

LOS GASTOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN ATENCIÓN A LA POBLACIÓN INMIGRANTE

MERCEDES FERNÁNDEZ *

El objetivo del presente artículo consiste en conocer la actuación que los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid realizan en atención a la población inmigrante.

El trabajo se divide en tres partes: La primera analiza el perfil de los usuarios extranjeros de los servicios sociales. La segunda realiza una aproximación al concepto de gasto público en inmigración. Por último, se describe el funcionamiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

The aim of this paper is to explore the kind of activities that Madrid Council Social Services provide to immigrants.

To reach this goal, the article focuses on three points: It first describes the background of the foreign users of Social Services. Second, a quantitative approach to public immigration expense is performed. Finally, social benefits provided by Social Services of Madrid Council are concisely defined.

* Profesora de Análisis Financiero en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería (ICAI) de la Universidad Pontificia Comillas e investigadora en el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.

INTRODUCCIÓN

En las páginas siguientes se realiza un análisis sobre los gastos que las corporaciones locales realizan en atención a la población inmigrante.

Debemos indicar que no se trata de un aspecto fácil de abordar, por diversos motivos:

- Resulta difícil acotar qué se entiende por gasto destinado a inmigración, pues deben seleccionarse *a priori* cuáles son las partidas presupuestarias de las que se benefician los migrantes. Por ello, toda aproximación al concepto de gasto en inmigración tiene un carácter subjetivo.
- No existe una delimitación clara de competencias entre los diferentes niveles de la Administración: estatal, autonómico y local. Tienen a menudo lugar múltiples interconexiones entre los tres ámbitos, con la consiguiente confusión que se genera, incluso entre los propios funcionarios.
- Las administraciones públicas no han guardado, hasta el momento, un control informático de las demandas que realiza la población inmigrante que se dirige a los servicios sociales, ni de las ayudas que éstos le dispensan. Por ello, cualquier cuantificación debe hacerse de manera aproximada, basándose en las estimaciones del número de usuarios inmigrantes que los propios funcionarios realizan a partir del total de los beneficiarios de un determinado servicio o prestación.
- Por último, indicar que el fenómeno migratorio en nuestro país es relativamente reciente y enormemente cambiante¹. Ello añade un escollo más a nuestra ta-

¹ Téngase en cuenta que los colectivos inmigrantes que inicialmente llegaron a España fueron, fundamentalmente, marroquíes y peruanos. Actualmente se está produciendo, sin embargo, una afluencia masiva de ecuatorianos y colombianos, unidos a ciudadanos de ciertos

rea, al no ser posible realizar un análisis temporal de la secuencia del gasto. Es cierto que éste es creciente. Los problemas aparecen al estudiar su composición a lo largo del tiempo.

Para abordar la cuestión objeto de estudio, adoptaremos el siguiente esquema:

- En primer lugar, haremos referencia al perfil socio-demográfico de los inmigrantes que se encuentran en nuestro país², pues ya hemos indicado que las características y composición de los mismos influyen directamente en su demanda de servicios y prestaciones sociales.
- En segundo lugar, realizaremos una somera aproximación al concepto de gasto público en inmigración. Aunque contemplaremos inicialmente los tres niveles de gasto, nos centraremos particularmente en el realizado por las corporaciones locales.
- En tercer lugar, nos centraremos en el análisis concreto del funcionamiento de los Servicios Sociales Municipales. En este sentido, haremos especial referencia a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid³.

países del Este europeo. Los comportamientos y necesidades de todos estos grupos son diferentes. También lo son, por tanto, sus estrategias de aproximación a los servicios sociales. Y esto tiene una influencia directa en la composición y cuantía del gasto público en inmigración.

² En este estudio exclusivamente hacemos referencia a los llamados *inmigrantes económicos*, que no representan el total de los extranjeros que se encuentran en España. Hemos adoptado esta postura al considerar que este grupo es el beneficiario de la mayor parte de las prestaciones que las corporaciones locales dispensan al total de los extranjeros.

³ El motivo que nos ha llevado a escoger el Ayuntamiento de Madrid es doble: por una parte, se trata de una ciudad muy significativa en cuanto a la presencia de colectivos migrantes; por otra parte, la información oficial facilitada por los Servicios Sociales Municipales del ayuntamiento de Madrid es abundante y permite la realización de un análisis detallado.

1. LA POBLACIÓN INMIGRANTE, SUS NECESIDADES Y SUS DEMANDAS

Para realizar una correcta aproximación a las necesidades que plantea la población inmigrante, debemos conocer más acerca de su composición. Las variables que consideramos significativas para segmentar el colectivo que nos ocupa son las siguientes: Su distribución por edades; su distribución por sexos; su distribución por países de origen y su situación laboral.

- *La edad* de los individuos resulta determinante a la hora de considerar la utilización de los servicios sociales por parte de los mismos. Una población envejecida, como la española, demandará principalmente servicios de atención a la tercera edad. Una población más joven estará más preocupada con aspectos referentes a la educación de sus hijos.

En este sentido, debe indicarse que la mayoría de los inmigrantes económicos que se encuentran actualmente en nuestro país tienen entre veinte y cuarenta y cinco años⁴, lo cual nos puede dar una idea de cuáles son sus necesidades, presentes y futuras.

En el momento actual, la cuestión es clara: se trata de personas en edad fértil, que, o bien tienen hijos a su cargo, o bien los tendrán (porque los traerán de sus países de origen o porque formarán familias en España). Cabe suponer, entonces, que gran número de las demandas planteadas a las corporaciones locales serán referentes a la educación y guarda de los menores. Y, de manera algo más indirecta, también relativas a aspectos de la vivienda.

⁴ A partir de los datos que arroja, por ejemplo, el padrón municipal de Madrid, puede verse cómo la proporción de inmigrantes sobre el total de la población gira alrededor del 10 por 100 en el intervalo de edades mencionado. Para edades inferiores a los veinte años, la proporción desciende hasta el 6 por 100; y para edades superiores a los cuarenta y cinco años, la proporción es del 2 por 100 aproximadamente.

Ahora bien, la aspiración de gran parte de los inmigrantes económicos que se encuentran actualmente en nuestro país es la de quedarse entre nosotros. Este hecho conlleva un necesario proceso de integración al entorno que les rodea, lo cual implica el progresivo envejecimiento de los individuos. No parece descabellado, por tanto, pensar que, en un futuro, existirán inmigrantes mayores que se beneficien de los servicios sociales⁵.

- La distribución por *sexos* del colectivo permite, asimismo, discriminar el tipo de atención que precisan los individuos.

Los primeros colectivos migrantes asentados en nuestro país estaban compuestos por varones magrebíes, principalmente en medios rurales, y por mujeres filipinas y dominicanas, para ocupar puestos en el servicio doméstico. Los primeros, presentarían problemas de soledad y desarraigo; las segundas también, pero muchas veces con cargas familiares añadidas.

Siendo, por tanto, la inmigración femenina un fenómeno inicialmente más urbano, los servicios sociales municipales, se verían afectados por demandas particulares de las mujeres, como la necesidad de atención ginecológica o la prevención de abusos. Y también, de nuevo, por aspectos referentes a la guarda y educación de menores.

Ya hemos mencionado la enorme mutabilidad que presentan los flujos de inmigrantes económicos en nuestro país. Y en este sentido, debemos reseñar que, actualmente, la distribución por sexos de este colectivo es prácticamente homogénea. Aquí es posible entonces que los individuos apuesten en gran medida por una reagrupación familiar.

⁵ También es cierto que, cuanto más larga sea la estancia en nuestro país, mayores son las posibilidades de integración absoluta del sujeto, pudiéndose acceder más fácilmente a la nacionalidad. Y en este sentido, es muy posible que los futuros usuarios mayores ya hayan perdido su condición de «inmigrantes económicos», pasando a ser ciudadanos españoles que se han sumado al proceso de envejecimiento que afecta a nuestra población.

Ello erradica, en cierto modo, los problemas de desarraigo, pero agudiza los problemas referentes a menores y a las condiciones de la vivienda.

- La *nacionalidad de origen* es un buen indicador de las necesidades de mediación cultural que pueden presentarse, especialmente para aquellos individuos que provienen de culturas más lejanas a la nuestra y que no conocen nuestro idioma ni nuestras costumbres. Pero también resulta crucial a la hora de determinar las estrategias de integración que caracterizan a los diferentes colectivos.

Un elemento determinante en la integración de los emigrados es la existencia de redes de apoyo en el país de destino que les permitan solucionar los problemas (enfermedad, cuidado de los niños, adolescencia) con los que se van encontrando. Cuanto mayor es el desarrollo de estas redes, menor es la propensión de los individuos a acudir a los servicios sociales.

Valga el ejemplo de los chinos y, en menor medida, el de los magrebíes. Ambos colectivos cuentan con unas redes sociales grandemente arraigadas, a las que acuden en situaciones de emergencia. No es este el caso de ciertos grupos de reciente y masiva implantación entre nosotros, como son los ecuatorianos, que aún no cuentan con redes establecidas. En este sentido, su afluencia a los servicios sociales municipales es muy relevante.

Cabría, entonces, hacer una reflexión respecto a la utilización de los servicios sociales municipales, por parte de la población inmigrante: Un aumento en el número de usuarios podría suponer que estos colectivos están mejor informados acerca de las prestaciones que ofrecen los poderes públicos, lo cual denota un mayor grado de integración y conocimiento del entorno. Pero, por otra parte, una menor utilización de los mencionados servicios indicaría una mayor capacidad por parte de los individuos para autogestionar sus problemas.

Podrían, por tanto, extraerse interesantes conclusiones a partir de un análisis detallado de la composición de los

colectivos migrantes que demandan servicios sociales a lo largo del tiempo.

- La última de las variables que se ha tenido en consideración es la *situación laboral* de la población inmigrante.

Es conocido el fenómeno de devaluación profesional al que se halla sometido la población emigrada: se trata muchas veces de individuos que presentan una cualificación profesional media o alta en sus lugares de origen, que se ven forzados a desempeñar las ocupaciones laborales más bajas dentro de nuestra sociedad. Este hecho es particularmente significativo en el colectivo sudamericano.

Por otra parte, el tipo de sectores en los que el emigrante económico encuentra empleo son proclives a la realización de prácticas referentes a la economía sumergida, con la consiguiente precarización del empleo. Estamos hablando de sectores como el agrícola, la construcción, la hostelería, o el servicio doméstico.

En otros casos, los individuos se ven abocados a desempeñar actividades ilegales, como el tráfico de drogas o la prostitución.

Evidentemente, cuanto más marginal sea la situación laboral en la que se encuentren los individuos, mayores serán sus necesidades de todo tipo y, por tanto, mayor su afluencia a los servicios sociales. Los aspectos referentes a la prostitución o las drogas, hablan por sí mismos. Los empleos en sectores como el servicio doméstico implican fundamentalmente demandas de cuidado de los hijos. Los trabajos duros, irregulares y mal pagados pueden implicar problemas psicológicos, de alcoholismo y problemas económicos, que se traducen en demandas de atención personal y de cobertura de necesidades básicas.

2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO

Ya hemos indicado en la introducción las dificultades que presenta cualquier intento de aproximación al concepto de gasto realizado por los poderes públicos en la población inmigrante.

No obstante, y teniendo presentes los problemas que el acercamiento a los números conlleva, siempre será preferible intentar cuantificar el fenómeno a ignorar por completo su existencia.

En este apartado trataremos fundamentalmente tres aspectos: En primer lugar, abordaremos los posibles enfoques existentes sobre la cuantificación de las partidas públicas del gasto que afectan a la población inmigrante. En segundo término, haremos referencia a las partidas presupuestarias que deben incluirse en la estimación. Por último, nos referiremos a los tres niveles de la Administración: el estatal, el autonómico y el local.

Para estudiar los niveles administrativos regional y municipal, hemos tomado como referencia el área de Madrid. El motivo que nos ha llevado a ello ha sido doble: De una parte, la imposibilidad de ofrecer datos agregados, al ser muy desigual la calidad de la información que elaboran las diferentes autonomías y las corporaciones locales. De otra, el hecho de que tanto la Comunidad de Madrid como su Ayuntamiento cuentan con una significativa presencia de inmigrantes económicos, lo cual ha dado lugar al desarrollo de políticas públicas específicas sobre inmigración.

2.1. Cuestiones metodológicas sobre la aproximación al cálculo del gasto público en inmigración

Siguiendo las pautas establecidas por Aparicio y Tornos (2000), existen cuatro modalidades diferentes de aproximación al cálculo de la incidencia del gasto público:

1. *Incidencia del impacto*, que intenta asignar el coste del desembolso del gasto público entre los que lo reciben directamente (programas presupuestarios específicos sobre inmigración).
2. *Incidencia normativa*, que trataría de medir quiénes son los beneficiarios de las actuaciones públicas (los inmigrantes, en el supuesto que nos ocupa).
3. *Incidencia del beneficio*, que abordaría las variaciones de renta que las distintas políticas públicas de gasto público provocan sobre sus beneficiarios.
4. *Incidencia del gasto*, que investiga los efectos del gasto público sobre los precios y sobre los factores que influyen en las rentas de las unidades económicas.

Todos los enfoques reseñados presentan problemas. El principal de ellos sería que, en este momento, ni siquiera es posible conocer el número real de inmigrantes que se encuentra en nuestro país. Los datos oficiales (sin considerar las entradas ilegales) se obtienen con dos años de retraso y la variabilidad del fenómeno migratorio es enorme, por lo que las cifras pierden actualidad casi al tiempo que se editan.

Este hecho nos lleva a escoger, a pesar de sus limitaciones⁶, el primero de los métodos de cuantificación. Téngase en cuenta que, al desconocer la cifra y composición del colectivo de destinatarios, difícilmente podría estimarse cualquier incidencia del gasto en la renta de los mismos. Por otra parte, la sencillez de las bases de cálculo que presenta este sistema y la fácil interpretación de sus resultados, nos permiten realizar, al menos, un primer acercamiento a la cuestión.

⁶ El criterio de incidencia en el impacto tan sólo muestra la corriente de los flujos monetarios provocados por el gasto, sin tener en cuenta los beneficios indirectos derivados del mismo para economías externas (sueldos de los funcionarios que trabajan en los servicios sociales, por ejemplo) ni, por supuesto, los efectos distributivos que el cambio en los gastos públicos produce en los precios relativos de factores y productos.

2.2. Las partidas presupuestarias

Como paso previo al estudio de los aspectos referidos a los epígrafes de las cuentas públicas que deben incluirse en la cuantificación del gasto público en inmigración, hay que realizar algunas matizaciones:

- Deben tenerse en cuenta los tres niveles de la Administración Pública: el estatal, el regional y el local.

Conviene, además, considerar que los niveles administrativos inferiores al estatal deben llevar sus cuentas con las mismas pautas establecidas para éste.

Y, efectivamente, los epígrafes presupuestarios de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos coinciden con los de los programas estatales. Pero no al mismo nivel de detalle, por lo que, muchas veces, en las administraciones regionales o locales, las ayudas a inmigrantes se encuentran difuminadas dentro de otros programas.

- Existen programas que contemplan ayudas específicas para la población inmigrante.

Los Presupuestos Generales del Estado incluyen desde hace muchos años un programa específico (el 3.1.3.H) de *Acción a favor de los inmigrantes*. Este programa se encuentra dentro del epígrafe más amplio, 3.1. *Seguridad y protección social* que, junto con el epígrafe 3.2. *Promoción social*, configura el grupo 3 de las cuentas del gasto público, *Seguridad, protección y promoción social*.

En niveles presupuestarios inferiores al estatal tales partidas no se han considerado hasta fechas muy recientes⁷, incluyéndose las ayudas específicas a la población inmigrante dentro de otros programas.

⁷ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid comienza a incluir una partida específica de atención a inmigrantes en el año 2000. La Comunidad de Madrid no la explicita en sus presupuestos como tal, ni siquiera en el año 2001; no obstante, sí hace mención expresa de la ayuda específica a la población inmigrante al determinar sus prioridades del gasto.

- La población inmigrante recibe, además, ayudas a través de otras partidas del gasto público que afectan a todos los ciudadanos.

Téngase en cuenta que la legislación española (y la mayoría de las legislaciones europeas)⁸ intenta fomentar la plena integración de los emigrados, evitando, en la medida de lo posible, los supuestos de discriminación positiva. Es decir, los inmigrantes deben ser atendidos en sus necesidades (salud, educación, etc.) por los mismos cauces que el resto de los ciudadanos. En este sentido, los inmigrantes absorberían parte del gasto de los servicios sociales que prestan los diversos entes públicos.

Este aspecto plantea un problema que ya hemos mencionado a la hora de cuantificar el gasto público en inmigración: la falta de datos informatizados acerca de la nacionalidad de los usuarios hace imposible conocer el porcentaje de inmigrantes que se benefician de las prestaciones sociales.

- Los servicios sociales estatales no van exclusivamente dirigidos a los inmigrantes económicos.

Es sabido que la población inmigrante no está solamente compuesta de *pobres*. Existe un gran número de extranjeros residentes en nuestro país que ocupan cargos en multinacionales o que están jubilados y residen en la costa. Por supuesto, dado el principio de no discriminación anteriormente expuesto, también se benefician de los servicios sociales⁹.

Al tenor de los razonamientos expuestos en párrafos anteriores, las partidas presupuestarias que deberían incluirse, se dividirían en dos grandes bloques, considerándose para cada uno de los mismos diferentes bases de cálculo:

1. *Programa 3.1.3.H. Acción en favor de los inmigrantes*. Recoge ayudas y prestaciones específicas a la

⁸ A excepción de la inglesa que, para ciertas cuestiones (por ejemplo, la vivienda), acepta criterios de discriminación positiva.

⁹ Aunque, por supuesto, en mucha menor medida que los inmigrantes económicos.

población inmigrante. Por ello, puede considerarse directamente el monto global del programa.

2. *Programas no destinados específicamente a inmigrantes.* Incluiría aquellas prestaciones que los entes públicos realizan para todos los ciudadanos. Concretamente, nos estaríamos refiriendo a servicios sociales, seguridad ciudadana, instituciones penitenciarias, atención sanitaria, educación y prestaciones por desempleo¹⁰.

Para realizar una cuantificación del monto que de dichos servicios corresponde a los inmigrantes, sería necesario conocer el porcentaje de usuarios extranjeros. Este dato no está siempre disponible, por los motivos que ya hemos mencionado.

2.3. Las cifras

Una vez delimitado el ámbito que debe abarcar cualquier aproximación a las cifras que las administraciones públicas destinan a la atención de los ciudadanos extranjeros, deberíamos, a continuación, intentar acercarnos a la realidad de los datos.

Desgraciadamente, no podemos conocer cuál es el porcentaje del gasto destinado a todos los ciudadanos que corresponde a la población inmigrante. Sí tenemos acceso, en cambio, a los saldos de los programas presupuestarios específicos de ayuda a los emigrados.

A ellos hacemos referencia a continuación, para cada uno de los niveles territoriales de la Administración Pública:

¹⁰ A la hora de realizar una enumeración de los servicios de los que se beneficia la población emigrada, hemos tomado los rubros del presupuesto estatal, por ser los de contenido más amplio. El espectro de prestaciones que corresponden a inmigrantes en los niveles autonómico y local es más restringido, circunscribiéndose, prácticamente, a los servicios sociales.

2.3.1. La Administración central

Las ayudas específicas que el Estado destina a los inmigrantes se encuentran dentro del epígrafe 3 del presupuesto de gasto público, *Seguridad, protección y promoción social*, dividido, a su vez, en dos grandes apartados: 3.1. *Seguridad y protección social* y 3.2. *Promoción social*. El programa 3.1.3.H *Acción en favor de los inmigrantes*, se incluye dentro del primero.

La tabla 1 muestra, para los años 2000 y 2001, las cantidades que se han destinado al programa específico de inmigración, el monto total del epígrafe 3 de gasto y el importe global de los presupuestos.

TABLA 1
GASTO ESTATAL EN PROGRAMAS
ESPECÍFICOS DE INMIGRACIÓN

| Partidas | 2000 | | 2001 | |
|------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| | Millones ptas. | Significación porcentual | Millones ptas. | Significación porcentual |
| Programa 3.1.3.H | 9.783 | 0,077 | 10.687 | 0,078 |
| Rúbrica 3 | 12.675.940 | 37,6 | 13.697.649 | 38,2 |
| PRESUPUESTO TOTAL ... | 33.660.981 | | 35.809.516 | |

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

El peso porcentual del programa específico se ha calculado sobre el total de la rúbrica 3. La mencionada rúbrica, se ha comparado, a su vez, con el importe global del presupuesto.

Puede verse, por tanto, cómo, acercándonos a las enormes cifras que barajan los presupuestos, los miles de millones que se destinan a la atención específica de inmigrantes son ya insignificantes dentro del propio programa de servicios sociales.

Más relevante resulta el impacto que los gastos sociales tienen sobre la cifra global de los presupuestos: se trata de

una cifra creciente, que ronda el 40 por 100. No olvidemos que la población inmigrante también se beneficia de muchos de los servicios que se encuentran incluidos dentro de esa cifra.

2.3.2. *La Administración autonómica*

Las ayudas destinadas expresamente a los inmigrantes por la Comunidad Autónoma de Madrid no cuentan con una partida específica, sino que se incluyen dentro del código 3, *Seguridad, protección y promoción social*, de sus presupuestos.

No obstante, sí aparecen desglosadas las cifras que se destinan al Plan Regional de Inmigración¹¹ en el detalle de las prioridades presupuestarias.

La tabla 2 muestra, para los años 2000 y 2001, las cantidades que se han destinado al programa específico de inmigración, el monto total del epígrafe 3 de gasto y el importe global de los presupuestos.

TABLA 2
GASTO DE LA COMUNIDAD DE MADRID
EN PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INMIGRACIÓN

| Partidas \ Año | 2000 | | 2001 | |
|---------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| | Millones ptas. | Significación porcentual | Millones ptas. | Significación porcentual |
| Plan de inmigración | 386 | 0,036 | 1.488 | 1,58 |
| Rúbr. 3. S. Sociales | 81.869 | 7,5 | 93.962 | 8,0 |
| PRESUPUESTO TOTAL ... | 1.084.560 | | 31.167.757 | |

FUENTE: Presupuestos de la Comunidad y elaboración propia.

¹¹ El Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid tiene como objetivo la adopción de medidas encaminadas para favorecer la integración. Abarca el horizonte temporal de los años 2001 a 2003. En 1997 se realizó una primera propuesta. De hecho, se han realizado dotaciones a ciertas medidas específicas en aspectos de inmigración desde esta fecha.

El peso porcentual del programa específico se ha calculado sobre el total de la rúbrica 3. La mencionada rúbrica, se ha comparado, a su vez, con el importe global del presupuesto.

Aunque en términos absolutos las cifras están muy alejadas de las cantidades que maneja la Administración central, no cabe duda de que el aumento en el gasto específico en inmigración ha sido muy significativo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las partidas son específicas para ayuda a la población inmigrante en la comunidad de Madrid, por lo que cuentan con unos destinatarios más específicos que los de las cuentas estatales.

2.3.3. *La Administración local*

Hasta el año 2000, el Ayuntamiento de Madrid no contaba con programa presupuestario especialmente dedicado a la atención de los inmigrantes.

A partir de esa fecha, las ayudas que el Ayuntamiento destina a los inmigrantes, se encuentran dentro del epígrafe 3 de su codificación funcional de gastos, *Seguridad, protección y promoción social*, dividido, al igual que en la Administración central, en dos grandes apartados: 3.1. *Seguridad y protección social* y 3.2. *Promoción social*. El programa 3.1.3.25, *Atención a inmigrantes*, se incluye dentro del primero.

La tabla 3 muestra, para los años 2000 y 2001, las cantidades que se han destinado al programa específico de inmigración, el monto total del epígrafe 3 de gasto y el importe total del presupuesto.

El peso porcentual del programa específico se ha calculado sobre el total de la rúbrica 3. La mencionada rúbrica, se ha comparado, a su vez, con el importe global del presupuesto.

La proporción sobre el total del programa de servicios sociales es más significativa que la observada en el resto de los niveles administrativos, con excepción del impacto que ha producido en las cuentas de la Comunidad Autónoma de Madrid la implantación del Plan Regional de Inmigración.

TABLA 3
GASTO DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID
EN PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE INMIGRACIÓN

| Partidas \ Año | 2000 | | 2001 | |
|-------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|
| | Millones ptas. | Significación porcentual | Millones ptas. | Significación porcentual |
| Programa 3.1.3.25 | 300 | 1,34 | 339 | 1,24 |
| Rúbrica 3 | 22.319 | 6 | 27.397 | 7 |
| PRESUPUESTO TOTAL ... | 348.578 | | 368.973 | |

FUENTE: Presupuestos de la Comunidad y elaboración propia.

El impacto del importe total de la rúbrica 3, *Servicios Sociales*, sobre la cifra global del Presupuesto de gastos del Ayuntamiento de Madrid es, evidentemente, mucho más reducida que en la instancia estatal. Ello se debe a que las competencias básicas y más generales sobre los servicios sociales corresponden al Estado, quedando para instancias inferiores las tareas más específicas y concretas.

2.3.4. Una reflexión

En este epígrafe hemos abordado la problemática que implica cualquier intento de realizar una aproximación cuantitativa al gasto público en atención a los inmigrantes.

Se ha puesto de manifiesto, además, cómo, en principio, la legislación vigente intenta evitar cualquier aspecto de discriminación (positiva, en este caso) favoreciendo la existencia de unos servicios estatales únicos para todos¹².

Sin embargo, se observa una creciente disposición por parte de las instancias administrativas menores a la estatal

¹² En este sentido, para conocer el gasto público en inmigración serían necesarios datos acerca del porcentaje de inmigrantes usuarios de los servicios estatales.

a la hora de incrementar las partidas del gasto dedicadas específicamente a la población inmigrante.

Esta aparente contradicción puede explicarse alegando que, si bien es cierto que la existencia de servicios estatales comunes (educación, sanidad, seguridad ciudadana) aumenta el sentimiento de integración de los extranjeros, también lo es que, en muchas ocasiones, las necesidades que presenta el colectivo migrante¹³ vienen motivadas por causas diferentes a las de los nacionales.

Y téngase en cuenta, además, que son precisamente las corporaciones locales (en menor medida las autonómicas) las que, día a día, deben hacer frente a las demandas y necesidades que les plantea este colectivo de nuevos ciudadanos.

3. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Los Servicios Sociales Municipales constituyen la respuesta organizada de la Administración municipal ante los problemas sociales. El Ayuntamiento de Madrid desarrolla la política social municipal a través del Área de Servicios Sociales (ASS), dependiente de la Tercera Tenencia de Alcaldía.

Entre las competencias que el ASS tiene encomendadas, destacan la garantía de atención específica a los sectores de población en situación de desprotección social (ancianos, drogadictos, marginados sin hogar, discapacitados, población inmigrante) y la coordinación de la organización y funcionamiento de los centros de ámbito distrital.

Los Servicios Sociales Generales del Ayuntamiento de Madrid, se organizan con carácter descentralizado en las 21 Juntas Municipales de Distrito (JMD). En cada uno de los distritos existe, al menos, un Centro de Servicios So-

¹³ Piénsese en las necesidades de educación o custodia de los menores, o en el problema de los inmigrantes que se encuentran provisionalmente sin hogar. Evidente, el origen de esos problemas es muy diferente para los nacionales que para los extranjeros.

ciales¹⁴. Desde el año 1998 se aplica en todos los Centros de Servicios Sociales un Modelo de Atención al ciudadano.

Los servicios dispensados por los Servicios Sociales Municipales están dirigidos a toda la población que se encuentre en situación de desprotección, sea cual sea su nacionalidad. Dentro de estas acciones globales, la PI, dada su situación sociodemográfica, acude en mayor medida a algunas de ellas.

A partir de los datos expuestos anteriormente, puede deducirse que la población inmigrante en el municipio de Madrid recibe atención a través de una doble vía:

- Las acciones llevadas a cabo por las JMD, mediante el desarrollo del Modelo de Atención al ciudadano.
- Las acciones que la propia ASS desempeña, a través de los diferentes programas presupuestarios gestionados por ella.

Por otra parte, debemos indicar que, tanto las JMD como el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento, satisfacen las demandas de los inmigrantes desde dos perspectivas: bien mediante prestaciones económicas directas a los inmigrantes o bien a través de la prestación de servicios.

El análisis del funcionamiento de los Servicios Sociales Municipales del Ayuntamiento de Madrid se realizará analizando por separado el funcionamiento de las JMD y el del ASS. Dentro de cada uno de estos puntos se hará referencia, a su vez, a las prestaciones económicas y a los diferentes servicios existentes.

3.1. Acciones de las JMD

3.1.1. Las prestaciones económicas de las JMD

Las ayudas económicas proporcionadas por las Juntas de Distrito tienen como finalidad prevenir la marginación

¹⁴ En este momento existen 25 Centros como equipamiento básico que garantiza la atención social a los ciudadanos.

y favorecer la integración de los ciudadanos. Están dirigidas a personas o familias que carezcan de medios.

Pueden ser de tres tipos:

- *De carácter periódico.* Este apartado cubre las ayudas concedidas a particulares por un triple concepto: comedor de mayores, escuela infantil y comedor escolar.

La población inmigrante se caracteriza por la elevada presencia de jóvenes mujeres trabajadoras con hijos pequeños a su cargo, por lo que las prestaciones económicas que solicitan son las relativas a escuela infantil y comedor escolar.

- *Ayudas puntuales.* Abarcan la financiación de actividades de ocio de menores (campamentos y escuelas de verano) y las aportaciones para el arreglo de vivienda.

Por las causas expuestas en el apartado anterior, la población inmigrante se beneficia de las ayudas referentes a las actividades de ocio de menores.

- *Ayudas de emergencia.* Encaminadas a prevenir la marginación y favorecer la normalización de individuos o familias. Comprenden fundamentalmente las cantidades facilitadas para el pago de vivienda, la cobertura de necesidades básicas (manutención, pago de recibos) y la atención temporal a mayores.

La población inmigrante demanda —y recibe— ayudas por los dos primeros conceptos.

Las partidas anteriormente mencionadas, se encuentran en los siguientes programas presupuestarios 313.12. *Prevención e integración* y 313.22. *Atención a la familia e infancia*. El contenido específico de dichos programas, se detallará posteriormente.

3.1.2. *Los servicios ofrecidos por las JMD*

En 1999 tuvo lugar la generalización del Modelo de Atención que se puso en marcha en 1998.

El objetivo del Modelo es establecer un circuito de atención homogéneo para los 25 Centros de Servicios So-

ciales, configurado por un acceso a través de la Unidad Administrativa, una Primera Atención que atiende a usuarios nuevos y/o urgentes, y la Atención en Zona para personas que precisan una intervención más prolongada en el tiempo.

Asimismo, en los Centros de Servicios Sociales se ponen en marcha Proyectos correspondientes a programas específicos, para dar respuesta a la problemática social detectada en su entorno.

El Modelo de Atención se lleva a cabo a través de las JMD, con la coordinación y apoyo técnico del área de Servicios Sociales del Ayuntamiento.

La PI es usuaria, al igual que el resto de los ciudadanos, del nuevo Modelo de Atención de Zona. Una adecuada estimación del coste que supone la atención a los colectivos emigrados, pasaría por aplicar al coste total del servicio el porcentaje de usuarios extranjeros.

3.2. Acciones del ASS

3.2.1. Las prestaciones económicas del ASS

En este sentido, debe diferenciarse entre aquellos programas que benefician a toda la población y los que exclusivamente benefician a la población inmigrante.

Los programas de atención a la población en general que también benefician a los inmigrantes son los siguientes:

- Programa 313.22. *Atención a la familia e infancia*

A través de este *programa* se ejecutan las competencias que el Ayuntamiento de Madrid tiene asignadas en materia de protección de menores.

El desarrollo del programa se estructura en dos niveles de intervención: los Servicios Sociales Generales (que aglutinan la atención social, dispositivos y recursos ofrecidos a los menores y sus familias) y los Servicios Sociales Especializados (que ofrecen tratamiento psicosocial a me-

nores y familias y asesoramiento técnico a los Servicios Sociales Generales).

Dentro del Programa de familia e infancia, la población inmigrante recibe atención básicamente a través de los siguientes servicios o prestaciones:

- *Centros de Atención a la Infancia (CAIs)*. Se encargan de la protección de los menores que se encuentren en situación de riesgo social, posible desamparo y conflicto social. Los destinatarios de este servicio son tanto los propios menores, como la familia o los cuidadores de éstos. Actualmente existen cinco CAIs, que dan cobertura a todo el municipio de Madrid.
- *Ludotecas*. Son espacios en los que se facilitan juegos, actividades lúdicas y material educativo a menores que tendrían difícil acceso a ellos por otras vías. Los destinatarios del servicio son principalmente menores con edades comprendidas entre los seis y los doce años. Se gestionan mediante un convenio de colaboración con la Cruz Roja.
- *Espacio joven*. Son espacios para los adolescentes, en los que se trabajan bloques temáticos que se corresponden con aspectos de interés para la integración social de este segmento de población (talleres, dinámicas de grupo, salidas). El proyecto se dirige a menores de edades comprendidas entre los trece y los diecisiete años y, al igual que las ludotecas, está gestionado mediante un convenio con la Cruz Roja.

- Programa 313.24. *Atención a Personas sin Hogar*

El Programa de Atención a Personas sin Hogar persigue dos objetivos fundamentales: la atención básica y la rehabilitación e inserción sociolaboral de dichas personas, que suelen encontrarse en procesos de desarraigo, aislamiento social, pobreza y marginalización.

En el marco de este programa el Ayuntamiento destina fondos a la población inmigrante a través de dos cauces:

- *Centro Municipal de Acogida San Isidro (CASI)*. Es un centro de acceso libre y voluntario que presta servicios de alojamiento, manutención, aseo y atención de enfermería de cuidados básicos a las personas sin hogar. Además también atención psicológica y social para su rehabilitación y reinserción social.
- *Convenio con la Federación de Asociaciones de Centros para la Integración y Ayuda de Marginados (FACIAM)*. A través del mismo se lleva a cabo la coordinación entre las redes públicas y privadas de atención al colectivo, lo cual se traduce en una consolidación de la red.

• Programa 313.21. *Apoyo a la Mujer*

Los Servicios Sociales Municipales necesitan dar respuesta a mujeres en situación de especial riesgo, necesidad o dificultad social (violencia, problemas de salud o prostitución). Para ello, además de coordinarse con otras Administraciones y con la iniciativa social, cuentan con recursos que se promueven desde el Área de Servicios Sociales.

Los recursos gestionados por el Programa de Mujer del Ayuntamiento de Madrid, se estructuran en dos pilares fundamentales:

- *Centros de día para mujeres*: Se trata de un convenio firmado por el Área de servicios Sociales del Ayuntamiento y Cáritas Diocesana, para la atención a la mujer con necesidades sociales específicas, a través de seis Centros de Día, dirigidos a la mujer en general, y dos Centros de Día especializados en mujeres con perfiles más marginales.
- *Apoyo a mujeres en situación de especial necesidad*, a través de una doble vía: los pisos tutelados y los centros de estancias breves (CEBs).

Los primeros son un recurso de alojamiento alternativo y temporal para la atención psicosocial de mujeres con cargas familiares no compartidas y se gestionan median-

te la contratación de prestación de servicios con la iniciativa privada (Gestión de Recursos Sociales, S.A.). Los segundos ofrecen alojamiento temporal y alternativo a mujeres, con o sin menores a su cargo, que se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia de manera urgente; se gestionan a través de un convenio de colaboración con la Compañía de las Hijas de la Caridad Provincia San Vicente de Paúl.

Los *programas específicos de atención a la población inmigrante* que gestiona el ASS, son los siguientes:

- Programa 313.12. *Prevención e Integración*

Este *programa* contempla proyectos de prevención e integración social para colectivos con necesidades especiales —como los discapacitados o las minorías étnicas— y para la población con mayores carencias económicas y sociales del municipio de Madrid. Entre las acciones que se gestionan a través de este programa, destacan el IMI (Ingreso Madrileño de Integración) y el ISLA (Programa de Inserción Sociolaboral).

- Programa 313.25. *Programa de Atención a los Inmigrantes*

A partir del año 2000, el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento cuenta con una dotación de fondos específica destinada a la exclusiva atención de la población inmigrante. Tales fondos se destinan, principalmente, al desarrollo de proyectos para la integración social de la población inmigrante en los distritos; a la financiación del SEMSI (Servicio de Mediación Social Intercultural desarrollado por convenio con la Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid) y del Proyecto APOI (para atención a minorías étnicas nómadas del Este europeo); a la financiación de actividades de ONG's y otras instituciones sin fines de lucro; y a la realización de estudios sobre inmigración.

- Programa 461.11. *Cooperación nacional e internacional para ayuda humanitaria (0,7%)*

Desde 1995, el Ayuntamiento de Madrid invierte por norma un 0,7 por 100 de sus ingresos en Cooperación al Desarrollo, principalmente mediante apoyo a proyectos seleccionados entre los que le son propuestos por ONG's especializadas. Pero de aquel 0,7 por 100 se deducen también algunas cantidades para atención de la población inmigrante de Madrid, considerada como parte sufriente de los países subdesarrollados.

En conjunto, pues, este Programa 461.11 se estructura en tres tipos de actuaciones:

- Convocatoria anual para la *cofinanciación de proyectos* de ONGD.

Dentro de este capítulo el Ayuntamiento de Madrid subvenciona también proyectos a entidades de la iniciativa social, destinados a la atención de la población inmigrante. Los proyectos llevados a cabo durante 1999 y 2000 incluyeron actuaciones de acogida, atención social y sanitaria, formación para el empleo e integración socio-laboral.

- Atención a *situaciones catastróficas* de emergencia y ayuda humanitaria
- Acciones de *sensibilización* de la población y educación para el desarrollo, a través de convenios con entidades o subvenciones a actividades¹⁵.

¹⁵ Las acciones más relevantes fueron las siguientes: *Programa de educación para el desarrollo en centros escolares*, a través de un convenio firmado por el Ayuntamiento con las asociaciones INTERMÓN-FERE, para sensibilizar a la población escolar en la cooperación al desarrollo, promoviendo actitudes favorables en el respeto a los derechos humanos, contra el racismo y la xenofobia. El *Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI)*, cuyo objetivo es lograr un mayor acercamiento entre las instituciones públicas y privadas y la población inmigrante, detectar sus necesidades y proporcionarles información sobre recursos sociales que favorezcan su integración y participación en la vida ciudadana.

3.2.2. *Los servicios ofrecidos por el ASS*

El personal de plantilla del ASS del Ayuntamiento presta determinados servicios destinados a la población en general, a los cuales acude también la población inmigrante. Principalmente, se trata de los centros de acogida y los Centros de Atención a la Infancia, incluidos en los siguientes programas:

- Programa 313.22. *Atención a la familia e infancia*

Dentro de este programa existen tres CAIs gestionados directamente por el ASS, «lo cual implica una inversión en recursos humanos destinados a la atención de la PI».

- Programa 313.24. *Atención a personas sin hogar*

El Centro Municipal de Acogida San Isidro, cuyo personal pertenece al ASS, también atiende a personas sin hogar pertenecientes a la PI. Por ello, debe considerarse también a la hora de cuantificar los recursos humanos.

- Programa 313.11. *Servicios Sociales Generales*

Por último, deben considerarse los trabajos realizados por el Departamento de Programación, Estudios y Evaluación del ASS, parte de cuyo personal está dedicado a gestionar actuaciones que en relación a la PI se llevan a cabo desde el ASS.

BIBLIOGRAFÍA

APARICIO, R., y TORNOS, A. (2000): *La inmigración y la economía española*, IMSERSO (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), Madrid.

NORMAS LEGALES

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2001): *Presupuestos*.

— (2000): *Presupuestos*.

— (1999): *Memoria de los servicios Sociales Municipales*.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (2001): *Plan regional para la inmigración 2001-2003*.

— (2001): *Presupuestos generales*, aprobados por Ley 17/2000, de 27 de diciembre.

— (2000): *Presupuestos generales*.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001): *Presupuestos generales del Estado*, aprobados por LO 54/1999, de 29 de diciembre.

— (2000): *Presupuestos generales del Estado*, aprobados por LO 13/2000, de 28 de diciembre.