáneo por el desarrollo de los medios audiovisuales de comunicación.

A propósito de estas transformaciones se ha dicho que la presencia de los medios constituye una característica estructural y estructurante del espacio público de las sociedades avanzadas, que ella ha afectado profundamente a las relaciones constitutivas del orden de la sociedad y que implica en sus dinámicas comunicacionales aspectos comprometedores para el juego democrático<sup>11</sup>.

Lo comprometedor de estas dinámicas pertenece obviamente al ámbito de la información, cuyo fluir y refluir transparente entre ciudadanos y gobierno es condición esencial para la

---

<sup>11</sup> Ver A. Jerez "*Democracia, Bienestar y Medios Audiovisuales*", en la obra dirigida por E. Alvarado citada en la nota 7, pag. 293-368; referencia, pag. 327.

existencia de la democracia. Pues bien: la información vehiculada por los medios audiovisuales no solamente adolece en sí misma de falta de transparencia (por silenciar inevitablemente las perspectivas y criterios con que se construyen las noticias), sino que desnaturaliza en cierta medida el acceso a otras vías de información, incluidas las que parten de la experiencia directa e inmediata de los hechos. Porque lo vivido en esta experiencia, lo veremos al tratar de las formas de discurrirse en España sobre el trato dado a los inmigrantes por nuestro Estado de Bienestar, se decodifica e interpreta como lo hacen los "media" con los hechos noticiados: descoyuntando su inserción en el espacio y en el tiempo, enmarcándolos con referencia a las representaciones más estereotipadas, anclándolos en una emotividad convencional<sup>12</sup>.

Esto ocasionaría entre los ciudadanos hábitos de inmediatez mental conducentes a enlazar directamente sus impresiones con sus demandas políticas, sin interponer entre unas y otras los bloques de información sobre valores, condicionamientos, causas y consecuencias que, llamando a juicio a las impresiones, podrían frenar su inercia y abrir espacio a una libertad activa<sup>13</sup>.

Desde los comienzos democráticos de nuestro Estado de Bienestar se hacían ya sentir con bastante fuerza entre nosotros estos efectos de la contextualización "mediática" de la política y él, seguramente por eso, no tomó forma a través de debates públicos en que se concretaran sus alcances, costos y objetivos. Simplemente quería estarse "a tono" con lo existente en países más prestigiosos y ello, visto masivamente como una especie de "paquete único", se demandaba con práctica unanimidad por la ciudadanía y así se vendía correlativamente por los gobiernos.

Pero alguien ha dicho que en los escenarios mediáticos rige el principio de tomar y reclamar cosas o derechos sin conectarlos con deberes y trabajos del "tomador", ni con una visión articulada de lo que significa el disponer de esas cosas y derechos. ¿Habría tendido a ocurrir algo de eso con los desarrollos de nuestro Estado de Bienestar?

---

<sup>12</sup> Ver también estudio citado en nota anterior, pag. 313-316.

<sup>13</sup> Ibidem, pag 316-327

En todo caso los cambios habidos fuera de España en la estructuración de este último, los cuales a fines de los 70 originaron la polémica sobre su "crisis", llevaron a la clase política española a polemizar también sobre los contenidos y legitimación de lo que se estaba realizando, acercándose con ello a un mayor análisis de los hechos. Pero "al nivel de la calle" las legitimaciones y deslegitimaciones de los políticos no se tomaron tampoco sino "mediáticamente", es decir, con arreglo a las propias ansiedades y deseos respecto de jubilaciones, servicios de salud, paro. Y una muestra de la debilidad de la visión de conjunto con que se contempla nuestro Estado de Bienestar es, por ejemplo, el hecho de que los debates sobre la enseñanza pública y su calidad se han mantenido bastante desconectados de los habidos sobre el resto de las instituciones que lo integran. Para no hablar de los servicios sociales "menores", los destinados a especiales grupos de riesgo, en los cuales apenas se han interesado otros sectores que los implicados en movimientos humanitarios y los que creen que, discutiéndolos, pueden obtener ventajas políticas.

En resumen: la organización de nuestro estado de bienestar tuvo lugar por mimetismo de otros países y reaprovechamiento de políticas sociales precedentes más bien que en función de un diseño articulado y global. Pero desde el principio tuvo el carácter de exigencia incondicional para la legitimidad democrática de los sucesivos gobiernos, un carácter que se reforzó por obra de los medios de comunicación, los cuales además han ido configurando de manera inmediatista y parcelada lo pensado, reclamado y esperado de los servicios.

## Capítulo 2

### **Opción democrática por la integración de los inmigrantes y estado de bienestar.**

En los años que siguieron a la crisis del petróleo de 1974 es cuando los estados más desarrollados de Europa tomaron conciencia de que los inmigrantes formaban parte del convivir de sus sociedades. No que antes no estuvieran ahí, puesto que desde los años 50 esos estados importaban trabajadores. Pero se les miraba simplemente como a extranjeros venidos a cumplir contratos de trabajo sin asumir más allá de eso su presencia.

Pero al sobrevenir la crisis del petróleo y multiplicarse el paro los inmigrantes, al margen de lo esperado y lo intentado, resultó que se quedaron en Alemania, en Francia, en Suiza, en Bélgica y Holanda, en Inglaterra. Y no sólo se quedaron, sino que siguieron llegando. Y por eso dejaron entonces de ser simplemente mano de obra lateralmente añadida a la sociedad y empezaron a ser vistos como peso interno en el interior de ella. Porque algo había que hacer con los inmigrantes parados, subempleados y buscadores de medios para subsistir.

Es en esta época cuando la relación entre los inmigrantes y las instituciones del bienestar se hace cuestión viva en la Comunidad Europea a impulsos de dos corrientes de opinión: la una movilizada por preocupaciones éticas, que quiere hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes a una imprescindible protección social – y la otra movilizada por preocupaciones políticas, que teme puedan seguirse graves deterioros de la paz social y la seguridad ciudadana si se multiplican entre los inmigrantes las situaciones de miseria, exclusión y desesperación.

Los propósitos básicos que a partir esas corrientes se plantean son dos: evitar la inhumanidad y evitar los procesos masivos de exclusión. Y en un contexto en que las inversiones y prestaciones del bienestar se consideran ser la herramienta política básica

para la integración social de los desfavorecidos y para humanizar su calidad de vida, no podía ser volverse la atención hacia lo que dichas inversiones y prestaciones necesitarían aportar a los inmigrantes.

En este capítulo va a revisarse cómo se abrió paso en la Comunidad Europea el propósito de poner en juego las instituciones del bienestar para la conveniente integración de los inmigrantes, y cómo tomó cuerpo con ello el interés por comprobar en qué medida y con qué rentabilidad estarían cumpliendo esa función integradora aquellas instituciones. Parece conveniente hacerlo, puesto que ese es precisamente el tema que debe investigar el presente estudio para lo referente a España y lo realizado - o intentado - en España se ha inspirado en la experiencia de las migraciones habida en el resto de Europa.

Va a considerarse por tanto algo más despacio, en un primer apartado, el proceso por el cual la temática de la integración pasa a un primer plano en los países europeos tradicionalmente receptores de inmigrantes; en un segundo apartado considerará cómo llegaron a concretarse los estilos de las políticas de integración de inmigrantes que más han llegado a predominar. Y finalmente el enfoque se recentrará hacia España, especificando y diferenciando lo perteneciente a cada una de las áreas institucionalmente atendidas entre nosotros por las prestaciones del bienestar.

### **1. La preocupación por la integración de los inmigrantes en otros países de Europa.**

Preliminarmente es útil recordar que la actual preocupación por la integración de los inmigrantes, y sobre todo la elaboración de políticas especiales para promoverla, es algo que representa una cierta novedad en la historia de los movimientos migratorios.

Efectivamente no existió una especial preocupación por la integración de los inmigrantes y no se desarrollaron políticas especiales para favorecerla en las migraciones hoy consideradas como “clásicas”, las de fines del siglo XIX y principios del XX, en las cuales miles de europeos afluyeron a Estados Unidos, a Argentina o a Australia. Y lo mismo

ocurrió en Inglaterra y Centroeuropa cuando en los años 50 y 60 la necesidad de mano de obra convierte a estos países en lugares de destino para unos unos nuevos flujos.

El por qué de esta ausencia de preocupación por desarrollar unas convenientes políticas de integración es obvio: no se sentía necesidad de ellas. Y no se sentía porque la oferta de trabajo alcanzaba en aquellos contextos para emplear a todos los que llegaban y se suponía que éstos, en la medida en que lo deseaban, se integrarían accediendo al trabajo. Por lo demás esto era efectivamente así. Remedando el lenguaje cotidiano podía decirse que un inmigrante se hacía normalmente un buen ciudadano porque normalmente tendía a conducirse “como un honrado trabajador”.

Esto inesperadamente cambió en los años 70, conforme a lo dicho, con ocasión de la llamada “crisis del petróleo” (1973). Porque por una parte la economía mundial entró en una recesión en la cual el paro se multiplicó entre los inmigrantes y éstos, lejos de volverse a sus países de origen, permanecieron en Europa sin aparentes posibilidades de integración. Y por otra parte la lucha contra el paro y el esfuerzo por el relanzamiento económico hicieron evidente que se había entrado insensiblemente en otro tipo de sociedad, la sociedad de la información, en que ya la simple buena disposición para trabajar no sería la principal o única vía para la integración social.

El que los inmigrantes permanecieran a pesar de no tener trabajo iba contra la tradición migratoria anterior, que vinculaba el nacimiento y realización de los proyectos migratorios a las perspectivas de una mejor inversión del "valor trabajo". Y más todavía iba contra la misma tradición el hecho de que siguieran llegando masivamente otros inmigrantes salidos ya de sus países sin expectativas claras de poder encontrar empleo en destino - e incluso con la previsión pesimista de que su acceso al empleo les iba a resultar problemático. Con lo cual demostraban que las perspectivas laborales ya no jugaban en su emigrar el mismo papel que en las migraciones de principios y mediados del siglo XX y dejaban sin suelo a la antigua práctica de no preocuparse especialmente por su integración extralaboral.

Pero con estos procesos se entrelazan los derivados del otro gran cambio social en curso, entonces salido a luz: el del advenimiento de la sociedad de la información. El esfuerzo por

el relanzamiento económico empezó a mostrar la potencia de lo representado para las actuales sociedades, junto al capital y al trabajo (y alterando las relaciones entre ambos), por el desarrollo de los conocimientos y por su rápida aplicación y transmisión. En el campo de las actividades laborales la creciente informatización, robotización y diversificación de las tareas hieren de muerte a la tradicional empresa fordista, basada en el trabajo repetitivo y estable de una copiosa fuerza de trabajo culturalmente pobre. La lucha contra el paro deberá librarse bajo el liderazgo de iniciativas alumbradoras de “nuevos yacimientos” de empleo, con alta transferencia de mano de obra de la industria a los servicios, con aprovechamiento potenciado de los conocimientos, adaptabilidad y versatilidad de los trabajadores, sin interés por la estabilidad de la mayoría de éstos en las empresas y con mayor interés, en cambio, por la existencia de un remanente flotante de fuerza de trabajo. Y por otra parte el nuevo papel que en este contexto viene a jugar la información hace que ésta desplace drásticamente a la actividad laboral del lugar que ella ocupaba como clave y centro de la integración social. La definición vulgar del buen ciudadano como “honrado trabajador” perderá su sentido anterior. Y la expectativa más o menos cercana de trabajar cederá terreno a la hora de emigrar (o de mantener un proyecto migratorio) frente al poder de las representaciones que venden otras ventajas de la emigración distintas de las expectativas de inmediato acceso a rentas salariales.

Aparece pues hacia mitad de los años 70 en los países más avanzados de Europa, por impacto conjugado de la recesión económica y de su transformación en “sociedades de información”, un ejército de inmigrantes cuya estancia, en vez de determinarse y definirse por lo que tienen de trabajadores, se sobredetermina por la clase de información y por el mundo imaginario que les orienta. La sola disponibilidad para el trabajo deja de ser suficiente para integrar al total de los llegados, como también ha dejado de ser suficiente para integrar a los nativos que no han hecho en sí los cambios exigidos por la nueva sociedad para quienes no han de volverse en ella seres excluidos. Para la integración social de nativos e inmigrantes, además de oferta de empleos, serán precisas otras políticas específicas que impidan la pre-exclusión de los potenciales demandantes por impreparación, depauperación, discriminación o ghettoización, .

Pero de momento, al sobrevenir la recesión de los 70, no se tomó inmediatamente conciencia de la necesidad de estas nuevas políticas de integración. Lo que inmediatamente se intentó por parte de los países receptores de inmigrantes fue el cerrar las fronteras a nuevas llegadas y promover el retorno de los desempleados. Y fue el fracaso de estos intentos el que en los años 80 hizo surgir en aquellos países, como algo relativamente nuevo, la preocupación por la integración de los inmigrados. Y ello en virtud de un razonamiento muy simple: no pudiéndose esperar que una cierta proporción de los que había y de los que iban llegando se integraran inmediatamente a través del trabajo, habiéndose ya presentado además signos alarmantes de conflictividad, era de temer que en el futuro no podría haber seguridad ciudadana ni paz social si se fracasaba en integrarles.

Es entonces cuando la integración de los inmigrantes salta al debate político como cuestión central, englobando el trabajo pero más allá del trabajo. Y ello pone en juego nuevas demandas y nuevas perspectivas con respecto a la función que el estado de bienestar deberá desempeñar en una tal situación. Cuando España se incorpore al grupo de países que reciben inmigrantes estos planteamientos ya se habrán vuelto en toda Europa de uso común y por eso en España se hablará de integración ya desde el momento en que empieza a hablarse de inmigración.

## **2. Políticas de integración de inmigrantes y políticas de bienestar.**

La intervención de las instituciones del bienestar en la acogida y protección de los inmigrantes no había esperado a que la opinión pública y los gobiernos asumieran como central la cuestión de la integración de los inmigrantes. Al contrario. En todo lo perteneciente a los servicios de salud, accidentes del trabajo y escolarización de los hijos, los inmigrantes recibían las mismas prestaciones que los ciudadanos nativos. Sobre las pensiones que recibirían cumplidos los años de cotización no se pensaba mucho y existían además convenios que garantizaban su recepción en los países de origen. Los subsidios de paro, en una época de empleo prácticamente pleno, no suscitaban discusión.

Pero todo esto, hasta mediados de los 70, se va haciendo como satisfacción obvia de los derechos de todo trabajador en un estado socialmente evolucionado. Al margen, por tanto, de lo que pudiera significar para la integración estable de la población inmigrante. Y lo nuevo por tanto no es que en los años 70 el estado de bienestar se ponga en juego para atender a los inmigrantes. Lo nuevo es que ahora esa puesta en juego va a replantearse y evaluarse en términos de su operatividad para una convivencia social pacífica y segura, teniendo además en cuenta su repercusión sobre una dinámica de los flujos y de los proyectos migratorios que ha empezado a suscitar inquietudes y xenofobias.

Surgen pues voces que atribuyen a las prestaciones del bienestar la venida de contingentes que no van a poder encontrar trabajo, o también el ocasionar entre no pocos inmigrantes parados una supuesta falta de interés por salir del desempleo. Otras voces se preguntan si las prestaciones del bienestar no se utilizan a veces por los inmigrantes para mantener una vida marginal dependiente y precaria, parasitaria respecto de las sociedades de acogida pero realmente poco incorporada a ellas y creadora a la larga de bolsas de marginación. Y, en sentido contrario, se pregunta si las instituciones del bienestar cumplen suficientemente para con los inmigrantes su función de prevenir la creación de situaciones miserables y desesperadas destinadas a generar conflictividad.

De todas estas cuestiones habrá de ocuparse el presente estudio, dando con ello el paso de considerar la actuación de nuestro estado de bienestar para con los inmigrantes no sólo ética e ideológicamente, en tanto que satisfacción de los derechos humanos de los inmigrantes y extensión a ellos de las conquistas sociales del último siglo. Sino además también políticamente, en tanto que realización democráticamente estructurada y técnicamente liderada de un proyecto evaluable y corregible de convivencia social integrada.

De otra manera puede decirse esto mismo observando que en España, al tratarse de la extensión a los inmigrantes de las prestaciones del bienestar, lo común es que los debates se demoren especialmente en la consideración ética de los derechos que se les deben reconocer y en las ideologías políticas que subyacen a ese reconocimiento o no reconocimiento. Pero apenas se tocan los aspectos concretos que en las políticas a

desarrollar tienen que ver con el grado de eficacia esperado de su puesta en práctica, con el cálculo de los recursos económicos y humanos que la sociedad puede y quiere invertir en ellas, con el grado de movilización social que puede ser necesario para que las políticas no encallen en la falta de colaboración o resistencia de la ciudadanía. O incluso en la perversión de sus fines por parte de los beneficiarios de ellas.

Todo esto tampoco era objeto de especial debate en el resto de Europa antes de los años 70 y por eso puede decirse que hasta entonces la intervención de las instituciones del bienestar en relación con los inmigrantes se pensaba de un modo más ético que sociológico – o socialmente operativo. Había consenso en cuanto a la necesidad de políticas que incluyeran el respeto a sus derechos laborales y les hicieran posible una existencia digna. Pero sobre la instrumentación de estas políticas en orden a optimizarlas para la concreta integración de los inmigrantes no es que no hubiera consenso: es que el tema apenas se planteaba.

A partir de mediados de los 70 sí se plantea. En el campo de la opinión pública surgen dos posiciones extremas y una intermedia: la postura anti-inmigración; la postura de defensa incondicionada de los inmigrantes, con acceso de estos a las prestaciones del bienestar; y una postura intermedia, que también defiende la extensión a los inmigrantes de las políticas del bienestar, pero ajustando estas políticas a los nuevos contextos, de modo que sean realmente efectivas para la integración de los inmigrantes y no produzcan efectos perversos o no deseados.

Para la línea anti-inmigración las prestaciones del bienestar producen un efecto llamada que infla los flujos y deteriora su calidad. Por eso sus partidarios insisten en el cierre de fronteras y en el argumento de que Europa ni debe ni puede pagar por el desempleo y la miseria de los que siguen viniendo a pesar de arriesgarse al paro.

En sentido frontalmente contrario se desarrolla un planteamiento ético que insiste en los derechos de los venidos a las prestaciones y al mantenimiento de ellas, sea cual sea el efecto de éstas sobre el volumen y calidad de los flujos.

Y es ante esta polémica como se desarrolla la postura intermedia, antes aludida, que será la

consensuada finalmente por los gobiernos de la Unión Europea justamente cuando España sea admitida a ella: derechos de los inmigrantes y participación de éstos en las instituciones del bienestar sí, para que puedan alcanzar en su integración el nivel que ahora se considera imprescindible; pero control de los flujos en función del mercado de trabajo para que una proporción suficiente de los llegados sea contribuyente neto a los gastos de estas instituciones y no pura carga para ellas. O, dicha la cosa en los términos que desde entonces se consagran *"para que Europa no reciba más inmigrantes que los que puede integrar"*. Y un complemento: ayuda al desarrollo de los países de origen, a fin de atenuar las presiones migratorias.

No pertenece a este contexto el examinar hasta qué punto han podido llevarse a la práctica estos principios directivos. Simplemente basta observar, primero, que lo que ha habido de ayuda al desarrollo de los países de origen, por parte de Europa, no ha servido apenas para reducir las presiones migratorias. Y segundo, que el propósito de no recibir en Europa más inmigrantes que los que pudieran integrarse, al haberse entendido en la práctica como propósito de no recibir sino los que pudieran ser absorbidos por el mercado de trabajo, ha llevado a vincular la admisión de los inmigrantes a sus perspectivas de empleo. Pero con ello también a la exigencia de obtener unos permisos de trabajo de compleja tramitación. Y el efecto que se ha seguido de ello, al haberse convertido en casi normal la transgresión de esta exigencia legal, no ha sido la adecuada ordenación de los flujos migratorios, sino el surgimiento de un ejército de inmigrantes no regularizados cuya situación ha generado continuos debates.

Por lo que atañe más específicamente al estado de bienestar se renueva en los años 70, al hacerse claro que los inmigrantes empleados o no empleados van a permanecer en Europa, la discusión acerca de si su integración deberá promoverse mediante programas específicamente dirigidos a ellos o exclusivamente a través de las mismas instituciones del estado de bienestar destinadas en cada país a la cohesión e integración de su ciudadanía nativa.

En pro de la primera opción, la de atender a la integración de los inmigrantes mediante programas específicamente dirigidos a ellos, se aduce en España como motivo principal el

hecho de que las necesidades de los inmigrantes no son las mismas que las del término medio de la población nativa, ni es la misma su situación de partida cuando recurren a los servicios del bienestar (padecen mayores urgencias, no se manejan bien en la tramitación burocrática de sus intereses, no acceden a ellos desde redes sociales de relación que les faciliten contactos).

En contra de esta opción se observa que las necesidades, urgencias y torpezas burocráticas de la población inmigrante son las mismas que las del segmento poblacional de los nativos más amenazados por la exclusión social y que las instituciones del bienestar deben estar especialmente preparadas para enfrentarse eficazmente a los problemas padecidos por este segmento de la población, sea nativa o no nativa. Pero además también, y sobre todo, que el atender a la integración de los inmigrantes a través de programas especiales significaría por una parte reservar para ellos recursos económicos y humanos especiales, de uso no abierto a los nativos, y en este sentido representaría una *discriminación positiva* en su favor. Y por otra parte este intento de abrirles vías de integración diferentes de las existentes para los nativos resultaría contradictorio, en tanto que propuesta de integrarles manteniéndoles separados.

Cuando España se incorpore al grupo de los países de recepción de inmigrantes optará terminantemente por la no discriminación positiva y, por tanto, por encaminar a aquellos, en orden a su integración, por los mismos servicios del bienestar que existen para los ciudadanos nativos. Habremos de ver las dificultades que esto plantea. Pero es conveniente para mejor evaluarlas tener en cuenta otra dimensión del tema, que en los debates españoles apenas ha salido a luz y que sin embargo ha estado muy presente en las discusiones de otros países de Europa: y es la de tener en cuenta el tipo de cohesión o integración social preexistente en cada país a la venida de los inmigrantes. Pues en efecto resultaría políticamente inconveniente intentar para éstos un estilo de integración diferente del que predomina en el país de su arribada. Y el aceptar o no aceptar la discriminación positiva incide inevitablemente en el estilo de integración promovido: un país que no acepte la *discriminación positiva* integrará hacia la uniformidad de las vías y la uniformidad de las situaciones institucionales; un país que la acepte estará integrando hacia una diversificación de las situaciones institucionales de sus ciudadanos. La cohesión social

se entenderá de manera distinta en cada caso.

En Francia e Inglaterra esto dio lugar a que se frecuentara la publicación de escritos sobre los "modelos" de integración (y de cohesión social) que para cada uno de los dos países se consideraba más apropiado. En cambio en España apenas se ha considerado esta temática, quedando con eso inconclusa la discusión sobre el sí o no de la discriminación positiva. Pasamos a ocuparnos de la cuestión.

### **3. "Modelos" nacionales para la integración de los inmigrantes.**

Como acaba de observarse la reflexión sobre los "modelos" de integración se activó en la literatura europea sobre migraciones cuando el problema de la integración de los inmigrados se volvió central a fines de los años 70. Porque al discutirse sobre la conveniencia o no conveniencia de promover la integración mediante políticas de discriminación positiva vino a advertirse que a veces se estaba entendiendo la integración de maneras diferentes. Y ello era natural. Porque en cada país se hablaba de la integración en términos de las evidencias del sentido común que en él resultaban obvias. Y sólo al avanzar en el debate se advertía que esas evidencias no eran las mismas en todos los países. Así por ejemplo un francés, al tratar de la integración, partía de la idea preexistente en la sociedad francesa acerca de lo que es integrarse y lo mismo ocurría con los ingleses. Pero cuando franceses, ingleses y otros europeos procuraron avanzar hacia políticas de inmigración comunes apareció que estaban refiriéndose a propósitos distintos.

En concreto el propósito integrador de los franceses suponía un país muy unificado, por lo que integrarse en él debía ser integrarse en un todo bastante compacto. En cambio el propósito de los ingleses se contextualizaba en un país en que la integración no es nada compacta y más bien muy suelta, por lo que integrarse allí no se veía como entrar a formar parte de una muchedumbre homogénea.

Estas ideas prerreflexivas y diferentes de la integración propias de un país, al explicitarse y razonarse en las discusiones habidas, son las que dan lugar a las formulaciones de los que

se han llamado “*modelos*” de integración. Su valor práctico reside en que representan formas diferentes de integración social existentes de hecho en unos u otros países, y por tanto susceptibles de llevarse a la práctica en aquellos que las han generado y en aquellas otras sociedades cuyas formas de convivencia no se opongan a ellas.

De hecho siempre suele hablarse del *modelo francés* y del *modelo inglés*, porque ambos se han vuelto en cierta forma prototípicos. Ambos preexistían a las discusiones sobre las formas de integración y ambos representaban formas de convivir de países con amplia experiencia en recibir inmigrantes, pero por otra parte también ocurría que hacían presentes posicionamientos distintos y hasta cierto punto contrarios, indicando que para pensar adecuadamente la integración hay distintas posibilidades según como sean los países que quieren promoverla. Al fin y al cabo el ideal para la integración de los inmigrantes es que la inserción de éstos en los países de acogida no sea muy distinta de la que tienen en ellos las personas corrientes. Y éstas, al ser los ambientes sociales distintos, también tienen formas distintas de “encajar” unas con otras. No se integra uno en una banda mafiosa lo mismo bien que en una ONG humanitaria.

Pues bien: lo que suele decirse a propósito del *modelo francés* es que en Francia la integración de los ciudadanos se realiza por identificación con el *ideal republicano* de una ciudadanía idéntica para todos, el cual ideal subraya que todos los franceses son absolutamente iguales en el espacio público, sin que las normales diferencias que pueden distinguir a unos de otros puedan importar fuera de la vida privada.

Al ideal se le llama *republicano* contraponiéndolo a lo que era Francia antes de la Revolución: un país en que por una parte los nobles se consideraban públicamente distintos del resto de los franceses, y por otra parte los de unas regiones eran muy distintos de los de otras. Efectivamente los unos tenían unos derechos y unas posibilidades que no tenían los otros. Del lema de la Revolución (libertad, igualdad y fraternidad), el ideal republicano afirma sobre todo la igualdad.

Pero la validez y la asimilación pública de este ideal ni estaban logradas al día siguiente de la revolución ni se consiguieron fácilmente. No sólo estaban divididos los franceses frente

a los ideales de la Revolución. Incluso los que admitían esos ideales los entendían de modos muy distintos - desde los que fueron partidarios del terror hasta los partidarios del ideal nacionalista e imperialista, con un estado fuerte, que encarnó Napoleón.

De hecho se insiste en que la actual forma de entenderse y practicarse el *ideal republicano* es fruto de costosos esfuerzos y negociaciones que duraron todo el siglo XIX. Y quizás lo más principal de ellos consistió en marcar los límites entre el espacio público (un espacio de igualdad), y el espacio privado, en el cual se consideraba normal que unas personas fueran diferentes de otras. Por eso pertenece hoy en Francia al *ideal republicano* el rechazo constitucional de toda posibilidad de constituir minorías regionales que tengan reconocimiento público. Y así vino a nacer la manera indiscutida de entender *lo francés* que viene existiendo desde principios del siglo XX y que a muchos extranjeros tiende a parecerlos chovinista: es la gran Francia, la compacta, única y gloriosa Francia. Aceptar esa idea de lo francés es necesario para la integración, sobre todo política, en la sociedad francesa.

Por lo que toca a los inmigrantes la consecuencia más inmediata es que si uno de ellos quiere integrarse bien en Francia se supone que asumirá esa idea *republicana* de lo francés y querrá igualarse con los franceses – al precio de esconder en su vida privada el sentimiento de *pertenecer* a otro país y a otras costumbres (en el sentido emocionalmente fuerte que dan los psicólogos ingleses o americanos a este sentimiento de pertenencia o *sense of belonging*), con la consiguiente renuncia a invocar en público esa su pertenencia diferente. Como un autor francés lo ha expresado, las diferencias nativas de costumbres y cultura tienen que esconderse en la cocina o dejarse ver sólo como folklore. Esto no deja de tener consecuencias fuertes para la integración de los inmigrantes.

Vistas las cosas desde la situación actual no deja de parecer que ese modelo francés lleva directamente al *asimilacionismo*, es decir, a concebir el proceso de integración de los inmigrantes como una marcha hacia la plena asimilación de los usos y prácticas del país de acogida, con abandono de sus propias raíces. Es desde este punto de vista desde donde actualmente suele criticarse el *modelo francés*. En él por supuesto se rechaza absolutamente como discriminación positiva toda canalización hacia los inmigrantes de

prestaciones del bienestar que no fluya exactamente por los mismos cauces que las prestaciones disponibles para los franceses.

En cuanto a la manera de estar integrada la sociedad inglesa puede decirse que ella está no menos marcada que la francesa por la experiencia histórica vivida durante los siglos XIX y XX.. Pero en un sentido contrario al de Francia. Mientras en Francia se forja durante ese tiempo el ideal *republicano* unificador de todos los franceses y se trabaja por llevarlo a la práctica y por defenderlo, en Inglaterra (o mejor: en *el Reino Unido*, como más correctamente se dice) se está asimilando en profundidad lo que significa pertenecer a un imperio pluralista, en el cual las personas y grupos no tienen por qué uniformarse. Francia hacía su unidad intentando borrar las diferencias, Inglaterra la hacía incorporando las diferencias a su ser imperial y social.

Son dos procesos los que se suman en el Reino Unido. Él se va organizando en cuanto imperio durante el siglo XIX como una especie de familia de pueblos, la *commonwealth*, en que cada uno de éstos conserva sus costumbres, leyes básicas y estilos locales de administración (*home rule*). La estructura resultante es muy flexible y diversificada. Desde formas de implicación casi cero en administración británica, como ocurrió con Canadá y ocurre aun hoy con Australia (que sigue formando parte de la corona de Inglaterra), hasta formas de total implicación como las de los ciudadanos de Londres, pasando por los niveles intermedios de Escocia o Gales.

Menos se han solido tener en cuenta las raíces sociales internas de la actual configuración del pluralismo inglés. Ella habría tomado forma en el contexto del debate habido en el siglo XIX a propósito del malestar ocasionado en el país por la emergencia en él de multitudes desarraigadas, como consecuencia de los masivos desplazamientos de campesinos hacia las zonas industriales. En ese debate se habría llegado al convencimiento de que la paz social no podría conseguirse ni compaginarse en el país mientras existiera en la sociedad una proporción tan alta de individuos desarraigados<sup>1</sup>. Pero en un paso ulterior se impone también

---

<sup>1</sup> Ver “*Diccionario Internacional de las Ciencias Sociales*”, artículo de H.S.Kariel sobre el pluralismo. Define a éste de entrada y sin dar más explicaciones como pluralismo de grupos, no como pluralismo de opiniones individuales, abordándolo como cuestión política.

la convicción de que no puede aspirarse a remediar ese desarraigo por inserción directa de los ya desarraigados en la convivencia de *los bien establecidos*. Y como alternativa a esta inserción directa se opta por una inserción social indirecta de los desarraigados a través del desarrollo de grupos intermedios, más cercanos al nuevo proletariado que el *stablishment* tradicional dominante en el Reino Unido y menos conflictivos con éste. Para ese desarrollo se considera necesario no sólo tolerar la existencia de tales grupos y otorgarles el derecho a existir, sino darles además un lugar institucional en la vida cívica, protegiendo y aun financiando la dinámica que les es propia. Se suponía que los así integrados no derivarían hacia las conductas asociales generadas por la precariedad desinstitucionalizada de sus hábitos de vida o por la desaparición de sus contextos primarios de socialización.

Todavía no estamos en la Europa multicultural de hoy, pero en esta fase de la experiencia política inglesa dos aspectos son de interés para nuestra reflexión sobre las formas de vivirse la integración en el país. Primero, que a través de esa experiencia política las diferencias cívicas ya no pretenderán concebirse como cuestión privada y simple pluralismo de gustos, se querrán concebir como formas de vida legítimamente distintas, compartidas cada una de ellas públicamente por unos u otros sectores de la población. Segundo, que en éste pluralismo no sólo se reivindica la necesidad de tolerar a los diferentes, se reivindica además el derecho de los grupos diferentes a tener un lugar institucionalmente reconocido en el orden político y a recibir apoyos públicos para no disgregarse.

Si en el transcurso de la idea de pertenencia al Reino Unido tiene alguna vigencia esa manera de entenderse la convivencia cívica, entonces es lógico que al pensarse en la integración de los inmigrantes al país no se piense en uniformarles, se piense más bien en dar un sitio propio a sus colectivos. Y así un inmigrante, para integrarse en el Reino Unido, deberá mantenerse integrado en su *minoría étnica*, la cual a su vez deberá acertar a integrarse con las demás minorías y con la mayoría. Por eso en la literatura sociológica inglesa encontramos raras veces que se trate de problemas de integración de unos u otros inmigrantes (vistos como individuos). En vez de eso se trata de los problemas que puede ocasionar una u otra minoría, o sea, de las llamadas *relaciones interétnicas*.

El llamado *modelo inglés* de integración consiste por tanto en lo contrario del francés. Si éste promueve la adopción por los inmigrantes de una ciudadanía francesa uniforme y única, el inglés se despreocupa de esto<sup>2</sup>. Si en Francia es anticonstitucional la organización de *minorías* para actuar en el espacio público, en el Reino Unido se tiene por conveniente canalizar las políticas de integración a través de debates con minorías públicamente organizadas. Desde un punto de vista francés los ingleses integran a los inmigrantes como ciudadanos de segunda clase. Desde un punto de vista inglés las clases existen de todas formas, y también en Francia; pero si un inmigrante no puede asociarse públicamente con sus connacionales tendrá mayores dificultades para defender públicamente sus derechos.

En la literatura sobre migraciones apenas se habla de otros *modelos de integración* fuera del francés o el inglés. Quizá por el menor peso de otros países cuyos estilos de integración, al tener un perfil propio, podrían dar nombre a un modelo; o bien tal vez por ser estilos de integración que no se han llevado a la práctica consecuentemente, resultando por tanto inciertas sus consecuencias políticas y humanitarias; o en todo caso por basarse en ideas cuya puesta en práctica no roza cuestiones candentes.

Merecería sin embargo tenerse en cuenta un tercer *modelo* de integración – el que se practicó en Alemania cuando empezaron a afluir a Alemania los inmigrantes. Consistía en asumir a los inmigrantes como *Gastarbeiter* (o sea, en tanto que trabajadores *huéspedes*, es decir, temporales, sólo aceptados para “*encajar socialmente*” durante el tiempo de duración de sus contratos de trabajo y de las necesidades que hubieran llevado a contratarles). Y es curioso que este *modelo* resurja ahora, cuando en la década de los 80 se había descartado ante la evidencia de que no había manera humana de conseguir que los *Gastarbeiter* volvieran a sus países de origen al terminárseles sus contratos. En España no faltan hoy mismo intentos de recurrir a él para esta manera de limitar el peso interno de las migraciones sin renunciar a las conveniencias de contar coyunturalmente con su aportación de mano de obra.

---

<sup>2</sup> En Inglaterra, según parecer expresado por un jurista inglés en un seminario celebrado en la Fundación

Finalmente habría otras posibilidades que no han llegado a constituirse en *modelos* y que sin embargo no carecen de interés. La más interesante para nuestro contexto español, según pienso, sería la sugerida por la práctica suiza de canalizar predominantemente lo relativo a la integración de los inmigrados a través de los gobiernos locales (los “cantones” o los ayuntamientos). Sin duda que esta descentralización tiene sus dificultades. Pero indudablemente es a nivel local donde mejor pueden detectarse y subsanarse los problemas de integración.

En resumen: hay diversas formas de promover la integración y la conveniencia o no conveniencia de la *discriminación positiva* no puede decidirse sin tener en cuenta los hábitos de convivencia de la sociedad de que se trata. En cuanto a España, la falta de un sentido del pluralismo como el que tienen los ingleses impediría que pretendieran crearse itinerarios propios para la integración de los inmigrantes: en ese caso se multiplicarían los agravios comparativos. Pero también la falta de una tradición patriótica y de un prestigio nacional como el de Francia hace que resulte poco realista el propósito de hacer de los inmigrantes unos españoles como los demás. En esta situación es difícil que las prestaciones del bienestar integren a los inmigrantes en el total del cuerpo político y con ello debe contarse al analizar en qué medida dichas prestaciones, más allá de remediar situaciones poco humanas, alcanzan a cohesionar a los inmigrantes con el total de nuestra sociedad.

#### **4. La trayectoria española.**

España se incorpora a la Unión Europea, y consiguientemente a las reuniones de ministros europeos responsables para cuestiones de inmigración, antes de haber recibido un número apreciable de inmigrantes. Al mismo tiempo los medios de comunicación estaban dando cuenta de las corrientes populistas anti-inmigración que iban surgiendo en Francia, Alemania e Inglaterra desde mediados de los 70 y de las opciones con que respondían a ellas los gobiernos abogando por alguna forma de integración.

Este es el punto de que se parte en España cuando la administración del Estado comienza a ocuparse de regular la inmigración. De modo que entre nosotros no ha habido unos años, como en Alemania o Francia, en que se recibieran inmigrantes sin estar oficialmente planteada la cuestión de su integración. Pero por otra parte los desafíos de la integración se abordan sin haberlos vivido. Por eso se decía a principios de los 90: “podríamos prevenir *futuros* problemas si acertáramos a aprender de los países de mayor tradición migratoria”.

No es extraño que en este contexto la voluntad política de interar a los inmigrantes se inspirara en los “modelos” de integración existentes en otros países europeos más que en un análisis de la problemática de la cohesión integradora posible y deseable para nuestro “invertebrado” país. Con lo cual la integración se aborda por su lado ideal o normativo, de filosofía política general, más bien que partiendo de cuestiones y dificultades surgidas en la convivencia. Se define pues la integración de los inmigrantes como aquella situación en que éstos comparten los mismos derechos y obligaciones que los españoles. Pero no sé pregunta cómo y en qué forma integran a los mismos españoles esos derechos y obligaciones.

La descripción de los “modelos” de integración inglés y francés, recogida en el apartado anterior, indica el sentido e importancia que podría tener ese interrogante. Porque en efecto ambos modelos implican la inserción de los inmigrados en el campo de derechos y deberes existente para los ciudadanos franceses o ingleses respectivamente. Pero dan lugar a formas de integración muy distintas y generan distintas políticas. Lo cual quiere decir que todavía, una vez establecido el principio de que la integración se opera mediante su participación en los mismos derechos y deberes que los españoles, debe tenerse en cuenta el modo de integrar a los españoles que se corresponde con esa participación en derechos y deberes.

Y aquí surgen dudas no pequeñas. Porque por una parte las formulaciones legales y políticas parecen asumir el modelo francés, al insistir enfáticamente en que las prestaciones ordenadas a la integración de los inmigrantes serán para éstos las mismas que las dirigidas

a la integración de los españoles y se obtendrán por los mismos cauces<sup>3</sup>. No habrá pues para ellos programas específicos como en el modelo inglés ni, por tanto, discriminación positiva.

Pero por otra parte resulta muy dudosa, teórica y prácticamente, la posibilidad de aplicar en España el modelo francés. Prácticamente, porque detrás de este modelo está allí un país compacto y prestigioso, que a todos los que pueden estar bajo su ley les atrae y les integra con la misma integración, para la cual también existen muchos más recursos que en España. Y en cambio bajo la legislación española hay un país internamente dividido, donde cumplir la ley y recibir prestaciones integra más bien poco a los españoles, y con una integración poco atractiva.

Y también teóricamente suscita dificultades la aplicación del modelo francés. Porque el reconocimiento constitucional de la diversidad cultural de las autonomías incluye un germen de diversificación cultural de los ciudadanos españoles que cuestiona la demanda de una integración cultural unitaria de los inmigrantes semejante a la francesa. Por no hablar de las diferencias más o menos subrepticias que se originan para los beneficiarios por la transferencia a las Autonomías de los servicios sociales, las competencias urbanísticas y los servicios de salud.

Por esto se ha dicho muchas veces, con razón, que España de hecho no tiene el mismo “modelo” de integración ciudadana que Francia o Inglaterra, y que un posible “modelo” propio no ha llegado a explicitarse por los políticos, los legisladores o los órganos de opinión. Y seguramente por eso al presentarse para la integración los problemas específicos existentes hoy entre nosotros (no simplemente los problemas genéricos formales que compartimos con otros países), las políticas adoptadas han ido padeciendo de una cierta indeterminación.

A lo que actualmente ocurre con ellas habrá de referirse la parte III de este estudio, al dar cuenta de cómo está contribuyendo nuestro Estado de Bienestar a la integración de los

---

<sup>3</sup> Así desde el “*Plan Interministerial para la Integración de los Inmigrantes*”, de 1994, que es el primer

inmigrados. Pero aquí era conveniente referirse a aquella indefinición parcial de nuestro concepto de integración, al revisar cómo nuestras instituciones de bienestar se han ido poniendo en marcha para promoverla.

Por lo demás ha estado ocurriendo en España lo mismo que en otros países de Europa: que las prestaciones del bienestar empiezan a extenderse a los inmigrantes por humanitarismo y exigencias éticas antes de pensarlas sociológicamente como vía para la integración y al margen de ésta. Y el que eso ocurriera también aquí, cuando al empezar a debatirse el acceso de los inmigrantes a esas prestaciones ya estaba planteada programáticamente la cuestión de la integración<sup>4</sup>, es en parte indicio de que en la cultura política española el estado de bienestar raramente se percibe como una nueva comprensión de la cohesión social. Pero también depende de otros dos factores que han pesado y siguen pesando sobre nuestras políticas de migraciones.

Se trata en primer lugar de la gran preponderancia que tiene en nuestros medios de comunicación – y consiguientemente en la opinión pública - la temática de la primera llegada de los inmigrantes, asociada a imágenes de éstos emocionalmente recargadas con marcas de sufrimiento y desgracia, frecuentemente también con carencias de documentación legal. En comparación con esta gran preponderancia resulta insignificante el interés que se concede a quienes llevan más de uno o dos años de residencia en España que son los que, más allá de intentar sobrevivir, están iniciando realmente sus itinerarios de integración. Y por cierto que además este escaso interés concedido a los inmigrantes no recién llegados contamina las imágenes de éstos con las de aquellos que en cada momento están llegando en las peores condiciones, y tiende a entender a los menos recientes en función de los recientes. Con lo cual interpreta mal su situación y percibe su acceso a las instituciones del bienestar como un “acceso salvavidas” y no como progreso de cohesión social. Veremos al dar cuenta de los resultados del presente estudio que esto ocurre todavía entre la población española y se contagia a una gran parte de la población inmigrante.

---

documento oficial que se ocupa del tema.

<sup>4</sup> Desde el año 94, en el documento citado en la nota anterior.

En segundo lugar el modo de irse ampliando a los inmigrantes las prestaciones del bienestar, como prestaciones salvavidas más que como vía de integración, tuvo que ver seguramente con las representaciones que entre nosotros predominan acerca de la exclusión social. Porque en el fondo la exclusión no es sino el reverso de la integración y se combate promoviendo a esta última.

Pues bien: parece que la exclusión se mira ante todo, por los que más tratan de ella, como una cuestión de falta de ética del estado capitalista y liberal. El antiguo capitalismo habría explotado a los trabajadores, el actual los excluye. Y si así es, el sólo remedio de la exclusión sería el cambio de modelo de estado. Mientras ese cambio llega, fuera de reivindicar la necesidad de que llegue, lo que puede hacerse contra la exclusión es mejorar hasta el límite de lo imposible los servicios sociales existentes, luchando por ellos como por una cuestión de clase. La idea de integración sería un engaño.

Para no pocos esta es en España la dura realidad. Pero también otros valoran esa visión como un enfoque que, por mirar a lo más alto, desatiende a lo intermedio y termina por reducirse a ver únicamente lo más bajo. Observan que se debate idealista sobre la exclusión (de los españoles y de los inmigrantes) se especializa de hecho en considerar las situaciones más llamativas y desesperadas (las de los sin techo, las de los sin papeles, las de los explotados por mafias de entrada y trabajo irregular...). Y en concordancia con ello buscaría los remedios por vía de intervenciones y acciones de urgencia, concentrándose en lo inmediato de la solución de los problemas mucho más que en el análisis y transformación de sus contextos de incidencia. O con otras palabras: entre el ideal de la superación del capitalismo y la mirada hacia sus víctimas más llamativamente visibles tendería a desconsiderar lo que se concibió como más propio y específico del estado de bienestar: la estructuración de un sistema de previsiones y prestaciones que redujera la incidencia de las formas duras de exclusión, actuando sobre los contextos que las producen antes que sobre la exclusión consumada.

Así las cosas, todavía sería difícil encontrar entre los que se ocupan de la integración de los inmigrantes (miembros de ONG's o políticos) quienes no hayan estado teóricamente de acuerdo con esta conveniencia de abordar la problemática de la exclusión actuando sobre

sus causas y no sólo sobre sus efectos. Pero en la práctica ha sido sobre los efectos, sobre los casos patéticos que necesitaban solución inmediata, sobre lo que se ha estado hablando. Seguramente por el convencimiento de que la opinión pública se moviliza presentándole casos patéticos mucho mejor que explicándole formas de preverlos. Y, tratándose de la prensa, porque los casos patéticos son de por sí noticia y no lo son en cambio las políticas de bienestar - a no ser que éstas se promuevan a cuestiones políticamente partidistas.

En resumen: que durante bastante tiempo el acceso de los inmigrantes a las prestaciones del bienestar ha estado presentándose y demandándose como cuestión humanitaria y cuestión “salvavidas”. Veremos que esa es la perspectiva desde la que se mira al tema hoy todavía por una mayoría de los españoles y también por los inmigrantes.

## **2. ITINERARIO TRAZADO PARA LAS PESQUISAS.**

Este estudio pretendía indagar, como arriba se indicó, qué es y qué representa para los inmigrantes, en el entorno social que encuentran a su venida, la red de servicios o prestaciones o garantías constituida por las instituciones de nuestro “Estado de Bienestar”: en qué medida esta red responde a sus expectativas, cómo la usan, cómo la ven, cómo funciona para con ellos; hasta qué punto contribuye a facilitar o humanizar sus trabajosos encaminamientos; si contribuye a que se enraícen en nuestra sociedad. Se pretendía que contribuyera a aportar información útil para quienes deben evaluar y ajustar a los hechos las políticas españolas de integración de inmigrantes.

Lo que en principio quería conseguirse era por tanto complejo, pero además había de conseguirse en un año - pues lo exigían las fechas en que debía disponerse de la información - y con los muy limitados recursos que la misma urgencia de las fechas permitía liberar para el intento.

Tenían que encontrarse alguna manera de compaginar las exigencias lógicas de una investigación tan compleja con las condiciones que se imponían para su realización. Los dos capítulos siguientes se refieren a ello. El primero expone el modo de estructurar globalmente la investigación que se arbitró para realizar ésta sin desatender a lo demandado por la lógica; el segundo, los recursos metodológicos que se eligieron para lograrlo.

## **Capítulo 1:**

### **El ajuste lógico del estudio.**

#### 1.1. Finalidad general: los hechos y las representaciones.

Conforme a lo dicho hasta aquí el estudio debía contribuir a aclarar cuánto y cómo contribuyen las instituciones de nuestro estado de bienestar a la integración de los inmigrantes. Y para eso necesitaba antes que nada explorar lo que de hecho ocurre, las prestaciones o servicios que se ofrecen a los inmigrantes y el uso que hacen de ellas. Porque en este uso, según se dice, aparecería el nivel a que están llegando en el disfrute de los derechos que efectivamente les corresponden. Y la integración sería eso: una situación en que los inmigrantes disfrutaran de los mismos derechos que los españoles.

Pero esta exploración de los hechos no lo sería todo. Porque precisamente la investigación se dirige a saber hasta qué punto integra a los inmigrantes en España lo que les aporta el estado de bienestar. La integración sería lo pretendido por las prestaciones y por tanto el uso de las prestaciones no sería todavía la integración misma.

Era pues necesario algo más que constatar las posibilidades concretas tienen los inmigrantes de acceder a prestaciones y la frecuencia con que acceden. Idealmente se requeriría llegar a saber, mediante indicadores fiables, qué grado de integración consiguen los inmigrantes gracias precisamente a aquellas prestaciones y no por otros caminos. Pero ni siquiera eso bastaría. Porque tratándose de saber por qué consiguen lo que consiguen y no más, las razones y causas de lo que ocurre habrían de explorarse también. Y de antemano, ya antes de entrar en el estudio, la literatura existente nos ponía en la pista de que la eficacia integradora de las prestaciones del bienestar también puede depender de las actitudes y representaciones con que recurren a ellas los demandantes. Habrían de explorarse por tanto esas actitudes y representaciones.

Más aún: para cubrir sus objetivos el estudio habría de tomar una postura razonada en el

debate lanzado por quienes opinan que las prestaciones del bienestar, al tener un “efecto llamada” sobre los países de origen, ocasionan una inflación de los flujos migratorios multiplicadora de las dificultades para integrarles en los países de su destino. O también en el debate lanzado por quienes opinan que un sector de los inmigrantes utiliza las prestaciones del bienestar para sobrevivir parasitariamente allá donde llegan, eludiendo el esfuerzo de relacionarse activamente con los desafíos que la nueva situación les plantea. Ambas perspectivas ponen en duda la idea de que la oferta de muchas prestaciones de bienestar tenga efectos positivos sobre los procesos reales de integración.

Todo esto hacía ya necesario que la investigación, más allá de explorar en el terreno de los hechos el uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar, se extendiera a indagar las representaciones y actitudes con que ellos ponen en marcha sus proyectos migratorios y presentan, una vez llegados, sus demandas de servicios.

Pero además finalmente, por otro motivo, esta orientación hacia el estudio del campo de las representaciones y actitudes vino a imponerse como la que habría de tener mayor peso en la investigación. Y es que se presentan dificultades prácticamente invencibles para constatar, en el campo de los puros hechos, lo que aportan las prestaciones del bienestar a la integración de los inmigrantes. Porque la integración se produce gracias al influjo de factores distintos, entre los que son muy importantes las actitudes de la población en los países de acogida, las disposiciones y proyectos migratorios de los inmigrantes, la situación de los mercados laborales y del estamento empresarial, etc. Y ello, para evaluar el efecto integrador específico de las prestaciones del bienestar, exigiría que se discriminara metodológicamente, en cuanto a la integración estudiada, la parte del influjo correspondiente a cada grupo de factores. Una tarea a lo sumo posible si se contara con unas series temporales y geográficas de datos suficientes para establecer diferencias entre colectivos de inmigrantes llegados en distintas coyunturas económicas, distintos enclaves de xenofobia, etc. Pero esas series de datos no existen en España.

Ante esta situación no cabía sino desplazar el centro de gravedad de la recogida de nueva información requerida para el estudio. En vez de tomar como tarea principal el intento imposible de explorar en el terreno de los hechos la contribución específica de

las prestaciones del bienestar a la integración de los inmigrantes, se tomaría como tarea principal el investigar las actitudes y representaciones con que los inmigrantes y los nativos se refieren a esa contribución. El conocimiento de esas actitudes y representaciones permitiría cubrir directamente la parte de los objetivos originarios del estudio más arriba aludida, referente a la posibilidad de que las prestaciones del bienestar, precisamente debido a tales representaciones y actitudes, tengan a veces efectos negativos sobre la integración de los inmigrantes<sup>1</sup>. Pero ulteriormente permitiría conocer las opiniones de los expertos y de los mismos inmigrantes sobre el efecto integrador de las prestaciones del bienestar. Y esto, si en sentido estricto no es lo mismo que conocer objetivamente cuánto contribuyen esas prestaciones a la integración, de todas formas nos acerca realmente a ese empeño, al ofrecer una información proveniente de los sectores más implicados en el tema y de las perspectivas distintas, complementarias y contrastables que cada uno de ellos adopta.

Por todas estas razones, el diseño del estudio se reformuló y realizó en su conjunto tal como se describe en el apartado siguiente: centrando la recogida de nueva información en la obtención de los pareceres de los interesados y de los expertos sobre la eficacia integradora de las prestaciones del bienestar y extrayendo de fuentes secundarias, y sólo de ellas, los datos referentes al uso por los inmigrantes de dichas prestaciones y a los niveles de integración que en ese uso muestran conseguir<sup>2</sup>.

## 1.2. Presupuestos e hipótesis básicas adoptadas.

La investigación, según acaba de exponerse, contaba con que el efecto que tienen las prestaciones de nuestro estado de bienestar sobre los procesos de la integración de nuestros inmigrantes no sólo depende del uso efectivo que los mismos inmigrantes hacen de aquellas, sino también de las actitudes con que acceden a ese uso en virtud de

---

<sup>1</sup> Por crear expectativas que hagan crecer desproporcionadamente a los flujos, por permitir a un sector de los llegados el instalarse en la dependencia de las prestaciones...

<sup>2</sup> Para ello se contaba principalmente con las tablas de los resultados de la gran encuesta realizada por este Instituto de Migraciones a más de mil inmigrantes, en orden a conocer sus estrategias de integración. Los resultados de este estudio están publicados en R. Aparicio y A. Tornos: *"Estrategias y Dificultades Características en la Integración Social de los Distintos Colectivos de Inmigrantes"* (IMSERSO, Madrid, 2001).

las representaciones previas con que ellos lo imaginaron, a la hora de concebir sus proyectos migratorios.

Estas representaciones previas eran lo primero que la investigación debía poner en claro, asumiendo la hipótesis de que un buen ajuste de ellas indicaría que los flujos que nos llegan no se movilizan sin una reflexión responsable, con la que podría contarse a la hora de interpretar los demás datos recogidos. Valiendo también lo contrario: o sea, que si resultara que esas representaciones no influyen en los proyectos migratorios o no se ajustan a la realidad, debería contarse para interpretar la información adquirida con que los procesos de integración de los inmigrantes venidos partirían de estimaciones poco objetivas de nuestra realidad.

No implicaba ese supuesto relativo a las representaciones que se desconociera la importancia de atender a los hechos constatables en el uso por los inmigrantes de los servicios o prestaciones públicas que les son accesibles. Porque en la investigación se considera que en ese uso no sólo aparece el nivel a que ellos están llegando en el disfrute de los derechos que efectivamente les corresponden desde el momento que son residentes regularizados y, más restringidamente, desde que se encuentran en territorio español. También es constatable en cuanto a ese uso la calidad de la información con que optan por acceder a los Servicios, posibles discriminaciones que les dificultan el buen manejo de las situaciones, las eventuales frustraciones o satisfacción que viven cuando presentan sus demandas. Y el conocimiento de estas particularidades, de todas ellas, iluminaría no poco lo que suponen y requieren los servicios del bienestar en los procesos de su integración.

El estudio quería tener en cuenta, en tercer lugar, la diferencia que media entre un recurso al estado de bienestar entendido como reivindicación de prestaciones humanitarias mínimas, desconectadas de cualquier pertenencia social, y un recurso a las mismas prestaciones visto y experimentado como ingreso o entrada en el marco básico de garantías con que la convivencia social española procura dotarse de seguridad y calidad de vida. Porque la investigación se orientaba por la hipótesis de que esta segunda manera de acceder a las instituciones del bienestar (y no la primera) es la que genera o revela en los inmigrantes aquella voluntad de pertenencia al espacio social español sin la cual es difícil que avancen en su integración..

En orden a la realización metodológicamente adecuada de estos propósitos ya se ve que debían diferenciarse claramente los dos planos en que se hace presente el estado de bienestar: el plano de las representaciones y el plano de los hechos. Aunque naturalmente lo que ocurre en cada uno de los dos planos no es ajeno a lo que ocurre en el otro. Por ejemplo las frustraciones que un inmigrante puede experimentar en el plano de los hechos siempre tendrán que ver con el nivel de expectativas por el que se rige en el plano de las representaciones. Y el uso que de hecho hará de las Instituciones del Bienestar Social estará en dependencia de lo que sabe y piensa sobre ellas.

Dos dificultades además se presentaban en el punto de partida: la primera, por la previsión de que podría haber diferencias significativas en las imágenes y usos del estado de bienestar dominantes en los colectivos venidos de distintos países. De lo cual se seguiría que en el análisis de resultados, al promediarse las respuestas de todos, no aparecerían la realidad del uso o las representaciones de los servicios del bienestar propias de ninguno de los colectivos. La segunda, por el hecho de que los datos existentes en las fuentes secundarias no se refieren exactamente al estado de bienestar tomado en su conjunto, sino a aspectos y prestaciones concretas de él; y de que tampoco lo que podía inquirirse directamente de los inmigrantes sobre su relación con el estado de bienestar, nombrando a éste así en general, aportaría mucho, por la vaguedad de las respuestas que sobre ello se obtendrían.

Para resolver la primera dificultad se optó desde el principio por analizar separadamente los usos y representaciones relativos al estado de bienestar propios de los marroquíes, los latinoamericanos y los procedentes de países del Este Europeo, por suponerse que estas diferencias de procedencia determinarían diferencias significativas en sus modos de entender el Estado de Bienestar y acceder a él. Ello no significaba trabajo adicional para la recogida de información, puesto que de todas maneras debía tenerse en cuenta el volumen y diversificación de dichos colectivos para diseñar la muestra del universo investigado en el estudio.

Para resolver la segunda no se orientó directamente la búsqueda de información a lo relacionado con el estado de bienestar en su conjunto. En vez de eso se indagó específicamente lo relacionado con las representaciones y uso por los inmigrantes de las

prestaciones específicas de nuestro estado de bienestar que, teniendo un mayor peso en él, afectan por otra parte a los inmigrantes de manera especial y han sido objeto de más frecuentes debates en nuestros medios de comunicación. Es decir: las que se refieren a la asistencia sanitaria que pueden obtener, al acceso de ellos mismos y de sus hijos a una enseñanza gratuita de calidad, a la tutela de sus situaciones laborales y al disfrute de servicios sociales especiales. Directamente no se exploró lo relacionado con el acceso de los inmigrantes a la vivienda, que en otros países europeos constituye un capítulo importante de los debates sobre las aportaciones que se les hacen o deberían hacerseles. Y es que se trata de un capítulo que entre nosotros, fuera de estar muy subdesarrollado, requeriría estudios excesivamente diversificados por la gran diversidad de situaciones a que da lugar su dependencia de las administraciones locales.

### 1.3. Los objetivos de información reformulados:

Los objetivos que exactamente se propuso cumplir el estudio en su recogida de información, supuesto lo anterior, fueron los siguientes:

➤ En el plano de las representaciones:

- Conocer y describir cómo se representaban el desarrollo del Estado de Bienestar en España y las prestaciones por él ofrecidas los inmigrantes que de hecho han venido
- Ver qué papel ha jugado en sus proyectos migratorios iniciales esa manera de discurrir sobre nuestro Estado de Bienestar.
- Ver cómo ha evolucionado su idea de nuestro Estado de Bienestar en el tiempo que llevan en España.
- Indagar en la medida de lo posible si los contactos por ellos tenidos con nuestras instituciones del Estado de Bienestar, o la previsión de que podrían disfrutar de las aportaciones de éste, promueve en ellos sentimientos de confianza y pertenencia para con el país.

➤ En el plano de los hechos:

- Indagar si efectivamente acceden a los servicios sanitarios cuando lo pudieran necesitar y qué trato reciben en ellos.
- Indagar cómo se están relacionando los inmigrantes con las Instituciones del Estado de Bienestar que se refieren a sus actividades laborales.
- Indagar lo mismo en lo que se refiere a la educación obligatoria y a la igualdad de oportunidades para la formación superior.
- Indagar en qué medida disfrutaban de los apoyos existentes para los grupos de riesgo.

## Capítulo 2:

### Recursos metodológicos

#### 1. Notas previas

Anteriormente se han explicado los motivos tenidos en cuenta al optar en este estudio por una recogida de nueva información orientada prioritariamente a conocer las representaciones y actitudes de los inmigrantes relacionadas con nuestro Estado de Bienestar, es decir, las relación de los inmigrantes con las instituciones de dicho estado *vividas en el plano de las representaciones*. En síntesis estos motivos se resumían en tres capítulos: la brevedad del tiempo asignado a la realización del estudio, la limitación de los recursos disponibles para él y una carencia de información sobre esas experiencias vividas por los inmigrantes mucho mayor que la existente acerca de lo que está ocurriendo, *en el plano de los hechos*, en la relación inmigrantes/prestaciones.

Una vez tomada esta opción restaba por precisar el modo de obtener directamente en campo todo lo que el estudio debía saber acerca de esas experiencias de los inmigrantes, o sea acerca del modo como ellos, en el momento de ultimar sus proyectos migratorios, se representaban lo que les aportaría nuestro estado de bienestar; acerca de lo que les ha ocurrido al relacionarse con él; acerca de lo que han contribuido esas experiencias a enraizarles en España. Y complementariamente, en orden a una más precisa y útil interpretación de sus pareceres, obtener también en campo información sobre lo percibido en las relaciones inmigrantes/"bienestar" por los agentes sociales nativos implicados en ellas: profesionales, políticos, población contribuyente a las prestaciones o de otra forma interesada en ellas. Pero en todo caso, por las razones más arriba expuestas, no planteando la indagación como búsqueda de pareceres relacionados con el Estado de Bienestar en general, sino como búsqueda de pareceres concretamente referidos a la asistencia sanitaria, a las instituciones de enseñanza, a la protección laboral y a los servicios sociales de emergencia.

Las cuestiones que plantea la recogida de esta clase de información son familiares a quienes se ocupan de estudios parecidos. Y se deben a que no se conocen de antemano

los parámetros que deben tenerse en cuenta para identificar el modo de funcionamiento de las representaciones que se investigan, con lo cual menos aún puede disponerse de indicadores adecuados para construir sobre ellos preguntas de cuestionarios cerrados. Son casos en que por eso se recomienda la investigación cualitativa. Porque si mediante ésta no pueden hacerse mediciones numéricamente manipulables de los distintos aspectos del hecho estudiado, es en cambio la vía idónea para identificar cuáles son las características de ese hecho que tienen más especial relevancia para los sujetos del universo estudiado.

Se eligió pues la metodología cualitativa para recoger la información buscada, a conciencia de que en ella no debe prejuizarse lo que se debe descubrir, y, por tanto, de que debe procederse lo menos directivamente posible. Simplemente *acotando* la clase de fenómenos sobre los que quiere tratar y dejando que emerjan en la mente de los sujetos encuestados sus maneras personales de enfocar y juzgar lo que para ellos es importante en los hechos. Por eso es la entrevista semidirigida, individual o de grupo, la técnica generalmente usada para la cosa.

En orden pues a aquel "acotar" la temática de las entrevistas, no a determinar las variables acerca de las que se preguntaría, había de prepararse un guión para que a él se atuvieran los realizadores del trabajo de campo y en el apartado siguiente se tratará de ello. Pero en seguida debía también tenerse en cuenta la necesidad de alcanzar referencias a lo vivido de los inmigrantes que fueran representativas de los colectivos de éstos y no meramente impresiones particulares. Es la difícil cuestión de la representatividad de los pareceres recogidos en las investigaciones cualitativas, a cuya resolución en este estudio se dedicará también un breve apartado.

Estos serían los recursos metodológicos con que se abordaría la búsqueda de información relativa a *lo vivido* por los inmigrantes en sus relaciones con nuestro estado de bienestar (lo perteneciente al plano de sus representaciones). Pero para el estudio era también necesario obtener una amplia información perteneciente al plano de los hechos, acerca de cuánto usan de hecho los inmigrantes las prestaciones y a qué nivel de integración o enraizamiento les promueven ellas *de hecho*; una información que normalmente se obtendría mediante encuestas cerradas dirigidas a obtener respuestas cuantificables. Y sin embargo, por las razones de tiempo y recursos antes dichas, no cabía en este caso la

posibilidad de realizar tales encuestas. El estudio pues, para obtener esta clase de información, se veía remitido a los datos existentes en fuentes secundarias y a la explotación de lo que pudiera obtenerse, para la actualización de éstos, de la parte cualitativa de la investigación. Necesitaría por tanto, fuera de tener en cuenta este propósito para estructurar su investigación de campo, inventariar la documentación que contuviera esa clase de datos: bien por haberse elaborado directamente en orden a ofrecerlos, bien por estar indirectamente relacionada con el tema. Eso permitiría recuperar para el estudio lo "dado por sabido" acerca del tema, pero también lo inadvertidamente sabido a propósito de él.

Pasamos pues a precisar los aspectos más importantes de la metodología que se decidió utilizar.

## 2. Los guiones preparados para las entrevistas en profundidad y grupos de discusión.

Para esta preparación se partía naturalmente del listado de los objetivos específicos de información establecidos para el estudio, recogido en el capítulo anterior – teniendo en cuenta que las entrevistas y discusiones de grupo proyectadas deberían proporcionar textos orales adecuados para ser transcritos y luego analizados en orden a extraer de ellos el "*discurso social*" compartido respectivamente por los inmigrantes y por los españoles más implicados en la integración de éstos, acerca de las cuestiones básicas indagadas en el estudio. A saber:

- Cómo ven inmigrantes y nativos al "*estado de bienestar*" español.
- Qué idea de él se formaban los inmigrantes antes de venir.
- Cómo suelen utilizar sus prestaciones los inmigrantes, una vez llegados.
- Cómo afecta esa utilización a su integración posterior.

Con este objetivo general se ultimó el guión para las entrevistas, el cual, como en casos parecidos, debía incluir una primera parte referida al modo de estructurarse la relación entrevistador/ entrevistado en esta específica investigación; y luego una segunda parte,

descriptiva de los ítems o cuestiones en que a lo largo del diálogo se debería profundizar.

En cuanto a la manera de estructurar la relación de entrevista a que debía atenerse los entrevistadores se partía por supuesto de la conveniencia general de que estos últimos empezaran por detallar a los entrevistados el contexto de investigación en que ella se realizaba, a qué fines se ordenaba, qué utilidad podría tener su buen éxito para los mismos inmigrantes, cómo era el instituto de investigación que la llevaba a cabo etc. Pero además, habida cuenta de que lo buscado en este caso no eran las opiniones particulares del informante - como en un estudio cuantitativo - sino explicaciones de éste en que el análisis cualitativo pudiera detectar los modos socialmente compartidos de discurrir sobre el tema dominantes en su medio social, el guión pedía al entrevistador que orientara desde el principio al entrevistado hacia formas de dar cuenta de su parecer (el “*Accounting*” de la etnometodología) de una manera narrativa, es decir, contando o narrando los porqués de las experiencias habidas a propósito de la cosa, anécdotas, etc. De esta forma se conseguiría que no solamente salieran a luz en sus aportaciones puntos de vista personales, sino también, y más principalmente, la trama de ideas compartidas en cuyo contexto pudiera aparecer el sentido, peso y articulación ambiental de dichos puntos de vista.

Pero ulteriormente, habida cuenta de que se pedía a los entrevistadores que al principio enunciaran sólo de una manera genérica lo que querían saber y que luego no cortaran la narración y modo de discurrir de los entrevistados introduciendo sus propios enfoques de entrevistadores con preguntas ajenas a lo que los entrevistados aportaban, también se pedía a dichos entrevistadores que, con arreglo a las técnicas de las entrevistas abiertas o semi-dirigidas, aprovecharan el hilo de las explicaciones de los entrevistados para conseguir que éstos se aclararan bien sobre por qué pensaban como pensaban acerca de:

- Lo que demandan más especialmente los inmigrantes de los servicios de nuestro Estado de Bienestar.
- Lo que les ha podido chocar al usar esos servicios.
- El modo como proceden al solicitarlos y tramitarlos.

- La impresión o recuerdos que ello les deja, sobre todo en cuanto a su apreciación de “lo español”.
- Si el uso de esos servicios se le convierte a uno en una costumbre.
- Los supuestos o ideas acerca de ello con que vinieron a España.
- (*Y en las entrevistas a españoles*) Las diferencias que aparecerían entre españoles e inmigrantes en su uso de los servicios básicos del Estado de Bienestar.

### 3. La representatividad de las muestras contactadas para obtener la información.

Tres puntos debieron precisarse en relación con esta representatividad: la “población target” a que quería llegarse, los criterios de segmentación de la muestra que se tendrían en cuenta, y el número de las entrevistas o grupos de discusión que se celebrarían.

En cuanto a la “población target” es obvio que había de incluir ante todo a los inmigrantes que usan o podrían usar las prestaciones del bienestar. Pero, como ya se ha anticipado, desde un principio se consideró necesario que también incluyera a los españoles que tienen alguna clase de especial relación con los inmigrantes ocasionada por el uso de esas prestaciones, como profesionales de la sanidad, de la enseñanza o de los servicios sociales. Y la razón es obvia: los puntos de vista de estos españoles, en tanto que “contraparte” de los inmigrantes en el relacionarse de éstos con los servicios sociales, reflejarían el otro lado del medio conversacional e interactivo en que toma forma el discurso de estos últimos sobre el tema. Más aún: al modo como se planifica, para la evaluación de los resultados de ciertos programas, la comparación de dichos resultados con lo ocurrido en grupos de control no “tocados” por los programas, también en esta investigación se optó por atender al discurso de “los españoles comunes”, no implicados en las relaciones entre inmigrantes y servicios sociales, para en alguna medida y por comparación controlar lo que tiene de propia la visión de los servicios sociales hallada entre los inmigrados. Por esta razón se consideró conveniente hacer algunos grupos de discusión con esos “españoles comunes” tal como luego se indicará.

En cuanto a los criterios de segmentación de las muestras ya se ha notado que en la de inmigrantes se diferenciaría a los procedentes de marruecos, de latinoamérica y de Europa del Este. Una subdivisión de tosquedad solamente excusable por las limitaciones que presidieron la programación del estudio, pero que quería tener en cuenta al menos los abismos que separan en las concepciones del bienestar a los estados del antiguo bloque socialista, a los pueblos “latinos” de américa y a los países tradicionalmente musulmanes. Menos no se podía hacer.

Ulteriormente se tuvieron en cuenta dos variables para la segmentación de toda la población contactada: la primera, el carácter más o menos urbano del lugar de su residencia habitual. En la práctica, si vivían en áreas de ciudad mayor o en áreas de ciudad menor, afectada por el predominio de la economía y el trabajo agrícola. Porque se suponía que serían diferentes la clase de servicios demandados en unos y otros contextos y que también serían diferentes los tipos de relación inmigrante/prestatarios predominantes en ellos. De hecho se tomaron Madrid Totana y Lorca (Murcia) como habitats representativos de estas características residenciales.

La segunda variable cuya consideración se consideró absolutamente imprescindible fué, tratándose de los inmigrantes, el tiempo de su estancia en España. Porque se entendía que las experiencias de los recién llegados podrían derivarse de impresiones sueltas y casuales o de situaciones de especial ansiedad, sin reflejar las ideas y sentimientos decantados que más interesaba conocer. Aunque por otra parte tendrían la ventaja de ofrecer perspectivas menos embotadas por estereotipos y tácticas de autopresentación.

Éstos fueron los criterios *previos* para la segmentación de las muestras. Pero al deber ser cualitativa la investigación carecía de sentido el contabilizar numéricamente el peso que debería tener en la muestra cada segmento de la población estudiada. Porque lo que se perseguía era diferenciar los distintos modos de discurrir existentes en dicha población acerca del estado de bienestar, no la distribución numérica de las opiniones existentes en ella sobre tal estado. Y por tanto había de procederse conforme al método usual en casos parecidos: comenzar por identificar el modo peculiar de discurrir sobre el tema existente en unos pocos individuos de cada segmento, elaborar a partir de ello modelos esquemáticos hipotéticos y provisorios de cada forma de discurrir y “testar” en nuevas entrevistas o grupos de discusión la validez y representatividad de dichos modelos, enmendándolos y

complementándolos hasta que su utilización se vea confirmada en el segmento poblacional de que se trata<sup>3</sup>.

Esta es la técnica que se utilizó, aunque con la particularidad de que las condiciones de realización del estudio imponían la necesidad de que *antes* de comenzar se señalara, al menos aproximadamente, el número total de las entrevistas y grupos de discusión que finalmente habrían de celebrarse para obtener datos adecuados. Y así se hizo, previendo que los rasgos específicos de las formas de discurrir investigadas estarían bastante estereotipados y que por tanto no se necesitaría escuchar a muchos individuos para identificar en esquema sus distintos modos de discurrir y comprobar la generalidad de su utilización.

Por estos motivos se había partido del supuesto de que la información se recogería mediante la celebración de 12 grupos de discusión y 20 entrevistas, distribuidos de la siguiente forma:

- 9 grupos de discusión constituídos por inmigrantes.
- 3 grupos de discusión constituídos por españoles no especialmente implicados en cuestiones de inmigración.
- 20 entrevistas en profundidad mantenidas con responsables y técnicos de las administraciones, representantes sindicales y empresariales, responsables de organizaciones no gubernamentales.

Para la composición de los grupos de inmigrantes se diferenciarían tres tiempos de permanencia en España: hasta 1 año, de 1 a 4 años, más de 4, no mezclando entre sí a inmigrantes de distintos tiempos de permanencia. Y por otra parte se celebrarían los grupos en Madrid y en la provincia de Murcia, para obtener un mínimo de diferenciación entre los *discursos* propios de los inmigrantes que habían buscado la gran ciudad en sus proyectos migratorios y los que vinieron sin ese propósito. Además, como se ha anticipado, se tendría en cuenta la diversidad esperable de las formas de discurrir compartidas por marroquíes, latinoamericanos y “europeos del Este”.

---

<sup>3</sup> Es lo que se ha llamado validación de resultados cualitativos “*por saturación del modelo*”.

A la hora de llevar a la práctica estas previsiones se encontraron grandes dificultades para conseguir, dentro del corto espacio de tiempo en que hubo de recogerse la información, horas y sitios en que pudieran coincidir para las reuniones de grupo inmigrantes de las características deseadas. En vista de ello se optó primero por simplificar la consideración de las diferencias temporales de estancia en España, diferenciando solamente a propósito de ellas entre los recién llegados (menos de 1 año) y los ya incipientemente asentados (más de un año). En segundo lugar se tuvo en cuenta que los inmigrantes procedentes de Europa del Este no residían normalmente, cuando se hizo el estudio, en zonas rurales, y que por tanto no sería necesario buscarles allí.

Finalmente pudieron celebrarse 9 discusiones de grupo: 6 en Madrid y 3 en Murcia. De ellas 3 con ecuatorianos, 3 con marroquíes, 1 con dominicanos, 1 con peruanos y 1 con naturales de Europa del Este. Los participantes en 3 de estas reuniones habían llegado recientemente y los participantes en las 6 restantes estaban al menos incipientemente asentados.

Por lo que respecta a las entrevistas en profundidad, ellas debían tenerse con responsables y técnicos de las administraciones, miembros de sindicatos y responsables de ONG's, reservándose en todo caso alguna para profundizar en lo tocante al discurso de algún colectivo de inmigrantes. Se habían presupuestado 20 y se celebraron en Madrid, Murcia y Totana, distribuyéndolas de la siguiente forma:

- 13 con responsables y técnicos de las administraciones que cubrían las áreas de salud (2 entrevistas), enseñanza (4 entrevistas), trabajo (1 entrevista), servicios sociales especiales (5 entrevistas), políticas sociales de conjunto (1 entrevista).
- 4 con miembros de Comisiones Obreras y UGT, coordinadores o responsables de Departamentos relacionados con la inmigración.
- 2 con responsables de ONG's.
- 1 con una mujer marroquí.

El grado en que pudieron testarse dentro del estudio los esquemas discursivos hallados en las primeras reuniones y entrevistas no fue desde luego alto. Pero ello pudo suplirse aceptablemente analizando otros materiales reunidos en el Instituto con ocasión de dos investigaciones por aquel tiempo realizadas: una sobre el uso de los servicios sociales

en el municipio de Madrid y otra sobre los niveles de integración alcanzados por los distintos colectivos de inmigrantes. Hay base por tanto para atribuir una validez moderada a los resultados alcanzados.

#### 4. El despojo de datos de fuentes secundarias.

No es menester referirse largamente a él puesto que el estudio lo abordó como suele hacerse generalmente en otras investigaciones, consultando primero la literatura existente sobre el tema e inventariando luego las fuentes de datos disponibles de conveniente utilización.

En todo caso es de notar que, dada la escasez de estudios consagrados al tema específico del uso por los inmigrantes del estado de bienestar, no hubiera sido útil buscar sólo las fuentes que pudieran referirse directamente y en general a ese uso. Por eso la indagación se dirigió - lo mismo que la recogida de información en campo - a explorar lo que pudiera referirse a las prestaciones más significativas del estado de bienestar: los servicios de cuidado y protección de la salud, el acceso gratuito a niveles adecuados de educación y formación, todo lo relacionado con la protección del trabajador en el ámbito del trabajo (subsidios de desempleo, jubilaciones, normas de contratación, etc.) y lo incluido en los servicios sociales especiales, dirigidos a grupos de riesgo y situaciones de emergencia.

A primera vista se trata de un enorme volumen de material. Pero nos constaba ya previamente al estudio que la disponibilidad de datos semejantes es en España muy reducida y que por tanto el despojo de las fuentes no representaría una dificultad excesiva. Así fue, en efecto, como quedará consignado más adelante.

## **SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA**

## **Capítulo 1**

### **La literatura sobre el acceso de los inmigrantes a los sistemas de bienestar.**

En España la casi totalidad de esta literatura se ha centrado en la conveniencia de garantizar jurídicamente este acceso, demorándose en el análisis y discusión de lo que las sucesivas “leyes de extranjería” incluían - o hubieran debido incluir – al respecto. Pero al tratar la materia desde este enfoque apenas incluye elementos que sean de relieve para el presente estudio. Porque éste no se dirige a poner en claro conveniencias jurídicas, sino concretamente a conocer los efectos sociales y políticos de las prácticas que predominan en el uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar (si este uso les enraiza, si las expectativas de beneficiarse de él tuvieron para ellos un “efecto llamada”, si ocasiona en la sociedad española reacciones xenófobas, si refleja actitudes de discriminación...). O, dicho de otra manera: en las publicaciones españolas sobre el acceso de los inmigrantes a las prestaciones del bienestar se mira a ese acceso como asunto de derechos humanos necesitados en todo caso de respetarse absolutamente, fueren como fueren los contextos políticos y los efectos deseados o no deseados de dicho acceso. Por eso los contextos quedan fuera del campo de visión y el discurso sobre el tema se mantiene en un elevado nivel normativo, absorbiéndose en examinar las demandas de una filosofía correcta de los derechos humanos y no descendiendo a la sociología de la puesta en vigor de esos derechos. De aquí que en nuestra literatura no sea fácil encontrar aportaciones para este estudio.

Esto mismo es, por lo demás, lo que predomina en toda la Unión Europea. En ella solamente corrientes consideradas extremistas se atreven a disentir públicamente del pensamiento “políticamente correcto” en cuanto a la exigencia política básica de que los inmigrantes participen en los beneficios del estado de bienestar. Y de ello se sigue que no existe un debate acerca de los hechos concomitantes a esa participación, sino sólo una reafirmación bastante estereotipada de la filosofía política subyacente a ella. Una filosofía

que en todo caso se refuerza con la consideración sociológica general de que Europa no puede ser un espacio de libertad y seguridad sin la extensión a los inmigrantes de los beneficios de pertenecer a ese espacio social. Más adelante se indicará lo muy poco que hay más allá de esto.

Es en las publicaciones estadounidenses (o de autores que se refieren a ellas) donde a partir de 1996 pueden encontrarse más materiales de interés en orden a la conceptualización de los problemas que deben abordarse en este estudio y pasamos inmediatamente a referirnos a ellos. Y es que 1996 es el año en que entra en vigor la “*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*” promulgada por el gobierno Clinton, la cual pretendía sobre todo, como lo indica su nombre, promover entre los desempleados una mayor responsabilidad para la búsqueda de trabajo. Pero en orden a ello reforzaba los controles de las prestaciones del bienestar otorgadas a los inmigrantes, basándose en el supuesto de que esas prestaciones podrían estar permitiendo a algunos el subsistir abusivamente a costa de ellas, sin esforzarse por salir del paro.

El gran debate que se abrió a propósito de esta ley se centró en primer lugar en este supuesto, es decir, en examinar y discutir si en realidad los inmigrantes utilizaban abusivamente las prestaciones<sup>1</sup>. Pero pronto – porque el avance del debate vino a demandarlo – se pasó a discutir si la ley de hecho había servido para lo que se pretendía, que era frenar el uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar y, de paso, disuadir a nuevos posibles inmigrantes de la idea de que al llegar a Estados Unidos podrían beneficiarse de numerosas ayudas. Y, en un tercer momento se entra en el tema de si las prestaciones contribuyen a hacer de los inmigrantes “buenos ciudadanos de los Estados Unidos”, paralelo al que en la presente investigación más centralmente se indaga, que es cuánto contribuye en España, a la integración o enraizamiento de los inmigrantes, su participación en las prestaciones del bienestar.

En orden a clarificar el primero de estos puntos (la posibilidad de que por parte de los

---

<sup>1</sup> Un exponente de este tipo de discusión es el trabajo de M. Fix, J.S. Passel y W. Zimmermann: *The Use of SSI and other Welfare Programs by Immigrants. Testimony before the House of Representatives Ways and Means Committee, May 23, 1996*. Página Web del Urban Institute, Washington.

inmigrantes se utilizaran abusivamente las prestaciones del bienestar), el procedimiento que muchos siguieron fue comparar los datos disponibles sobre la utilización de las prestaciones por parte de los inmigrantes y por parte de los nativos. Esto llevó a la conclusión de que no había diferencias en la proporción en que unos y otros las utilizaban<sup>2</sup>, de lo que se seguiría que no había abuso entre los inmigrantes ni estos se aprovecharían de ellas desatendiendo a la búsqueda de medios propios para subsistir. Sin embargo esta última opinión, que no dejaba de compartirse por muchos americanos, estaba un tanto implícita en la *Work Opportunity Act* y siguió circulando en Norteamérica<sup>3</sup>. No sin que el planteamiento se rechazara por economistas como Huddle<sup>4</sup> y Borjas<sup>5</sup>, que mantenían que lo importante no eran las actuales proporciones del gasto en las prestaciones, sino en primer lugar la diferencia existente entre lo que los inmigrantes gastaban y lo que contribuían a la hacienda pública y luego, en segundo lugar, la proyección hacia el futuro de esa diferencia en función de los itinerarios de integración laboral, renta salarial y estructura familiar de los inmigrantes. Pero en fin: vino a aceptarse por los expertos en Estados Unidos que los inmigrantes no utilizaban los servicios sociales en mayor proporción que los nativos<sup>6</sup>, aunque no se llegara a un consenso sobre la importancia sociológica de ello en orden a valorar el uso efectivo de las prestaciones por parte de los inmigrantes.

El segundo tema que adquirió importancia en el debate estadounidense fue, como se ha anticipado, el de si la ley de 1996 había sido eficaz para frenar el uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar y si había dado lugar a que se multiplicaran entre los inmigrantes las situaciones de inhumanidad. Y, concomitantemente, si habría disuadido a

---

<sup>2</sup> Ver estudio citado en la nota anterior.

<sup>3</sup> Ver M. Tienda y L. Jensen: "*Immigration and Public Assistance Participation. Dispelling the Myth of Dependency*"; *Social Science Research* 15 (Diciembre 1986) pag. 372-400.

<sup>4</sup> Huddle, D.: "*The Impact of Immigration in the Social Security System*", Washington, Carrying Capacity Network, 1993.

<sup>5</sup> G. Borjas: "*The Impact of Welfare Reform on Immigrant Welfare Use*". Conferencia tenida en el Center for Immigration Studies de Washington en Marzo de 2.002 y discusión adyacente. En la Web, página del Center for Immigration Studies.

<sup>6</sup> A parecidos resultados se habría llegado en Francia, aunque en este país los datos no se habrían producido con ocasión de un debate tan concreto y particularizado como el de los Estados Unidos, sino más bien en el marco de una discusión jurídico política más amplia sobre el status cívico de los inmigrantes (Ver E. Alfandari, E. (Ed.) *Immigrants et Protection Sociale*. Sirey, Paris, 1990). Aunque es de notar que los datos americanos se refieren a irregulares y regularizados conjuntamente, mientras que en Francia sólo se refieren a regularizados, porque tratan de los "inmigrantes" y en Francia las palabras "inmigrante" e "inmigrado" no significan lo mismo. "Inmigrado" es el que cuenta con un permiso de residencia; "inmigrante" es el que intenta conseguir ese permiso o reside ya irregularmente en el país.

nuevos posibles inmigrantes de la idea de que al llegar a Estados Unidos podrían beneficiarse de numerosas ayudas. Pero en esto el consenso fue más general: los datos mostraban que no se había frenado el uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar y no había ni la menor constancia de que hubiera tenido algún efecto disuasorio. Por lo demás la ley en sí misma no había llegado a ejecutarse en muchos de sus aspectos y, si había reducido significativamente la aportación federal a las ayudas a los inmigrantes, esa reducción se había compensado en la práctica por las nuevas aportaciones que legislaron los estados de mayor inmigración.

Un efecto no deseado de la ley de 1996 creyó constatarse a propósito de eso por algunos expertos: que ella, al poner dificultades para el acceso de los inmigrantes al bienestar, habría llevado a un proporción significativa de éstos a solicitar la ciudadanía estadounidense sin interés ninguno por ser de veras estadounidenses. Con eso estamos en el tercero de los puntos arriba nombrados, el de si las prestaciones contribuyen a hacer de los inmigrantes “buenos ciudadanos de los Estados Unidos” - un punto que es sin duda el más cercano a lo que nuestra investigación centralmente indaga: a saber, si las prestaciones de nuestro Estado de Bienestar contribuyen al enraizamiento o integración en España de los inmigrantes - o por el contrario, tienen un “efecto llamada” sobre sus países de origen, hacen venir a inmigrantes con falsas expectativas o proyectos migratorios mal enfocados y crean así mayores dificultades para las convenientes políticas de integración.

Esta parte del debate dejó claro que en Estados Unidos no se han aportado evidencias que muestren la evidencia del efecto llamada; tampoco por tanto se han realizado estudios empíricos sobre el tema cuya metodología pudiera ilustrar la utilizable para nuestra investigación. Pero llevó en cambio a precisar una distinción conceptual interesante para nosotros: la que media entre lo que recibió el nombre de “*formal citizenship*” (ciudadanía formal) y la desde entonces llamada “*substantive citizenship*” (ciudadanía substancial o material). Obviamente la primera se refería a la ciudadanía de los nacionalizados en los Estados Unidos. En cambio la segunda, cuyo significado se aclaró en el debate, se refería a aquel tipo de enraizamiento en los Estados Unidos que ocurría cuando el inmigrante llegaba a sentirse perteneciente al país, asumiendo sus ideales cívicos de convivencia y los deberes subsiguientes a su identificación con ellos. Y esta distinción confirmaba la opción

tomada en nuestra investigación por diferenciar entre la integración “normativa” de los inmigrantes - su llegada a una situación jurídica que les faculta para tener los mismos derechos y deberes que los españoles – y la integración sociológica - su acceso a sentimientos de pertenencia a nuestro país y a unos tipos de interacción con la población nativa en que básicamente se expresara esa pertenencia en la elección de sus interlocutores normales, en su búsqueda de información, en sus progresos para manejar las relaciones con los nativos. Por lo demás el debate americano situaba a la diferencia entre nacionalización formal y nacionalización material una gran transcendencia social y política, insistiendo en la insuficiencia de la ciudadanía formal.

En su tratamiento de este tema G. Borjas adopta un cierto tremendismo, encontrando altamente preocupante la posibilidad de que muchos inmigrados puedan estar adquiriendo la ciudadanía americana simplemente por recibir presataciones de bienestar y no por asumir su plena participación en el sistema político americano. Eso, para él, amenazaría al futuro de dicho sistema en un país en que el número de los que reafirman su pertenencia a minorías provenientes del exterior excede de los 50 millones<sup>7</sup>. Pero no aporta evidencias empíricas de que tal cosa esté ya ocurriendo ni métodos para llegar a tal comprobación.

Haciendo eco a esta discusión estadounidense, pero enfocándola desde el debate europeo sobre la crisis del Estado de Bienestar, algo se ha tratado en Alemania sobre los niveles de uso por los inmigrantes de las aportaciones de éste. Pero en ello se habría adoptado una perspectiva muy reductivamente económica. Este enfoque se refleja en el texto de R.E. Ulrich “*Foreigners and the Social Insurance System in Germany*”<sup>8</sup>, contemporáneo del americano de Huddle perteneciente a la época en que se preparaba la Work Oportunity Act del 96, que constata que entonces los inmigrantes en Alemania eran contribuyentes netos a la seguridad social, recibiendo bastante menos de lo que aportaban. También es reductivamente económica la perspectiva en la más reciente aportación de Epstein y Hilman<sup>9</sup>, la cual formaliza la temática del conveniente nivel de uso por los inmigrantes de

---

<sup>7</sup> Debate presentado en la Web, página del Center for Immigration Studies de Ewashington, sobre el trabajo citado en la nora 5.

<sup>8</sup> En Ulrich y Steinmann *The Economic Consequences of Immigration to Germany* (Physica Verlag, Heidelberg, 1994), pag. 61-80.

<sup>9</sup> G. Epstein y A.L. Hilman: *Social Harmony at the Boundaries of the Welfare State: Immigration and Social*

las prestaciones del bienestar llegando a la conclusión de que éstas deberían mantenerse en un nivel en el cual no se desincentivara la búsqueda de trabajo por parte de los inmigrantes, porque en tal caso tendería a desincentivarse también la búsqueda de trabajo por parte de los nativos, obligando a los empleadores, para obtener la fuerza de trabajo adecuada, a subir los salarios artificialmente por encima de la productividad. Y de ello se seguirían daños generales en el conjunto de la economía, como también se seguirían de una situación en que la ausencia de protección del Estado de Bienestar disuadiera a los inmigrantes de dirigirse a Alemania. En conjunto, como se ve, un planteamiento parecido al de la “*Personal Responsibility and Work Opportunity Act*” de los americanos, solamente que elaborado con mayor grado de formalización.

En resumen: lo que se había buscado en la revisión de la literatura de migraciones más disponible era lo que podía contribuir a enriquecer los planteamientos de nuestra investigación y servirla de transfondo comparativo en cuanto a tres puntos: el grado en que las expectativas de prestaciones del bienestar tienen un efecto llamada y han afectado a los proyectos migratorios de quienes inmigraron; el volumen del uso por los inmigrantes, en otros países, de las prestaciones del bienestar; y el grado en que tal uso contribuye al enraizamiento de los inmigrantes en el país de acogida y al surgimiento en ellos de “sentimientos de pertenencia”.

El resultado de esta búsqueda ha sido más bien pobre. Acerca de si las prestaciones del bienestar tienen efecto llamada se ha constatado que es algo que inquieta no poco, pero que no ha dado lugar a investigaciones empíricas de alguna importancia. Acerca del volumen del uso por los inmigrantes de las prestaciones del bienestar y de los gastos que él supone hay abundantes estudios en Estados Unidos y algunos en Alemania. Pero la mayor aportación que hacen los estudios americanos es relativizar la cuestión. Porque la falta de acuerdo reinante entre los expertos acerca de la forma de computar esos gastos y de valorar el uso de las prestaciones<sup>10</sup> impide que se llegue a otra conclusión desde fuera del contexto

---

*Transfers*. Discussion Paper 168; Institute for the Study of Labor (IZA); Bonn, 2.000.

<sup>10</sup> En este sentido es muy fuerte la valoración negativa que se hace de los procedimientos utilizados para esa valoración en un paper de 1997 (sin nombre de autor) titulado “*Research Perspectives on Migration*” localizable en la página WEB de Carnegie Endowment ([www.ceip.org](http://www.ceip.org)). Ni siquiera se libra de fuertes críticas G. Borjas, a quien desde hace años se considera en Estados Unidos como el gran especialista en

americano. Y acerca del grado en que el disfrute de las prestaciones del bienestar influye en el enraizamiento de los inmigrantes en sus países de llegada tampoco hay estudios empíricos - aunque en Estados Unidos no deja de existir preocupación.

Por lo demás la revisión de la literatura consultada ha constatado que al tratar del tema es general la práctica de utilizar particularmente los datos provenientes de algunas instituciones particulares del bienestar, sobre todo de la asistencia sanitaria, de las pensiones de vejez o de paro, de los servicios sociales para grupos de riesgo y de lo que en España empezó llamándose “salario social” (en Estados Unidos SSI – “Supplemental Security Income”). El tenor de los debates muestra que estas aportaciones se consideran necesarias en orden a mantener la imagen humanitaria de los estados receptores y a evitar el surgimiento de una excesiva conflictividad. Pero extraña que entre las aportaciones del estado de bienestar apenas se incluya a la enseñanza infantil y de adultos. Ello revela que los debates tienen lugar al margen de una teorización política de lo que es y debe ser el Estado de bienestar para la cohesión de las sociedades avanzadas.

## **Capítulo 2**

### **Los datos sobre la situación española recuperables de fuentes secundarias.**

El objetivo último al que se dirigía este estudio era establecer en qué medida contribuyen al enraizamiento e integración de los inmigrantes las prestaciones que reciben de nuestro estado de bienestar. Pero haría falta, para explicar cómo es que se produce (o no se produce) esa contribución a su enraizamiento, saber si ellos se sienten complacidos o frustrados en sus demandas de esas prestaciones. Porque si resulta que se sienten frustrados, resultará lógico que tiendan más bien a resentirse y a distanciarse que a entrar en la común dinámica de la participación ciudadana. Y lo contrario si se sienten satisfechos. Sería pues importante obtener información sobre la satisfacción o frustración que experimentan los inmigrantes en su recurrir a nuestro estado de bienestar, para saber por qué nuestro estado de bienestar les vale o no les vale para integrarse.

Todavía, en un paso más, teniendo en cuenta que el nivel de aspiraciones o expectativas con que uno aborda cualquier situación es lo que determina la satisfacción o frustración por él vivida en esa situación, sería de interés saber qué es lo que suponen los inmigrantes que pueden o deben conseguir de nuestro estado de bienestar. Sus representaciones básicas acerca de él. Si esperaran poco, lo poco que obtuvieran les complacería y motivaría positivamente; pero si esperaran mucho y creyeran tener derecho a mucho, solamente lo mucho les valdría para enraizarse. Esta información pues sobre las ideas de nuestro estado de bienestar que predominan entre los inmigrantes también importaría en el estudio, para saber el por qué de su satisfacción o insatisfacción.

Y finalmente sería imprescindible, como referencia para saber a qué se refieren sus desencantos o satisfacciones, para imaginar políticas que mejor respondieran al propósito de integrarles, habría de partirse de saber qué es lo que de hecho obtienen actualmente y qué dejan de obtener.

Eran pues 4 los campos de información que habrían de explorarse:

- El campo de los hechos: qué prestaciones de hecho reciben.
- El campo de las representaciones: qué ideas y expectativas traen a propósito de las prestaciones.
- El campo de las experiencias: si se sienten frustrados o complacidos.
- El campo de las consecuencias: si las experiencias les ayudan a integrarse.

En las fuentes secundarias no existe información sobre los puntos 2 y 4, como anteriormente se ha dicho. Algo, aunque muy poco, puede obtenerse en relación con el punto 3. Este capítulo por tanto, que se refiere a las fuentes secundarias, se centrará en el punto 1, o sea en lo referente a las prestaciones del estado de bienestar que de hecho consiguen los inmigrantes. Y conforme a lo previsto se revisará por separado lo perteneciente a los cuatro ámbitos más principales de prestaciones de nuestro estado de bienestar: la enseñanza, la salud, la protección laboral<sup>1</sup> y los servicios sociales especiales destinados a emergencias o grupos de riesgo. Cuando haya algo que añadir acerca del punto 3 se añadirá en el lugar correspondiente.

## **2.1. Acceso gratuito a niveles adecuados de educación y formación**

Desde el punto de vista legal el disfrute de las prestaciones que nuestro estado ofrece para este aspecto del bienestar debe ser en cierto sentido el más universal de todos. Y es que no solamente se supone por ley que el estado ha de hacer posible su disfrute a todos los inmigrantes, es que ellos por su parte también están obligados a asumir la oferta educativa y formativa, por lo menos en cuanto se refiere a sus hijos menores o en los casos en que estén recibiendo algunas formas de "salario social"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para mayor simplificación se incluiría en este capítulo lo referente a las pensiones por jubilación.

<sup>2</sup> Es sabido que éste tiene nombres distintos y está sujeto a normativas algo diferentes en las distintas Comunidades Autónomas - aunque ellas no difieren demasiado de las que rigen en Madrid para el llamado IMI (Ingreso Madrileño de Integración), según las cuales quien recibe esa prestación de be

Los datos básicos de que se dispone sobre el disfrute de la enseñanza obligatoria por los menores hijos de inmigrantes constan en las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, que últimamente están desglosando por centros y zonas geográficas el número total de los alumnos matriculados. Y el INEM ofrece cifras sobre el uso que hacen los inmigrantes de las diversas posibilidades de capacitación laboral ofrecidas por él mismo y por las Comunidades Autonómicas – que actualmente tienen transferidas las competencias para dicha formación. Además, para una mejor explotación e interpretación de todos esos datos, ofrecen abundantes pistas las historias de vida de inmigrantes recogidas en investigaciones sobre integración y situación laboral o sobre contextos locales específicos.

De todos estos datos las conclusiones principales que pueden obtenerse son las siguientes:

- Según estos datos estuvieron matriculados 133.684 hijos de extranjeros en las enseñanzas obligatorias del territorio del Estado durante el curso 2.000-2.001, lo cual representa casi el 2 % de todo el alumnado matriculado (6.887.096). La distribución por provincias habría sido muy desigual, ascendiendo ese curso en Madrid el número de matriculados hijos de extranjeros a 38.587 y en Barcelona a 16.393. Por zonas de procedencia los más numerosos serían con gran diferencia los hijos de padres de América del Sur (26,3 % del total), seguidos de los procedentes de Africa del Norte (21,6 % del total)<sup>3</sup>.
- Confirman estos datos las historias de vida recogidas para el estudio sobre integración citado en el punto siguiente: los inmigrantes casi sin excepción escolarizan a sus hijos menores y en esto se benefician de nuestro estado de bienestar. Cabrían dudas en el caso de menores marroquíes mayores de 14 años.
- Un 88 % de los inmigrantes no encuentra difícil el trato con los directores y profesores de los centros donde están escolarizados sus hijos, según el estudio sobre integración

---

cooperar a su propia reinserción el mercado laboral, a fin de poder valerse por sí mismo sin depender de las prestaciones que puede estar recibiendo.

<sup>3</sup> "Estadísticas de la Educación en España, 2.000-2.001. Estadísticas de las Enseñanzas no Universitarias. Datos Avance". Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; Madrid, año 2002.

realizados en este Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones<sup>4</sup>. Y atribuyen a la mejora progresiva de sus relaciones con los colegios una puntuación de 1,95 sobre 3 (1 sería mejoría nula, 3 gran avance)<sup>5</sup>.

- Los inmigrantes están satisfechos con la enseñanza que reciben sus hijos, pero apenas participan en las Asociaciones de Padres de Alumnos y en ellas se sienten incómodos o incluso rechazados.
- Se producen tensiones entre los docentes, porque la presencia de hijos de inmigrantes tardíamente incorporados a la enseñanza española volvería demasiado heterogénea la composición de las aulas. Estas tensiones repercuten sobre los mismos menores inmigrantes y, a partir de los 14 años ocasionaría una significativa tendencia al absentismo escolar entre los tardíamente incorporados.
- Todavía es demasiado pronto para valorar los efectos que puede tener el disfrute de la enseñanza gratuita infantil sobre la llamada "segunda generación" de los inmigrados.
- Se constata un gran descontento entre los inmigrantes venidos a España con el objetivo de completar estudios superiores. Las dificultades que encuentran para el reconocimiento de sus estudios anteriores y para la obtención de becas provocan en ellos resentimiento y rechazo o menosprecio de las posibilidades que les ofrece nuestro país.
- Según datos del INEM sólo 2 inmigrantes habrían figurado entre los 395 atendidos por el INEM para esta capacitación en el año 2.000 (0,5 %) y sólo 158 figuran entre los 3.684 atendidos por las Comunidades Autónomas para el mismo fin (4,28 %). La oferta de capacitación laboral para adultos hecha por el INEM se utilizó pues muy escasamente por los inmigrantes, pero incluso se utilizó escasamente la de las Comunidades Autónomas, más expresamente orientada a ellos.
- Según los datos de Madrid una alta proporción de los inmigrantes que perciben el IMI deben dejar de recibirlo por no acudir a los cursos prescritos para su reincorporación al mercado laboral.

---

<sup>4</sup> R. Aparicio y A. Tornos: *"Estrategias y Dificultades Características en la Integración Social de los Distintos Colectivos de Inmigrantes Llegados a España"* (IMSERSO, Madrid, 2001); pag. 52-54.

<sup>5</sup> Ibid. Pag. 72-77.

- Es muy pequeña la proporción de inmigrantes que hacen uso de las posibilidades que se les ofrecen para el aprendizaje o mejor conocimiento de la lengua española (solamente un 12 % dicen haber recibido ayuda para ello o para formación profesional según datos manejados por J. Díez Nicolás y M.J. Ramírez Lafita en su obra "*Hablan los Inmigrantes*"<sup>6</sup>).

La valoración de conjunto que se desprende de esta información es ambivalente. Claramente se constata que los inmigrantes hacen uso de las prestaciones escolares existentes para sus hijos y que de este uso se sienten relativamente satisfechos. Pero por otra parte los muchos menores que ingresan en las aulas después de los 11 ó 12 años ocasionan dificultades a los profesores y éstos opinan que las instituciones escolares no cuentan con los recursos humanos y económicos convenientes para hacer frente a esas dificultades, como lo sería el poder disponer de más profesores preparados para las situaciones interculturales o de aulas menos numerosas.

## **2.2. Acceso de los inmigrantes a los servicios de cuidado y protección de la salud.**

En este campo se habría producido un gran vuelco en los últimos 3 años, sobre todo desde que la ley 4/2.000 faculta a los inmigrantes empadronados para acceder a los servicios de salud, aunque no estén afiliados a la seguridad social y ni siquiera regularizados.

Por eso hoy, frente a las dificultades que aparecían hace simplemente 4 años, puede decirse que los inmigrantes tienen un acceso normalizado, y en este sentido fácil, a los servicios de salud, y que utilizan normalmente esa posibilidad.

---

<sup>6</sup> IMSERSO, Madrid, 2.0001, pag. 39. La cifra deja dudas, por referirse conjuntamente a los ayudados para formación profesional y a los ayudados para aprendizaje de idiomas. El estudio del IEM citado en la nota anterior encontró que solamente un 3,95 % conocían programas de ayuda para el aprendizaje del idioma: probablemente dijeron conocer esos programas los que de hecho habían contactado con ellos.

Respecto de ello el dato más directo y terminante es el de ASEP, según el cual un 30 % de los inmigrantes, en Noviembre del 2.002, dice haber recibido asistencia sanitaria pública<sup>7</sup>. La proporción no sería inferior, sino en todo caso superior, a la de la población española.

Esta referencia se complementarí­a con la proporcionada por el estudio sobre integración de los inmigrantes realizado por el IEM de la Universidad Comillas, según la cual el 82 % de ellos dice saber a quié­n dirigirse para informarse de lo que necesitan en orden a obtener atención sanitaria y a la hora de valorar la atención que reciben atribuyen por término medio 3 puntos sobre 4 a la facilidad que encuentran para tratar con los profesionales de los servicios sanitarios: una puntuación que es la más alta que conceden a su trato con diversas clases de españoles (jefes en el trabajo, vecinos, personal de las ventanillas de la administración, profesorado de centros de enseñanza)<sup>8</sup>.

También, desde otro punto de vista, la buena opinión reinante entre los inmigrantes a propósito de nuestros servicios sanitarios resulta confirmada por el hecho de que en los primeros meses posteriores a la entrada en vigor de la ley 4/2000 se habían solicitado en el territorio INSALUD<sup>9</sup> más de 12.800 “tarjetas sanitarias” para menores hijos de peticionarios extranjeros procedentes de 114 paí­ses, principalmente ecuatorianos (23 %), colombianos (16 %) y marroquí­es (7,2 %)<sup>10</sup>. En Cataluña el número de las tarjetas tramitadas para menores era por la misma época de 8.049<sup>11</sup>.

Esto de parte de los inmigrantes. Pero de todas maneras persiste entre los profesionales de los Servicios de Salud la apreciación de que aquellos fallan bastantes veces en acudir a las horas de consulta previstas, de que les representa no pequeña dificultad la tramitación de sus demandas, de que no siempre se atienen a las indicaciones médicas y de que su relación con los facultativos y los tratamientos se ve claramente afectada por los enfoques

<sup>7</sup> Ver J. Díez Nicolás y M.J. Ramírez Lafita, “*Hablan los Inmigrantes*”; IMSERSO, Madrid, 2.0001, pag. 39.

<sup>8</sup> Obra citada en nora 5, pag. 52-54.

<sup>9</sup> El constituído por las Autonomías a las que no estaban transferidas las competencias sanitarias.

<sup>10</sup> Cifras del mismo INSALUD elaboradas en el Centro de Salud “*Mar Báltico*”, por B. Real Rodríguez. O. Cortés y J.L. Montón. Se advierte que la proporción de los marroquí­es peticionarios es marcadamente inferior a la que les correspondería si se interesaran por las prestaciones lo mismo que los ecuatorianos o colombianos. Ya veremos que tienen una cultura de las prestaciones del bienestar menos desarrollada.

<sup>11</sup> Datos del Servicio Catalán de Salud.

culturales a través de los que entienden su relación con los médicos<sup>12</sup>. Y todavía otras fuentes secundarias a las que se ha podido acceder en este estudio constatan que existen para los inmigrantes otras dificultades extra-sanitarias para relacionarse con los servicios de salud, sobre todo derivadas del temor que experimentan al deterioro que podría producirse en sus situaciones laborales si se ausentan del trabajo por atender a su salud<sup>13</sup>. Es interesante este punto, porque indica que la relación de los inmigrantes con las prestaciones sanitarias, si bien está normalizada desde el punto de vista jurídico-legal, e incluso desde el punto de vista de los inmigrantes mismos, de todas maneras no está socio-culturalmente normalizada. Habremos de volver sobre este punto, porque insinúa una manera de relacionarse los inmigrantes con los servicios de salud no del todo ortodoxa.

En resumen: la información obtenida de fuentes secundarias confirma que los inmigrantes tienen posibilidades abiertas para acceder a las prestaciones sanitarias de nuestro estado de bienestar, que de hecho acceden a ellas y que en ellas reciben un trato relativamente satisfactorio. Pero también indica esa información que las preocupaciones laborales de los inmigrantes y sus hábitos y representaciones culturales interfieren en el modo como ellos se relacionan con nuestros servicios de salud.

### **2.3. Prestaciones y protección relacionadas con el ámbito del trabajo: normas de contratación, subsidios de desempleo, jubilaciones.**

Unos primeros datos que a este propósito nos interesan son los de la afiliación de los trabajadores inmigrantes a la seguridad social, puesto que esta afiliación es necesaria para que ellos puedan percibir todas las prestaciones de desempleo, accidentes y jubilación que garantiza nuestro estado de bienestar. Pero además, para que gocen de toda la protección

---

<sup>12</sup> Entrevistas abiertas realizadas con personal médico por Ana Bravo, en orden a un estudio realizado en el IEM por Ana Bravo para el Instituto de la Mujer, sobre la salud reproductora de las mujeres inmigrantes.

<sup>13</sup> Historias de vida recogidas para un estudio del IEM sobre los servicios sociales del municipio de Madrid y otras recogidas por D. Javier Fresneda para su tesis doctoral sobre la atención a la salud de los inmigrantes

que éste dispensa a los trabajadores, es menester que su trabajo se realice con arreglo a las normativas laborales existentes en cuanto horarios, convenios sectoriales, etc.

En cuanto a su afiliación a la seguridad social los últimos datos nos dicen que a 31 de Diciembre del año 2.001 estarían cotizando a la seguridad social 627.795 trabajadores extranjeros, de ellos 166.493 provenientes del Espacio Económico Europeo y 461.302 provenientes de otros países<sup>14</sup>. Entre estos últimos serían sin duda mayoría los que en el lenguaje corriente llamamos “inmigrantes económicos”, que son los que nos interesan, aunque a la cifra habría de restarse la de quienes pertenecen a países ricos (como Estados Unidos o Japón) y habría de sumarse la de quienes pertenecen a la Unión Europea pero llegan como verdaderos inmigrantes económicos (por ejemplo la mayoría de los portugueses). Suponiendo pues que se equilibraran las cantidades a restar y las cantidades a sumar, tendríamos que un 59,31 % de los inmigrantes están en alguna medida protegidos por la Seguridad Social.

Para interpretar exactamente lo que esto significa deberíamos tener en cuenta que aquellas son muy diferentes según los distintos regímenes de afiliación a la Seguridad Social posibles entre nosotros y que entre los inmigrantes es algo mayor que entre los nativos la afiliación por el régimen de “autónomos” (o trabajadores por cuenta propia) y de “empleados de hogar”, situaciones ambas que les dan derecho a menores prestaciones (sobre todo por no tener opción a subsidios de desempleo). Pero en fin: a pesar de esto, y teniendo en cuenta que aquel 59 % de afiliación a la seguridad social es más alto que el que se da entre los españoles mismos, podemos ciertamente decir en términos muy generales, que los inmigrantes tienen un acceso bastante normal a las prestaciones laborales de nuestro estado de bienestar y que, puesto que procuran este acceso, tienen una valoración positiva de lo que él significa. Aunque de todas maneras debe también decirse que esa su valoración no es tan alta como para que renuncien a las ventajas económicas que a veces les reporta la convivencia con los dadores de trabajo negro.

---

ecuatorianos en toda España.

<sup>14</sup> Datos no publicados, aportados al IEM por I. Carvajal, Directora del Observatorio Permanente de la

Por lo demás las cifras ilustran sobre la proporción de los inmigrantes *que podría acceder* en alguna medida a estructuras de bienestar en el ámbito del trabajo, pero no sobre el grado de *su acceso de hecho* a estas estructuras. Y refuerza esta reserva la información acumulada por estudios cualitativos, según los cuales bastantes inmigrantes se abstienen de ejercer sus derechos laborales por temor a que ello les perjudique ante los empleadores (vg. si reclaman en el sector de la construcción o de la restauración una plena fidelidad a los horarios prescritos) - o por temor de verse mal vistos si se ausentan del trabajo por enfermedades o indisposiciones menos graves. Pero además habría de tenerse en cuenta otra circunstancia, seguramente de tanto peso como la anterior: y es que generalmente los inmigrantes no valoran las coberturas del Estado de Bienestar como un conjunto de recursos sociales dirigido a promocionar su calidad de su vida, sino como una especie de justicia o beneficencia de reserva para situaciones sin salida. O también se puede decir que la calidad de vida que prioritariamente entra en su horizonte es mejorar sus ingresos económicos con los horarios que sea, con el trato que sea y con todos los esfuerzos que su salud les permita poner en juego. Ni ponen interés ni captan lo que al margen de eso pudieran o debieran ofrecerles las regulaciones e instituciones del estado de bienestar<sup>15</sup>.

Los pocos datos disponibles acerca de la forma como los inmigrantes se relacionan con el INEM confirman estas apreciaciones poco optimistas. Sólo un 14,2 % se dirige a él para información sobre posibles trabajos, prefiriendo para ello contactar con sus propios connacionales (un 78,2 %). Incluso la utilidad misma del INEM (si se les pregunta usando este nombre) sólo dice conocerla un 53,8 %. Y sólo un 9,7 % dice conocer algún programa de orientación socio-laboral<sup>16</sup>.

En cuanto a disfrute de subsidios de desempleo, un estudio realizado en este Instituto el año 1999 llevaba a la estimación de que puntualmente entonces estaba percibiéndolos algo

---

Inmigración.

<sup>15</sup> Eso no quiere decir que desdeñen la diferencia que media entre las buenas y las malas condiciones laborales que se les ofrecen. Pero para ellos dichas buenas o malas condiciones son parte del nivel de vida o costumbres de los países a los que llegan; las critican y expresan frecuentemente su opinión de que en España son peores que en otros países europeos. Pero no las miran en términos de marco jurídico oficialmente establecido.

<sup>16</sup> Cf. Estudio citado en nota 4.

más del 4 % de los marroquíes y del 1,5 % de los peruanos, para una incidencia del paro que, incluidos los irregulares, era entre los marroquíes del 16,8 % y entre los peruanos del 7,6 %. ASEP, en respuesta a una pregunta algo diferente, halló que un 6 % de los inmigrantes habían recibido alguna vez subsidios de paro<sup>17</sup>.

En orden a conocer el uso que hacen los inmigrantes del Estado de Bienestar, finalidad primera de este estudio, estas últimas cifras vuelven a ser difíciles de valorar. Sin duda debe tomarse como criterio básico para esa valoración lo que nos consta por otros estudios cualitativos: que el subsidio de paro lo cobran todos los que pueden. De aquí se deduce, a la vista de que son muy pocos los inmigrantes que reciben subsidios de desempleo, que hay un alto número de ellos *que no pueden acceder al disfrute de este importante elemento del Estado de Bienestar*. No sólo entre los irregulares, sino entre los muchos en algún momento regularizados que luego han derivado hacia la economía sumergida.

#### **2.4. El disfrute por los inmigrantes de los Servicios Sociales dirigidos a grupos de riesgo y situaciones especiales.**

Dado que estos servicios del Estado de Bienestar se prestan por las Administraciones Locales, lo único que permitiría hacer una evaluación de cuánto y cómo atienden a los inmigrantes es estudiar una muestra de Ayuntamientos. Y debe darse por válido, para llegar a una estimación correcta de ese uso, el criterio general de que hay muy grandes diferencias entre las zonas rurales, donde a veces los Ayuntamientos tienen muy pocos servicios o incluso discriminan negativamente a los inmigrantes (caso de El Ejido) - y las ciudades mayores, donde la presión de la prensa y el control de los representantes políticos impiden a los Ayuntamientos desviarse demasiado de lo que se considera “políticamente correcto”. En particular por lo que respecta a la atención a las mujeres inmigrantes y a sus

---

<sup>17</sup> Obra citada en nota 6, pag. 39.

hijos pequeños, que por lo demás son - con la “tercera edad” - los grupos de riesgo a los que se dirigen la mayor parte de los programas abarcados por este tipo de servicios.

No será por tanto demasiado aventurado extrapolar los datos que poseemos acerca del uso por los inmigrantes de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, en orden a valorar lo que más corrientemente sucederá en otras ciudades, siempre que lo hagamos con la debida reserva.

Pues bien: en cuanto a este uso se ha constatado que, de las demandas de Primera Atención presentadas en los Centros de Distrito de Madrid en el año 1999, provinieron de los inmigrantes 3.633, y 4.384 en el año 2.000 (respectivamente el 11,4 % y el 18,4 % del total de las atendidas en esos dos años). Y atendiendo a la magnitud de los colectivos aparece que se distribuyeron de la siguiente forma:

	<b>Demandas</b>	<b>Nº de inmigrantes</b>	<b>Proporción demandas / Nº de Inmigrantes</b>
Sudamérica	2.884	92.970	3,1 %
América Central	488	13.964	3,5 %
África ( <i>menos Guinea Ecuatorial</i> )	532	17.398	3,05 %
Guinea Ecuatorial	43	1.326	3,2 %
Asia	81	10.134	0,8 %
Europa del Este	216	9.143	,4 %
<b>Conjunto total</b>	<b>4.244</b>	<b>144.935</b>	<b>2,93 %</b>

**Fuente:** Datos de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid sobre demandas, y de G. Lora-Tamayo (*Extranjeros en Madrid Capital y en la Comunidad, Informe 2.000*) sobre población.

Las cifras concuerdan con lo que por otras fuentes sabemos sobre las estrategias de integración de los distintos colectivos de inmigrantes, lo cual abona la hipótesis de que serían extrapolables a otras ciudades. A este respecto se deja observar que la proporción

entre demandas y número de inmigrantes es llamativamente menor en lo referente a Asia, como consecuencia de que los chinos no suelen recurrir a nuestros servicios sociales. Es en cambio algo mayor en lo referente a América Central por la presencia del colectivo dominicano, cuya inserción tiende a recurrir más que en otros casos a organismos públicos. Y lo mismo ocurriría con los marroquíes, contrapesándose un tanto en ellos esta tendencia por las dificultades de idioma que les frenan a la hora de presentar sus demandas.

Estas cifras mostrarían, con respecto a los objetivos de este estudio, que los inmigrantes hacen un uso de los Servicios Sociales de la Administración Local parecido al de los nativos de estratos socio-económicos inferiores. Y por otra parte, en la encuesta realizada sobre integración, un 62,7 % manifiesta que *se las arregla bien o muy bien* en sus relaciones con los organismos del Ayuntamiento, siendo solamente un 23,6 % el que dice no haberse relacionado nunca con esos organismos. Ello indicaría que la experiencia que les ha dejado el uso de sus servicios es relativamente satisfactoria<sup>18</sup>.

Pero finalmente, como en los otros capítulos, no poseemos datos válidos acerca de si este uso repercute favorablemente sobre su integración, vinculándoles positivamente con la sociedad española. En particular, como luego veremos, no puede establecerse una relación directa entre obtención de estos servicios sociales y la buena inserción psico-social de los individuos y de los colectivos en las zonas de su residencia.

## **2.5. Resumen:**

Lo que aportan las fuentes secundarias para responder a los interrogantes que se planteaba este estudio puede resumirse a grandes rasgos en los siguientes puntos:

- Los inmigrantes llegados a España pueden obtener, estén o no estén regularizados, las prestaciones de nuestro estado de bienestar que se refieren a la educación gratuita de sus hijos, a la asistencia sanitaria y a los servicios

sociales de emergencia. En cuanto a lo que se refiere a su situación laboral los regularizados pueden recibir las mismas prestaciones directas que los españoles, pero a los no regularizados solo podrían ampararles de modo indirecto algunas normativas de nuestro derecho laboral que se oponen a las condiciones contractuales abusivas y, en general, a todo lo que en los estados de bienestar se considera como un trato indigno de los trabajadores.

- Los inmigrantes utilizan fluídamente la mayoría de las oportunidades que les ofrece nuestro estado de bienestar en lo que se refiere a la educación infantil, a los servicios de salud y a los servicios sociales de emergencia, pero en cuanto a las situaciones laborales no todos los inmigrantes pueden ayudarse de las prestaciones y normativas que nuestro derecho establece para la protección de los trabajadores. No sólo porque muchos no están regularizados y porque una cierta proporción de los regularizados trabajan en la economía sumergida, sino también por las peculiares condiciones laborales bajo las cuales se opera en las ramas de la construcción, la hostelería y el servicio doméstico, en las que muchos de ellos se ocupan.
- Los inmigrantes procuran con cierto empeño el tener derecho a las prestaciones de nuestro estado de bienestar. Pero las conciben como “salvavidas” para dificultades especiales, o como oferta para “consumo” de bienes y servicios individualmente deseados, no como elementos de un sistema de calidad de vida que les valga la pena salvaguardar frente a ocasionales conveniencias de más trabajar, más descuidar la salud o más ignorar la posibilidad de mejorar sus capacitaciones - en orden a logros inmediatos y pasajeros.
- El uso por los inmigrantes de las prestaciones de nuestro estado de bienestar no es abusivo, registrándose sólo entre algunos la tendencia a aprovecharse de los servicios sociales de emergencia para suplir gastos que por sí mismos podrían asumir.

---

<sup>18</sup> Cf. Estudio citado en nota 4.

### **Capítulo 3**

#### **La exploración de las formas de discurrir sobre el bienestar.**

Según los supuestos comunes de la teoría política el objetivo político principal de todo estado de bienestar sería reducir en las sociedades avanzadas los riesgos de ruptura generados por la impotencia de los más desfavorecidos para enfrentarse con su inferioridad, con la inseguridad de sus fuentes de ingresos y con las derivas hacia la marginación inducidas por ello. Entonces esta “reducción de riesgos de ruptura”, en la medida en que fuera eficaz, actuaría como salvaguarda de la cohesión social en las sociedades que tuvieran un buen estado de bienestar. Y esto, concebido en principio con la mira puesta en los nativos, se ha considerado en toda la Unión Europea como no menos importante para prevenir las causas mayores de caída de los inmigrantes en la exclusión social, o bien, dichas las cosas en términos positivos, para promover una ampliación de la cohesión social de los distintos países que llegue a incluir a los inmigrantes. En este sentido el estado de bienestar sería de suyo una herramienta política básica para la integración de los inmigrados. Y por cierto una herramienta que según apreciación común actuaría en dos niveles:

- en el nivel de los hechos, previniendo como se ha dicho las causas mayores de caída en la exclusión (educación deficiente, enfermedad, inseguridad laboral, infortunios de emergencia).
- En el nivel de las representaciones, suscitando entre los más desfavorecidos unas expectativas de ser ayudados que les impulsen a asumir como suyas las reglas escritas y no escritas del proceder común mediante las cuales se integra el conjunto de la sociedad. O bien, dicha la cosa en otros términos, que les ofrezcan un horizonte mejor que el de las rupturas conflictivas.

La revisión de fuentes secundarias resumida en el capítulo anterior nos ha permitido

esbozar un mapa aproximado de las actuaciones de nuestro estado de bienestar para con los inmigrantes en lo que hemos llamado el terreno de los hechos: el terreno de la educación, el terreno de la salud, el terreno de la protección laboral y el terreno de las emergencias especiales. Ha permitido así mismo una cierta evaluación del uso por los inmigrantes de las prestaciones de nuestro estado de bienestar, así como comprobar que el acceso a esas prestaciones les interesa realmente a los inmigrantes y no les es indiferente. Incluso la revisión indica que ese acceso no les resulta a ellos por término medio especialmente difícil aunque lo obstaculicen, en el caso de las prestaciones laborales, las características de los sectores en que muchos trabajan (los de la construcción, hostelería y servicio doméstico). Y finalmente la misma revisión constata que no se producen abusos en el recurso de los inmigrantes a las prestaciones, aunque en el caso de Madrid circulen quejas sobre una supuesta multiplicación de las demandas que ellos presentan a los servicios sociales de emergencia, careciéndose de datos acerca de lo que ocurre en cuanto a este particular en el conjunto de los municipios españoles.

De ello se seguiría que el estado de bienestar español tiende a cubrir para con los inmigrantes, en la modesta medida en que lo hace para los españoles nativos, el objetivo político principal de todo estado de bienestar: reducir en las sociedades avanzadas las rupturas generadas por la impotencia de los más desfavorecidos para enfrentarse con su pobreza, su inferioridad y la inseguridad de sus fuentes de ingresos.

Pero esa revisión de fuentes secundarias no nos aportaba prácticamente nada para evaluar lo que significa nuestro estado de bienestar para los inmigrantes en el plano de las representaciones. ¿Tiene sobre ellos un “efecto llamada”? ¿Lo ven como una posibilidad de consumir gratuitamente ciertos servicios que por sí mismos podrían costearse y tienden a recurrir abusivamente a él? ¿Realmente las prestaciones de nuestro estado de bienestar les impulsan a integrarse en la sociedad española y a aceptar sus reglas del juego? ¿O más bien las prestaciones les permiten “capear” sus dificultades sin entregarse del todo a las dinámicas de actividad de la sociedad española, permitiéndoles en cierta medida replegarse hacia la interacción con sus connacionales?

Como vimos más arriba, al revisar someramente la literatura sobre el tema, ese último interrogante se ha visto promovido al primer plano en las discusiones estadounidenses, donde el peculiar patriotismo de la población teme por la disgregación de los estilos americanos de cultura del trabajo y de cultura política. Pero es el mismo que en Francia ha hecho crecer a Le Pen, en Alemania o Dinamarca alimenta la xenofobia y entre nosotros, durante los dos últimos años, estaría haciendo crecer las prevenciones frente a la inmigración bajo el velo ocultador de lo que se considera “políticamente correcto”.

Restaba pues como parte esencial de esta investigación el indagar la manera de entenderse por los inmigrantes nuestro estado de bienestar, el sentido que dan al uso de sus prestaciones y el grado en que este uso contribuye a movilizar en ellos la voluntad práctica de pertenencia a nuestra sociedad - asumiendo sus reglas de juego o inspirándose en sentimientos de pertenencia a ella (*sense of belonging*). Y para ello, como se ha dicho en el capítulo 2 de la parte 2, se procedió a organizar discusiones de grupo y entrevistas en profundidad de cuyas transcripciones pudiera extraerse el modo compartido de discurrir (el *discurso social*) de los inmigrantes marroquíes, latinoamericanos y del Este Europeo, a propósito de lo que habían esperado y habían obtenido de nuestro estado de bienestar. Como contraste, y de lo que él en conjunto les aportaba. Como contraste y telón de fondo se analizó igualmente el *discurso social* sobre los mismos temas compartido por el común de los españoles y por personas especialmente vinculadas a las políticas y prestación de los servicios del bienestar. A continuación se expone analíticamente la información obtenida acerca de las expectativas con que los inmigrantes acceden a las principales prestaciones de nuestro estado de bienestar (enseñanza, servicios de salud, protección laboral, necesidades de emergencia), acerca de las experiencias que viven al acceder a ellas y acerca del grado en que estas experiencias les enraízan en nuestra sociedad. Lo hallado en esta recogida de información se complementa en cada caso con los pareceres que sobre las mismas cuestiones tienen los agentes sociales españoles más implicados en ellas. Pero antes, en orden ofrecer un marco de referencia que facilite la exposición, se ofrece una descripción diferenciada de tres tipos básicos de razonamiento que han resultado existir entre quienes dan sus opiniones. Unos tipos de razonamiento que marcados por la atención prevalente a perspectivas distintas y por sesgos especiales en la apreciación de los hechos.

## 1. Tres tipos de razonamiento sobre las prestaciones y su uso.

El análisis de los textos transcritos en las entrevistas y grupos de discusión ha mostrado que deben diferenciarse tres maneras de discurrir (o “*discursos*”) en lo que respecta a la manera de verse y valorarse el uso por los inmigrantes de las prestaciones del Estado de Bienestar: el discurso *humanitario*, el discurso *técnico* y el discurso *político*.

El discurso *humanitario* se centra en los derechos humanos de los inmigrantes, o más generalmente en el imperativo de reconocerles el status de dignidad que desde la Ilustración se reconoce a todo sujeto humano. Es un discurrir explícita o implícitamente ético y se fija en si los inmigrantes son o no son tratados como personas por nuestras instituciones de bienestar y si ellos tienen conciencia de ese su status.

El discurso *técnico* trata del modo como se hacen las cosas, de la eficacia de los medios y modos de proceder que se ponen en juego por los inmigrantes y por sus interlocutores en el ámbito de los servicios sociales. Es un discurrir predominantemente instrumental y las opiniones que expresa se construyen implícita o explícitamente atendiendo a la idea de que para hacer bien las cosas hay que fijarse en cómo se hacen.

El discurso *político* es menos fácil de caracterizar. Puede reabsorberse casi en los enfoques éticos del discurso humanitario, y también puede orientarse en un sentido tecnocrático. Pero en uno y otro caso no lo hará sin estar teniendo en cuenta oblicuamente los efectos sociales de las relaciones de los inmigrantes con el Estado de Bienestar (las repercusiones que pueden tener la valoración de esas relaciones en la lucha por el el prestigio y el poder social, por el modelo de estado, por la captación del voto, etc.).

Estas posibles formas de estructurarse el discurrir sobre el uso de los servicios sociales hace que las informaciones aportadas por los informantes contactados para este estudio se demoren unas veces especialmente *en el evento mismo* de la relación inmigrantes/prestaciones sociales (cuando se piensa desde un discurso *humanitario*), otras

veces mucho más *en los procesos* a través de los cuales toma forma esa relación (caso del discurso *técnico*) y otras veces en los contextos sociales y en los supuestos efectos, también sociales, que se siguen de los distintos modos de funcionar nuestro Estado de Bienestar cara a los inmigrantes y a los nativos.

En cada una de estas perspectivas se aportan informaciones de distinta clase y si aquí quieren diferenciarse es para ordenar con un mínimo de claridad los muy variados y hasta dispersos pareceres que se han encontrado al realizar el presente estudio. Por lo demás ninguno de los tres tipos de *discurso* es monopolio de ninguno de los grupos o sectores contactados. Los inmigrantes utilizan casi exclusivamente un discurso de sesgo humanitario, pero alguna rara vez aportan opiniones de perspectiva política. También los políticos y los miembros de ONG's hablan predominantemente en perspectiva humanitaria y es bastante abstracto y más bien pobre lo que aportan cuando consideran los efectos de inclusión y cohesión social que estaría teniendo el funcionamiento práctico de nuestro Estado de Bienestar. Por lo demás unos y otros se refieren también casi siempre a algunos aspectos técnicos de las cuestiones que comentan. Pero son los profesionales de los servicios sociales los que han hecho las aportaciones más matizadas en las tres líneas tenidas en cuenta. Seguramente es normal que haya sucedido así.

Gracias a la diferenciación de estas tres líneas de pensamiento se hace menos difícil dar cuenta de la información enormemente dispersa que ha venido a recogerse. Se utilizará por tanto dicha diferenciación, pero siempre agrupando lo hallado en torno a los cuatro principales ámbitos, más arriba nombrados, en que la idea del Estado de Bienestar procura materializarse entre nosotros:

- El de la educación y formación ulterior garantizada a todos gratuitamente por el Estado.
- El de los servicios generales de salud.
- El de la regulación y protección en el entorno laboral.
- El de los servicios sociales dirigidos a grupos de riesgo y situaciones especiales.

2. Los inmigrantes ante la educación y formación ulterior garantizada a todos por el Estado.
  - Sobre este punto los inmigrantes mismos no tienen un *discurso político* formado y por tanto no tienen ningunas ideas concretas acerca de lo que implica, para su integración en la sociedad española y para el devenir de esta misma, su acceso a la educación y formación de adultos. Esto significa que no contaban con un transfondo de ideas en el cual situar las preguntas que sobre ello se les instó a contestar y que, cuando algo llegaron a decir, expresaban ocurrencias vagas sobre temas en que normalmente no hubieran opinado. Unas ocurrencias carentes de relación con sus apreciaciones y formas de proceder cotidianas. Solamente en casos sueltos se detecta entre los inmigrantes la idea de que el acceso de sus hijos al sistema escolar español les abriría camino para vivir en España un mejor futuro. Esto relacionaría a la escuela con la integración social. Pero no llega a constatarse que esa idea pertenezca al discurso generalmente compartido por la inmigración. Piensan las cosas muy a corto plazo.

Tampoco la población media española que se ha contactado tiene un discurso político matizado sobre la relevancia que corresponde al acceso de los inmigrantes a nuestro sistema educativo para el funcionamiento integrado de nuestra sociedad. Por eso el tema de los efectos políticos y de cultura cívica que puede tener la participación en la enseñanza obligatoria y gratuita no surge en los debates de los grupos hechos con esta clase de población si no se pregunta expresamente por él. Incluso los mismos políticos discurren en este campo con razonamientos casi sólo humanitarios y bastante abstractos. Es entre los enseñantes mismos y entre los técnicos de las instituciones de enseñanza donde aparece constataciones, valoraciones y apreciaciones críticas de lo que aportan la educación y la formación de adultos, desde un punto de vista político, para la integración y desarrollo de nuestra sociedad. Aparece esta diferencia especialmente cuando surge en la información el tema de la formación de "colegios gheto": la población en general y los mismos políticos miran a este riesgo con enfoques humanitarios, criticando sobre todo lo que este surgimiento tendría de deficiencia

humanitaria, de discriminación contraria a los derechos humanos. Los enseñantes ven más allá de eso hacia los efectos sociales de la constitución de minorías estancadas o incluso asociales en el interior de nuestras sociedades.

El parecer unánime entre los que tratan el tema es que la aparición de colegios-gheto está siendo un riesgo, pero que de momento no afectaría, en general, al uso por los inmigrantes de las prestaciones educativas. Y entre los inmigrantes no se hace presente el tema.

- Un *discurso técnico* sobre el uso por los inmigrantes de la oferta educativa tampoco aparece entre los inmigrantes o entre los políticos. Está en cambio muy fuertemente implantado entre los enseñantes y los técnicos de la enseñanza, que encuadran normalmente en esa perspectiva todo lo que dicen sobre el uso por los inmigrantes de la oferta educativa para menores y adultos.

Con la mayor insistencia suelen subrayar el carácter de novedad que ha presentado en los últimos tres años la afluencia de los hijos de inmigrantes a la enseñanza obligatoria. Una novedad para la que estaban desprevenidos los enseñantes y a la que se ha querido hacer frente sin suficiente asignación de nuevos recursos económicos y humanos.

También recalcan muy generalmente la gran discrepancia que se da entre las concepciones de la escuela que traen los inmigrantes y las que el marco normativo español establece para los centros. De todas las muchas actividades que el entorno escolar actual promueve entre los niños solamente cabría en la mente de los inmigrantes lo que la escuela aporta de memorización y asimilación de contenidos de conocimiento. La idea de una comunidad educativa en que familias y enseñantes colaboran, sobre todo mediante las APAS y las tutorías, sería del todo ajena a esas representaciones de la enseñanza obligatoria que tienen los inmigrantes - y por otra parte sería para ellos una idea muy difícil de implementar por el estilo de vida y trabajo que suelen adoptar en la primera época de su inmigración (no tienen tiempo para ir a las reuniones, no consideran que en éstas tendrían lugar adecuado sus opiniones...).

Por otra parte los padres de los niños españoles adoptarían no raras veces actitudes discriminatorias para con esos niños y para con sus padres y eso hace inviable el buen funcionamiento de los colegios en tanto que comunidades educativas.

Los políticos contactados no aportan mucho a la gama de opiniones sobre estos aspectos técnicos del uso por los inmigrantes de las instituciones educativas. En todo caso mencionan las tensiones que se producen en relación con las APAS, pero valorándolas casi exclusivamente en términos éticos de discriminación condenable, sin entrar en las dificultades que ello supone para el desempeño por los docentes o el disfrute por los inmigrantes de lo que habría de ser la educación en nuestro Estado de Bienestar.

Los inmigrantes no tienen discurso técnico alguno sobre la problemática de la inserción escolar de sus hijos.

Esto en cuanto a la educación infantil. En cuando a la formación de adultos el discurso técnico está mucho menos desarrollado. Entre los políticos y entre los profesionales apenas pasa de constatar, a partir de la escasa participación de los inmigrantes adultos en las posibilidades que se les ofrecen de reciclaje y readaptación profesional, que esto resulta casi inevitable por razón del modo como la mayoría de ellos concibe sus proyectos migratorios y de los horarios que su trabajo conlleva.

- El *discurso humanitario* sobre el uso por los inmigrantes de la oferta educativa es el que predomina con mucho al tratarse del tema de la educación de los menores, hasta el punto de que, excepción hecha de los profesionales de la educación, es casi imposible llevar el debate de los grupos contactados a cuestiones técnicas o políticas. Porque los entrevistados, pregúnteseles lo que se les pregunte, retornan inevitablemente a las cuestiones de cómo están los niños en el colegio, cómo les tratan los profesores y si en el entorno de los colegios aparece la discriminación. Sobre todo cuando se trata de los mismos inmigrantes.

Tratándose de la ampliación de estudios de los adultos es de nuevo este modo de discurrir "humanitario" el que se hace presente en las muchas quejas expresadas por aquellos inmigrantes que intentan en España complementar estudios universitarios. En seguida surgen los términos de discriminación y racismo. Por lo demás apenas existe, fuera del entorno de los técnicos del INEM, la idea de que es inherente a nuestro Estado de Bienestar una oferta a los adultos de alguna formación que les readapte o promocióne profesionalmente, o que humanamente les enriquezca. Si en el giro de la conversación de los grupos contactados se introduce este tema las opiniones que se expresan están adoptadas sobre la marcha y en realidad no responden a nada que se parezca a una opinión realmente mantenida fuera del momento de expresarse, preformada en relación con hechos ante los que alguna vez se hubiera tomado postura.

### 3. Los inmigrantes y los servicios de salud.

Gran parte de lo indicado en el apartado anterior retorna en paralelo al tratarse de los servicios de salud. El discurso humanitario predomina en todos los grupos; el discurso político casi se identifica con el humanitario-individualista en la mayoría de los que intentan adoptarlo; es desde el enfoque técnico de un sector de los profesionales de la salud desde donde salen más a luz las dimensiones políticas y funcionales del uso por los inmigrantes de las prestaciones sanitarias. Empezaremos pues por el discurso humanitario.

- Esta *perspectiva humanitaria* domina totalmente en todo lo que los inmigrantes aportan a propósito de cómo entienden y cómo usan los servicios de salud. Ello quiere decir que sus apreciaciones siempre incluyen una especie de juicio acerca de la humanidad o inhumanidad con que se les trata y que este juicio determina lo que han observado y percibido al relacionarse con la sanidad española, así como también la valoración que hacen de ella y de las condiciones bajo las cuales se les atiende.

En cuanto a uso de los servicios, se constata que cuentan con que podrán recurrir a ellos y que de hecho recurren dado el caso. Pero también que se las arreglan mal con los requisitos burocráticos que él implica y, más en general, con la subdivisión de la atención sanitaria española en los distintos pasos del diagnóstico (análisis, radiografías, etc.) y el tratamiento (remisión a especialistas, seguimiento...). Pero los inmigrantes no ven todo esto como cuestión técnica, sino más bien como deficiencia humana de la atención. Y otro tanto ocurre con aquellos inmigrantes que han encontrado dificultades para ser entendidos por los médicos y, más en general, con los muchos que opinarían que se les deben costear íntegramente las medicinas.

En cuanto a los profesionales de la salud, el discurso humanitario se hace mucho más presente entre los que colaboran con ONG's o con pequeños centros municipales que entre el personal del INSALUD. Y los primeros tienden a subrayar la importancia de las diferencias culturales que dificultan las relaciones médico-paciente. Por lo demás dan por hecho que los inmigrantes no se retraen de utilizar los servicios de salud sino por los intereses laborales que a veces les aconsejan aguantar indisposiciones menores sin ausentarse del trabajo, a fin de conservar sus precarios empleos.

Finalmente los políticos recubren completamente de humanitarismo sus apreciaciones sobre el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud, recurriendo profusamente al concepto de derechos humanos para razonar sus apreciaciones sobre el uso de esos servicios por parte de los inmigrantes. En esta perspectiva humanitaria, a diferencia de los inmigrantes y del público en general, son mucho más conscientes de que la fuerza obligante de los derechos humanos proviene del reconocimiento por nuestra Constitución de esos derechos en la forma en que los describió la declaración de las Naciones Unidas de 1948. Pero de todas formas los miran como a una especie de imperativo "categórico" que se sustenta por sí mismo, al margen de las consecuencias sociales y políticas que tendría su transgresión. En esta perspectiva subrayan que el cambio legislativo por el cual todos los empadronados pueden obtener una tarjeta sanitaria ha significado un gran avance en la humanización de la situación de los inmigrantes, dignificando decisivamente su "status". Y de hecho se constata en el

transfondo de las aportaciones de todos los grupos que ese cambio legislativo ha dado lugar a un cambio importante en el conjunto de las relaciones de los inmigrantes con la administración. Si antes los irregulares procuraban evitar que sus nombres aparecieran en cualquier documentación oficial, contagiándose al parecer su ansiedad a los ya regularizados, ahora, al sentirse "humanamente" reconocidos los irregulares por la obtención de las tarjetas sanitarias, es todo el mundo de la inmigración el que se habría visto humanamente más considerado.

- La *perspectiva técnica* está totalmente ausente de las apreciaciones vertidas por los inmigrantes, que atribuyen a inhumanidad todo lo que les resulta poco familiar en las estructuras organizativas de la sanidad española. No entran pues a particularizar lo que técnicamente les resulta distinto de lo acostumbrado y miden lo que encuentran con arreglo a lo que obtenían o no obtenían en sus países de origen.

Naturalmente son los profesionales de la salud los que más frecuentemente razonan desde esta perspectiva técnica acerca del uso y comprensión por los inmigrantes de los servicios de salud. Y encuentran muchas limitaciones y deficiencias. Los inmigrantes apenas tendrían en cuenta los horarios de las consultas y citas; relativizarían las indicaciones médicas, intentando muchas veces combinar lo que éstas les recomiendan con auto-recetas o con utilización de medicinas prescritas a otros pacientes; si encuentran accesible y comprensivo a un especialista (por ejemplo, entre las mujeres, a un ginecólogo) esperarían de él que les atienda en problemas completamente ajenos a su especialidad (una ginecóloga pone el ejemplo de una mujer que quería que ella le solucionara el molesto dolor de un pié que al parecer se le había dislocado).

De todas estas cuestiones los políticos tienen sobre todo en cuenta las que se ocasionan por causa de las diferencias culturales y entre ellos se estaría abriendo camino la idea de la necesidad de mediadores culturales para que la utilización de los servicios de salud les sea más provechosa a los inmigrantes.

- Una mirada de *perspectiva política* hacia la prestación y uso por los inmigrantes de los servicios de salud, en tanto que éstos contribuyen a la calidad de vida y cohesión de toda la sociedad, no se hace presente entre los inmigrantes. Más bien aparece entre los profesionales de la salud. Y entre los políticos mismos las cuestiones relacionadas con la atención sanitaria a los inmigrantes tienden a manejarse, más bien que como cuestiones de bienestar social, como un tema adecuado para la lucha por el poder. Porque ellas sacarían a luz las imágenes de atención a los derechos humanos dadas por los partidos, consideradas como muy importantes para el prestigio de éstos.

Según los profesionales de la salud aparecería aquí y allá, entre los demandantes españoles de servicios de salud, la queja de los inmigrantes, a veces y en algunos servicios, casi copan las posibilidades de ser atendidos. Esto sería por una parte efecto de un discurso político subterráneo existente en un sector de la sociedad española, según el cual los servicios deberían ser antes para los españoles que para los inmigrantes. Y por otra parte causaría u ocasionaría en ese sector un rechazo de las políticas de integración de los inmigrantes mediadas por las prestaciones sociales.

Este tipo de discurso no se ha constatado en los grupos y entrevistas tenidos con españoles no cualificados a la hora de tratar sobre el acceso de los inmigrantes a los servicios de salud. Pero ello bien pudiera deberse al poder ocultador que tiene la tendencia a reproducir el pensamiento políticamente correcto. Sobre todo si se tiene en cuenta que esa perspectiva de que la atención a los inmigrantes redundaría en perjuicio de la atención a los españoles ha aparecido claramente al tratarse del acceso de los inmigrantes a los servicios sociales de emergencia.

Si este discurso sobre la conveniencia de que los nativos sean atendidos *antes* que los inmigrantes está extendido en un sector de la población española, entonces la igual prestación de los servicios de salud que ahora rige dificultaría la integración de los inmigrantes en ciertos sectores de la población española - o más bien sacaría a luz las dificultades que para esa integración existen. Pero esa salida a luz de las dificultades las reforzaría, haciéndolas socialmente más perjudiciales que si permanecieran ocultas.

Por eso es poco lo que aportan las apreciaciones de perspectiva política en orden a clarificar si las prestaciones del sistema público de sanidad contribuyen a la integración de inmigrantes y nativos. Porque serían apreciaciones que expresan o defienden imágenes más bien que apreciaciones sobre los usos efectivos de las prestaciones y sobre las repercusiones sociales de dichos usos.

En conjunto pues, y desde todos los puntos de vista, se confirma la idea de que los inmigrantes cuentan con los servicios de salud y acceden a ellos. Pero también se constata que en ese uso se producen muchas inadaptaciones. Y no parece tomarse conciencia, ni por los inmigrantes ni por los nativos, de la relación que puede tener el acceso de los primeros al sistema público de sanidad con los procesos de su integración en nuestra sociedad.

#### 4. Inmigrantes, Estado de Bienestar y entorno laboral.

En lo que refiere a este ámbito y entre la población en general tiene mucha menos prevalencia el *discurso humanitario* que *el discurso político*. La excepción son los inmigrantes y los miembros de ONG's, que leen y entienden la situación de los inmigrantes en el trabajo en términos de derechos humanos y trato humano. Mucho menos frecuentemente suele discurrirse con un *discurso técnico*, atento a los procesos, procedimientos y recursos que median en la estructuración de las situaciones laborales. Y son casi siempre los cuadros sindicales los que adoptan esta línea de pensamiento.

- Mirando al entorno laboral en términos de preocupaciones humanitarias (o de *discurso humanitario*), los miembros de ONG's y los cuadros sindicales constatan enormes limitaciones y deficiencias en el disfrute por los inmigrantes de las condiciones de vida laboral aportadas por nuestro Estado de Bienestar. No tanto en cuanto a las posibilidades de su acceso a los seguros sociales, en el caso de los ya regularizados. Sobre esto no hay discusión. Pero sí en cambio a propósito de lo relacionado con las formas de contratación, las regulaciones de horarios, la puntualidad en los pagos y la

no discriminación. Todo ello afectaría a los que se hallan en situación legalmente regularizada casi tanto como a los irregulares. Y a propósito de esto habría plena unanimidad en todos los sectores contactados - aunque la población en general, al hablar espontáneamente, lo pasa normalmente por alto y parece no darse por enterada de la cosa.

Con otras palabras: lo que se opina desde el punto de vista humanitario es que en el entorno laboral español no existiría para los inmigrantes el estado de bienestar – sino en todo caso casi sólo por la posibilidad que tienen los regularizados de obtener subsidios de desempleo. Pero estos subsidios, tratándose de los inmigrantes, se ven más bien como dispensación de beneficencia que como participación socialmente debida en el nivel de dignidad de los trabajadores españoles.

En esta perspectiva del discurrir humanitario los cuadros sindicales y los miembros de ONG's mencionan el hecho de que el miedo de perder los empleos disuade a la mayoría de los inmigrantes de defender sus derechos laborales. Y si un efecto lógico de la existencia del Estado de Bienestar es el liberar a los trabajadores de las presiones del miedo, también por este capítulo se puede decir que para los inmigrantes, en el ámbito del trabajo, no existe el Estado de Bienestar.

Finalmente se supone que hoy es propio del Estado de Bienestar el humanizar las situaciones de paro no sólo mediante el pago de mensualidades, sino también contribuyendo a la reinserción de los parados en el mercado laboral, aportándoles conexiones para retornar a él y reciclaje de su preparación e información. Acerca de esto, que en realidad tiene más que ver con el *discurso técnico* que con el humanitario, los inmigrantes mismos, los cuadros sindicales y los miembros de ONG's comentan el nulo uso que hacen los inmigrantes de esta posibilidad. Es otro punto en que fracasa para los inmigrantes el propósito humanizador de nuestro Estado de Bienestar.

- Ya se ha adelantado que a propósito de lo que ocurre en el ámbito laboral apenas existe un *discurso técnico* compartido, que piense los procesos y los medios mediante los

cuales podría hacerse presente en ese ámbito, para los inmigrantes, el ideal del bienestar social, y que apenas sólo los cuadros sindicales y los funcionarios del INEM miran las cosas desde esta perspectiva *técnica*.

Los funcionarios del INEM se fijan más en las anomalías que limitan sus posibilidades de ofrecer ayuda a los inmigrantes para reinsertarse en el trabajo. Principalmente por dos causas: por la escasa estabilidad y fiabilidad que tienen los datos por los inmigrantes ofrecidos sobre su lugar de residencia - y por la ansiedad y prisa que les acucia para asumir cualesquiera trabajos, regulares o irregulares, cuando están en situación de desempleo.

A propósito de lo primero insisten en que no puede funcionar la mediación de la búsqueda de reemplazo cuando los demandantes han cambiado de domicilio sin informar sobre ello, lo cual ocurriría muy frecuentemente. O cuando las señas que han dado no son las suyas propias, sino las de un centro sindical o una ONG que ha podido asesorarles, lo cual también sería muy frecuente. En ambos casos las cartas enviadas por el INEM se devuelven por el correo a la oficina que las envió y quedan sin efecto.

En cuanto a la ansiedad y prisa de los inmigrantes desempleados por reincorporarse a un trabajo, a cualquier trabajo, lo que se aprecia por los funcionarios cuando discurren sobre procesos y procedimientos es que los inmigrantes se fían más de sus connacionales que del INEM a la hora de buscar trabajo. Como si la cosa fuera interés privado de ellos mismos, y el INEM sólo interviniera en ella tibiamente y en tanto que mera agencia benéfica, no en tanto que institución de bienestar público.

- Las intervenciones de las instituciones estatales en el ámbito laboral, según el *discurso político* compartido por la población en general y también en gran medida por los cuadros sindicales y por los miembros de ONG's, se entenderían más bien desde la idea de un estado social, en que el gobierno se ve obligado a reconocer lo conquistado por la clase trabajadora, que desde la idea de un Estado de Bienestar, en que se promueve para todos un buen nivel de libertad y calidad de vida. En esta perspectiva

apenas salen a luz las consecuencias que tiene para el conjunto de la sociedad (no sólo para los trabajadores) la intervención del Estado en el ámbito del trabajo. Por ello escasean las aportaciones que los sectores contactados hacen a propósito del objetivo último de este estudio, que es valorar el efecto integrador que para los inmigrantes pueden tener las regulaciones de las situaciones laborales, los subsidios de paro y las prestaciones para ayuda al reempleo. Pero lo poco que ha podido percibirse es que las regulaciones del bienestar laboral apenas contribuyen a un mayor enraizamiento de los inmigrantes en nuestra convivencia cívica.

De todas maneras los miembros de ONG's, los políticos y los cuadros sindicales se demoran en subrayar la importancia central que tiene el trabajo para la integración de los inmigrantes, una importancia que funciona como supuesto evidente por nadie discutido: el inmigrante que no trabaja o que no trabaja en condiciones mínimamente dignas sería un inmigrante no acogido, no integrado, y sólo integrable si se le remedia esa situación. Y los mismos inmigrantes comparten masivamente este punto de vista. Pero con el matiz de que a los inmigrantes lo que les importa es el corto plazo y tener en él un salario lo menos escaso posible, no apareciendo en ellos un mirar hacia el medio y largo plazo que pudiera sensibilizarles para lo significado por un compromiso más consecuente de nuestra sociedad con el ideal del bienestar laboral. En esto vuelven a pensar en términos de ajuste o desajuste a lo que ellos entienden por Derechos Humanos y no en términos de la calidad de la convivencia que España les ofrece. Si consideran que en el trabajo no se tienen en cuenta sus "derechos humanos" (individuales) experimentan rechazo, "racismo" y animadversión al país. Aquellos a quienes se les respetan consideran que han tenido más suerte y que "hay también en España buenas personas". Pero no se aprecia en estos últimos una intensificación de su sentimiento de pertenencia al entorno total de nuestra sociedad ("*sense of belonging*") derivada de su disfrute de unas regulaciones laborales concebidas como estructurales y llamadas a beneficiarles precisamente en tanto que incorporados a nuestra sociedad.

## 5. Los inmigrantes y los Servicios Sociales Especiales para grupos de riesgo.

Es muy general, tanto entre los inmigrantes como en el común de la población española, el concebir a estos servicios como cuestión de beneficencia para los que "se caen" hacia la marginación desde la normal convivencia social, o se ven en alguna manera expulsados de esta convivencia normal. No es por tanto de extrañar que en ambos sectores, los de la inmigración y los de la población en general, predomine fuertemente el *discurso humanitario*, que se refiere a eventos y experiencias individuales, sobre los discursos *técnico* y *político*, que discurren atendiendo a los procesos, mediaciones y repercusiones sociales relacionados con aquellos eventos. Hasta el punto de que estas últimas formas de discurrir, las que atienden a mediaciones, procesos y repercusión social, casi sólo existen como pensar profesional, apoyado en experiencias de rol, entre aquellos que conocen internamente los procesos de hacer efectivas las prestaciones (funcionariado) o las repercusiones públicas de su utilización (políticos). La excepción a esta especialización de los discursos sobre servicios sociales es lo que ocurre cuando se trata de lo que en ellos se refiere a "la tercera edad", porque entonces la población no cualificada traspasa las limitaciones del pensar abstractamente humanístico al tener en cuenta contextos demográficos, criterios de efectividad, etc. Pero esto sólo muy raras veces, todavía, afecta a los inmigrantes que están entre nosotros.

- El discurrir *humanitario* es pues el sesgo totalmente dominante en las apreciaciones de los inmigrantes sobre los servicios sociales. Hablan por tanto sobre todo de los *eventos* (o situaciones concretas y particulares) de su acceder a los servicios para demandar o recibir prestaciones y de las experiencias en ello vividas. Y por cierto que hablan bastante, permitiendo constatar que efectivamente acceden frecuentemente a esos servicios y que muchas veces disfrutan de sus prestaciones.

Claramente se ve que se sienten legitimados para ello por su pura situación de inmigrantes, incluso cuando podrían resolver por sí mismos algunas dificultades para las que piden ayudas. En particular los ecuatorianos ponderan que aquí pueden conseguirse "muchas cosas" que en su país no se conseguirían (se refieren a ayudas de

alimentación, ropa, ayudas para los niños...). Pero al hablar así piensan, más que en los organismos públicos, en las instituciones privadas; sobre todo en las iglesias. Se muestra muy claramente que entienden estos servicios como una forma de beneficencia.

Esto último también ocurriría con otros inmigrantes. Y por eso tienden a distanciarse de estos servicios cuando se estabilizan económicamente. Unos peruanos por ejemplo, con varios años de residencia en Madrid, comentan su relación con estos servicios refiriéndose a ella en pasado, diciendo que les vino muy bien pero que ya han podido independizarse de sus ayudas.

Los profesionales de los servicios sociales, cuando se refieren a los "eventos" de su relación con los inmigrantes, comentan que son muchos los que acuden a ellos, sobre todo de entre las latinoamericanas, y a veces al día siguiente de su llegada a España. Que vienen informados en cuanto a la clase de ayudas que solicitan, pero no en absoluto en cuanto a las condiciones bajo las cuales las prestaciones se conceden. Los demandantes por eso tomarían a mal que se les pregunten con algún pormenor las circunstancias en que se encuentran y, dado que entienden las prestaciones como beneficencia, les parece impropio o indiscreto que les pregunten sobre su situación.

En Levante los profesionales dicen encontrar bastante diferencia entre los marroquíes, los latinoamericanos y los procedentes de la Europa del Este. Los marroquíes tenderían a exigir las prestaciones más que a solicitarlas y si surgen dificultades en la tramitación, o si no se les conceden, enseguida se quejarían de racismo e incluso se conducirían con agresividad, hasta física. En el caso de ellos serían los varones, más bien que las mujeres, los que acceden a los centros de Servicios.

Los procedentes de la Europa del Este aceptarían mejor la incomodidad de los trámites burocráticos. Pero también accederían como exigiendo.

La población media española también concebiría sobre todo a los Servicios Sociales Especiales como una forma estatal de beneficencia. Por lo demás no tiene representaciones ningunas acerca de su modo de actuar para con los inmigrantes. Con una excepción, y es la del sector de españoles que de alguna forma se ha constituido en beneficiario de los mismos Servicios. En este sector son frecuentes las quejas de que los inmigrantes inundan los centros de Servicios Sociales no dejando casi espacio ni recursos para atender a los españoles.

- Un discurrir y comentar que tenga en cuenta los procesos y mediaciones relevantes para la prestación de los servicios sociales (lo que aquí se ha llamado un *discurso técnico*) casi exclusivamente aparece entre los profesionales de los Servicios Sociales, aunque un tanto se aproximan a esta forma de discurrir algunos políticos y miembros de ONG's.

Los profesionales inciden particularmente en tres puntos: en la escasez de recursos humanos y económicos con que cuentan para sus prestaciones, en la incompreensión que suelen tener los inmigrantes para las cuestiones de procedimiento y para los baremos usados en orden a conceder las prestaciones, y en el riesgo latente de "adicción" a las prestaciones de los servicios que les parece amenazar a su labor.

En cuanto a lo primero, subrayan que los actuales centros de los Servicios Sociales se concibieron y estructuraron sin contar con el enorme aumento reciente de la inmigración, el cual habría hecho que se multiplique el número de los solicitantes. Habrían aumentado también algo los recursos económicos de que disponen, pero en una proporción mucho menor que la requerida. Por ejemplo los programas de ayuda a las mujeres en riesgo serían imposibles de implementar por falta de residencias a las que remitirlas; ni de lejos habría recursos suficientes para implementar conforme a la ley los programas de subvención a las mujeres necesitadas de guarderías infantiles, etc. Y en cuanto a los recursos humanos, el aumento de personal no se habría correspondido con el número de las personas, supuestamente necesitadas de

prestaciones, que ahora están circulando por los centros de servicios cercanos a los lugares de común residencia de los inmigrantes.

Sobre la incomprensión por los inmigrantes de los baremos con que se miden y valoran sus solicitudes algo se ha dicho más arriba, porque está relacionada con el "evento mismo" de la solicitud de prestaciones. Pero dicha incomprensión aparece aún con mayor fuerza cuando predomina en el discurrir sobre los servicios la perspectiva de mirar a lo procesual. Porque en esa perspectiva adquiere mucho relieve el hecho de que frecuentemente los solicitantes latinoamericanos y marroquíes no respetan los días y horas en los que se les cita para segundas o terceras entrevistas, haciendo perder tiempo a los trabajadores sociales y casi imposibilitándoles un seguimiento adecuado de sus situaciones.

Finalmente es un lugar común el que los profesionales de los servicios comenten cómo la concesión de prestaciones bastantes veces crea clientela, adecuada o no adecuada, para los servicios sociales, y cómo ocasiona en algunos beneficiarios una verdadera "servicio-dependencia", por razón de la cual siguen pidiendo y pidiendo cosas, no sólo cuando la necesidad les urge, sino también cuando creen que recibiendo ayuda de los servicios sociales podrán ahorrar algo de sus ingresos para mejorar su situación o para pagar deudas. Varias veces se ha recogido el comentario de que si un inmigrante se familiariza con los servicios sociales está luego volviendo a ellos con motivo y sin motivo.

Cuando los miembros de ONG's adoptan esta perspectiva técnica (de tener en cuenta los usos y procesos a través de los que se conceden las prestaciones sociales), es frecuente que surja entre sus apreciaciones la observación de que los horarios de atención vigentes en los Centros son del todo inadecuados para el régimen de trabajo de la gran mayoría de los inmigrantes. La infidelidad de éstos a las citas estaría normalmente ocasionada porque no disponen libremente del tiempo en que deberían ir a dichas citas.

Finalmente la parte de atención que dedica el discurrir de los políticos a estos aspectos "*técnicos*" del uso por los inmigrantes de los Servicios Sociales incluye como casi única opinión comúnmente compartida la de que se ha producido, al sobrevenir los últimos grandes aumentos de la inmigración, un marcado desequilibrio en la dotación de recursos para los servicios sociales.

- No es nada frecuente que las personas contactadas para el estudio atiendan en sus comentarios y reflexiones espontáneas a los efectos sociales sobre la ciudadanía que puede tener la prestación a los inmigrantes de los servicios sociales especiales (la línea de pensamiento que hemos llamado *discurso político*). Desde luego no los inmigrantes, muy poco el público en general o los profesionales de los servicios, e incluso no mucho los cuadros sindicales o los entrevistados por ser miembros de la "clase política".

Entre el público general está difundida la idea de que "si les dan cosas seguirán viniendo", incluyendo en esa idea cierto convencimiento de que la prestación de servicios hace para los inmigrantes apetecible una inclusión en la sociedad española eventualmente conducente a su integración. Eventualmente, porque este público hace diferencia entre la integración y la mera inclusión en nuestra sociedad, explicitando no raras veces la impresión de que "se quedarán pero no se integran". De todas maneras no sustentan estos comentarios con referencias concretas a hechos y más bien parece que hablan en virtud de representaciones estereotipadas, no en virtud de observación de casos "sucedidos".

Entre los miembros de ONG's aparece bastante veces la reflexión del sesgo que estamos llamando *político* en sentido negativo. Es decir: no se expresan sobre los efectos integradores que puede tener la prestación a los inmigrantes de servicios sociales, sino sobre las dificultades que crean para la integración las deficiencias de esos servicios. Y esta aprensión es en ellos discurso compartido.

También es en cierto modo negativa, aunque en otra dirección, la opinión más compartida entre los cuadros sindicales y entre los miembros más competentes de ONG's: que la integración, dependiendo fundamentalmente de las situaciones laborales, no debe ni puede concebirse como cuestión de servicios sociales. Aunque la afirmación expresa de esta idea debe sin duda relativizarse a la vista de que los sindicatos y las ONG's más serias se preocupan con especial empeño de esos servicios sociales de que estamos hablando, mostrando con eso que atribuyen a estos servicios un papel importante en la integración de los inmigrados. Un sindicalista dice: *hasta ahora lo que principalmente hacemos es competir con las ONG's en ayudar a los inmigrantes a acceder a los servicios sociales; y eso es necesario; pero lo nuestro es la acción sindical y hasta ahora hemos venido haciendo poco en esa línea; en parte porque hay que formar a los compañeros de base que son delegados, entre los cuales a veces no hay mucha comprensión para con los inmigrantes.*

Por lo que se refiere, finalmente, a la clase política, su discurrir sobre los efectos integradores de los servicios sociales resulta muy influido por su atención oblicua hacia los medios de comunicación y hacia los debates por el poder. Hablan de los efectos políticos de los servicios sociales refiriéndose a las situaciones patéticas de desatención de esos servicios para con los inmigrantes más aireadas por la prensa. Es a propósito de esas situaciones como la clase política suele hablar de los aspectos políticos de los servicios sociales, atacando o excusando las desatenciones e insistiendo en los efectos desintegradores que tendría para todo el país la transgresión de los derechos humanos con que se relacionan las deficiencias. Pero al condenar o excusar lo ocurrido parecen no fijarse suficientemente en los procesos y usos en que se inserta, o en su volumen relativo con relación a otras situaciones (lo que hemos llamado el *discurso técnico* sobre la cosa), sino que tomarían las cosas tal como están en la prensa, más como imagen que como suceso. La línea de su discurso pasa entonces a ser más humanitaria y moralista que política.

## 6. Resumen.

Los objetivos principales de esta parte del estudio eran conocer las representaciones que tenían los inmigrantes de nuestro Estado de Bienestar al decidir su venida, el grado en que acceden a sus prestaciones una vez llegados y lo que esto reporta para su buena integración. Si pues se sintetiza y ordena con arreglo a estos objetivos lo hallado en la nueva información recogida, resulta en resumen lo siguiente:

- Los inmigrantes, a la hora de decidir su venida, no habrían tenido una representación concreta del conjunto, propósitos políticos y oferta de prestaciones de nuestro Estado de Bienestar. Sí que habrían tenido ideas vagas acerca de la posibilidad de obtener en nuestro país las prestaciones sanitarias, laborales y de servicios sociales de urgencia que podrían esperarse de un país europeo de riqueza medio-alta. En cuanto a la gratuidad de la enseñanza, en la escasa medida en que atendían a ese punto, la habrían dado como obviamente por supuesta. En cuanto a todo esto no aparecen diferencias entre los distintos colectivos tenidos en cuenta por el estudio.
- En orden a estimar el grado de disfrute por los inmigrantes de las prestaciones de nuestro Estado de Bienestar la información recogida permite constatar un cierto nivel no bajo en ese disfrute, pero diferenciado según las distintas áreas.
  - En el ámbito de la enseñanza obligatoria aparece un buen nivel de disfrute, limitado por las diferencias culturales que, en los padres de los niños de la inmigración, ocasionarían una gran ignorancia acerca de lo que puede significar el intento de configurar "comunidades educativas". También ocasionalmente aparecerían corrientes discriminatorias entre los familiares de los niños españoles. Y las conveniencias de educación compensatoria se verían muy limitadas por la escasez de recursos económicos y humanos.
  - El uso de los servicios sanitarios se habría introducido como algo normal entre los inmigrantes y en las instituciones hospitalarias. A veces surgirían dificultades entre

los musulmanes por causa de diferencias culturales relativas al tratamiento de las diferencias sexuales - y entre los latinoamericanos por causa de su desatención a los horarios y a la letra de las prescripciones.

→ En el entorno laboral es donde se haría menos presente para los inmigrantes lo que tiene nuestro país de Estado de Bienestar. No tanto por lo que se refiere a la percepción de los subsidios de paro como por lo que se refiere a las regulaciones de los contratos y de las jornadas de trabajo - o también a los mecanismos instituidos para la recuperación de los desempleados. En esto se dan grandes deficiencias, principalmente originadas por actitudes de los empleadores, pero también por dificultades técnicas no fácilmente subsanables en la prestación de los servicios y la puesta en práctica de las leyes.

→ En el entorno de los Servicios Sociales Especiales las virtualidades de nuestro Estado de Bienestar resultan mucho más efectivas para los inmigrantes. Aunque aparecen limitaciones de parte de la Administración, por la insuficiente asignación de recursos económicos y humanos y por algunas inadaptaciones de los horarios de servicios - y de parte de los inmigrantes por su incomprensión de nuestros procedimientos administrativos y por su tendencia a volverse adictos a las prestaciones recibidas por ellos mismos o por otros miembros de sus colectivos.

- En cuanto a los posibles efectos positivos que podría tener para la buena integración de los inmigrantes el funcionamiento de nuestro Estado de Bienestar la información recogida apenas aporta nada *directamente* válido:

→ Los inmigrantes no se han parado a pensar los efectos que sobre su integración tiene la organización de nuestro estado como “Estado de Bienestar”, porque no tienen un concepto global de lo que eso de suyo significa y pretende . Y si intentamos deducirlo de lo que aportan hablando de las prestaciones área por área tampoco llegamos a mucho, porque sea cual sea la forma en que se les pregunta siempre

vuelven a hablar en términos de "eventos" y de derechos humanos, no en términos de las consecuencias sociales de las prestaciones.

→ Los profesionales y miembros de las ONG's hablan del actual desarrollo de la puesta en práctica de las prestaciones (discurso *técnico*) pero apenas consideran los efectos que ello tiene sobre el conjunto de la ciudadanía y sobre la evolución a plazo medio de las posturas de los inmigrantes.

→ Los políticos al hablar de las prestaciones y de su necesidad y organización suelen mantenerse en un discurso ético e ideológico, que mira predominantemente a las prestaciones del bienestar como imperativos éticos y políticos irrenunciables y además como muy importantes para la imagen que pueden dar de sí - pero no atendiendo apenas a los efectos sociales que las prestaciones pudieran alcanzar a tener.

→ De todas maneras el común de los informantes contactados da por supuesto que una presencia de las instituciones del Estado de Bienestar que resultara débil o ineficiente para con los inmigrantes haría muy difícil la integración de éstos - y que una presencia más fuerte favorecería a dicha integración. Pero como apenas anclan esas apreciaciones con referencia a hechos concretos no parece que pueda atribuírselas más fiabilidad que la que se atribuye a convencimientos estereotipados.

- *Indirectamente*, mediante comparación de las apreciaciones vertidas sobre su respectiva situación en España por inmigrantes de mayor o menor tiempo de estancia, puede deducirse que la mejor situación de los de mayor tiempo de estancia se ha visto favorecida por la presencia activa de nuestro Estado de Bienestar en algunas de las áreas de sus necesidades más estratégicas. Lo que más claramente aparece es que la buena escolarización de los niños integra a éstos, pero también ciertamente a sus padres. Menos resalta, aunque también aparece, que las posibilidades ofrecidas por nuestros servicios sanitarios favorecen a su integración. Muy poco en cambio la favorece lo que ocurre en el área del trabajo - aunque ya mencionamos el hecho de

que nuestro Estado de Bienestar fracasa con relación a los inmigrantes en esta área. Y finalmente cuenta bastante poco lo que aportan los Servicios Sociales, porque lo que en ellos se solicita se percibe como algo que se refiere a los momentos anormales de su primera llegada y que no va a jugar ningún papel en los pasos posteriores de realización de sus proyectos.

Si se compara lo que indica esta información con lo que ocurre en el común de la población española encontramos muchas semejanzas. Porque ésta tampoco tiene una idea de conjunto de lo que es el Estado de Bienestar entre nosotros y de sus propósitos políticos, aunque sí tiene representaciones bastante concretas relativas a las cuatro grandes áreas en que él se hace más presente – aunque tomándolas por separado. En el área de la Enseñanza y Sanidad lo entiende como puesta en práctica del reconocimiento de sus derechos de españoles; lo relacionado con la protección laboral lo entiende como conquista de la clase obrera que no tiene marcha atrás - independientemente de lo que ello contribuya a la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía. Las prestaciones de los Servicios Sociales Especiales las toma como beneficencia. Y los inmigrantes contactados entienden generalmente las cosas de la misma forma desde muy poco tiempo después de su llegada. Seguramente por absorción elemental de las formas de verse las prestaciones en los contextos en que se dispensan.

- En el acceso de los inmigrantes a las prestaciones aparecen algunas pequeñas diferencias:

→ Mirando al conjunto de las prestaciones puede decirse que los marroquíes las perciben sobre todo como derechos que reivindicar; los europeos del Este como logro que conseguir de unos mecanismos burocráticos en los cuales es menester saber entrar; los latinoamericanos como una oferta legal susceptible de aprovecharse más o menos según habilidades y conveniencias.

→ *Acceso a escolarización*: en la época en que se hizo el estudio no se hicieron notar entre los marroquíes problemas especiales relacionados con la escolarización de sus

hijos. Se pregunta si la resonancia mediática que posteriormente han tenido estos problemas refleja una realidad socialmente relevante o eleva casos aislados a la categoría de hechos generales.

Sí que aparece en cambio como socialmente significativa la problemática de los hijos de ecuatorianos y dominicanos tardíamente incorporados a nuestro sistema escolar.

→ *Servicios de salud*: Respecto de ellos no aparecen diferencias entre los colectivos – sino en todo caso una mayor irregularidad de los latinoamericanos en atenerse a las citas de los médicos y a las prescripciones de éstos.

→ *Entorno laboral*: los marroquíes son los que más recurren a las normativas que pueden protegerles y los que en mayor proporción obtienen subsidios de desempleo. Los latinoamericanos son los que menos se protegen.

→ *Servicios sociales*: los latinoamericanos serían los que más concurren a ellos y la información referente a las concretas prestaciones de éstos estaría más presente en sus redes informales de apoyo que en las del resto de los colectivos.

## CONCLUSIONES

1. No pertenece al repertorio de los conocimientos ordinarios<sup>1</sup>, entre los inmigrantes que nos llegan, una idea del estado de bienestar que abarque a éste en su conjunto y lo relacione con la finalidad política de prevenir rupturas sociales y promover una convivencia integrada. Por eso no se han forjado antes de su venida ninguna clase de expectativas explícitamente relacionadas con lo que él puede aportarles para su inclusión en la normal convivencia española.
2. Pero se relacionan de hecho con lo que podrá aportarles nuestro estado de bienestar otras expectativas más dispersas, vagas y globales que tienen presentes los inmigrantes al decidir su inmigración y que toman forma a partir de la idea poco matizada de que la sociedad española participa en cierta medida del nivel de riqueza del entorno europeo y de que ese nivel de riqueza genera prestaciones sociales en alguna medida accesibles a quienes llegan. Puede decirse que eso en su imaginación ocupa el lugar que de lo que en los términos del estudio tendería a pensarse como “fuerza atractiva del estado de bienestar”. Pero apenas puede decirse que por sí mismo actúe sobre la inmigración con un “efecto llamada” separable del constituido por la representación genérica de España como “país del entorno europeo donde puede encontrarse trabajo”.
3. Lo confirma el hecho de que no se constata entre los inmigrantes la existencia de representaciones concretas acerca de las áreas de necesidades en que concretamente van a poder verse asistidos - si se exceptúan las informaciones dispersas transmitidas por sus redes informales acerca de los servicios sociales que podrán solicitar en el tiempo inmediatamente siguiente a su llegada.
4. Podría preguntarse si una vez venidos a España matizan y enriquecen estas formas de discurrir, pasando de entender la obtención de prestaciones sociales

---

<sup>1</sup> En el sentido técnico que se da a la expresión “*every day knowledge*” en la sociología de la interacción.

como simple ventaja para la realización de sus individuales proyectos, a entenderla como característica estructural de una sociedad a la que les convendría incorporarse plenamente. En ese caso las aportaciones de nuestro estado de bienestar les motivarían expresamente para su más plena integración y tendrían conciencia de ello. Pero sus formas de discurrir no evolucionan así y se mantienen en la comprensión de las prestaciones del bienestar que las ve como redundancia de la mayor riqueza europea hacia su individualidad y proyectos.

5. Las formas de hablar y pensar de la población española no propician entre los inmigrantes una más amplia comprensión de lo que pueden aportarles las prestaciones a que acceden, porque en el común de la población española tampoco existe una idea articulada de lo que es el Estado de Bienestar como forma de participación en la cohesión social e incorporación a ella. Más bien la mayoría de los españoles considera a los servicios sociales como beneficencia; a las regulaciones y protección del ámbito del trabajo como conquistas políticas de la clase obrera defendidas por ésta en interés propio; a la accesibilidad de los servicios de salud y a la gratuidad de la enseñanza como puesta en práctica de derechos universales de la persona... Solamente los sectores más formados de la clase política y los estudiosos de ciencias sociales parecen ser capaces de concebir estas prestaciones como realización de un estilo de sociedad deseable, superador de las más graves rupturas clasistas.
6. Adoptando pues las formas de discurrir de los inmigrantes y entendiendo por estado de bienestar, con arreglo a ese modo de discurrir, la situación de una sociedad en que la riqueza “chorrea” desde los nativos hacia los que llegan, puede decirse que efectivamente esta imagen estimula sus expectativas de prosperar en España. Pero es mucho más dudoso que estimule su voluntad de integrarse.
7. Esas expectativas de prosperar se ven muy frecuentemente puestas en duda al llegar a España – incluso cuando a la vez ocurre que empiezan a recibir unas prestaciones teóricamente útiles para confirmar y reavivar sus proyectos. Esto depende de la medida en que los inmigrantes acceden a esas prestaciones.

8. Este acceso suele fracasar muy significativamente en el entorno laboral, donde las regulaciones contractuales de nuestro Estado de Bienestar dejan de tener vigencia para los inmigrantes con enorme frecuencia. Esto pone muchas dificultades a la integración de los inmigrantes.
9. En el extremo contrario están las prestaciones educativas y de cuidado de la salud, de las que los inmigrantes hacen un uso casi equivalente al de los españoles – aunque limitado en ambas áreas por dificultades técnicas debidas a escasez de medios y de personal cualificado para manejar las diferencias culturales.
10. La escolarización infantil integra a los niños, pero ciertamente también a sus padres.
11. El reconocimiento del derecho de los inmigrantes no regularizados a ser atendidos por el sistema público de salud ha favorecido en todos los colectivos el surgimiento de nuevos sentimientos de encontrarse respetados – lo cual resulta básico para eliminar sentimientos de rechazo frente a nuestra sociedad aunque no conste que favorezca directa y positivamente a la integración.
12. La obtención de prestaciones de los Servicios Sociales influye de modo parecido entre los inmigrantes, aunque con menor repercusión, porque esos servicios tienden a comprenderse como beneficencia que deja a los beneficiarios en su inferioridad, de la cual han de salir por otros caminos.
13. Este estudio no ha podido precisar en qué medida el disfrute de los beneficios de nuestro Estado de Bienestar genera en los inmigrantes la aparición o el aumento de un sentimiento espontáneo de pertenencia a nuestra sociedad (*sense of belonging*).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abendroth, W.; Forsthoff, K.: *El estado social*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1986.
- Abrahamson, P. [et al.]: *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid. Escuela Libre Editorial. 2000.
- Alfandari, E. (Ed.) *Immigrants et Protection Sociale*. Paris. Sirey. 1990
- Alvarado Pérez, [coord.]: *Los retos del estado del bienestar en España a finales de los noventa*. Madrid. Editorial Tecnos. 1998.
- Aparicio, R., Tornos, A.: *Estrategias y Dificultades Características en la Integración Social de los Distintos Colectivos de Inmigrantes*". Imsero, Madrid, 2001.
- Bertaux, D.: L'Approche Biographique: sa Validité Methodologique, ses Potentialités. *Cahiers Internationaux de Sociologie* 69(1980)p. 197-225.
- Bommes, M.; Geddes, A.: *Immigration and Welfare: challenging the borders of the Welfare State*". Londres. Routledge. 2001.
- Borjas, G.: *The Impact of Welfare Reform on Immigrants Welfare Use*. Conferencia tenida en el Center for Immigration Studies, Washington, en Marzo de 2002 (con discusión adyacente). En la Web, página del Center for Immigration Studies.
- Brandés Moliné, E.: *El estado del bienestar en España, entre los logros del pasado u la oportunidad de las reformas*. Zaragoza. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza. 1997.
- Carvajal, I. y colaboradores: *Trabajadores Extranjeros en Alta Laboral en el Sistema de la Seguridad Social el 30 de Septiembre de 1999*. OPI, Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales, Madrid, 2000.
- Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya (ed.): *Jornada de reflexió sobre el futuro del estado del bienestar en Catalunya y en España*. Barcelona. Entitat Autònoma del Diari Oficial i de de Publicacions. 1996.
- Esping-Andersen, G.: "La Reconstrucción de los Estados de Binestar en Europa"; en "Mercado de Trabajo, Inmigración y Estado de Bienestar";

- Jornadas organizadas por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 2001 (en la WEB).
- Estruch Manjón, A.: *Ciudadanía, libertad y pluralismo: hacia una redefinición del estado del bienestar*. Oviedo. Fundación Asturias. 1996.
- Fix, M.; Passel, J.S.; Zimmermann, W.: *The Use of SSI and other Welfare Programs by Immigrants. Testimony before the House of Representatives Ways and Means Committee, Washington*, Web del Urban Institute. 1996.
- Epstein, G. y Hilman, A.L.: *Social Harmony at the Boundaries of the Welfare State: Immigration and Social Transfers*. Bonn. Institute for the Study of Labor (IZA); Discussion Paper 168. 2.000.
- Fix, M., Passel, J.S. y Zimmerman, W.: *The Use of SSI and other Welfare Programs by Immigrants. Testimony before the House of Representatives. Ways and Means Committee, May 23, 1996*. Página Web del Urban Institute, Washington.
- Garde, J.A. [ed.]: *Políticas sociales y estado del bienestar en España: informe 1999*. Madrid. Trotta. 1999.
- Glaser, B.G., Strauss, A.L.: *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Chicago, Aldine Publ. Co, <sup>3</sup>1970.
- Harris, D.: *La justificación del estado del bienestar: la nueva derecha versus la vieja izquierda*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. 1990.
- Hill, M. y Bramley, G.: *Analysing Social Policy*. Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- Huddle, D.: *The Impact of Immigration in the Social Security System. Carrying Capacity Network*, Washington, 1993.
- Luhmann, N.: *Teoría política en el estado del bienestar*. Madrid. Alianza Editorial. 1993.
- Marzal, A.: *Crisis del estado del bienestar y derecho social*. Barcelona. José María Bosch Editor. 1996.
- Massey, D.; Arango, J. [et al.]: *Worlds in Motion, Understanding International Migrations at the End of the Millennium*. Oxford. Clarendon Press. 1997.
- Mayán Santos, J.M.: *El estado de bienestar social: estrategias para el siglo XXI: política, política social, educación, sanidad, economía y justicia*. Madrid. Editorial 9. 1998.

- Montero García, F.: *Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social. Los Seguros Sociales en la España del Siglo XX*". Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 1988.
- Montes, P.: *Golpe de estado al Bienestar*. Barcelona. Icaria. 1996.
- Moreno, L. [comp.]: *Unión Europea y el estado del bienestar*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1997.
- Muñoz de Bustillo, R. [et al.]: *Crisis y futuro del estado del bienestar*. Madrid. Alianza Editorial. 1995.
- Muñoz de Bustillo.: *El estado del bienestar en el cambio de siglo*. Madrid. Alianza Editorial. 2000.
- Ordeig Fox, J.M.: *El Sistema Español de la Seguridad Social*. Madrid, Editorial de Derecho Privado,<sup>2</sup> 1986.
- Paramio, L. [et al.]: *Estado del bienestar, perspectivas y límites*. Cuenca. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. 1998.
- Rodríguez Cabrero, G. [comp.]: *Estado, privatización y bienestar*. Barcelona. Icaria. 1991.
- Sarasa, S.; Moreno, L.: *El estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1995.
- Steinmann, G; Ulrich, R.E.: *The Economic Consequences of Immigration to Germany*. Heidelberg, Physica Verlag, 1994.
- Timmins, N.: *Los cinco gigantes. Una Biografía del Estado de Bienestar*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2001.