

# RESPUESTAS A NIVEL CIUDAD DE FAMILIAS MIGRANTES CON ACCESO RESTRINGIDO A BENEFICIOS SOCIALES



## un estudio piloto europeo

Jonathan Price y Sarah Spencer

Este informe examina la manera en la que los derechos y las restricciones a beneficios sociales para familias migrantes en Berlín y Madrid están basados en leyes y políticas, y su implementación en la práctica. Observamos cómo los migrantes tienen o no acceso a servicios a los que por ley tienen derecho, las implicaciones cuando no tienen derecho o son incapaces de tener acceso a esos servicios, y la respuesta a nivel ciudad a cualquier problema generado por estas restricciones.

Este estudio se presenta en un momento de cambio en los estados de bienestar europeos, en los cuales se ha intensificado un proceso gradual de recalibración desde el principio de la crisis financiera de 2008, con países como España observando reducciones considerables en el gasto en servicios públicos. Si las políticas sociales restrictivas que se aplican a las familias migrantes tendieran a intensificarse a través de Europa, es importante entender su impacto y construir una base de información para la formulación de políticas a nivel nacional, regional y local.

Las preguntas de investigación en este estudio se dividen en cuatro grupos. Primero, exploramos cómo la ley y las políticas estructuran los derechos y las restricciones a los beneficios sociales para diferentes categorías de migrantes en las dos ciudades. Segundo, entre estas categorías buscamos identificar quiénes son los migrantes que tienen la necesidad de dicho apoyo. Después, investigamos cómo se implementa (o no) ese apoyo en la práctica y finalmente si los sistemas se adaptan para hacer frente a cualquier hueco en la estructura de apoyo.



Proyecto de alojamiento para familias migrantes, Madrid. Fotografía por Jonathan Price

Berlín y Madrid tienen sus propios gobiernos regionales con un poder considerable para la formulación de leyes y políticas. Las ciudades fueron escogidas para este estudio debido a que tienen diferentes antecedentes migratorios, los sistemas de bienestar alemán y español están caracterizados por diferentes modelos ('régimen de bienestar') y estos países tienen experiencias contrastadas con respecto a la crisis financiera. En las dos ciudades, en total se condujeron cincuenta y cinco entrevistas a trabajadores sociales, abogados, asesores en derechos de bienestar, voluntarios y especialistas en integración del sector institucional y de las ONG. Éstas se llevaron a cabo en un periodo de dos semanas de trabajo de campo en cada ciudad durante el verano de 2013, en cada caso con tres meses de separación entre una semana y otra.

# Resultados principales

## Marco legal y político

Se identificaron cuatro niveles de bienestar, en concepto de subsidios financieros y apoyo para alojamiento, disponibles para las familias migrantes en ambas ciudades:

- seguridad social contributiva
- beneficios sociales no contributivos (incluyendo beneficios por niño)
- apoyo de servicios sociales (los que pueden incluir alojamiento y apoyo financiero)
- apoyo al asilo

Se encontró que la provisión de beneficios no contributivos es la más limitada de estos beneficios, con considerables restricciones en derechos y problemas identificados en la valoración y provisión de estos beneficios. La prestación social no contributiva principal en Alemania es conocida como *Hartz IV* y en España es la Renta Mínima de Inserción (RMI). Los migrantes en ambas ciudades/regiones deben residir legalmente en el país para poder solicitar la mayoría de los beneficios sociales. Esto es a excepción de los "servicios sociales básicos"<sup>1</sup> (los cuales no pueden ser en concepto de alojamiento y apoyo financiero continuo) en Madrid y apoyo para aquellos a los que se les concedieron ciertos títulos de inmigración temporal en Alemania.

Por lo tanto, los huecos en la provisión de beneficios sociales afectan principalmente a migrantes irregulares (sin estatus migratorio legal). Adicionalmente, en Alemania, aquellos cuya residencia tiene únicamente el propósito de buscar trabajo (afectando en gran medida a ciudadanos de la UE) y en Madrid, aquellos con menos de un año de residencia legal en el territorio de esta comunidad autónoma, están excluidos de beneficios no contributivos claves.

Para aquellos excluidos de beneficios no contributivos debido a su estatus migratorio, no existe una red institucional de apoyo en Madrid. En Alemania, el derecho a redes de apoyo para los inmigrantes con estatus irregular bajo la Ley de Beneficios para Solicitantes de Asilo se ve comprometida por las implicaciones que el acceso a este apoyo tiene: la posible expulsión del país.

Familias con dependientes menores de edad no cuentan, en general, con una posición privilegiada particular frente a los adultos solteros, a excepción de los derechos a los beneficios por niño que son beneficios no contributivos adicionales para familias en las dos ciudades. Algunas formas de apoyo para alojamiento no están sujetas a exclusiones en ninguna de las ciudades, por ejemplo, los refugios de invierno y el apoyo para aquellos huyendo de la violencia doméstica, demostrándose así que riesgos para la salvaguarda de individuos y familias son más importantes que las prioridades de otro modo adjuntas a las políticas migratorias restrictivas con relación al régimen de bienestar.

## Perfiles de los migrantes

Se identificó que los usuarios de servicios para migrantes cuentan con estatus migratorios diferente en las dos ciudades:

En Berlín, los participantes describen a sus usuarios de servicios con mayor frecuencia como: ciudadanos de la UE, rumanos y especialmente gitanos (Roma), solicitantes de asilo, aquellos con estatus *Duldung*<sup>2</sup> y nacionales de países africanos a quienes se les han otorgado estatus humanitario en Italia.

En Madrid, los participantes describen a sus usuarios de servicios con mayor frecuencia como: migrantes con estatus irregular; incluyendo personas que perdieron su permiso de residencia, rumanos y especialmente gitanos (Roma), y latinoamericanos.

## Implementación

Los participantes identificaron problemas en la implementación de las leyes y políticas, por lo que incluso en situaciones en las cuales una familia tiene el derecho legal a un apoyo, las autoridades pueden no cumplir su deber de proveerlo. En general se identifican cuatro problemas en la implementación de políticas, que se detallan a continuación:

### I. Variación en la práctica

Casi todos los participantes afirman que las respuestas de las autoridades públicas en la evaluación de la necesidad y provisión de servicios para migrantes son inconsistentes. Variaciones en la práctica son evidentes en diferentes niveles, desde decisiones a nivel micro de "burócratas de calle" (empleados públicos promulgando poderes y obligaciones administrativas) hasta los enfoques percibidos y sustantivos de instituciones y las decisiones de los tribunales en materia de justicia social. Variaciones en la práctica se observan en ambos servicios estatutarios y servicios de organizaciones no-gubernamentales en diferentes grados.

En Berlín, variaciones en la práctica fueron más comúnmente observadas en la evaluación y decisiones del Centro de Trabajo en relación con *Hartz IV* (beneficio no contributivo), las decisiones de los tribunales en materia de justicia social y en menor medida en departamentos de servicios sociales.

En Madrid, variaciones en la práctica fueron más comúnmente observadas durante el proceso previo de registro con la autoridad local (*padrón*) y en menor medida en departamentos de servicios sociales.

Las variaciones en la práctica pueden ser explicadas por cuatro factores. Primero, los participantes afirman que los valores personales de los burócratas de calle impactan en su enfoque sobre la provisión de servicios, la evaluación, y la toma de decisiones en ambas ciudades, influidos por percepciones diferentes de meritocracia y pertenencia. La "agencia moral" de los burócratas de calle se manifiesta en el nivel de información que están dispuestos a ofrecer a los usuarios de los servicios para ayudarles a resolver sus situaciones, el cual varía de un trabajador a otro. Algunos miembros de ONGs, perciben que el enfoque de las autoridades institucionales es discriminatorio.

En segundo lugar, variaciones en la práctica pueden explicarse parcialmente por la complejidad legal y el marco de las políticas que determinan los derechos y las restricciones de los beneficios sociales (especialmente en Berlín), y la aparente falta de formación del personal. En tercer lugar, la flexibilidad en el marco legal y político, por ejemplo otorgando a los proveedores de servicios públicos el poder de sancionar a familias que demandan beneficios sociales. Esto es evidente en la naturaleza discrecional de la provisión de servicios en Madrid, así como en el poder de sancionar demandas por beneficios en Berlín a través de la no renovación de permisos de residencia. En cuarto lugar, en Madrid, se ha considerado que el nivel de endeudamiento de las autoridades locales impacta su capacidad de respuesta ante necesidades de bienestar, agotándose los recursos de algunas a mayor velocidad que otras.

1. La ley sobre "servicios sociales básicos" no proporciona claridad sobre lo que constituye "básico". Por lo tanto, se deja a cada comunidad autónoma para interpretar esta ley para decidir qué tipo de apoyo estará disponible para este grupo. Algunas regiones son más flexibles que otras. Se puede, por ejemplo, incluir pagos discrecionales para ayudar con deudas de alquiler, comida, ropa u otros artículos de primera necesidad.

2. Una forma de estatus de inmigrante que usualmente es otorgado a personas que no son capaces de dejar el país temporalmente.

## 2. Control de acceso

Un excesivo control de acceso a los procesos de toma de decisiones, de acuerdo con las observaciones de la mayoría de los participantes, sucede en los mismos lugares en los que se notan variaciones en la práctica: en el Centro de Trabajo en Berlín y, en menor medida en servicios sociales; y en Madrid en el registro municipal y en servicios sociales. Sin embargo, los participantes no observan un excesivo control para el acceso a la RMI en Madrid. En Berlín, el control de acceso a Hartz IV por parte de los migrantes se considera sistemático, recibiendo todas las solicitudes de migrantes un rechazo inicial debido a la expectativa de que el demandante reclame la decisión en la corte para recibir una evaluación justa.

Aquí la diferencia clave es la relación entre el responsable de la toma de decisiones y el responsable del presupuesto. Para la RMI en España, el responsable de la toma de decisiones (servicios sociales) y el responsable del presupuesto (el gobierno regional) son diferentes instituciones. Para Hartz IV, el responsable de la toma de decisiones y del presupuesto es la misma institución, sugiriendo que las decisiones sobre provisión de servicios en el caso de Hartz IV pueden estar basadas en consideraciones presupuestales en lugar de la necesidad de los servicios como en el caso de la RMI. En Madrid, se informó de que el control de acceso, por el contrario, se lleva a cabo en el registro municipal. La municipalidad es responsable del presupuesto para servicios sociales, para el acceso a los cuales un registro exitoso es un prerrequisito.

Técnicas para el control de acceso incluyen, en Berlín, reusar la aceptación de solicitudes de apoyo y usar un lenguaje difícil creando barreras en el acceso. En ambas ciudades, los participantes notaron la tendencia hacia el uso de burocracia por parte de los proveedores y administradores de servicios como herramienta de control de acceso, la petición de documentos que han dejado de existir o de más documentos de los que sus políticas requieren. Lo fastidioso de algunos trámites hace que los requerimientos administrativos absorben mucho tiempo a las ONGs que ayudan a los migrantes para la garantía de un apoyo.

## 3. Rendición de cuentas

Una de las diferencias más notables entre los beneficios sociales institucionales en Berlín y en Madrid es la medida según la cual el proceso de rendición de cuentas está integrado en el sistema de apoyo social.

En Madrid, las ONGs proveedoras de servicios frecuentemente se han resignado ante respuestas institucionales mínimas en términos de servicios, necesidades de beneficios y revisiones legales de los usuarios. Frente a unas tomas de decisiones municipales a veces extrañas, la habilidad de los demandantes y sus abogados de se ve limitada para exigir que las autoridades rindan cuentas.

En Berlín, por otro lado, revisiones y retos legales ante las evaluaciones del Centro de Trabajo forman el núcleo de los procesos de toma de decisiones. En comparación, las altas tasas de decisiones negativas de Hartz IV revocadas en los tribunales en materia de justicia social son una muestra de los fallos iniciales en los procesos de toma de decisiones y el fracaso para el cumplimiento con obligaciones institucionales, además es un ejemplo de la delegación de responsabilidades a autoridades de más alto nivel. A pesar de haber sido un mecanismo importante para algunas familias migrantes para garantizar el apoyo al que tenían derecho (aunque el proceso sea lento y requieren apoyo legal con poca oferta), dicha rendición de cuentas parece haber tenido un impacto pequeño en las decisiones iniciales, por lo que las inconsistencias y el control de acceso ocurren en cuanto a los beneficios sociales en ambas ciudades.

## 4. Disminución de la capacidad, demanda creciente

La crisis financiera de 2008 precipitó los recortes en el gasto en servicios públicos en España en el momento en el que aumentaba la demanda por estos servicios. Los servicios sociales se encontraron abrumados por el nivel de necesidades en sus comunidades, mientras que los servicios no básicos, incluyendo programas de intervención en tiempo de crisis, se enfrentaban a una reducción en sus recursos y disminuía el número de trabajadores sociales. Los participantes observaron un incremento en la tendencia en la dependencia por parte de las autoridades locales en las ONGs para cubrir los huecos en el apoyo institucional así como un incremento de los retrasos en la toma de decisiones en las evaluaciones. Los “años de auge” precedentes a la crisis fueron descritos como “precarios” para los migrantes por uno de los participantes y cuando las oportunidades de trabajo disminuyeron, las vidas de muchas familias migrantes, según se informa, se desmoronaron.

En evidente contraste, el único contexto en el cual la crisis financiera ha sido mencionada por los participantes en Berlín ha sido en referencia al incremento en el número de migrantes del Sur de Europa que llegaron a la ciudad buscando trabajo.

### *Implicaciones, soluciones y adaptaciones*

Para aquellas familias migrantes que caen en los huecos de las redes de apoyo institucionales, ya sea por el diseño de la ley y las políticas o por el fracaso de los servicios de bienestar en cubrir sus obligaciones legales las implicaciones pueden ser severas, siendo en particular la destitución una situación que frecuentemente observan los proveedores de servicios. El término “destitución” hace referencia a circunstancias complejas y variadas. Las referencias a situaciones de indigencia en las calles fueron escasas, aunque algunas familias viven en parques y campamentos públicos. La falta de visibilidad de este tipo de necesidades conlleva dificultades para las organizaciones a la hora de hacer frente a posibles preocupaciones en casos de emergencia. Participantes en la investigación han sugerido que estos casos incluyen vivienda precaria, alojamiento en sofás, familias durmiendo en el suelo de tiendas y en edificios en ruinas, y arrendamientos informales e ilegales (frecuentemente subarrendadas a ellos). Esto puede conllevar relaciones de poder presentando riesgos en particular para mujeres y niños.

Para algunas de estas familias, un “colchón” está proporcionado por redes sociales y comunitarias, una forma de apoyo inseguro e impredecible que puede también llevar a contener los riesgos.

Mientras que los gobiernos consideran necesaria la exclusión de ciertas familias de migrantes de los beneficios sociales, simultáneamente han implementado sistemas para lidiar con una parte de las secuelas que dejan dichas políticas. Provisiones especiales para familias migrantes destituidas toman la forma, en Berlín, del sistema formal “Duldung” para aquellos que se consideran “tolerables” o “inminentemente deportables”, y en Madrid de manera menos formal pero no obstante financiada por el gobierno, una red de alojamiento temporal y de apoyo para la subsistencia administrada por ONGs. Soluciones a más largo plazo para estas familias, particularmente aquellas con periodos más largos de residencia en estas ciudades, se encuentran vía programas de regularización en pequeña escala: la *Härtefallkommission* en Berlín y la Figura del Arraigo en Madrid. La regularización del estatus migratorio coloca a las familias migrantes al alcance de la provisión de beneficios sociales institucionales y ha sido visto por los participantes como una manera de resolver su destitución.

## Conclusiones

Un cierto grado de inclusión en la provisión de beneficios sociales para familias migrantes puede encontrarse en Berlín y en Madrid, incluso para refugiados, aquellos con estatus de subsidio humanitario (otorgado en este país), algunos nacionales de terceros países, solicitantes de asilo, algunos ciudadanos de la UE y aquellos con un periodo más largo de residencia. Además, ciertas formas de alojamiento y apoyo financiero institucional no están sujetas a ninguna restricción relacionada con el estatus migratorio, como es el apoyo para aquellos que huyen de violencia doméstica y los refugios de invierno.

Dos problemas claves no obstante, han sido identificados: primero, la consecuencia de los huecos en el marco legal que primeramente afectan a migrantes con estatus irregular; algunos ciudadanos de la UE y familias migrantes con periodos cortos de residencia, incluyendo destituciones y otros riesgos asociados a preocupaciones de salvaguarda. En segundo lugar, cuando las familias migrantes sí disfrutaban de los derechos a beneficios, todavía es posible que sean excluidos, como resultado de la inadecuada implementación de políticas: inconsistencias en la práctica, control de acceso excesivo y, en el caso de Madrid, el fracaso de llevar a cabo obligaciones institucionales debido a la limitada capacidad consiguiente a la crisis financiera. De manera similar, la inadecuada implementación puede llevar a la destitución y otros riesgos asociados a la salvaguarda. Cuando existen mecanismos de rendición de cuentas, en Berlín, esto parece tener un impacto menor en las decisiones iniciales, mientras que la inconsistencia y el control de acceso ocurren en los servicios sociales en ambas ciudades.

Algunos intentos directos e indirectos de atender la destitución de familias migrantes son evidentes a través de las políticas que formalizan los estatus irregulares para colocar a las familias al alcance de la provisión institucional en materia de alojamiento y financiación. A pesar de que estas adaptaciones pueden de alguna manera resolver el impacto de las exclusiones a beneficios sociales, este enfoque es una solución de parche, que opera de forma insostenible de forma marginal. Es necesaria una mayor evidencia sobre los riesgos de salvaguarda para las familias migrantes destituidas y excluidas de los beneficios sociales para un debate informado sobre un balance más apropiado y proporcionado entre la inclusión a beneficios sociales por una parte, y la ejecución en materia de migración y protección de recursos públicos por otra.

## Recomendaciones

El dialogo entre el gobierno a nivel nacional, regional y local es necesario para el balance apropiado y proporcionado de cara a la ejecución en materia de migración frente a la prevención de riesgos de salvaguarda, dejando de lado el estatus migratorio. Esto debería ser la base para el desarrollo de los sistemas de protección de riesgos que, en lugar de operar de forma marginal, sean sostenibles para los migrantes y para las municipalidades responsables de ellos.

El diálogo también es requerido entre Estados Miembros y entre ciudades europeas para aprender de los enfoques políticos y las soluciones frente a la exclusión de familias migrantes de los beneficios sociales para que las lecciones se tomen en cuenta en las políticas y prácticas de cara al futuro. Los derechos relacionados con la protección de violencia doméstica en Berlín y en Madrid son un ejemplo positivo del cual partir.

A nivel europeo hay una necesidad de fortalecer las bases legales para unos estándares mínimos de existencia para las familias migrantes en el contexto de las circunstancias cambiantes en las comunidades locales; y explorar caminos para garantizar el cumplimiento de derechos económicos y sociales fundamentales protegidos por la Carta Social Europea, dada su especial relevancia para este grupo vulnerable.

Es necesaria más investigación para entender las prácticas en otras ciudades europeas con el fin de fortalecer la evidencia sobre la toma de decisiones locales, nacionales y europeas, identificando si las prioridades para la reforma son cambios en la ley y en políticas o en las prácticas locales de implementación. Se necesita urgentemente evidencia sobre la naturaleza y la medida de los riesgos de salvaguarda para niños y adultos vulnerables quienes están excluidos del apoyo social.



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

Este estudio se llevó a cabo por Jonathan Price y Sarah Spencer en el Centro de Migración, Política y Sociedad (COMPAS) de la Universidad de Oxford. Fue financiado por el Open Society Foundations y es parte de un programa de investigación más amplio en COMPAS en el tema de los derechos sociales de las familias migrantes. El informe completo está disponible en formato PDF en la dirección: [www.compas.ox.ac.uk/research/welfare/nrpf/](http://www.compas.ox.ac.uk/research/welfare/nrpf/)



Centre on Migration, Policy and Society  
University of Oxford  
58 Banbury Road  
Oxford OX2 6QS  
[www.compas.ox.ac.uk](http://www.compas.ox.ac.uk)