

## Migración y ciudadanía. La lógica de la asignación de derechos en la acción social

Carlos Peláez Paz<sup>1</sup>; Jesús Sanz Abad<sup>2</sup>

Recibido: 27/06/2017 / Revisado: 21/07/2017 / Aceptado: 31/12/2017

**Resumen.** Exponemos las aportaciones de la reflexión antropológica acerca de la relación entre las formas de inclusión de la población inmigrante en España y el reconocimiento de los DESC y la ciudadanía. Asistimos al tránsito de la idea clásica de “ciudadanía social” de Marshall basada en la universalidad de derechos a una visión segmentada del acceso a los derechos en un contexto global neoliberal, en el cual la ciudadanía se convierte en un mecanismo de exclusión y no de inclusión. Describimos la producción de la alteridad del inmigrante pauperizado y peligroso, que dan paso a su inclusión diferencial. En ese proceso clasificatorio el ordenamiento jurídico y la gestión institucional juegan un papel clave, legitimadas mediante los discursos de la escasez y la seguridad. Así, reflexionamos sobre la función del trabajo social en este contexto y la tensión entre modelos dirigidos al control social frente a otros que emplean lógicas transformadoras y de lucha por la equidad y la justicia social.

**Palabras clave:** Migración; derechos sociales; gestión diferencial de poblaciones; ciudadanía; movilidad humana.

### [en] Immigration and citizenship. The logic of allocating rights in social action

**Abstract.** We explain the contributions of anthropological thinking regarding the relationship among the forms of inclusion of immigrant populations in Spain, the recognition of economic, social and cultural rights, and citizenship. We are witnessing the transformation from Marshall’s classic idea of “social citizenship”, based on the universality of rights, to a vision of segmented access to rights in a global neoliberal context, in which citizenship becomes a mechanism for exclusion rather than inclusion. We describe the production of the otherness of the impoverished and dangerous migrant, which gives rise to their differential inclusion. The legal system and institutional management play a key role in this classification process, being accorded legitimacy through discourses of scarcity and security. We reflect on the function of social work in this regard and the tension between social control-oriented models and others based on a transformative approach involving the promotion of social equality and justice.

**Key words:** Migration; Social Rights; Differential Population Management; Citizenship; Human Mobility.

**Sumario:** Introducción. 1. Modelos de ciudadanía y gestión diferencial de la población. 2. La producción de la categoría inmigrante como un otro pauperizado. 3. La gestión institucional del “inmigrante”. 4. Conclusiones y reflexiones para el Trabajo Social. 5. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Peláez Paz, C.; Sanz Abad, J. (2018) Migración y ciudadanía. La lógica de la asignación de derechos en la acción social, en *Cuad. trab. soc.* 31(1), 47-57.

### Introducción

La migración ha sido sin duda uno de los fenómenos que más ha modificado la sociedad

española. Entre 1999 y 2008 España recibió casi 5.000.000 inmigrantes y éstos pasaron a suponer el 12 por ciento de la población total, aunque la crisis económica ha provocado

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid, España  
cpelaez@ucm.es

<sup>2</sup> Universidad Complutense de Madrid, España  
jsanzaba@hotmail.com

un cambio de ciclo migratorio, ralentizando las llegadas e incrementando el retorno. En respuesta, se ha elaborado una extensa y cambiante producción legislativa.

La migración es un fenómeno ambivalente, con múltiples caras, en el que los migrantes, en tanto sujetos que corporeizan este fenómeno, se encuentran en el centro de toda una producción de imaginarios y representaciones en los ámbitos social y político. La producción de estas imágenes se ha visto, además, atravesada por las repercusiones de la crisis económica y financiera que ha traído consigo una mayor dualidad social, un considerable incremento del desempleo y de la desigualdad<sup>3</sup> y un creciente proceso de empobrecimiento para amplios sectores de la población. Este proceso se ha dado en un contexto dominado por la implementación de políticas públicas de signo neoliberal, cuyo principio rector ha sido el recorte de gasto público.

En paralelo a estos procesos, globalmente hemos asistido al auge y crecimiento de diferentes fuerzas políticas y líderes (Le Pen, Wilders o Trump, entre otros) en cuyo relato está muy presente la invocación de una comunidad identitaria y una retórica nacionalista que apela al fortalecimiento de las naciones-estado y sus fronteras. Estos discursos ven a la inmigración y la globalización como fenómenos que hacen peligrar su identidad nacional y sus valores tradicionales. En definitiva, la frontera de la nacionalidad se convierte en una de las categorías recurrentes a la hora de caracterizar los procesos de inclusión y exclusión en la vida social y económica, donde la condición de extranjería es esgrimida para negar o restringir la ciudadanía.

El recorrido que presentamos parte de la idea de que es necesario comprender los procesos sociales y las concepciones sociopolíticas subyacentes a la acción social en la que participan los profesionales del Trabajo Social y la educación social. El texto pretende analizar la relación entre las formas de inclusión de la población inmigrante en España y el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en relación con la ciudadanía en un contexto global neoliberal. Para ello, el artículo explora cómo se relacionan tres cuestiones diferenciadas pero interrelacio-

nadas: 1) la construcción social e institucional de categorías sociales clasificatorias sobre las personas migrantes y los relatos y narrativas que las legitiman; 2) la regulación y gestión del acceso a los derechos económicos, sociales y culturales; y 3) las nociones de ciudadanía subyacentes a todo ello.

Esta discusión sobre ciudadanía y acceso a los derechos sociales permite cuestionarnos qué tipo de sociedad pretenden construir los procesos de inclusión social de la población inmigrante y comprender el papel del Trabajo Social en el ámbito migratorio como herramienta de la política pública.

## 1. Modelos de ciudadanía y gestión diferencial de la población

El concepto de ciudadanía es uno de los elementos centrales en nuestra vida política a la hora de reconocer al individuo como sujeto de derechos. Históricamente, los derechos asociados a la ciudadanía se han ido ampliando desde las esferas civil y política a otros ámbitos que abarcan los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

A grandes rasgos, podemos identificar tres modelos tradicionales de ciudadanía: la liberal, en la que prevalece el individuo; la republicana que concibe al ciudadano como una persona que participa activamente en las decisiones que afectan a su sociedad; y la comunitarista que privilegia los vínculos y los valores de la comunidad sobre el individuo. Otros enfoques más recientes subrayan la necesidad de reconocer la diversidad cultural en la noción de ciudadanía. Kymlicka (1996), en su propuesta de ciudadanía multicultural aboga por la defensa de la identidad cultural de los grupos sociales o de los pueblos, idea que otros autores, como Suárez (2007), desarrollan apostando por la adopción de una ciudadanía diferenciada que reconozca la necesidad de dispensar un trato diferenciado a las minorías culturales, étnicas y sexuales como medio para luchar contra la discriminación y la opresión pudiendo desarrollarse libremente.

La ciudadanía no se limita a un conjunto de normas regulatorias de derechos, sino que es un modelo político resultado de una construc-

<sup>3</sup> Son numerosos los informes de diferentes organismos que ponen de manifiesto el aumento de la desigualdad, a raíz de la crisis, el reparto de sus costes que se ha realizado y la puesta en marcha de las políticas de austeridad. Consúltense, por ejemplo: <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>

ción sociohistórica. Si prestamos atención a nuestro contexto asistimos a una tensión entre dos visiones acerca de la ciudadanía: una visión social universalista, que tiene su máxima expresión en los presupuestos que están en la base del Estado del bienestar, y una ciudadanía segmentada y diferencial emergente, vinculada a las lógicas y presupuestos del neoliberalismo como forma de gestión en la actual fase del sistema capitalista.

El modelo de “ciudadanía social” se basa en las propuestas de Marshall que la define como la plena pertenencia a una comunidad política y al pleno ejercicio de los derechos en los ámbitos civil, político y social (Marshall, 1998). Desde esta perspectiva, esta noción va asociada a una serie de derechos (salud, educación, etc.) de carácter universal a la vez que es concebida como un correctivo a las desigualdades sociales y como una forma de redistribución del beneficio producido por el conjunto de la sociedad con el fin de equilibrar las situaciones de desventaja y evitar la marginación o exclusión social (Suárez, 2007). Esta visión enfatiza tres ideas: la capacidad de los miembros de la comunidad política de ejercer sus derechos y de cumplir responsablemente con sus deberes; el sentido de pertenencia a dicha comunidad; y la legitimidad de las instituciones mediadoras que aseguran el ejercicio de esos derechos.

Sin embargo, una mirada a la gestión de los derechos sociales nos permite identificar otras formas de organización de la vida social que construyen una ciudadanía en la que se da un ordenamiento jerarquizado entre diferentes grupos sociales. Esta diferenciación no proviene de asumir razones históricas, estructurales o contextuales de exclusión y discriminación a determinadas poblaciones, sino de la necesidad de construir y legitimar una determinada división y segmentación del cuerpo social asociado a un nuevo modelo social, económico y político (neoliberal). De esta forma la ruptura de la idea de la universalidad de los derechos y el tránsito de una lógica garantista cuyo sentido es la adquisición y protección de todos los derechos económicos, sociales y culturales, da paso a una lógica diferencial que esboza una modulación continua de los derechos que se reconocen o niegan en función de la pertenencia o no a determinadas categorizaciones sociales.

Con ello, aunque en su inicio la idea de ciudadanía desempeñó un papel inclusivo en la creación de comunidades de ciudadanos,

en los últimos tiempos ha empezado a constituirse en una forma de exclusión (Devillard, 2007) y sirve como base de legitimación de la limitación de los derechos, entre otros, de los extranjeros.

Por otro lado, algunos autores han señalado la existencia de procesos de construcción de la ciudadanía que van más allá de la esfera clásica del Estado-nación. Suarez (2007) apunta a la existencia de una “ciudadanía transnacional” cosmopolita que supera las referencias identitarias y espaciales del Estado-nación y que se legitima en la Declaración de los Derechos Humanos. En un sentido similar, Levitt y Glick Schiller (2004) acuñan el término de “sujetos políticos transfronterizos” para referirse a aquellos que pueden ser o no ciudadanos en su sociedad de origen o de recepción, pero que expresan algún nivel de ciudadanía social en una o ambas sociedades.

Con ello, podemos observar cómo la ciudadanía se está redefiniendo en el marco de la globalización en un contexto de flujos migratorios crecientes, la intensificación de los vínculos transnacionales y por la tensión entre las formas de gestión neoliberal y aquellas basadas en la defensa de la justicia social.

La construcción sociopolítica de la ciudadanía tiene su traducción no solo en el ejercicio práctico de los derechos, sino también en las prácticas de intervención social. Ávila (2011) denomina como “gobierno de la diferencia” al conjunto de maneras de ejercer el poder que se basa en la creación constante de procesos de diferenciación entre los sectores de la población. En este modelo, el acceso y reconocimiento de los derechos se modula en función de cómo se clasifica los diferentes sujetos son clasificados y objetivados, dando lugar a procesos que denomina de “inclusión diferencial”, siendo su finalidad la contención del conflicto y no la reducción de la desigualdad.

Esta idea no es lejana al concepto de gestión diferencial de poblaciones que propuso Castel (1984) para definir la racionalidad, basada en la definición de una serie de perfiles poblacionales que da lugar a distintos itinerarios y trayectorias que asignan “destinos sociales diferentes a los individuos en función de su capacidad para asumir las exigencias de competitividad y rentabilidad” (Castel, 1986, p.241). Según este autor, la identificación de un determinado tipo de sujeto se construye, entre otros mecanismos, mediante la crea-

ción de categorías que identifican perfiles que se objetivan en los textos legislativos, planes y programas de intervención social. Una vez definidos y conformados diferentes grupos y colectivos se dirigen a ellos las políticas institucionales concretas, que utilizan distintos tratamientos jurídicos y tecnologías sociales (leyes, policía, servicios de salud, educativos o laborales, entre otras).

Esta forma de gestión de la cuestión social se integraría en los procesos de control social, subordinación y creación de una sociedad dual y, así planteada, la noción de gestión diferencial, traducida a las políticas públicas, se constituye en una herramienta para la construcción y reproducción de la desigualdad. Además, la gestión diferencial de las poblaciones se acompaña de la generación de narrativas que legitiman la ruptura de la universalidad de derechos, las diferencias en las posiciones sociales, las desigualdades y la estigmatización de ciertos sectores de la población.

Con ello, nos encontramos ante la tensión entre estructura y agencia, entendida como la capacidad de un individuo de actuar en el mundo a partir de su propia reflexividad. Por un lado, la transición a un nuevo modelo social, económico y político requiere la construcción de formas de disciplinamiento, tanto externas, por parte del Estado, como internas al individuo (Foucault, 2006). Por el otro, estos procesos no impiden que las personas desarrollen sus propias prácticas ciudadanas ya que, como señala Dubet (1994), el individuo no es un mero efecto de las estructuras sociales, sino que también se constituye como creador de sus propias formas de acción. Esta capacidad posibilita la resistencia, la acción colectiva y otras formas de interpretarse a sí mismos, tal y como podemos observar en los movimientos sociales que reivindican los derechos frente a los recortes y las políticas neoliberales. Un buen ejemplo de cómo la ciudadanía se resignifica en términos universalistas y de resistencia podría ser la iniciativa “Yo sí, Sanidad Universal”, que reivindica el reconocimiento del derecho a la salud a toda la población, incluidas las personas de origen extranjero.

Por otro lado, nos interesa resaltar cómo la gestión de los problemas sociales mediante la intervención social, ha segmentado el cuerpo social de modo constante, en términos históricos, desde la emergencia del capitalismo.

Ya en 1526, Juan Luis Vives, en el contexto del primer capitalismo comercial, justificaba en *El Socorro de los Pobres* el desarrollo de la atención social en razones de seguridad y por la necesidad de controlar los robos de los pobres o de mitigar su odio a los ricos. Para ello, diferenciaba entre “pobres verdaderos” – aquellos que no podían salir de la pobreza por su condición: enfermos, tullidos...- y “pobres fingidos” – aquellos que se consideraba que podían trabajar y salir de la pobreza mediante un empleo-, con el objetivo de incorporar a la población como mano de obra necesaria en la economía del capitalismo comercial incipiente.

Posteriormente, entre los siglos XIX y XX durante la expansión del capitalismo industrial, el higienismo se convertirá en el discurso social hegemónico. Podemos entender el higienismo como una lógica que extrapola, en el análisis de lo social, las premisas del discurso médico tales como: prevención, tratamiento, intervención, seguimiento o riesgo (Núñez, 2014), con la finalidad de controlar las poblaciones consideradas “peligrosas”. Para ello, el discurso higienista se apoyará en una continua búsqueda de categorías clasificatorias para cuadrar y regular lo social; una frenética actividad legisladora; y el amparo en parámetros estadísticos.

Con ello, podemos observar ciertos paralelismos, continuidades, resignificaciones y reactualizaciones entre estos ejemplos y los actuales mecanismos de actuación neoliberal de gestión de las desigualdades, que podemos identificar como formas de neohigienismo. Estas políticas de gobierno establecen mecanismos en los que se ejerce el poder sobre los individuos a través del miedo y de la modulación constante de los derechos y las normas (Lazzarato, 2008). De este modo, se justifica como necesaria y legítima la intervención con determinados grupos de población, calificados en ocasiones como “poblaciones de riesgo” como sucede frecuentemente con la inmigración como grupo social.

A la vista de esta revisión conceptual e histórica, cabe reflexionar acerca del papel que juega el Trabajo Social dentro de este proceso puesto que, lejos de ser neutro, tiene una dimensión política, produce subjetividades y es, en sí mismo un mecanismo importante en el gobierno de lo social.

## 2. La producción de la categoría inmigrante como un otro pauperizado

Desde mediados de los años 1980 en España, la inmigración no comunitaria se transforma en una nueva categoría social (Santamaría, 2002) y las metáforas, representaciones e imágenes sobre la migración han favorecido la producción social del inmigrante. Estos imaginarios representan a los migrantes como “víctimas” en su rol de trabajador explotado, enfatizan algunos rasgos “miserabilizadores” derivados de su carácter de “trabajadores pobres” o los señalan como una “amenaza a la seguridad” por encarnar la persona inmigrante la alteridad respecto al autóctono. Son imágenes asociadas con la “paterización”, la irregularidad y la pauperización que alimentan la idea de un grupo social homogéneo, caracterizado básicamente por el riesgo de exclusión social y la necesidad de control y seguridad, con todos los estigmas y devaluaciones que acompañan a este imaginario. En cambio, existe un contraste entre estas imágenes y aquellas que se dan en ámbitos relacionados con la migración y el desarrollo, presentados a menudo como “emprendedores”.

Entendemos que la alteridad de los migrantes no es ahistórica o esencial, sino que se trata de una diferencia cultural situada que necesita de la comprensión del contexto y carácter político en que se produce. En nuestro caso, la conformación de la población inmigrante como un grupo poblacional específico frente a los autóctonos tiene mucho que ver con las exigencias de carácter legal, administrativo y de seguridad, derivadas de la incorporación de España a la Unión Europea. Este proceso clasificatorio se inicia identificando a la población inmigrante como un colectivo específico, un “otro”, objetivado a través de determinadas subdivisiones de carácter legal o social: irregular-regular, emigrantes económicos-forzados; comunitario-extracomunitario, arraigado; con ascendientes españoles o proveniente de antiguas colonias; productivo-improductivo; menores extranjeros no acompañados; o, entre otras, por origen: subsahariano, latino, árabe. Cada grupo y perfil migratorio ve reconocidos y regulados derechos diferentes asociados a requisitos concretos, en su mayor parte circunstanciales. De este modo, cada grupo o categoría se ve caracterizado por rasgos distintivos y recibe un trato diferencial en la formulación de políticas públicas y en sus instrumentos de

acción, entre ellos la intervención social. Babilbar (2003) llega a hablar de la edificación de un *apartheid* europeo, al constituir una población “inferiorizada” en derechos y dignidad mediante las estructuras políticas de circulación y control de fronteras, junto a la gestión de derechos sociales. Siguiendo a este autor, existe un racismo específicamente europeo por el reconocimiento discriminatorio de dos categorías de extranjeros diferentes con distintos derechos, lo que genera conflictos abiertos y latentes.

Las fronteras étnicas que producen al inmigrante como un “otro” se basan en la selección de ciertos elementos culturales que son instrumentalizados como marcadores diacríticos de delimitación étnica (Dietz, 1995). Formar una identidad étnica y dotarla de significados (positiva, estigmatizada, visibilizada o invisibilizada) da lugar a un sistema de clasificación social y a categorías que configuran la manera de interpretar las relaciones sociales en ese contexto espacio-temporal específico (Koseleck, 1993) pues, como sostiene Barth (1976), la frontera étnica es el medio con el que miembros de grupos diferentes definen el ámbito y el alcance de sus relaciones recíprocas en situaciones de contacto. En este contexto, aquello que se pone en juego (recursos, posición social, poder, empleo, subordinación, etc.) repercute en la manipulación que los actores hacen de la cultura como estrategia discursiva de la inclusión y la exclusión (Grimson, 2006).

Vemos así que las formas de clasificación de los inmigrantes en España, junto a las fronteras sociales y políticas que utilizan para su catalogación, buscan legitimar el derecho de preferencia de los autóctonos en el acceso a los derechos y los recursos sociales frente al principio de igualdad. Incluso, al vincular el derecho a pertenecer a la comunidad política a la obtención de la nacionalidad, convierten a la preferencia y la pertenencia en organizadores de la estructura social y política.

Desde otra perspectiva, una mirada a las políticas de los países europeos muestra la tendencia a plantear la integración como obligación exclusiva del inmigrante (Pajares, 2006). Así, el acceso a la condición de vecino, de miembro del grupo, y por lo tanto de ciudadano, se construye no por su condición de persona con derechos, sino más bien como el reconocimiento de un mérito para el que es necesario superar exigencias como el aprendizaje del idioma (como requisito y no como necesi-

dad vehicular) para la obtención de la nacionalidad. En otros casos se obliga a la realización con éxito de una serie de cursos o exámenes relacionados con el conocimiento cultural sobre la sociedad de acogida<sup>4</sup>.

En conclusión, la alteridad autóctono-inmigrante, construida específicamente en nuestro contexto, acaba convirtiéndose en uno de los mecanismos de ruptura de la vinculación ciudadana y una forma de erigir barreras al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, en un momento en el que la mayoría de personas inmigrantes son residentes de larga duración con proyectos consolidados, las experiencias de vulnerabilidad y exclusión de las personas extranjeras no se deben en exclusiva (ni mayoritariamente) a las situaciones de irregularidad, de primera acogida o a las trayectorias personales, sino a las dificultades en el acceso segmentado a los derechos que conlleva una desigual distribución de los bienes y recursos sociales, económicos y culturales. Todo ello conduce a una inclusión diferencial de la población extranjera en el marco, más amplio, de un sistema de desigualdad que De Sousa Santos (2005) describe como un sistema jerarquizado de integración subordinada que responde a los principios de regulación del desarrollo capitalista. Queremos señalar que los profesionales del trabajo social no son ajenos a estos procesos de identificación y clasificación, que pueden verse reflejados en la construcción de un sujeto de intervención necesitado, carente, deficitario, incluso incapacitado al que acompaña un discurso de integración ajeno a la ciudadanía centrado en la diferencia cultural y las características individuales y que resulta útil a la reproducción del sistema de desigualdad.

### 3. La gestión institucional del “inmigrante”

La categorización del otro “inmigrante” no es ajena a los contextos y lógicas administrativas e institucionales. Desde nuestro punto de vista, el análisis de la gestión de la inmigración no debe limitarse a la revisión de la producción jurídico-legislativa que versa sobre inmigración y extranjería, también debe fijarse en las

dimensiones política y económica; en la organización administrativa y burocrática de la gestión de la protección social y de lo relacionado con la seguridad. Así, los ámbitos de gestión institucional se extienden a niveles administrativos muy diferentes a escala europea, nacional o autonómica y abarcan desde los tratados, disposiciones, leyes, decretos o reglamentos existentes a existentes, hasta los planes, programas o proyectos que articulan las políticas públicas en ámbitos como la salud, la educación, el empleo, la protección social.

En esta gestión, el ordenamiento jurídico es uno de los principales moldeadores y organizadores de las trayectorias sociales y de las oportunidades vitales de las personas inmigrantes. El derecho de extranjería español se rige principalmente por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada en 2009, y el Reglamento correspondiente, aprobado por el Real Decreto 557/2011. Se completa con el Régimen de Ciudadanos de la Unión Europea y el Régimen de Asilo, y en desarrollos legislativos muy recientes, por la llamada Ley de Emprendedores y el Decreto de medidas relacionadas con el Sistema de Salud.

Desde una perspectiva histórica, según Oliván (2004), la legislación española de extranjería hunde sus raíces en los comienzos del siglo XIX y nace relacionada con una idea militar de frontera, que vincula la ciudadanía al territorio y en el que el migrante es una presencia transeúnte, desligada de la estabilidad o la integración. Este autor sostiene que este sistema militar habría evolucionado a un modelo policial en el que el extranjero pasa de enemigo a delincuente y es un riesgo en sí mismo por no participar de la fraternidad nacional.

El modelo español moderno arranca con la Ley Orgánica 7/85 en la plenitud del enfoque policial por la predominante influencia de la administración del Ministerio de Interior y de las lógicas y discursos de la seguridad y el miedo que identifican progresivamente la migración con fenómenos como el tráfico de drogas, el terrorismo, la delincuencia internacional o la inmigración ilegal. De hecho, la re-

<sup>4</sup> Como afirmó el antiguo Ministro de Justicia español, Alberto Ruiz Gallardón, la puesta en marcha de un examen de idioma español y otro de cultura española tenía como objetivo evitar la “discrecionalidad” de la Administración a la hora de otorgar la nacionalidad. (Noticia disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20140422/gallardon-anuncia-nacionalidad-requerira-examen-espanol-instituto-cervantes/925002.shtml>).

gulación de la residencia (solicitud, concesión, etc.) se realiza a través del Registro Central de Extranjeros que es competencia de la Dirección General de la Policía. El correlato social se manifiesta en la proliferación de las representaciones del miedo al extranjero; los discursos de la escasez y la necesidad de contención del gasto público (el extranjero improductivo); y la atracción de capital y de inversiones necesario en el capitalismo neoliberal (el emprendedor-inversor).

Sin embargo, según Oliván, paralelamente se ha ido generando un modelo jurídico integrador que ha producido tensiones con las propuestas del modelo policial del control migratorio. Este modelo integrador se fundamenta jurídicamente en la dignidad de la persona (art. 10 de la Constitución española) y en la vinculación de la materia de extranjería a la doctrina de los Derechos Humanos. Este choque entre modelos se manifestaría claramente en los intentos del legislador de limitar los derechos de los extranjeros a la par que las sentencias judiciales declaran la inconstitucionalidad de algunos de estos recortes de derechos (huelga, asociación, etc.), y también en la contestación social de las modificaciones legislativas de exclusión del derecho a la salud.

Centrándonos en las formas de clasificación jurídica de la extranjería, debemos destacar la relevancia del binomio regularidad-irregularidad por sus efectos en el imaginario social. Este binomio ha creado un universo simbólico a través de los “papeles”, donde la concesión de una autorización de residencia y/o trabajo se vincula legalmente con la “situación nacional de empleo” y la participación continuada en el mercado laboral a la vez que otorga el reconocimiento de muchos de los derechos sociales del Estado del bienestar<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, la aplicación de las autorizaciones (anteriormente permisos), se han caracterizado por la arbitrariedad en las condiciones y requisitos fijados y la discrecionalidad en su gestión, lo que da una idea de la inconsistencia del reconocimiento de los derechos. Actualmente ha aparecido la idea de la “capacidad de acogida”, condicionada por los recursos disponibles en un contexto de escasez, recortes y deuda, lo que constituye una muestra de la cosificación

del inmigrante como fuerza laboral vinculada a la actividad productiva.

La revisión de las posibles tipologías de extranjeros con tarjeta de residencia en vigor (situación regular) permite identificar dos grandes regímenes de residencia (comunitario y general) además de la protección internacional de asilo y refugio y las estancias no laborales de estudios. Pero resulta llamativo que, más allá de estos regímenes, existan más de veinte vías de acceso diferentes a la residencia, que promueven trayectorias sociales y personales diferentes y constituyen el núcleo inicial del sistema clasificatorio. Además de las posibilidades relacionadas con el trabajo, podemos encontrar vías de acceso por reagrupación familiar, circunstancias excepcionales por razones humanitarias (mujeres víctima de violencia de género, colaboración con autoridades, víctimas de trata...), o el arraigo social o laboral que permiten la regularización en determinadas condiciones.

Abundando en ello, existen otro tipo de situaciones excepcionales con asignaciones diferenciadas de derechos, cuyo análisis permite comprender la desigualdad según sea el perfil poblacional o bien la práctica meritocrática de la persona extranjera. Nos detendremos en tres casos diferentes.

El primer ejemplo es el denominado “paspaporte al emprendimiento”, una medida incorporada en la “Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización”, que concede la residencia a extranjeros que realicen “inversiones significativas”. Esta estrategia estaba dirigida especialmente a personas chinas y rusas adineradas que así disponen de una vía de entrada en la Unión Europea. Literalmente, la ley afirma que “verán facilitada su entrada y permanencia en territorio español por razones de interés económico”<sup>6</sup>, refiriéndose a adquisiciones inmobiliarias en España por valor superior a 500.000 euros u otros casos como la deuda pública, acciones de empresas españolas o con impacto en el empleo o la innovación científico-tecnológica.

Las declaraciones de la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, muestran el trasfondo económico que legitimaba

<sup>5</sup> En cualquier caso, la situación de regularidad tampoco es homogénea dado que las autorizaciones de trabajo iniciales tienen restricciones geográficas y de ocupación que organizan la movilidad y el ámbito de circulación del trabajador laboral y territorialmente

<sup>6</sup> Además, las condiciones de este visado son mejores comparadas con otras: duración de 2 años, plazo máximo de concesión de 20 días desde su solicitud y silencio administrativo positivo, permiso de ausencias superiores a 6 meses al año.

estas medidas: “Lo que hacemos es ni más ni menos lo que están haciendo otros estados de nuestro entorno por atraer inversiones” (Diario El Mundo, 24-5-2013). dado que estas personas “están contribuyendo a la riqueza del país, y se ha considerado oportuno” que obtengan la residencia “de manera ordenada y disciplinada”.

Otro caso llamativo es la concesión de la nacionalidad por carta de naturaleza, no sujeta a las normas generales de procedimiento administrativo. Esta medida es una facultad discrecional del Gobierno mediante Real Decreto, tras valorar la concurrencia de circunstancias excepcionales y es utilizada frecuentemente para nacionalizar deportistas de alto nivel, y así “elevar el potencial del equipo nacional”, apelando a un supuesto interés público.

Un último caso es la contratación de soldados para un ejército que, sobre todo en las épocas de bonanza económica, acusaba una falta creciente de solicitudes de incorporación<sup>7</sup>. Un criterio es la nacionalidad de origen, vinculada a las antiguas colonias españolas, aunque se excluye a saharauis, marroquíes y filipinos. En este caso, los discursos de la seguridad operan de nuevo, pues la población de origen marroquí se considera potencialmente peligrosa por la condición de Marruecos de país fronterizo susceptible de conflicto bélico, y por su identificación con fenómenos de radicalismo religioso. Otros ejemplos de segmentación por origen son la limitación en el ascenso en la escala de mando y la necesidad de obtener la nacionalidad española para firmar el compromiso permanente.

En contraposición a estas excepciones, encontramos multiplicidad de casos de restricción de derechos a la población extranjera. Entre otros, podemos citar la dificultad del empadronamiento, que provoca la imposibilidad de acceso a la tarjeta sanitaria o determinados servicios sociales, la obstaculización de la reagrupación de ascendientes que no hayan alcanzado la edad de jubilación o la subida de las tasas universitarias a los extranjeros no

residentes. Un caso especialmente ilustrativo del cambio en las políticas públicas lo encontramos a partir de la entrada en vigor del Real-Decreto ley 16/2012<sup>8</sup> que ahonda en la gestión diferencial de los derechos económicos, sociales y culturales, al restringir el derecho a la salud a inmigrantes y otros perfiles. Supuso la culminación de un profundo cambio en la atención sanitaria, que pasó de ser contemplada como un derecho (casi) universal que asiste a todo ciudadano, a ser vista como un elemento vinculado únicamente a la condición de estar “asegurado”.

Para la legitimación de este cambio se utilizaron dos argumentos principales. Por un lado, la frecuente apelación a la necesidad de medidas “urgentes” ante la creciente presión presupuestaria del sistema público, su presunta insostenibilidad y la llamada a la eficiencia y la racionalización del gasto sanitario, el discurso de la escasez. Por otro, la urgencia de “poner coto a los abusos” (Diario Público, 20/04/2012), en el uso de los recursos sociales y sanitarios o, yendo más, sugiriendo que “la tarjeta sanitaria le corresponde a los españoles”<sup>9</sup> o a aquellas personas que “de verdad” viven en España, “trabajan como nosotros y pagan sus impuestos” (idem).

#### 4. Conclusiones y reflexiones para el Trabajo Social

Como se ha señalado a través de estas páginas, consideramos que existe un choque entre concepciones ciudadanas cuyo centro de debate es el reconocimiento y la garantía de los derechos políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, y en este conflicto se ponen en juego principios claves de la acción en el ámbito social. A grandes rasgos, hemos analizado la existencia de dos racionalidades contrapuestas. Por un lado, una lógica de carácter inclusivo vinculada a la construcción de una ciudadanía compuesta por sujetos de derechos,

<sup>7</sup> La página web del Ministerio de Defensa afirma literalmente: “Si eres hispanoamericano o ecuatoguineano y quieres aprender una profesión mientras trabajas, tu futuro está en las Fuerzas Armadas Españolas. Aquí puedes encontrar un empleo estable y mejorar tu grado de integración en la sociedad española”.

<sup>8</sup> La denominación concreta es: Real-Decreto ley 16/2012 de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

<sup>9</sup> En esas fechas, otras declaraciones como las del portavoz del Partido Popular en el Congreso de los Diputados insistían en que el sistema sanitario español “no puede ser un coladero de inmigrantes” y tachaba de “fraude” el uso que hacían de él los inmigrantes irregulares. O las del consejero de sanidad de Castilla-La Mancha y portavoz de Sanidad del Partido Popular, que afirmaba que “no hay que olvidar que la sanidad gratuita ha sido fundamental para fomentar el *efecto llamada*. Mucha gente ha cogido una patera porque sabía que en España tenía la asistencia sanitaria garantizada”. Declaraciones recogidas en el diario El País, 24 de Abril de 2012.

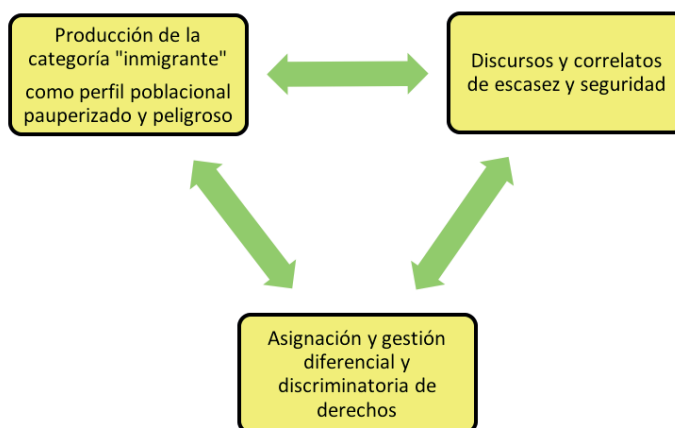


fundamentada en la equidad e inspirada en el principio de justicia social. Por otro lado, una visión de la ciudadanía basada en lógicas economicistas, neoliberales, y “securitarias” que justifica un acceso diferencial a los derechos en base al interés económico para la creación de riqueza.

En conclusión, como se puede ver en el cuadro 1, asistimos a un proceso discrimina-

torio de construcción de una ciudadanía fragmentada y segmentada en el que la producción de la categoría de inmigrante va acompañada de un conjunto de relatos que asocian su figura a la pauperización o la peligrosidad y encuentran en los discursos que giran en torno a la escasez, la seguridad y el “extranjero improductivo” la base para legitimar una asignación de derechos de carácter diferencial.

Cuadro 1. Proceso de legitimación de la gestión diferencial de la migración



Fuente: Elaboración propia

Sociopolíticamente, desde esta visión, el empleo y el trabajo se convierten en el principal criterio que justifica la inclusión y los derechos ciudadanos y, por lo tanto, en el criterio estructurador de una ingeniería social basada en el tránsito del *Welfare* al *Workfare*; es decir, del bienestar a la obligación de insertarse en cualquier empleo. Así, el acceso a los derechos sociales por el hecho de pertenecer a la comunidad de ciudadanos da paso a una lógica en la que tener empleo y cotizar a la Seguridad Social es el principal criterio objetivador para determinar quién ha hecho méritos para acceder a los derechos. El trabajo concebido no tanto como derecho vertebrador, digno e inclusivo sino como respuesta subordinada y precarizada a las necesidades de una economía desconectada de la ciudadanía.

Si desplazamos la mirada a la población inmigrante, esta se ha convertido en uno (aunque no único) de los segmentos diferenciales y de desigualdad por excelencia, en tanto que colectivo específico no nacional. Podemos concluir que para ordenar y legitimar las formas de relación con las personas de origen extranjero es precisa la objetivación de las diferencias y la

conversión del extranjero en un “otro” diferente, lo que lleva a que, aunque coexistan con la población autóctona, frecuentemente sean adscritos a circuitos paralelos en los servicios sociales, educativos y en los sistemas de protección social. El impacto de esta separación es una inclusión diferencial, vulnerabilizadora, subordinada, desigual, incluso segregadora, a pesar de las buenas intenciones y deseos de muchos profesionales que se ven superados por el contexto social e institucional.

En este contexto, las atribuciones de características que convierte a los inmigrantes en colectivo específico o perfil poblacional diferenciado sobre el que intervenir, se magnifican y “exotizan”, configurando una identidad marcada por lo cultural aunque realmente, como sujeto social, su desigualdad esté conformada por cuestiones estructurales como son la privación de derechos y las oportunidades y condiciones de vida desfavorables.

Esta realidad nos lleva a preguntarnos cuál es el papel y la finalidad que se atribuye a la intervención social en general, y al trabajo social en particular, en este contexto. Así, en esta etapa que vivimos, la intervención social también

se encuentra tensionada entre una concepción de su acción impregnada de sentido comunitario y orientada a la inclusión de sujetos con derechos frente a otro enfoque que remite a un conjunto de sujetos vulnerables individualizados, ubicados en los límites de la supervivencia y que deben conquistar el acceso a los bienes y recursos sociales a través del mérito y la superación de sus déficits.

Dicho de otro modo, podemos afirmar que el Trabajo Social basado en una ciudadanía de carácter universal está dando paso, en un proceso que avanza lenta e inexorablemente en las prácticas de los profesionales de lo social, a otras visiones centradas en el control y gobierno de la población y la regulación del conflicto social funcionales a una nueva sociedad estratificada, desigual e individualizada. El peligro real de este proceso es desvirtuar los objetivos tradicionales de la disciplina y la profesión y desplazar las lógicas y prácticas de las y los profesionales hacia una gestión de carácter tecnocrático al servicio de un proyecto de sociedad inspirado en el pensamiento neoliberal. Consideramos, pues, que los modelos de intervención que pongamos en marcha van a resultar decisivos a la hora de dilucidar las formas de ciudadanía que van a configurar nuestras relaciones sociales, políticas y económicas y están al servicio de los proyectos sociopolíticos que las sustentan.

Una de las consecuencias de este cambio paradigmático es prescindir del análisis de la desigualdad y de las relaciones sociales y económicas como factor explicativo de los problemas sociales. En el ámbito de la intervención, esta transformación se caracterizaría por un desplazamiento desde el análisis del contexto y los procesos históricos de exclusión y desigualdad hacia explicaciones meramente culturalistas, psicologizadoras y/o asociadas a las

características personales de los individuos, y la apelación a una desestructuración más imaginada que real. Todo ello conllevaría la invisibilización de la naturaleza política del Trabajo Social, que se presentaría como un mero saber tecnológico basado en el uso experto de herramientas técnicas y no como una disciplina orientada a la transformación social de las relaciones de desigualdad y dominación, en el que la participación de la población en sus propios procesos resulta imprescindible.

En este contexto, la razón humanitaria emerge como un sustituto de la universalidad de los derechos, convirtiendo a los sentimientos morales, la pena y la emotividad en un sostén de las políticas y de las respuestas sociales a la vulnerabilidad y la exclusión, lo que Fassin (2003) denomina lógica de la piedad. Así, por ejemplo, la redistribución de los bienes sociales asociada al establecimiento de prestaciones de carácter universal (y otras medidas de protección de rentas), deja paso a la asignación graciable de ayudas reflejo de la compasión y generosidad del Estado, de sus operadores y de los agentes sociales que actúan a través de una intervención social dominada por la emergencia.

En conclusión, entendemos que el trabajo social en el ámbito migratorio, además de estar vigilante ante aquellas formas de actuación inspiradas en esta lógica de la piedad, debería basar su intervención en una lógica de justicia, de medidas identificadas como derechos que tengan como objetivo una inclusión en equidad. Para ello, deberíamos desempolvar y recuperar formas de actuación tradicionales basadas en la construcción de tejido social y asociativo y en los modelos comunitarios, participativos y ciudadanistas a la vez que exploremos nuevas formas de acción para la formación de agentes de cambio social.

## 5. Referencias bibliográficas

- Ávila, D. (2011). *El gobierno de la diferencia. De las lógicas de gestión de lo social*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense.
- Balibar, E. (2003). *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa? Las Fronteras, El Estado, El Pueblo*. Madrid: Tecnos.
- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos*. Barcelona: Anagrama.
- Castel, R. (1986). De la peligrosidad al riesgo. En: C.Wright, M. Foucault *et al.*, *Materiales de sociología crítica*. Madrid: La Piqueta.

- De Sousa Santos, B. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta-ILSA.
- Devillard, M.J. (2007). Ciudadanía En: A. Barañano, J.L.García, M. Cátedra y M.J. Devillard (coords.), *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización* (pp. 15-21). Madrid: Editorial Complutense.
- Dietz, G. (1999). Etnicidad y cultura en movimiento. Desafíos teóricos para el estudio de los movimientos étnicos. *Nueva Antropología*, 27(56), 81-107.
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Barcelona.
- Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. *Cuadernos de Antropología Social*, 17, 49-78.
- Foucault, M. (2006; 1991). Governmentality. En: Sharma y Gupta, *The Anthropology of the State. A reader*. Mylton Keynes: Blackwell.
- Grimson, A. (2006). Una diversidad situada. En: A. Ameigeiras y E. Jure (comps.), *Diversidad cultural e interculturalidad*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento-Prometeo Libros.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Barcelona.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Lazzarato, M. (2008). *Le Gouvernement des inégalités. Critique de l'insécurité néolibérale*. Paris: Éditions Amsterdam.
- Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2004). Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad. *Migración y Desarrollo*, Segundo Semestre, 60-91.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid: Biblos.
- Núñez, V. (2014). Formas actuales del control social: impactos en la Educación Social. Reflexiones desde la Pedagogía Social. *Interfaces Científicas-Educação*, 3(1), 57-66.
- Oliván, F. (2004). El debate sobre la ley de extranjería. Un análisis jurídico. En: B.L. García y M. Berriane (eds.), *Atlas de inmigración Marroquí en España*. Madrid: Taller de Estudios internacionales Mediterráneos.
- Pajares, M. (2006). Las políticas locales en el ámbito de la inmigración. En: E. Aja y J. Arango(eds.), *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectivas Jurídica y Sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Santamaría, E. (2002). *La incógnita del extraño: una aproximación a la significación sociológica de la inmigración no comunitaria*. Barcelona: Anthropos.
- Suárez, L. (2007). Introducción. La lucha de los sin papeles. Anomalías democráticas y la (imparable) extensión de la ciudadanía. En: L. Suárez, R. Macià y A. Moreno(eds.), *Las luchas de los papeles y la extensión de la ciudadanía. Perspectivas críticas desde Europa y Estados Unidos*, Madrid, Traficantes de Sueños.