

Colección Estudios Sociales

Núm. 31

Inmigración y Estado de bienestar en España

Francisco Javier Moreno Fuentes

María Bruquetas Callejo



Obra Social "la Caixa"

OBRA SOCIAL. EL ALMA DE "LA CAIXA".

Colección Estudios Sociales

Núm. 31

Inmigración y Estado de bienestar en España

Francisco Javier Moreno Fuentes

María Bruquetas Callejo

Edición Obra Social "la Caixa"

Órganos de Gobierno de la Obra Social "la Caixa"

COMISIÓN DE OBRAS SOCIALES

Presidente	Isidro Fainé Casas
Vocales	Salvador Gabarró Serra, Jorge Mercader Miró, Javier Godó Muntañola, Montserrat Cabra Martorell, Aina Calvo Sastre, Juan-José López Burniol, Montserrat López Ferreres, Justo Bienvenido Novella Martínez
Secretario (no consejero)	Alejandro García-Bragado Dalmau
Vicesecretario (no consejero)	Óscar Calderón de Oya
Director general de "la Caixa"	Juan María Nin Génova
Director ejecutivo de la Obra Social	Jaime Lanaspá Gatnau

PATRONATO DE LA FUNDACIÓN "LA CAIXA"

Presidente	Isidro Fainé Casas
Presidente de honor	José Vilarasau Salat
Vicepresidente 1º	Ricardo Fornesa Ribó
Vicepresidentes	Salvador Gabarró Serra, Jordi Mercader Miró, Juan Maria Nin Génova
Patronos	Victòria Barber Willems, María Teresa Bartolomé Gil, María Teresa Bassons Boncompte, Montserrat Cabra Martorell, Aina Calvo Sastre, José Francisco de Conrado i Villalonga, Javier Godó Muntañola, Josep-Delfí Guàrdia Canela, Monika Habsburg Lothringen, Inmaculada Juan Franch, Jaime Lanaspá Gatnau, Juan-José López Burniol, Montserrat López Ferreres, Dolors Llobet Maria, Rosa Maria Mora Valls, Miquel Noguer Planas, Justo Bienvenido Novella Martínez, Jordi Portabella Calvete, Leopoldo Rodés Castañé, Javier Solana Madariaga, Roberto Tapia Conyer, Nuria Esther Villalba Fernández, Josep-Francesc Zaragoza Alba
Director general	Jaime Lanaspá Gatnau
Secretario (no patrono)	Alejandro García-Bragado Dalmau
Vicesecretario (no patrono)	Óscar Calderón de Oya

Publicación	Inmigración y Estado de bienestar en España
Concepción y producción	Obra Social "la Caixa"

Publicación

Autores Francisco Javier Moreno Fuentes
María Bruquetas Callejo

Diseño, maquetación CEGE

impresión

Coordinación de la edición:
Área de Becas y Estudios Sociales

© del texto, sus autores
© de la edición, Obra Social "la Caixa", 2011
Av. Diagonal, 621 - 08028 Barcelona

ISBN: 978-84-9900-046-6
D.L.: B.

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

FRANCISCO JAVIER MORENO FUENTES es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March, ha sido profesor en la universidad de Barcelona e investigador visitante en la London School of Economics, en la Harvard University y el Institut d'Études Politiques de Paris. Sus áreas de interés preferente giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva comparada en el ámbito de los regímenes de bienestar, la inmigración y las políticas urbanas. Su tesis doctoral fue editada por el Consejo Económico y Social; es autor asimismo de trabajos en obras colectivas y de artículos en revistas españolas (*Política y Sociedad*, *Documentación Social*, *Revista Española del Tercer Sector*) e internacionales (*Politics & Society*, *Hagar*, *Pôle Sud*).

MARÍA BRUQUETAS CALLEJO es profesora del departamento de Ciencia Política de la Universidad de Amsterdam. Doctorada por esta misma universidad (Instituto para las Migraciones y los Estudios Étnicos), su tesis versa sobre la implantación de políticas de acogida para el alumnado inmigrante en las escuelas. Es miembro de la red de excelencia IMISCOE, que agrupa a especialistas e investigadores del fenómeno migratorio y la integración social de poblaciones de este origen en las sociedades receptoras. Se ha especializado preferentemente en los procesos de elaboración y puesta en práctica de políticas de integración de inmigrantes, con especial atención al ámbito de la educación, así como en las conexiones entre el Estado de bienestar y la integración de colectivos de origen inmigrante.

Índice

Presentación	11
<hr/>	
I. Introducción	13
<hr/>	
II. Rasgos principales del Estado de bienestar y del fenómeno migratorio en España	20
2.1. El Estado de bienestar y la integración de los inmigrantes	20
2.2. Rasgos principales del Estado de bienestar español	26
2.3. Características principales de la inmigración en España	31
2.4. Inmigración y mercado de trabajo	43
2.5. Conclusiones	48
<hr/>	
III. El acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales	50
3.1. Ciudadanía y derechos sociales	50
3.2. Merecimiento y derechos de acceso a los regímenes de bienestar	52
3.3. Acceso de las poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social	55
3.4. Conclusiones	82
<hr/>	
IV. Inmigración, desigualdades y equidad	84
4.1. Factores explicativos de las desigualdades	84
4.2. Gestión de la diversidad	87
4.3. Desigualdades y políticas de equidad	93
4.4. Conclusiones	121
<hr/>	
V. El papel de la inmigración en la oferta de cuidados	123
5.1. Crisis del modelo familiar de cuidado	124
5.2. Políticas y mercados de cuidados	128
5.3. Inmigración femenina en el sector del cuidado	132
5.4. Conclusiones	139
<hr/>	

VI. El impacto de la inmigración en la sostenibilidad financiera y social del Estado de bienestar	141
6.1. Inmigración y sostenibilidad financiera del régimen de bienestar	141
6.2. Inmigración y sostenibilidad social del régimen de bienestar	159
6.3. Conclusiones	173

VII. Conclusiones. Retos y oportunidades de la inmigración para el bienestar español	176
7.1. Conclusiones generales	176
7.2. Retos para el futuro	180

Bibliografía	188
---------------------	-----

Índice de gráficos y tablas	202
------------------------------------	-----

Presentación

La inmigración es uno de los fenómenos sociales y demográficos que más han transformado a la sociedad española en las dos últimas décadas. El porcentaje de extranjeros en España se encuentra hoy en torno al 12%, una proporción similar a la de los países de Europa tradicionalmente receptores de flujos migratorios.

El incremento del número de inmigrantes vino de la mano de un crecimiento económico sostenido, y esa llegada de trabajadores y trabajadoras de otros países proporcionó mano de obra abundante, flexible y relativamente barata a sectores como la construcción, la agricultura o los servicios. Es destacable también que esta transformación sociodemográfica se haya producido, hasta la fecha, sin excesivas tensiones sociales o conflictos de particular gravedad.

Sin embargo, la situación descrita podría estar cambiando, especialmente desde el inicio de la grave crisis económica experimentada por España desde finales de 2007, con el correlato de un aumento espectacular de los niveles de desempleo, ajustes presupuestarios y recorte de prestaciones sociales. En este contexto, desde algunos ámbitos se ha comenzado a cuestionar no solo la llegada de nuevos inmigrantes, sino el papel de los ya residentes en nuestro país y el impacto que su presencia puede tener sobre el Estado de bienestar y su sostenibilidad futura. Este tipo de debates, que con excesiva frecuencia parten de visiones sesgadas o bien recurren a tópicos no avalados por los datos, exigen un análisis riguroso y objetivo de la evidencia empírica. Precisamente en este contexto adquiere un especial relieve un trabajo como el que presentamos.

En su análisis del fenómeno migratorio y su relación con el Estado de bienestar, el presente estudio aporta datos y reflexión en tres sentidos. En primer lugar, los autores examinan el acceso y uso que los inmigrantes hacen del sistema sanitario, del educativo y de los servicios sociales, y en todos ellos

destacan desigualdades que, afectando negativamente a dichos colectivos, deberían ser objeto de políticas encaminadas a responder simultáneamente a los retos de igualdad y equidad.

En segundo lugar, los autores estudian la contribución de las poblaciones inmigrantes al sistema de protección social, sea con sus propias cotizaciones e impuestos, sea con su participación en un sistema de provisión de servicios personales y de cuidado, que, con frecuencia desde la irregularidad, contribuye a resolver las dificultades naturales en un régimen de bienestar tensionado por el cambio social que simultáneamente experimenta la sociedad española debido al envejecimiento de la población y a la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo. A partir de este análisis, se plantea la cuestión de la sostenibilidad económica del Estado de bienestar español ante los retos que deberá abordar en el futuro.

Por último, se presentan datos referidos a la evolución de las actitudes de la sociedad española frente a los inmigrantes, y en particular respecto al acceso de estos colectivos a los sistemas de protección social. Este análisis, confrontado a los datos de otros países de nuestro entorno, ofrece indicios sobre el riesgo de conflicto y sobre el apoyo ciudadano a las políticas de protección social y de redistribución que inspiran el Estado de bienestar. Se trata con ello de analizar la sostenibilidad social de nuestros sistemas de protección.

Con este número de la Colección de Estudios Sociales, la Fundación "la Caixa" pretende contribuir al debate sobre la inmigración y el Estado de bienestar a partir de indicadores objetivos. Estos indicadores permitirán valorar con mayor precisión el impacto de la inmigración en la sostenibilidad de los servicios públicos y los sistemas de protección social e, igualmente, prever las amenazas, pero también las oportunidades, que pueden presentarse en el futuro. Sólo a partir de análisis informados como el que aporta el presente estudio se podrán tomar las medidas que garanticen la cohesión social y la pervivencia del Estado de bienestar.

Jaime Lanaspá Gatnau

Director Ejecutivo de la Obra Social
"la Caixa" y Director General
de la Fundación "la Caixa"

Barcelona, mayo 2011

I. Introducción

Desde mediados de los años ochenta, España comenzó a transformarse de emisor de flujos migratorios en país de residencia para un creciente número de extranjeros. En los dos últimos lustros la proporción de extranjeros se ha elevado hasta llegar a representar el 12,1% de la población empadronada (más de 5,7 millones de personas), con lo que nuestro país se ha convertido en el segundo Estado miembro de la Unión Europea (UE-27), detrás de Alemania, por número de residentes extranjeros.

Tan impactante como la magnitud adquirida por el fenómeno migratorio es la velocidad con la que este se ha producido. Desde el año 2000 el ritmo de asentamiento de extranjeros se aceleró vertiginosamente, sobre todo en los primeros años (2000-2005), en los que se llegó a alcanzar una intensidad de asentamiento anual de 16,8 extranjeros por cada 1.000 habitantes (Izquierdo, 2006). A partir de 2005, el volumen del flujo migratorio con destino a España, aunque significativamente menor, continuó siendo superior a la media europea. De este modo, entre 1990 y 2005 España se situó entre los principales países receptores de inmigración a nivel mundial, junto a países de tradición muy superior en la recepción de flujos migratorios, como Estados Unidos y Alemania (Naciones Unidas A/60/871, 2006: 31).⁽¹⁾

(1) El presente estudio ha sido elaborado con la inestimable colaboración de Inés Llinás en el tratamiento, selección y presentación de la ingente cantidad de datos estadísticos manejados durante su preparación. Los autores quieren expresar también su agradecimiento a José Manuel Rojo, Carlos Bruquetas Callejo, Celia Mayer, Ana Arriba, Pau Mari-Klose, Marga Mari-Klose, Inés Calzada, Amparo González y Alessandro Gentile por su colaboración en las diferentes fases de preparación de este texto. Este trabajo ha sido desarrollado durante la vigencia de los proyectos INMEBEA (Inmigración y Estado de Bienestar en la España Autónoma, Plan Nacional de I+D, Ref. SEJ2007-67521/CPOL) y WAE (*Welfare Attitudes in a Changing Europe*, Plan Nacional de I+D, Ref. CSO2008-02874-E/SOCI).

La transformación del papel desempeñado por España en el sistema internacional de migraciones ha tenido un profundo impacto sobre su propio sistema productivo, en particular sobre el mercado de trabajo, enormemente modificado por este fenómeno. La mitad de los nuevos empleos creados entre 1995-2005 fueron ocupados por extranjeros, que han pasado de representar el 4% de los afiliados a la seguridad social en 2001 a más del 10,5% a finales de 2010. La mano de obra inmigrante ha favorecido la transición de los trabajadores autóctonos hacia otros empleos con mejores condiciones laborales. De igual modo, las «cuidadoras» inmigrantes han contribuido en gran medida al incremento de la tasa de actividad entre las mujeres autóctonas, al asumir buena parte de las tareas generalmente asociadas al ámbito del hogar, incluyendo en ellas tanto el cuidado de personas dependientes (ancianos, discapacitados, niños) como las tareas domésticas. En términos generales, la inmigración ha jugado un papel fundamental en el significativo crecimiento económico español experimentado entre mediados de la década de 1990 y finales de 2007.

Este proceso migratorio ha provocado también una transformación social y demográfica de gran envergadura, con importantes implicaciones para las políticas públicas, en particular sobre las de protección social englobadas bajo el epígrafe genérico de Estado de bienestar. Con el asentamiento de grupos de población de origen extranjero han emergido nuevas necesidades sociales, relacionadas con el incremento de la demanda pero también con su diversificación. Esta situación ha superado en buena medida las actuaciones adoptadas por las administraciones públicas, caracterizadas por una insuficiente previsión. La respuesta de los poderes públicos ha sido de naturaleza eminentemente reactiva, improvisada y orientada sobre todo a responder a las necesidades más visibles por perentorias.

En este contexto, la cuestión migratoria se ha convertido en una de las que más atención han despertado en la opinión pública a lo largo de los últimos años. Así, desde 2002 la inmigración ha aparecido como uno de los problemas que más preocupan a los españoles, tal y como han ido señalando periódicamente los barómetros de opinión publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Aunque la actitud favorable hacia los inmigrantes sigue siendo mayoritaria, la población autóctona tiende a opinar, con una frecuencia cada vez mayor, que los inmigrantes compiten con la población autóctona por los puestos de trabajo y las prestaciones sociales (sanidad, plazas escolares, ayu-

das a la vivienda, asistencia pública) (Cea D'Ancona y Vallés, 2008, 2009). Esta creciente percepción de competencia alimenta posiciones a favor de la limitación de derechos de los inmigrantes y contrarias a la adaptación de los programas sociales a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante. La percepción de que la población inmigrante es favorecida en la provisión de recursos públicos provoca en amplios sectores autóctonos una reacción de corte comunitarista y/o nacionalista de «primero los de casa» (Colectivo Ioé, 1995).

Las actitudes de rechazo apuntadas se ven reforzadas en un período de crisis económica como el actual, caracterizado fundamentalmente por altísimas tasas de desempleo y por recortes presupuestarios que afectan de manera directa a los programas de protección social. En particular, la coyuntura se presta a que determinados «empresarios políticos» transformen la incertidumbre ciudadana en desconfianza hacia la inmigración, viendo en ello un potencial cadero de votos. Aunque el discurso político en torno a la inmigración entre los principales partidos políticos españoles se encuentra aún en fase de definición, esta cuestión ha comenzado a ganar gradualmente espacio en los programas y campañas electorales (Zapata-Barrero, 2003), contribuyendo en algunos casos con ello al desarrollo de una visión sesgada de la relación entre la inmigración y el Estado de bienestar. Por su parte, las sociedades receptoras abordan la gestión de flujos migratorios desde una perspectiva básicamente utilitarista, de acuerdo con la cual los inmigrantes son bienvenidos en la medida en que actúen como contribuyentes netos para el sostenimiento financiero del Estado de bienestar.

Un buen número de los estudios que se ocupan de la relación entre inmigración y Estado de bienestar aspiran a proponer análisis de coste-beneficio desde la perspectiva del actor racional. Según este enfoque, los inmigrantes desarrollarían estrategias migratorias racionales orientadas a optimizar sus beneficios y minimizar sus costes/esfuerzos. En este contexto, la posibilidad de acceder a prestaciones del Estado de bienestar en el país de destino constituiría un elemento particularmente importante en el proceso de toma de decisiones vinculado a la decisión de emigrar.

En el presente trabajo, en cambio, abordamos la consideración de la inmigración y su relación con el Estado de bienestar desde una perspectiva más global, que toma básicamente en consideración las dimensiones institucionales

del fenómeno migratorio. Es necesario entender a los inmigrantes y sus estrategias económicas y de supervivencia en el contexto institucional del país de acogida (caracterizado por la interrelación entre el sistema económico y los programas de protección social existentes, así como por los contextos sociales y políticos), puesto que dicho contexto determinará en buena medida las alternativas disponibles para dichos migrantes. Además, creemos que hay que estudiar en todas sus facetas el papel desempeñado por los inmigrantes en la sociedad receptora: como trabajadores, miembros de familias y comunidades, usuarios de los esquemas de bienestar, pero también como proveedores de servicios personales, ciudadanos y contribuyentes al erario público a través de sus impuestos (directos e indirectos) y sus cotizaciones a la seguridad social.

Nuestro estudio pretende aportar las herramientas conceptuales básicas, acompañadas de los datos estadísticos clave, para comprender la compleja relación entre la inmigración y los sistemas de protección social en España. Utilizando los datos estadísticos disponibles y revisando de manera sistemática la bibliografía especializada, pretendemos presentar una visión rigurosa y contrastada de dicha relación y contribuir con ello a informar a la opinión pública acerca de los efectos fundamentalmente positivos de la inmigración sobre el Estado de bienestar en nuestro país.

Los objetivos de este libro se articulan en torno a cinco ejes analíticos claramente diferenciados: 1) estudiar el modo en que las poblaciones de origen inmigrante acceden a las prestaciones y servicios de los distintos programas de protección social que constituyen el Estado de bienestar español; 2) analizar las desigualdades, tanto en las formas de uso como en los resultados, de dichos programas por parte de estas poblaciones, planteando de manera somera las principales respuestas articuladas por las instituciones vinculadas al ámbito del bienestar ante dichas desigualdades; 3) dar cuenta del papel desempeñado por las poblaciones de origen inmigrante en el ámbito del cuidado como elemento central en la adaptación del régimen de bienestar español ante los importantes cambios socioeconómicos experimentados por nuestro país en los últimos lustros; 4) analizar las implicaciones del fenómeno migratorio sobre la sostenibilidad económica y social del régimen de bienestar español, y 5) plantear los retos principales a los que habrán de hacer frente la sociedad española y, en particular, el sistema de protección

social, como consecuencia del asentamiento de estas poblaciones de origen inmigrante.

El estudio de las relaciones entre inmigración y Estado de bienestar constituye un ámbito no excesivamente estudiado en España. En la bibliografía sobre migraciones, desde la sociología, la ciencia política y la economía, es posible encontrar algunos trabajos pioneros sobre la relación entre la inmigración y los sistemas de protección social en nuestro país (Aparicio y Tornos, 2002; Izquierdo, 2003; Cachón y Laparra, 2009; Otero, 2010) y en ellos nos apoyamos para comenzar a desarrollar nuestro estudio. Existe también un buen número de trabajos que abordan temas específicos de dicha interacción (la inmigración en relación con el mercado de trabajo, con la educación, etc.), y a ellos nos referiremos como fuentes secundarias en los epígrafes correspondientes.

Además de revisar la bibliografía sobre esta materia, el presente volumen está basado en la explotación estadística de una serie de bases de datos elaboradas por organismos públicos españoles (Instituto Nacional de Estadística, Centro de Investigaciones Sociológicas, Banco de España, ministerios y gobiernos autonómicos), instituciones del tercer sector social (encuesta FOESSA sobre exclusión social) y organizaciones internacionales (Eurostat, OCDE, Naciones Unidas), con objeto de destacar aquellos aspectos que resultan más relevantes para dar cuenta de las relaciones entre inmigración y sistemas de protección social en nuestro país.

De las diversas fuentes estadísticas explotadas para la preparación de este estudio hemos seleccionado aquellos datos que pueden funcionar como indicadores fiables acerca del acceso a los sistemas de protección social y de su uso por parte de estos colectivos, así como los relativos a la aparición de desigualdades que afecten de modo específico a dichos grupos. No ha sido una tarea sencilla, ya que las herramientas estadísticas de que se dispone para analizar la situación de estos colectivos de reciente y relativamente precario asentamiento en nuestra sociedad son escasas y poco precisas. De las múltiples encuestas utilizadas, tan solo la Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007 tenía por objeto estudiar la población inmigrante residente en España. En la mayor parte de las encuestas, las muestras de colectivos de origen inmigrante están claramente infrarepresentadas, lo cual limita considerablemente las posibilidades de análisis acerca de la situación relativa de estos colectivos. Como estrategia de respuesta a la escasez de datos estadísticamente representativos

respecto a estos grupos, hemos multiplicado el número de fuentes manejadas. En el caso de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) –una fuente de información particularmente rica acerca de una gran pluralidad de aspectos relativos a la inclusión de los participantes en diferentes dimensiones de la sociedad– hemos procedido a fusionar las encuestas de 2004 y de 2008, con objeto de incrementar el tamaño de la muestra de inmigrantes.⁽²⁾

La estructura del presente volumen refleja las cuestiones centrales que han guiado nuestro trabajo. Tras el presente capítulo introductorio, contextualizaremos las características básicas del Estado de bienestar español y del fenómeno migratorio experimentado por nuestro país en los últimos lustros. Tras ello, el capítulo tercero responde al cuestionamiento acerca de la medida en que los inmigrantes gozan de derechos de acceso a los distintos programas de protección social del Estado de bienestar en España. Para responder a esta cuestión partimos de la idea de que el acceso está mediado por tres factores fundamentales: 1) las diferentes categorías de extranjeros que establece el marco normativo, y los derechos asociados a cada una de ellas; 2) el tipo de régimen de bienestar existente y su filosofía de cobertura, y 3) la estructura del mercado laboral y la modalidad de inserción en el mismo que se permite a los trabajadores inmigrantes.

El capítulo cuarto estudia hasta qué punto los derechos formales de acceso a las prestaciones sociales se transforman en un uso efectivo de dichas prestaciones entre los inmigrantes; se analiza al mismo tiempo la existencia de desigualdades que afectan de modo particular a estos colectivos. Entendemos que la traducción de derechos en resultados concretos y mesurables no es automática, sino que está mediada por una serie de variables que van desde las diferencias de uso atribuibles a factores como el nivel socioeconómico de los inmigrantes o las especificidades culturales de cada colectivo hasta los problemas que pueden aparecer al tratar de ejercer esos derechos. Dichos problemas pueden provenir tanto de la propia naturaleza de los programas como de las dificultades en la implementación y ejecución de las políticas vinculadas a la

(2) La ECV es una encuesta con un componente longitudinal (es decir, los integrantes de la muestra son entrevistados anualmente, al tiempo que una cuarta parte de ellos es renovada en cada ola) que pretende realizar un seguimiento de las condiciones de vida de la población. El único modo de fusionar dos olas de dicha encuesta era, por tanto, sumar las muestras de la primera (2004) y la última ola disponibles (2008), de modo que los individuos entrevistados fuesen totalmente diferentes (al haberse producido la rotación de todos los entrevistados de la primera ola en ese período de cuatro años). La suma de ambas olas permitió doblar el tamaño muestral y, con ello, incrementar la presencia de inmigrantes.

actuación de los profesionales o funcionarios responsables de la aplicación efectiva de dichos programas, o bien de bloqueos o discriminación institucional. Repasaremos también brevemente en este capítulo las iniciativas adoptadas por las administraciones públicas españolas para responder a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante en el marco de sus políticas de gestión de la diversidad.

En el capítulo quinto analizamos el efecto de la inmigración sobre los sistemas de provisión de cuidado que caracterizan al régimen de bienestar español. Con ello pretendemos superar la imagen parcial que concibe a los inmigrantes únicamente desde el punto de vista de la demanda de prestaciones y servicios sociales. Completamos esta visión con un análisis de su contribución como proveedores de servicios en un régimen de bienestar afectado por profundos cambios sociales y demográficos. El capítulo analizará en particular el papel de la inmigración femenina en la evolución de los sistemas de provisión de servicios personales a las familias en España.

El papel que la inmigración puede desempeñar en la sostenibilidad futura del Estado de bienestar español, tanto desde el punto de vista financiero como social, constituye el tema central del capítulo seis. El impacto de la inmigración sobre las finanzas del Estado de bienestar constituye uno de los aspectos más sensibles en este punto, por lo que revisaremos la bibliografía sobre esta cuestión, tratando de contrastar los datos disponibles acerca de la contribución de los inmigrantes a las arcas públicas y asimismo la información disponible sobre el coste del uso de las prestaciones sociales entre las personas de origen inmigrante. En relación con la sostenibilidad social del Estado de bienestar, analizaremos los datos disponibles acerca del impacto de la inmigración sobre las actitudes ciudadanas hacia la redistribución, con objeto de contrastar las discusiones teóricas acerca de la reducción del apoyo a las políticas de protección social en sociedades étnicamente heterogéneas. Para ello veremos en qué medida la población española sostiene actitudes reacias hacia la población inmigrante y/o hacia la extensión de derechos sociales a estos colectivos.

Finalmente, el capítulo siete recoge las conclusiones del volumen, estructuradas en torno a un análisis de los retos fundamentales que la inmigración plantea a la sociedad española en general, y a los sistemas de protección social englobados bajo el epígrafe de Estado de bienestar de modo particular.

II. Rasgos principales del Estado de bienestar y del fenómeno migratorio en España

El presente capítulo pretende proporcionar las herramientas conceptuales básicas que permitan comprender las diferentes dimensiones en que pretendemos analizar la relación entre inmigración y Estado de bienestar en nuestro país. Para ello repasaremos brevemente en primer lugar los debates académicos acerca de la naturaleza del Estado de bienestar y sus relaciones con la inmigración. Continuaremos con una descripción de las características básicas del sistema de protección social español, seguida de una contextualización del fenómeno migratorio experimentado por la sociedad española en los últimos años, centrándonos particularmente en el impacto que dicho fenómeno ha tenido sobre el mercado de trabajo.

2.1. El Estado de bienestar y la integración de los inmigrantes

A lo largo del siglo xx los países europeos desarrollaron complejos esquemas de protección social destinados a proteger a sus ciudadanos frente a lo que en cada momento se consideraba que eran los principales riesgos sociales. Los primeros riesgos protegidos se refirieron a la pobreza, entendida como carencia de recursos derivada de la pérdida de ingresos salariales –por ancianidad, desempleo o enfermedad–. Dicha cobertura de riesgos se encuentra en el origen de la aparición de los sistemas de seguridad social en la mayor parte de los países de Europa occidental. Posteriormente, el desarrollo de las políticas sociales en Europa amplió el abanico de riesgos sociales frente a los que proteger a la sociedad y de necesidades que debían ser atendidas –maternidad, discapacidad, carencia de vivienda, educación, salud, integración, etc.–. Dichas políticas sociales fueron generalmente promovidas por los Estados, aunque los correspondientes mecanismos específicos de regulación, financiación y

gestión respondieron a las características y circunstancias coyunturales de cada país en el momento en que dichos programas fueron diseñados y puestos en práctica.

Los primeros trabajos de investigación sobre la naturaleza de dichos sistemas de protección social englobados bajo el epígrafe de Estado de bienestar se centran sobre todo en analizar comparativamente los niveles de gasto público, tratando de medir lo que Wilensky y Lebeaux (1958) llamaban el «esfuerzo de bienestar» realizado por cada Estado. Dichos estudios se fueron gradualmente ampliando para incluir análisis de resultados y de impacto de dichos programas, centrándose por ejemplo en un determinado colectivo beneficiario de un esquema de protección social, o en el impacto de los esquemas de protección sobre la desigualdad social. La contribución de Esping-Andersen (1990) al conocimiento de los sistemas de protección social resultó clave al introducir el concepto de «régimen de bienestar». En el trabajo de este autor, dichos regímenes hacen referencia a la combinación de Estado, mercado y sociedad civil (familias, redes no oficiales de solidaridad, tercer sector social) a la hora de garantizar la cobertura de las necesidades de los ciudadanos de una determinada sociedad. Cada régimen de bienestar correspondería a una configuración económico-industrial particular, así como a un tipo de mercado laboral específico (Rhodes, 1996). En su tipología, Esping-Andersen planteaba la existencia de tres modelos ideales de régimen de bienestar (liberal, conservador-corporativista y socialdemócrata), según su mayor o menor grado de «desmercantilización», entendiéndose por ello las posibilidades que cada régimen ofrece a sus ciudadanos de subsistir con independencia del mercado.

El régimen liberal (característico de los países anglosajones) aspira a una mínima intervención del Estado y se distingue por un papel central asignado al mercado, tanto para obtener los recursos necesarios para la subsistencia como para la provisión de prestaciones y servicios vinculados al bienestar. En este modelo el Estado juega un papel residual, con beneficios públicos relativamente modestos basados en estrictos sistemas de comprobación de rentas, de modo que su grado de «desmercantilización» resulta muy bajo.

El régimen conservador-corporativista (propio de los países de la Europa central: Alemania, Bélgica, Francia, etc) se caracteriza por el establecimiento de sistemas de aseguramiento social vinculados a la participación en el mercado de trabajo. Las contribuciones aportadas por empresarios y trabajadores sir-

ven para financiar los sistemas de seguridad social que asignan prestaciones proporcionales a los ingresos y estatus laboral de los trabajadores. Este tipo de régimen persigue el mantenimiento de las relaciones sociales existentes y proporciona un grado intermedio de «desmercantilización».

El tercer tipo ideal de régimen de bienestar, el socialdemócrata (presente especialmente en los países escandinavos), se caracteriza por el papel central asignado al Estado para garantizar un alto nivel de protección social a sus ciudadanos. En este modelo el papel del mercado resulta secundario, ya que corresponde al Estado la responsabilidad de tratar de alcanzar el pleno empleo, así como de garantizar el mantenimiento de los ingresos en un régimen que alcanza un alto grado de «desmercantilización».

Siguiendo las conclusiones de los debates sobre los regímenes de bienestar, la tipología descrita debe complementarse con un cuarto modelo, conocido como «mediterráneo» por ser propio de los países del sur de Europa. Este modelo combina la lógica del aseguramiento social, como en el modelo conservador, para algunos programas (pensiones de jubilación, prestaciones por desempleo), con políticas de carácter universal, como en el modelo socialdemócrata para otros (sanidad, educación). En este modelo el Estado juega un papel complementario al de las familias, que funcionan como elemento central del orden social (Moreno, 2006; Ferrera, 1996), lo cual lleva a este régimen a ocupar una posición intermedia en la escala de «desmercantilización». Es este modelo el que se ajusta con mayor precisión a las características específicas del régimen de bienestar español.

A pesar de la larga tradición de estudios que se ocupan del Estado de bienestar, su relación con el fenómeno migratorio no ha recibido una atención sistemática hasta una fecha relativamente reciente. De igual modo, y salvo notables excepciones (Soysal, 1994; Geddes, 2003), los estudiosos dedicados al análisis de las migraciones han tendido a obviar el Estado de bienestar, como si la integración de los inmigrantes en sus sociedades de acogida solo estuviese mediada por políticas y estructuras *ad hoc* orientadas a promover la integración de dichas poblaciones en sus sociedades de acogida. La realidad, no obstante, es que los esquemas de bienestar son los principales mecanismos institucionales que intervienen en la integración social de las personas inmigradas.

Ante esta tradicional carencia de estudios sobre la relación entre Estado de bienestar e inmigración, algunos trabajos recientes han comenzado a abordar explícitamente el tema. Estos estudios se pueden clasificar en tres grandes grupos, de acuerdo con su interés central.

La primera línea de investigación se ha ocupado del uso que hacen los inmigrantes de las provisiones sociales. Estos trabajos, de corte fundamentalmente económico, representan el grueso de la bibliografía que aborda conjuntamente inmigración y bienestar, y se han elaborado mayoritariamente en EE.UU. y, en menor medida, en países europeos como Alemania. Centrados en el análisis coste-beneficio, aspiran a cuantificar el gasto que significa la población inmigrante para las arcas públicas del Estado receptor. El problema básico de estas investigaciones es su ámbito de estudio, muy limitado, ya que desde el punto de vista de la demanda suelen centrarse en un reducido número de programas de protección social (recurso al subsidio de desempleo o a los servicios sociales), al tiempo que suelen ofrecer una cuantificación excesivamente simplista del papel de los inmigrantes como contribuyentes al erario público. En el capítulo quinto nos referiremos con mayor detalle a dichos estudios, al discutir el impacto de la inmigración sobre la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar.

El segundo grupo de estudios, desde la óptica de la economía política y la sociología política, ha analizado cómo los distintos regímenes de bienestar estructuran las políticas de inmigración, incidiendo por tanto en el volumen y perfil de los flujos migratorios. En esta línea de investigación hallamos dos enfoques teóricos básicos: la teoría de los derechos y la teoría de la exclusión.

La teoría de los derechos sostiene que a, medida que los no-ciudadanos ganan derechos, los gobiernos tienen más dificultades para justificar y aplicar medidas que restrinjan la entrada de inmigrantes (Hollifield, 1992). Los países con Estados de bienestar generosos tendrían así más dificultades para imponer restricciones a la inmigración, por lo que sus flujos migratorios tenderían a mantenerse constantes o incluso a aumentar (Soysal, 1994; Jacobson, 1996). Este enfoque parte de la noción de *derechos naturales*, aquellos que existen independientemente de la legislación y que son universales e inmutables, por lo que el hecho de que los Estados reconozcan tales derechos a los inmigrantes sería tan solo una cuestión de tiempo (Hollifield, 1992: 28). Esta teoría podría explicar la extensión de derechos sociales y civiles a los trabajadores inmi-

grantes que los países de Europa Occidental aplicaron en la posguerra. En esta línea, esta tendencia generalizada a la extensión de derechos ha sido asociada con las movilizaciones en pro de los derechos civiles y sociales desde la década de 1960 (Hollifield, 1992) y con la extensión de los derechos humanos, así como la transnacionalización de la ciudadanía y el debilitamiento del Estado Nación (Soysal, 1994; Jacobson, 1996).

Los defensores de la teoría de la exclusión, por su parte, entienden que la extensión de derechos que tuvo lugar en Europa tras la II Guerra Mundial pudo producir el efecto opuesto a lo que sostiene la teoría de los derechos (Freeman, 1986; Gran y Clifford, 2000). Puesto que más derechos a menudo suponen mayores gastos para el Estado, los países que facilitan el acceso de los inmigrantes a sus esquemas de protección social tendrán un mayor interés en reducir los niveles de inmigración. Estos autores plantean una relación inversa entre derechos sociales e inmigración, que se resumiría en el planteamiento «a más derechos, menos inmigrantes; y a menos derechos, más inmigrantes».

Gran y Clifford (2000) comprobaron empíricamente las hipótesis de los derechos y de la exclusión comparando el acceso a derechos sociales con los niveles de inmigración de nueve países de la OCDE. Sus conclusiones apuntan a que la relación entre derechos sociales e inmigración varía de acuerdo con la edad de los inmigrantes, ya que los países con ayudas familiares más generosas presentan niveles elevados de inmigración, mientras que los países con pensiones no contributivas más generosas para los ancianos permiten la entrada a menos inmigrantes de edad avanzada. Como sugieren también los resultados de la comparación entre Alemania y Estados Unidos realizada por Wenzel y Bos (1997), los Estados aplican políticas migratorias distintas (restringir o permitir mayores niveles de inmigración) en función de sus esquemas de protección social.

El tercer grupo de trabajos estudia las relaciones entre políticas de bienestar y políticas de inmigración y analiza hasta qué punto ambos ámbitos de políticas son complementarios, o si, por el contrario, se oponen en sus efectos. Existe un amplio consenso en torno a la existencia de «regímenes de políticas de inmigración» fuertemente estables, que fijarían las líneas maestras de la política de inmigración desarrolladas por cada Estado. Estos «regímenes de inmigración» estarían constituidos por las normas y reglas que gobiernan las posibilidades de los inmigrantes de convertirse en ciudadanos, adquirir permisos de

residencia y trabajo, y de participar en la vida económica, cultural y política de su sociedad receptora (Faist, 1995). Dichos regímenes serían el resultado de pautas específicas en la formación de los Estados Nación, de modo que cada modelo se habría desarrollado de acuerdo con las contingencias históricas y organizativas propias de cada país (Hammar, 1990). La idea central que fundamenta la conceptualización de estos regímenes es que el modo de entender la ciudadanía y la nacionalidad en un determinado Estado Nación conforma, no solo las reglas de admisión y pertenencia a esta comunidad (política de inmigración), sino también el trato y las oportunidades de inclusión que reciben los extranjeros asentados en el territorio nacional (política de integración).

Partiendo de la existencia de regímenes de inmigración, la pregunta planteada por algunos autores es hasta qué punto dichos regímenes migratorios se corresponden con los regímenes de bienestar anteriormente descritos. En una clasificación construida de modo inductivo a partir de la comparación de diversos casos, Baldwin-Edwards (2002) distingue un modelo migratorio «semiperiférico», un modelo «Schengen» y otro «escandinavo», que *grosso modo* vendrían a corresponder a los regímenes de bienestar «mediterráneo», «conservador-corporativista», y «socialdemócrata». Para Soysal (1994) esta relación entre el régimen de bienestar y el de inmigración sería una cuestión de isomorfismo institucional, de modo que las políticas y estructuras organizativas creadas para facilitar la integración de la población inmigrante aplicarían ante todo los repertorios institucionales disponibles en el régimen de bienestar de cada Estado Nación (Soysal, 1994: 36). Faist (1995), por su parte, argumenta que cada modalidad de bienestar tiene distintos efectos sobre las políticas de selección, admisión e integración de inmigrantes, por lo que los diversos regímenes de bienestar darían lugar a la formulación de distintas políticas de inmigración congruentes con dichos regímenes. En particular, el autor considera que el gasto social y la cesión de derechos sociales constituyen los dos aspectos de los regímenes de bienestar que plantean consecuencias más relevantes para los inmigrantes. Si Baldwin-Edwards habla de correlación y Soysal de isomorfismo o analogía estructural entre los regímenes de bienestar y de inmigración, Faist habla de causalidad, de modo que cada régimen de bienestar generará políticas de inmigración específicas.

Sainsbury (2006), por su parte, defiende que la interrelación entre regímenes de políticas de bienestar y de inmigración varía espacio-temporalmente, produciendo pautas distintivas de derechos sociales de los inmigrantes y generando dinámicas específicas de refuerzo mutuo o contradicción. Por ejemplo, en los Estados Unidos la política de bienestar contradice los dictados de un régimen de inmigración inclusivo. En Suecia, por el contrario, las medidas basadas en el principio de residencia han formado un nexo entre los regímenes de bienestar y de inmigración. Alemania ofrece un ejemplo tanto de contradicción como de correspondencia entre ambos regímenes: por una parte las políticas de inmigración recortan el uso de esquemas de asistencia pública a los extranjeros; por otra, el empleo proporciona un nexo entre los dos regímenes dentro de una lógica complementaria de exclusión. Según esta autora, no existiría pues una relación unívoca entre (tipos ideales de) régimen de bienestar y de inmigración.

2.2. Rasgos principales del Estado de bienestar español

A la hora de caracterizar el Estado de bienestar español, observamos una polémica de carácter académico que enfrenta a los expertos. Algunos autores consideran que España y sus colegas del sur de Europa constituyen un cuarto modelo de régimen de bienestar específico, el modelo mediterráneo (Ferrera, 1996; Moreno, 2006). Otros, en cambio, sostienen que los países mediterráneos serían tan solo casos rezagados de régimen de bienestar conservador-corporativista, caracterizados por un bajo nivel de protección social y un rudimentario desarrollo institucional (Katrougalos, 1996). Sin necesidad de entrar en el detalle de este debate, es amplio el consenso en señalar la particularidad de varios rasgos del sistema de bienestar español: un sistema de aseguramiento social responsable del mantenimiento de rentas notablemente fragmentado y de naturaleza «corporativista»; programas de protección clave basados en principios universalistas (sanidad, educación); la combinación de agentes públicos y privados en la esfera de la provisión de servicios de bienestar, y un papel central reservado a la familia en este ámbito.

Como sucede en el resto de los países del sur de Europa, la combinación de esquemas de aseguramiento y programas universales constituye uno de los rasgos específicos del régimen español de bienestar. Las bases del Estado de bienestar español actual se asientan sobre el raquítrico sistema de provisión

social de corte corporativista desarrollado por la administración franquista, una variante del corporativismo conservador instaurado en la Europa continental. La política social de los gobiernos democráticos desde 1977 no reestructuró radicalmente los programas de protección social preexistentes, sino que se limitó a tratar de lograr un mayor grado de universalización y cobertura de los mismos (Moreno y Sarasa, 1993: 21).

Pero quizá el principal rasgo característico del régimen de bienestar español así como de sus homólogos del sur de Europa es el papel central reservado a la familia en todas las áreas de actuación de las políticas de protección social (Moreno, 2009). Las administraciones públicas han dado por supuesta la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a cuidados personales y al apoyo material a sus miembros, de tal forma que la familiarización de la provisión de cuidado se ha trasladado tradicionalmente a las políticas sociales (Flaquer, 2000). Esto ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y, en particular, de las mujeres de la familia, lo cual plantea importantes retos en un contexto de creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y de gradual disminución de las expectativas de solidaridad intrafamiliar.

El otro rasgo característico del régimen de bienestar español es su alto grado de descentralización, tanto en lo relativo a la adopción de decisiones políticas como en lo que afecta a la gestión de los programas. Salvo en los casos del sistema de pensiones y de la protección por desempleo, que permanecen en manos del gobierno central, el resto de las políticas de protección social corren fundamentalmente a cargo de las administraciones autonómicas y municipales. En este contexto la responsabilidad del gobierno central en el ámbito del bienestar reside en la elaboración de la legislación básica de aplicación en todo el territorio nacional, así como en determinadas transferencias financieras de carácter condicionado, destinadas a cubrir una parte de los costes de algunos programas de protección social. Las comunidades autónomas han emergido así como actores políticos centrales en el ámbito del bienestar, desarrollando sistemas regionales de sanidad, educación, servicios sociales y de asistencia social que introducen considerables innovaciones. Esto implica que las reformas que reconocen derechos sociales acaban teniendo distintos contenidos concretos en las diferentes comunidades, en función de las prioridades establecidas por los gobiernos autonómicos y también de los recursos que sea posible movilizar en cada uno de esos territorios para financiar dichas políti-

cas. Por un lado, los gobiernos y administraciones autonómicos sirven como laboratorio para la puesta en práctica de iniciativas de política pública que en ocasiones son imitados por el resto, lo cual genera dinámicas de expansión de derechos sociales, como ocurrió en el ámbito de los programas de rentas mínimas de inserción desarrollados a partir de la década de 1990 (Aguilar *et al.*, 1995). Por otra parte, dichos gobiernos autonómicos se posicionan en relación a las reformas promovidas por el gobierno central y condicionan la forma finalmente adoptada por la legislación básica, como ocurrió en el caso de la atención a la dependencia (Del Pino y Ramos, 2009).

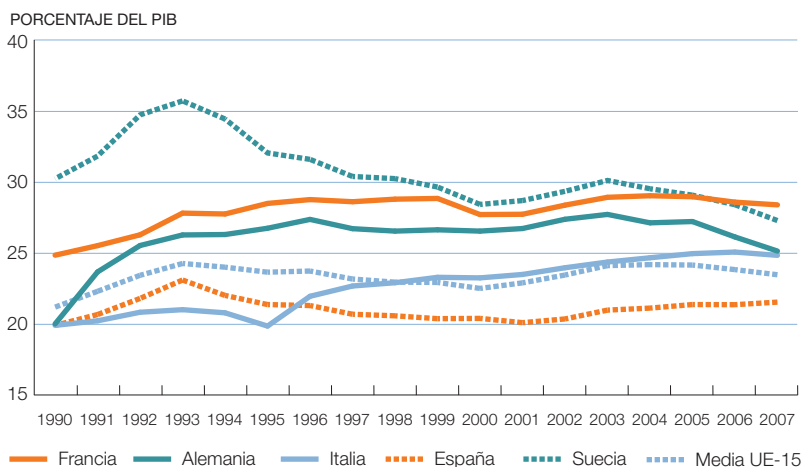
El gasto social en España también ofrece pautas características. En relación con los países de la Europa desarrollada, el Estado de bienestar español se caracteriza por su tardío e incompleto desarrollo y, en buena medida como consecuencia de lo anterior, por su bajo nivel de gasto social. En términos generales, como puede apreciarse en el gráfico 2.1, el porcentaje del PIB dedicado a gasto social en España se encuentra entre los más bajos de los países europeos, sistemáticamente por debajo de la media de la UE-15. En 1990 España dedicaba aproximadamente un 20% de su riqueza nacional a protección social mientras que la media de gasto de los 15 países que formaban parte de la UE era del 22,2%. Este diferencial no solo no muestra una tendencia clara hacia la reducción, sino que en determinados momentos se amplió considerablemente. De este modo en 2004 España dedicaba aproximadamente el 21,2% de su PIB a políticas sociales, más de tres puntos porcentuales menos que la media de la UE-15. En 2007, último año del que existen datos comparativos disponibles, dicho diferencial volvía a situarse en torno a los dos puntos porcentuales. Evidentemente, si la comparación se establece con los países europeos de mayor tradición de inversión en políticas de protección social –Suecia, Francia o Alemania–, las diferencias se hacen mucho más marcadas. Pese a ello, en el gráfico 2.1. es posible apreciar una lenta, aunque gradual, convergencia en los patrones agregados de gasto social en todos los países europeos, con una ligera tendencia ascendente en los países del régimen mediterráneo, una contención en los países de los regímenes conservador-corporativista, e incluso una notable reducción en el caso sueco, paradigma hasta los años noventa del modelo socialdemócrata.

Un análisis pormenorizado de los datos desagregados de gasto social nos muestra, sin embargo, que conviene detenerse en las diferentes prioridades en

el gasto en programas de protección social para comprender el funcionamiento de los regímenes de protección social en cada país.

GRÁFICO 2.1

Evolución del gasto social en países de la UE, sobre porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Resulta fácil observar cómo en el caso español (al igual que ocurre en el resto de países del sur de Europa) se produce un esfuerzo financiero relativamente importante en cuanto a las pensiones de jubilación, mientras se presta escasa atención a las políticas de vivienda o de apoyo a las familias. De igual modo, resulta interesante observar la evolución cíclica del gasto en prestaciones por desempleo, ámbito de políticas que absorbe una parte importante de los recursos financieros dedicados a la protección social en países como España, caracterizados por un mercado de trabajo particularmente sensible a las evoluciones del ciclo económico.

Las variaciones de gasto social entre distintos ámbitos de políticas implican una serie de desequilibrios y tensiones que generan desigualdades sociales e ineficiencias económicas (Guillén y Matsaganis, 2000: 121). Como mostraremos en los siguientes capítulos, esto se traslada con claridad a la relación entre

la inmigración y el Estado de bienestar español, afectando al papel de los inmigrantes como usuarios y agentes del sistema, así como a las consecuencias de la inmigración sobre su sostenibilidad financiera.

TABLA 2.1

Desagregación del gasto social como porcentaje del PIB

		1990	2000	2007
UE-15	Total	20,62	23,41	24,34
	Jubilación	7,15	7,78	7,91
	Desempleo	1,48	1,28	1,21
	Familia	1,95	2,20	2,35
	Sanidad	5,35	5,75	6,57
	Vivienda	0,36	0,40	0,39
Francia	Total	24,87	27,72	28,40
	Jubilación	9,21	10,50	11,06
	Desempleo	1,67	1,45	1,36
	Familia	2,50	3,02	3,00
	Sanidad	5,83	8,07	7,85
	Vivienda	0,75	0,88	0,76
Alemania	Total	20,05	26,56	25,16
	Jubilación	8,67	8,78	8,65
	Desempleo	0,78	1,34	1,38
	Familia	1,52	2,05	1,83
	Sanidad	3,55	4,73	5,86
	Vivienda	0,13	0,32	0,61
Suecia	Total	30,23	28,43	27,30
	Jubilación	8,55	8,25	6,54
	Desempleo	0,86	1,38	0,67
	Familia	4,42	2,95	3,35
	Sanidad	4,86	5,52	6,84
	Vivienda	0,64	0,62	0,47
España	Total	19,95	20,44	21,58
	Jubilación	7,22	9,08	8,98
	Desempleo	3,16	1,98	2,12
	Familia	0,32	0,97	1,23
	Sanidad	7,41	6,25	6,58
	Vivienda	0,11	0,17	0,18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

2.3. Características principales de la inmigración en España

Antes de analizar la relación entre el fenómeno de la inmigración y el Estado de bienestar en España debemos definir con mayor precisión al colectivo objeto de estudio y explicitar las diferentes categorías de residentes extranjeros a las que haremos referencia a lo largo de este trabajo. Los algo más de seis millones de extranjeros actualmente residentes en nuestro país no constituyen un grupo homogéneo con características y condiciones de vida uniformes. Por el contrario, en el colectivo es posible identificar, al menos, cuatro grandes categorías: ciudadanos de países miembros de la UE-15 fundamentalmente (jubilados, trabajadores con niveles de cualificación medio o alto, así como estudiantes); nacionales de países occidentales desarrollados no pertenecientes a la UE; ciudadanos de países de Europa del Este que se incorporaron a la UE a partir de 2004, y finalmente un gran cajón de sastre que incluiría a los nacionales de países en vías de desarrollo asentados en España. Nuestro estudio centra su atención fundamentalmente en las categorías tercera y cuarta, ya que son estas las que en el imaginario colectivo español se ajustan a la categoría de «inmigrantes económicos». Además, tal como analizaremos en el capítulo tres, su procedencia (particularmente en función de su pertenencia o no a la UE) condiciona en buena medida su estatus jurídico en territorio español y, con ello, tanto su margen de incorporación al mercado de trabajo como sus derechos de acceso a los sistemas de protección social en nuestro país.

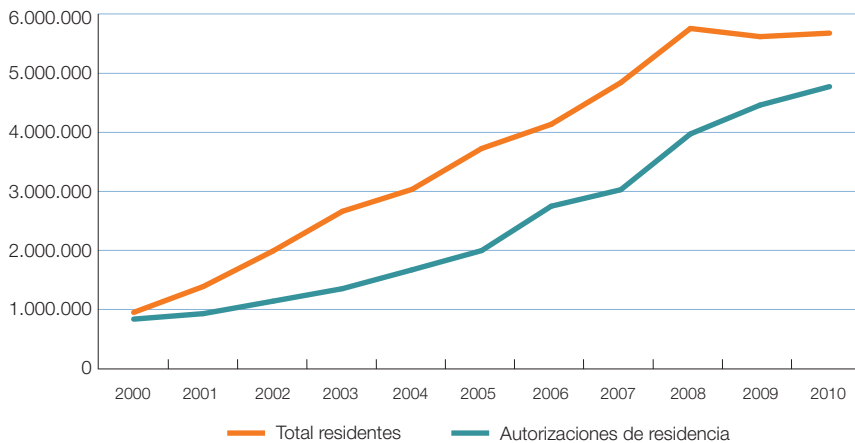
Los datos estadísticos disponibles en que basaremos nuestros análisis no siempre permiten distinguir con suficiente precisión a estos dos grupos respecto del resto de extranjeros residentes en España. Cuando no sea posible hablar únicamente de estos colectivos, lo haremos explícito, tratando entonces de comparar las situaciones de las diferentes categorías de extranjeros que podamos identificar con las de la población autóctona.

El proceso migratorio experimentado por España en los últimos lustros presenta rasgos singulares. Una primera característica es el extraordinario volumen e intensidad del flujo migratorio con destino a España, y el fuerte aumento de la población extranjera residente, particularmente a lo largo de la última década. España ha pasado de ser un país de emigración a convertirse en receptor neto de flujos migratorios (Izquierdo, 2006). Según datos del Padrón Municipal de Habitantes, en enero de 2000 había en España 923.000 personas

residentes con nacionalidad extranjera, sobre una población total de 40,4 millones de habitantes. Diez años más tarde (diciembre de 2010), esta cifra se había sextuplicado hasta superar ligeramente los seis millones de extranjeros residentes respecto de una población total de 45 millones. Así, en esta década los residentes extranjeros han pasado de representar un 2,28% de la población, a constituir un 12,17% de la población total en España.

GRÁFICO 2.2

Evolución del número de extranjeros residentes y de las autorizaciones de residencia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y del INE.

No obstante, el número de extranjeros que residen legalmente en España ha sido siempre inferior a las cifras apuntadas por el padrón. El gráfico 2.2 nos permite comparar los datos del padrón anteriormente comentados con los datos del Ministerio del Interior relativos a las personas de nacionalidad extranjera con autorización para residir legalmente en España. Así, en junio del año 2010 el número de extranjeros con permiso de residencia vigente era ligeramente superior a 4,7 millones, frente a algo más de seis millones del padrón.

Es indudable que existe una bolsa de indocumentados dentro de nuestras fronteras, pero lamentablemente no es posible calcular con precisión cuántos son en realidad. La diferencia entre las cifras del padrón y las de Interior sugiere

que las personas inmigradas que residen en España son más de las que Interior contabiliza. También parece plausible pensar que los inmigrantes que viven en realidad aquí son menos de los que están empadronados ya que el padrón no ofrece una depuración exacta y precisa de las personas que han abandonado un determinado municipio o el país.⁽¹⁾ Como veremos con más detalle en el siguiente capítulo, desde el punto de vista de un inmigrante indocumentado existe un doble incentivo para empadronarse: figurar en el registro de habitantes del padrón concede derechos sociales (en particular a la educación, la sanidad y las políticas de vivienda, en condiciones de igualdad respecto a los ciudadanos españoles) y constituye además una prueba de arraigo que puede ser utilizada con miras a la regularización. El padrón de habitantes ha de ser tomado por tanto como una pista (de la que otros países no disponen) del número de extranjeros residentes en el país, pero que tiende a ofrecer una sobreestimación de dicha cifra.

El volumen de extranjeros indocumentados residentes en España ha fluctuado, por una parte, en respuesta a factores y coyunturas históricas de los países emisores de inmigración (crisis cambiaria en Ecuador en 2000, o el «corralito» en Argentina en 2001, por ejemplo). Por otra parte, el gobierno español ha recurrido a una serie de procesos de regulación extraordinaria con objeto de reducir la magnitud de dicho fenómeno: 1991 (116.000 inmigrantes indocumentados, regularizados); 2000-2001 (220.000 regularizados); 2002 (240.000 regularizados), y 2005 (580.000 regularizados). Asimismo, la ley prevé un mecanismo de regularización por arraigo social a partir de tres años de residencia en situación irregular, lo cual constituye un mecanismo cuasiautomático que mantiene el volumen de inmigración indocumentada dentro de unos límites, ofreciendo así a estas personas la posibilidad de escapar de la precariedad y la vulnerabilidad a la que los expone el carecer de documentación. Conviene también recordar que en buen número de ocasiones es la propia legislación la que genera la irregularidad, al dificultar la renovación de permisos de trabajo y/o residencia exigiendo requisitos y trámites cuyo cumplimiento puede resultar extremadamente complicado, especialmente en contextos de

(1) El trámite del empadronamiento es realizado en ocasiones por familiares o amigos de una persona que no reside en España, con objeto de ir acumulando arraigo ante su eventual migración. Frente a la depuración de casi 500.000 inmigrantes no comunitarios del padrón, en el verano de 2006 Fernández Cordón señalaba que «un número considerable de extranjeros empadronados no vive en realidad en España, y de ello se deriva que el número de inmigrantes irregulares no puede alcanzar los niveles que se están actualmente manejando (entre 700.000 y 1,6 millones)» (*El País*, 23-08-2006).

crisis económica con altos niveles de desempleo y precariedad laboral como el actual. Como veremos más adelante, la existencia de grupos de inmigrantes en situación de irregularidad administrativa tiene importantes consecuencias para la integración social de este colectivo, determinando en gran medida su relación con el Estado de bienestar y con el sistema económico en su conjunto.

Del total de 4,7 millones de extranjeros con residencia legal en nuestro país en junio de 2010, algo más de un 48% pertenecen al régimen comunitario (es decir, son ciudadanos europeos con igualdad de derechos civiles y sociales que la población autóctona, y asimismo con determinados derechos políticos –derecho de voto y de concurrencia a elecciones locales y al Parlamento Europeo–), mientras que el resto pertenecen al régimen general, propio de los nacionales de terceros países. Como puede apreciarse en la tabla 2.2 a lo largo de la primera década de 2000 todos los grupos de residentes extranjeros aumentaron considerablemente su presencia en España, pero la suma de los no-comunitarios convirtió al régimen general en mayoritario a partir del año 2000.

La integración europea ha facilitado la movilidad de los ciudadanos de la UE dentro del espacio común. Esto se ha traducido en un número notable de ciudadanos comunitarios residentes en España procedentes de países como el Reino Unido, Alemania, Italia, Portugal, Francia o los Países Bajos. La expansión de la UE hacia el este de Europa ha terminado incluyendo bajo el paraguas del régimen comunitario a un gran número de inmigrantes económicos procedentes de los nuevos países miembros (Rumania, Polonia y Bulgaria fundamentalmente). La comunidad rumana en particular se triplicó de hecho a lo largo de la última década, convirtiéndose desde 2008 en el colectivo extranjero más numeroso. Además de las europeas, el resto de nacionalidades mayoritarias reflejan la proximidad geográfica con Marruecos, así como los vínculos lingüísticos y culturales con América Latina.

A 1 de enero de 2009 el colectivo rumano representaba el 14,1% de la población extranjera total, seguido por los marroquíes (12,7%), ecuatorianos (7,5%), y británicos (6,7%). Estas cuatro nacionalidades acumulaban el 40% de los extranjeros empadronados en España.

TABLA 2.2

Evolución del número de extranjeros residentes en España por origen geográfico

NACIONALIDAD	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Resto de la UE	277.845	375.487	489.813	636.037	918.886	2.102.654	2.346.515
Resto de Europa	29.772	47.209	202.411	404.643	690.970	731.806	226.379
Latinoamérica	117.868	189.464	730.459	1.237.806	1.500.785	1.758.295	1.741.179
Norteamérica	14.286	17.374	22.104	24.613	27.292	26.595	28.250
África	147.875	228.972	423.045	579.372	785.279	909.757	1.048.909
Asia y Oceanía	44.719	57.811	100.688	144.748	220.281	259.133	317.194
Total	632.624	916.730	1.969.107	3.027.800	4.144.166	5.788.797	5.708.940

Fuente: Padrón Continuo de Habitantes, INE.

A la hora de analizar los datos proporcionados por el Ministerio del Interior con objeto de estudiar a la población de origen extranjero afincada en nuestro país, conviene recordar que de dicho registro salen todas aquellas personas que adquieren la nacionalidad española por alguno de los mecanismos recogidos en el Código Civil. Este fenómeno revestía una importancia menor hasta hace tan solo unos años, pero con la llegada de inmigrantes latinoamericanos (que pueden acogerse a un procedimiento abreviado que tan solo les exige dos años de residencia legal en España en lugar de los diez que se aplican a la mayoría de los extranjeros) ha ido adquiriendo importancia y en la actualidad se está cerca de las 100.000 concesiones anuales de nacionalidad española.

Una situación parecida se plantea en el caso de las segundas generaciones, que al nacer en territorio español adquieren la nacionalidad española con gran facilidad (Martín y Moreno Fuentes, 2010), por lo que no llegan a aparecer en las estadísticas de extranjería, o desaparecen pronto de ellas. La importancia de la inexistencia de datos respecto a estos colectivos reside en el hecho de que resulta mucho más difícil estudiar las desigualdades que les afectan, al ser mucho más complejo trazarles estadísticamente.

La población extranjera no está uniformemente distribuida en el territorio, sino que ha tendido a concentrarse espacialmente en determinadas comunidades, y dentro de estas, en algunas provincias. A grandes rasgos, su distribución refleja la geografía de nuestro desarrollo económico, con un alto grado de concentración en la costa mediterránea, así como en la Comunidad de Madrid.

Así, Cataluña (20,9%), Madrid (18,7%) y la Comunidad Valenciana (15,5%) reúnen el 55,1% de la población extranjera. Si a estas tres comunidades le sumamos Andalucía, concentran el 67,3% de los extranjeros residentes en España.

TABLA 2.3

Naturalizaciones por zonas geográficas de origen

AÑOS	TOTAL	AMÉRICA		EUROPA		ÁFRICA	ASIA	OTROS
		LATINA	NORTE*	UE	NO UE**			
1995	6.750	4.053	111	616	53	1.059	818	40
1996	8.411	5.410	119	688	59	1.029	1.080	26
1997	10.293	6.204	176	846	81	1.471	1.486	29
1998	13.165	8.024	223	1.137	103	2.149	1.480	49
1999	16.373	10.063	302	1.168	150	2.880	1.756	54
2000	11.996	6.893	254	828	122	2.575	1.283	41
2001	16.735	9.447	395	1.043	192	3.824	1.787	47
2002	21.805	13.382	496	1.226	191	4.325	2.131	54
2003	26.556	13.954	457	1.252	193	8.522	2.122	56
2004	38.335	23.813	573	1.426	295	9.991	2.198	39
2005	42.829	31.290	540	1.146	307	7.346	2.164	36
2006	62.339	50.254	692	1.037	397	7.618	2.303	38
2007	71.810	56.741	725	1.135	445	10.312	2.418	34
2008	84.170	67.443	912	1.404	490	11.201	2.684	36

* Excepto México, incluido bajo América Latina.

** Datos de la UE calculados con los estados miembros en cada momento (incluyendo por tanto Rumanía y Bulgaria a partir de 2008).

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Registros y Notariado. Ministerio de Justicia.

Si atendemos al porcentaje relativo que representan los extranjeros en cada comunidad autónoma, destacan las Baleares (21,8%), Valencia (17,3%), Madrid (16,6%), Murcia (16,4%) y Cataluña (15,9%) como zonas con mayor presencia de extranjeros. Estas comunidades representan la naturaleza dual de la presencia de residentes extranjeros en nuestro país: por una parte, la población inmigrante no comunitaria, concentrada sobre todo en las zonas con mayor demanda de mano de obra extranjera; por otra, los residentes de otros países de la UE, muchos de ellos jubilados en poblaciones costeras; el resto, afincados fundamentalmente en las grandes ciudades, donde encuentran mayores oportunidades profesionales.

TABLA 2.4

Distribución de residentes extranjeros por comunidades autónomas a 1 de enero de 2010

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº EXTRANJEROS	PORCENTAJE S/ POBLACIÓN
Andalucía	698.375	8,36
Aragón	172.015	12,79
Asturias	49.149	4,53
Baleares	241.704	21,87
Canarias	305.661	14,45
Cantabria	39.010	6,59
Castilla-La Mancha	228.290	10,89
Castilla y León	167.597	6,56
Cataluña	1.193.283	15,90
Comunidad de Madrid	1.071.292	16,62
Comunidad Valenciana	884.622	17,35
Extremadura	38.747	3,50
Galicia	109.222	3,91
La Rioja	46.342	14,40
Murcia	240.605	16,48
Navarra	70.931	11,15
País Vasco	139.229	6,39
Ceuta	3.993	4,96
Melilla	8.873	11,67
Total	5.708.940	12,16

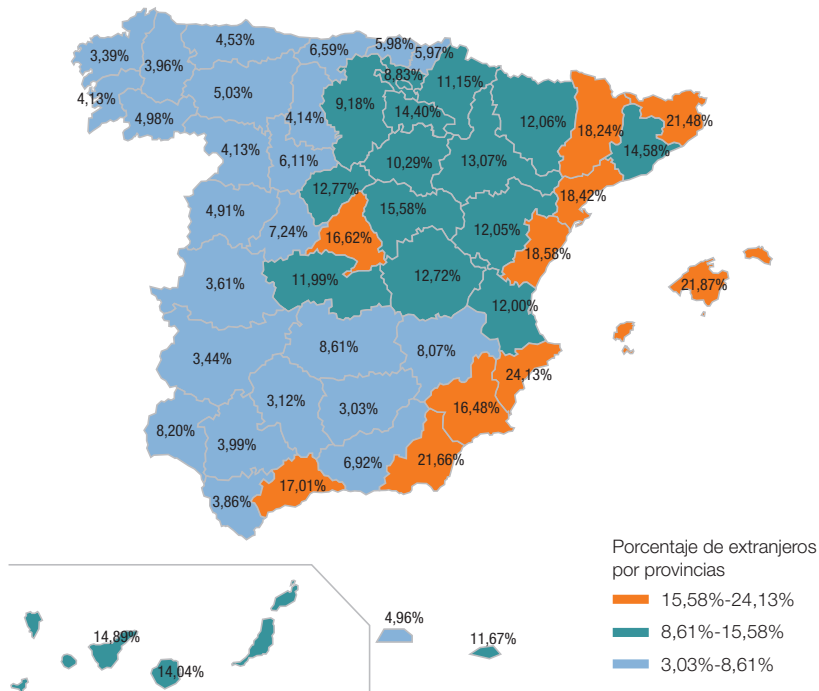
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Además de esta distribución dual derivada del muy distinto origen y lógica de asentamiento de las diferentes categorías de extranjeros residentes en España, podemos identificar claros patrones en la elección de lugar de residencia por parte de los distintos grupos de extranjeros. Mientras que los rumanos se instalan de modo preferente en Madrid y Castellón, la población marroquí tiene una marcada tendencia a asentarse en Cataluña, así como en Andalucía oriental. La concentración de colectivos latinoamericanos es mayor en Madrid (construcción y servicios) y Murcia (agricultura); los paquistaníes residen sobre todo en Barcelona, y los argelinos en Alicante. Estas pautas de asentamiento pueden explicarse por la combinación del tipo de demanda laboral predominante en cada una de esas zonas (el mercado de trabajo español está

fuertemente segmentado por nacionalidad y sexo), así como por el funcionamiento de las redes migratorias constituidas por los migrantes previamente asentados. Los ciudadanos europeos retirados residentes en las zonas costeras del Mediterráneo, en las islas Baleares y Canarias se han asentado en estas zonas en busca de un clima más benigno y han seguido hasta cierto punto también una lógica de enclave por nacionalidades que, a diferente escala y con distinta intensidad, replica las pautas de concentración de los inmigrantes económicos. Como analizaremos más adelante, dicha concentración de población extranjera en determinados territorios tiene importantes implicaciones para los servicios públicos en general, y para los programas del Estado de bienestar en particular.

GRÁFICO 2.3

Distribución de residentes extranjeros por provincias a 1 de enero de 2010

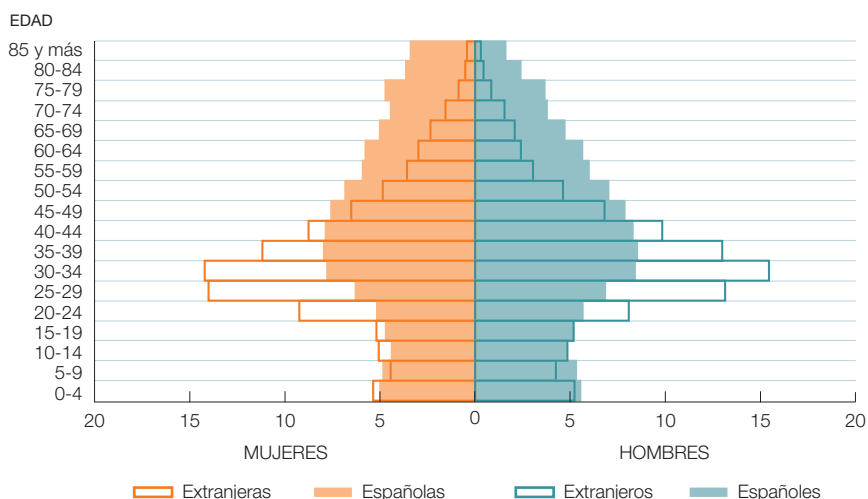


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Otra seña de identidad de la población inmigrada asentada en España es su distribución por edades, significativamente más joven que la de la población autóctona. Según datos de Eurostat, la media de edad de los extranjeros residentes en la UE-27 en 2009 era de 34,3 años, frente a 41,2 años de los europeos. España no es una excepción a esta norma, ya que la media de la edad de los extranjeros residentes en nuestro país era de 32,6 años, muy por debajo de la de la población autóctona, que se situaba en 41,1 años.

GRÁFICO 2.4

Comparación de pirámides demográficas de la población residente en España por nacionalidad, sexo y edad a 1 de enero de 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

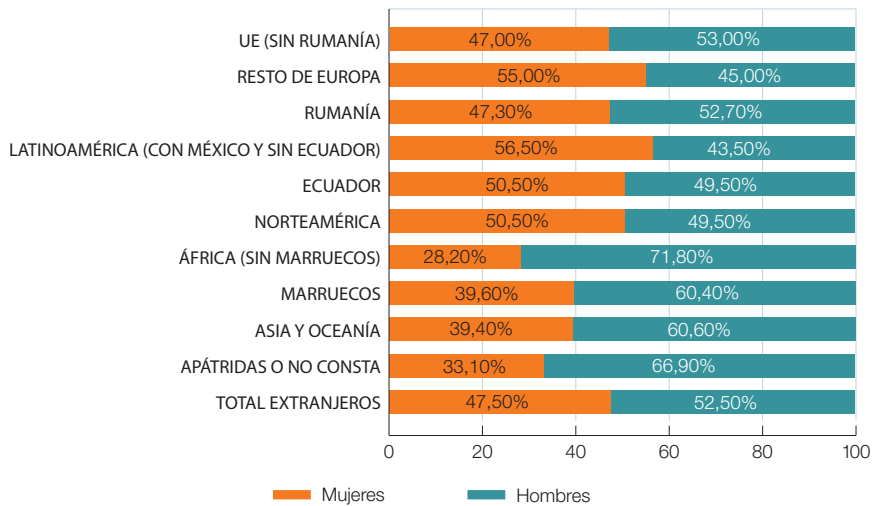
Mediante la comparación de las pirámides demográficas de la población autóctona y la extranjera reflejada en el gráfico 2.4 podemos observar que la mayoría de los extranjeros asentados en España se encuentran en la franja de edad entre los 20 y los 40 años, es decir, claramente concentrados en la población en edad de trabajar. Los grupos con más miembros en edad de trabajar son los marroquíes, ecuatorianos y rumanos. Los extranjeros procedentes de otros países de la UE, por el contrario, presentan una estructura de edades claramente envejecida, con un 18% de mayores de 65 años. Si bien los colectivos portugueses, griegos e italianos son mayoritariamente jóvenes, como co-

responde a una migración de tipo laboral, otras comunidades como la británica, alemana, escandinava, suiza y belga están claramente envejecidas, como corresponde a lo que se conoce como migración internacional de retiro. Los británicos y los alemanes son los más numerosos entre los jubilados residentes en España. Estas dos estructuras de edad reflejan las dos modalidades típicas de la inmigración de ciudadanos de Europa occidental en España: los que vienen «a descansar» o disfrutar de su jubilación, y los trabajadores cualificados de estatus más o menos alto (Kuehn, 2009).

Podemos por tanto concluir que la inmigración económica está contribuyendo al rejuvenecimiento de la población española y, como analizaremos en detalle más adelante, su estructura demográfica marca un perfil netamente contributivo durante, al menos, las dos próximas décadas.

GRÁFICO 2.5

Porcentaje de extranjeros residentes en España a 1 de enero de 2010 por sexo y origen



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

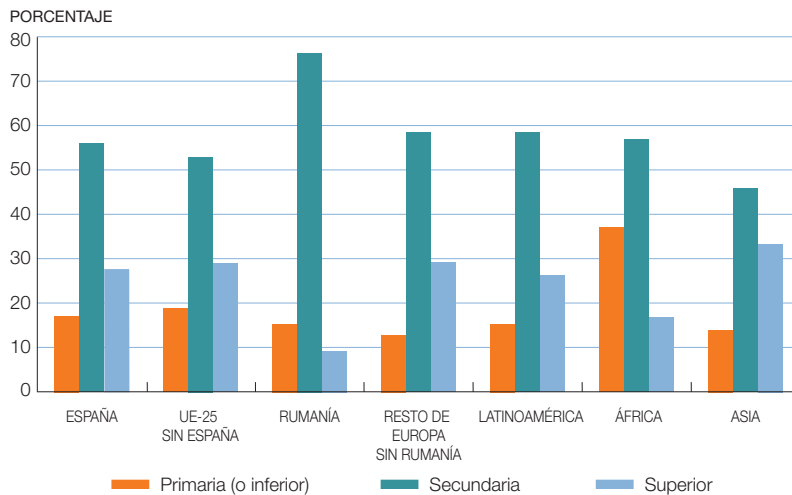
La distribución por sexos de la población extranjera en España presenta también características específicas. En términos generales esta distribución muestra un ligero predominio de los hombres, como corresponde al carácter funda-

mentalmente laboral y económico de la inmigración con destino a España y a la segmentación del mercado laboral en nuestro país.

Este perfil masculino de la inmigración es claramente visible entre los colectivos africanos y asiáticos, así como entre determinadas nacionalidades de inmigrantes latinoamericanos. Sin embargo, entre los colectivos rumano, ecuatoriano y dominicano la alta proporción de mujeres que toman la iniciativa de iniciar un proyecto migratorio por sí mismas, y no simplemente siguiendo al varón cabeza de familia, ha contribuido a feminizar los colectivos de migrantes procedentes de esos países. Así, entre 2000 y 2010 se observa una mayor presencia femenina entre la población inmigrante debido sobre todo al aumento de inmigración procedente de Latinoamérica que aporta flujos relativamente feminizados. Además de la disposición de esas mujeres para emigrar dejando atrás a sus familias, el fenómeno que explica dicha feminización de la inmigración es, por supuesto, la existencia de un nicho laboral en el sector de los servicios personales domésticos y de cuidado fuertemente segmentados por sexos. La aceleración de procesos de reagrupación familiar ha contribuido también a un mayor equilibrio de ambos sexos entre los colectivos inmigrantes.

GRÁFICO 2.6

Estudios máximos acreditados



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional a Inmigrantes 2007.

El hecho de que los inmigrantes económicos ocupen los escalafones más bajos del mercado laboral ha contribuido a generar la imagen de que la población inmigrada posee un bajo nivel educativo. Como muestra el gráfico 2.6, la realidad resulta, sin embargo, algo más compleja.

La bibliografía que estudia los vínculos entre nivel educativo y migración muestra cómo aquellos que deciden emigrar se encuentran generalmente entre los mejor educados de su sociedad de origen (Beauchemin y González, 2010). Las razones para ello son claras. Emigrar constituye una apuesta difícil y onerosa en todo tipo de capitales (económico, cultural, relacional, social, etc.). Los potenciales emigrantes más educados se encuentran más preparados para hacer frente a dichos costes. Esto implica que, aunque un determinado colectivo inmigrante tenga un nivel educativo relativamente bajo en comparación con la población autóctona de la sociedad receptora, generalmente constituye, sin embargo, una selección de los más formados de su lugar de origen. A partir de los datos recogidos por la ENI de 2007,⁽²⁾ podemos analizar los perfiles educativos de los diferentes colectivos extranjeros residentes en España y compararlos con los de la población autóctona. Así, podemos observar que el único colectivo extranjero que presenta un perfil educativo más bajo que el de la población autóctona es el de los inmigrantes procedentes del continente africano, ya que la proporción de los que tienen un nivel de educación primaria o inferior dobla a la de los españoles, y los que tienen algún tipo de estudio superior son la mitad que en la población autóctona. Con distintos equilibrios entre los diferentes niveles educativos, todos los demás colectivos extranjeros muestran un perfil de mayor nivel formativo que los españoles. Tres cuartas partes de los rumanos residentes en España tienen estudios secundarios, frente a algo más del 55% en el caso de los españoles. Los latinoamericanos presentan un perfil con una presencia ligeramente menor de personas con estudios superiores, pero unos puntos porcentuales más en educación secundaria y menos en primaria. El porcentaje de quienes acreditan estudios superiores es también más alto entre asiáticos y europeos del Este. En resumen, podemos concluir que los extranjeros que se han asentado en España tienen, en términos generales, un nivel educativo algo superior al de los autóctonos.

(2) Esta encuesta constituye la primera herramienta estadística específicamente diseñada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para profundizar en el conocimiento sobre la nueva población residente en nuestro país.

2.4. Inmigración y mercado de trabajo

Sin tratar de minimizar el papel desempeñado por otros elementos que resultan sin duda importantes para dar cuenta del proceso por el cual los potenciales migrantes deciden embarcarse en su proyecto migratorio, podemos afirmar que el núcleo central de la explicación de dichos procesos de toma de decisión lo proporciona la teoría económica (Massey *et al.*, 1993).⁽³⁾ Como apunta el análisis económico de las migraciones, los flujos migratorios son, en buena medida, explicados por la existencia de un desequilibrio en términos de salarios y capital disponible entre el país emisor y el receptor. Estos desequilibrios actúan mediante una combinación de mecanismos que producen un efecto de expulsión del país de origen y de atracción hacia el país receptor. La existencia de diferencias salariales importantes y la disponibilidad de empleos en el país de recepción se encuentran así entre los principales factores explicativos de la decisión de emigrar. El «efecto llamada» existe, y está directamente relacionado con las expectativas que el potencial migrante tiene de encontrar un empleo en el país receptor. A partir de este elemento básico, la contribución de otros enfoques, como el análisis de la segmentación de los mercados de trabajo (que permite explicar la existencia simultánea de desempleo y demanda de mano de obra en determinados nichos laborales en los países receptores de flujos migratorios), la «nueva economía de la migración» (para la cual las unidades básicas de análisis en el proceso de toma de decisión para emigrar no serían realmente los individuos, sino las familias) o, finalmente, la «teoría de sistemas migratorios mundiales» (que destaca la necesidad de analizar la articulación de los sistemas económicos de los distintos países en el sistema capitalista global), constituye el eje central del análisis económico de los procesos migratorios.

Los inmigrantes llegados a España desde países en vías de desarrollo han encontrado empleo fundamentalmente en sectores de actividad donde se concentran los puestos de trabajo no cubiertos por los trabajadores autóctonos y en los que había, por tanto, demanda de mano de obra. La compatibilidad de este proceso con una tasa de paro sustancialmente superior a la media europea y

(3) Diferentes disciplinas de las ciencias sociales han incluido otros factores para explicar el sentido de los flujos migratorios y establecer su relativa autonomía respecto a los ciclos económicos. Cabe mencionar, entre otros: la importancia de las redes sociales, los condicionamientos políticos e institucionales, el papel de los vínculos históricos entre país emisor y receptor, o las consideraciones medioambientales.

una tasa de actividad relativamente baja, incluso en períodos de fuerte crecimiento, se explica fundamentalmente por la segmentación del mercado de trabajo derivada del incremento de las expectativas de la población española. En los casi tres lustros de crecimiento económico iniciados a mediados de los años noventa, la población autóctona rechazaba determinados tipos de empleo por su baja remuneración y/o dureza, al tiempo que mostraba una escasa disponibilidad para la movilidad geográfica o funcional. Muchas actividades económicas, que han sobrevivido fundamentalmente gracias al uso intensivo de mano de obra, los bajos salarios y la precariedad laboral, han sido desempeñadas por trabajadores inmigrantes, que han contribuido de esta manera a prolongar la supervivencia de determinados sectores productivos que, de otro modo, hubiesen desaparecido.

En el período 1996-2007, la economía española creó casi ocho millones de empleos, pasando de 12,6 millones de ocupados en 1996 a 20,5 millones en el segundo trimestre de 2007. Esto supone más del 40% de todo el empleo generado en la OCDE en ese período. Tras ese pico de ocupación, la crisis económica global que ha afectado de manera muy importante a la economía española, ha provocado la destrucción de más de dos millones de empleos. La mano de obra extranjera, con un papel central en todo este proceso, ha cubierto una parte importante del empleo creado en el período de bonanza y ha asumido una parte desproporcionadamente alta de los costes de la crisis en forma de desempleo tras la llegada de esta. Con su incorporación al mercado de trabajo español, la mano de obra inmigrante ha contribuido a introducir flexibilidad (en términos de contratación, de condiciones laborales y salariales, y de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados sectores y nichos de actividad; al mismo tiempo ha actuado como «colchón amortiguador» de los efectos más negativos de la crisis sobre la mano de obra autóctona.

A finales de 2001 el número de los extranjeros afiliados a la seguridad social se situaba en torno a 600.000 (algo menos del 4% de los trabajadores afiliados). A finales de 2007 dicho número había aumentado hasta casi dos millones de extranjeros contribuyentes a las arcas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (el 10,3% del total de afiliados). Pese a la crisis económica que afecta con particular intensidad a estos colectivos, a comienzos de 2010 el número de extranjeros afiliados a la seguridad social continuaba siendo de

cerca de 1,9 millones de personas (en torno al 10,5% de los trabajadores afiliados).

TABLA 2.5

Distribución de la población extranjera por regímenes de afiliación a la seguridad social (nov. 2009)

RÉGIMEN	EXTRANJEROS UE	EXTRANJEROS NO UE	TOTAL EXTRANJEROS	TOTAL
General	429.545	803.946	1.233.490	13.433.108
Autónomos	109.694	89.405	199.099	3.165.517
Agrario	110.845	139.446	250.291	818.319
Mar	1.040	3.825	4.865	54.530
Hogar	22.187	152.703	174.890	289.432
Total	673.986	1.189.358	1.863.344	17.777.153

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INSS.

Como puede observarse en la sobrerrepresentación de los inmigrantes en los regímenes agrario y del hogar (tabla 2.5), el mercado de trabajo español actúa como claro mecanismo de segmentación laboral por sexo, nacionalidad y ámbito de actividad. Y es precisamente dicha segmentación la que explica en buena medida el impacto diferencial del desempleo sobre los diferentes colectivos extranjeros. En el último trimestre de 2010 los extranjeros seguían representando el 9,3% de los trabajadores del régimen general, el 7,5% de trabajadores del mar, el 6,3% de los trabajadores autónomos, el 41,2% de los afiliados en el régimen agrario, y más del 60% de los inscritos en el régimen del hogar.

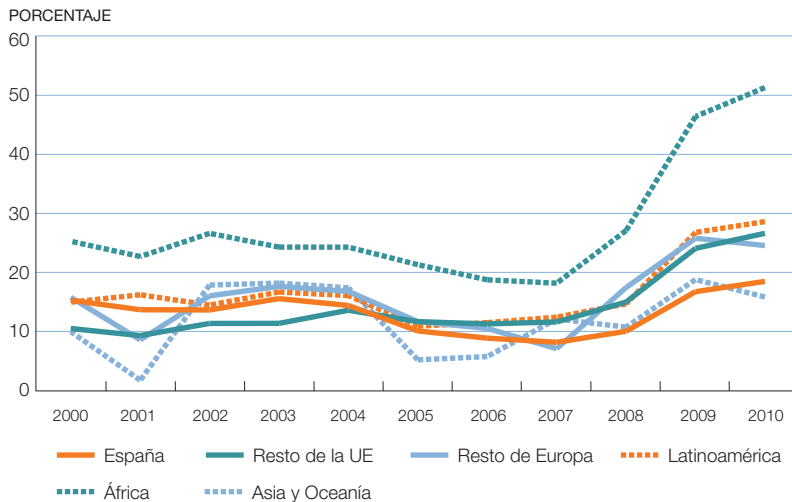
Los colectivos de trabajadores inmigrantes más presentes en los sectores fuertemente afectados por la crisis han sufrido de modo más directo sus consecuencias en términos de desempleo, mientras que otros grupos se han visto comparativamente menos afectados. Como puede verse en el gráfico 2.7, los grandes perdedores han sido fundamentalmente los inmigrantes africanos (tanto los subsaharianos como los marroquíes, ambos con tasas de paro en torno al 50% en el segundo trimestre de 2010), colectivo con una mayoría de hombres y tradicionalmente empleados en la construcción, la agricultura y en puestos poco cualificados del sector servicios. Los inmigrantes latinoamericana-

nos presentaban tasas de desempleo entre el 25 y el 30%, sustancialmente mayores que los autóctonos (en torno al 18%), pero considerablemente más bajas que las de los africanos. La explicación de dicha posición intermedia se puede encontrar en el carácter mucho más feminizado de este colectivo y por tanto en el hecho de que las inmigrantes empleadas en el ámbito de los servicios a las personas han acusado menos el impacto de la crisis de empleo. Por último, los inmigrantes asiáticos presentaban tasas de desempleo ligeramente inferiores a las de los autóctonos, lo cual está vinculado con la mayor propensión de estos colectivos (especialmente los chinos, pero también los paquistaníes) a trabajar en el seno de sus propias comunidades y en iniciativas de empresariado étnico (comercio, restauración, etc.) (Solé, *et al.*, 2007).

GRÁFICO 2.7

Evolución de la tasa de paro en función del área geográfica de la que procede el trabajador

Datos del segundo trimestre de cada año



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa.

Una parte importante de las oportunidades de empleo para los trabajadores inmigrantes se halla en la economía sumergida (Círculo de Empresarios, 2010). Por su propia naturaleza, se desconoce la dimensión precisa de las ac-

tividades económicas que escapan a la acción reguladora e impositiva del Estado en España, aunque diversas estimaciones coinciden en cuantificarlas entre un 20 y un 23% del PIB (Alañón y Gómez, 2004). Este dato situaría a nuestro país, junto con Grecia e Italia, en la franja superior de los países de la OCDE en relación con la magnitud de su economía sumergida, cuando la media de los países miembros de esta organización estaría aproximadamente en el 14% en 2010 (Schneider, 2010). La actividad económica sumergida se concentra fundamentalmente en la agricultura, la construcción, algunos sectores de la industria manufacturera (textil, calzado y juguetes) y particularmente en el sector de los servicios (restauración, limpieza, servicio doméstico y tareas de cuidado) (Baldwin-Edwards y Arango, 1999).

La participación en estos sectores informales constituye la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para otros inmigrantes que, pese a disponer de permiso de trabajo, no logran encontrar un empleo en la economía regular. Además de la precariedad de sus condiciones laborales, los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la seguridad social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo, lo que incrementa su vulnerabilidad ante los riesgos del ciclo vital asociados al empleo. Conscientes de esta situación, las autoridades españolas han puesto en práctica distintos mecanismos destinados a regularizar la situación de los inmigrantes indocumentados en los últimos lustros. Los responsables políticos entienden que estos procesos de regularización permiten actuar frente a la pérdida de recaudación fiscal y la competencia desleal que suponen las empresas que no pagan las cotizaciones sociales y tienen por tanto costes laborales más bajos.⁽⁴⁾ La utilización del sistema de cupos anuales así como el sistema de regularización por arraigo son otros mecanismos aplicados por las autoridades para reducir el volumen de mano de obra inmigrante en la economía sumergida (Moreno Fuentes, 2005).

(4) Los dos últimos procesos (2000 y 2005) fueron particularmente importantes, ya que regularizaron a unos 630.000 y 690.000 inmigrantes indocumentados, respectivamente. El último de ellos transfería la responsabilidad de tramitar la regularización al empleador con objeto de generar contratos de trabajo legales y aumentar así las contribuciones a las arcas de la seguridad social. Un 32% de las solicitudes de regularización en 2005 se presentaron para el sector del servicio doméstico y el cuidado; un 21% para la construcción; un 15% para la agricultura, y un 10% para la restauración y el turismo.

Más allá del contexto actual de crisis económica y del elevado volumen de desempleo coyuntural entre los trabajadores extranjeros, la mano de obra inmigrante ha pasado a constituir un componente estructural del mercado de trabajo español (Oliver, 2006).

2.5. Conclusiones

Partiendo de una situación de escaso desarrollo y gran debilidad institucional, el sistema de protección social español inició un proceso de convergencia relativamente acelerada con los regímenes de bienestar del resto de los países europeos a partir de la década de 1980. La universalización de determinados derechos sociales básicos (educación y sanidad) y el desarrollo de programas destinados a responder a los riesgos derivados del ciclo vital (jubilación, discapacidad, etc.) significaron la consolidación de un régimen de bienestar similar al del resto de países de Europa del sur. Este equilibrio de responsabilidades y funciones en el ámbito del bienestar entre el Estado, el mercado y la sociedad civil no ha llegado a desarrollarse plenamente, y debe enfrentarse ya a un doble reto de singular importancia: el cuestionamiento de su viabilidad en una economía crecientemente globalizada, sustentada sobre premisas ideológicamente hostiles a la existencia de un Estado de bienestar que garantice derechos sociales; y, en segundo lugar, tiene que hacer frente a la acelerada transformación de las estructuras sociales y demográficas sobre las que se apoyaba dicho equilibrio (envejecimiento, cambio en las estructuras familiares, redefinición de roles de género, etc.).

En tal contexto, la llegada de población inmigrante a nuestro país, atraída por un patrón de crecimiento económico basado en gran medida en la disponibilidad de mano de obra flexible y poco cualificada, ha supuesto un reto y al mismo tiempo un balón de oxígeno para el sistema de protección social existente. Por una parte, la población de origen inmigrante cuestiona las premisas sobre las que se sustentan los criterios de elegibilidad y merecimiento del Estado de bienestar en nuestro país, mientras incrementa su demanda de prestaciones y servicios; por otra, la mano de obra inmigrante transforma las estructuras de provisión de cuidado en el marco de un complejo proceso de alteración de las pautas de asignación de responsabilidades en el seno de las familias.

La integración de estos trabajadores y sus familias constituye uno de los desafíos más importantes a los que tendrá que hacer frente la sociedad española en las próximas décadas. En dicho proceso, el Estado de bienestar tendrá un papel central, por lo que el estudio de las relaciones entre inmigración y sistema de protección social aparece como una cuestión de importancia decisiva. En los siguientes capítulos analizaremos con detalle dichas relaciones, con objeto de señalar los aspectos principales derivados de dicha interacción, así como la naturaleza precisa de los retos que habrá que abordar.

III. El acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales

La primera cuestión que pretendemos analizar en la relación entre el fenómeno migratorio y el Estado de bienestar es la forma en que las poblaciones inmigrantes acceden a las prestaciones y servicios de protección social. La amplitud e intensidad de la protección a la que tendrán acceso está definida tanto por su situación legal (vinculada a las políticas de inmigración) como por la naturaleza del régimen de bienestar (asociada al principio de merecimiento sobre el que se asientan los derechos sociales reconocidos por dicho régimen).

3.1. Ciudadanía y derechos sociales

El acceso de las poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social de los países receptores ha sido objeto de un intenso debate académico. Por una parte, algunos autores plantean que los Estados de bienestar nacionales constituyen, por su propia naturaleza, sistemas cerrados con fronteras claramente delimitadas, que distinguen entre quienes son miembros de la comunidad y, por lo tanto, beneficiarios de su protección, y quienes no lo son (Freeman, 1986: 52). Este vínculo entre el derecho de acceso a los sistemas de protección social y la «pertenencia» a una comunidad nacional resulta coherente con la teoría de la exclusión anteriormente apuntada. Apoyando esta hipótesis, los argumentos para la creación y expansión de los sistemas de protección social han sido generalmente enmarcados en una retórica de «solidaridad nacional» y/o de «derechos de ciudadanía» (Brubaker, 1992).

En oposición a la visión de los Estados de bienestar europeos como sistemas intrínsecamente excluyentes, encontramos los argumentos de aquellos autores que defienden la teoría de los derechos. Según éstos, los Estados se han mos-

trado considerablemente receptivos a la hora de incorporar a las poblaciones de origen extranjero sus sistemas de protección social, para lo cual han extendido la cobertura de dichos esquemas al conjunto de la población residente (si bien distintos Estados han seguido distintos ritmos). Dicha inclusión se explicaría fundamentalmente por la traslación de convenciones y acuerdos internacionales para la protección de los derechos individuales al acervo legislativo de los estados nacionales (Soysal, 1994; Jacobson, 1996); también por el papel desempeñado por los tribunales en la defensa de los derechos individuales (Joppke, 1999: 39), o bien por la actuación de las burocracias encargadas de poner en práctica dichos programas sociales (Guiraudon, 2000: 17).

La realidad parece situarse en una posición intermedia entre ambos extremos del debate. Aunque los argumentos universalistas resultan correctos en lo que respecta a la extensión de derechos civiles y sociales a buen número de extranjeros con permisos permanentes de trabajo y residencia, también es cierto que este grupo constituye tan solo una parte del total de extranjeros residentes. Así, mientras algunas categorías de no-nacionales han conseguido el pleno acceso a los sistemas de protección social prácticamente en igualdad de condiciones con los nacionales, otros grupos (inmigrantes indocumentados, refugiados tolerados, solicitantes de asilo, etc.) han sido parcialmente excluidos de dichos sistemas, implícita o explícitamente. Por otra parte, como muestra el trabajo de Morissens y Sainsbury (2005), existen grandes diferencias entre los derechos sociales de los ciudadanos y de los inmigrantes con residencia legal de un mismo Estado. Diferencias que, según las autoras puntualizan, adquieren mayor entidad en el caso de inmigrantes con un tono de piel más oscuro que la población autóctona.

También las variaciones entre los diferentes Estados a este respecto resultan considerables, reflejando distintos procesos de institucionalización y extensión de los derechos sociales y de regulación de la nacionalidad y la ciudadanía (Marshall, 1964). En este sentido Sainsbury (2006) demuestra que los no-ciudadanos disfrutan de más derechos en Estados de bienestar amplios, como Suecia o Alemania, que en los Estados de bienestar incompletos como EE.UU., lo que explican en base a la distinta naturaleza de sus regímenes de bienestar. En una línea similar Dorr y Faist (1997) señalan que, en lo tocante a la integración socioeconómica de los inmigrantes, la diferencia esencial entre países la aportan los marcos institucionales de sus regímenes de bienes-

tar. Según estos autores, los derechos de residencia influyen de modo similar en todos los países estudiados puesto que en todos ellos los inmigrantes son clasificados en categorías de entrada equivalente con derechos similares.

3.2. Merecimiento y derechos de acceso a los regímenes de bienestar

La tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990) anteriormente expuesta resulta útil como punto de partida para observar las premisas normativas sobre las que se asientan los criterios de merecimiento (quién es definido como legítimo mercedor de protección) y derecho de acceso (cuáles son los requisitos y procedimientos para acceder a las prestaciones y servicios) de los sistemas de protección social en las sociedades receptoras.

Los esquemas de protección social de los diferentes países europeos se han constituido a través de un proceso de consolidación histórica, condicionados por factores económicos, sociales y políticos específicos. Los regímenes de bienestar socialdemócratas, propios de los países escandinavos, fueron creados con una filosofía universalista basada en la extensión de los derechos sociales individuales y en el papel central del Estado en la redistribución de la riqueza. De acuerdo con estos principios, el Estado de bienestar actuaría como uno de los principales mecanismos de igualdad social. Estos regímenes, resultado de una alianza entre diferentes clases sociales, aparecieron en sociedades con un alto grado de homogeneidad étnica y un marcado sentimiento de pertenencia colectiva, con el objetivo de proteger a los miembros de la «comunidad nacional». La traslación práctica de dichos derechos sociales se basó en el criterio de «residencia» en el territorio del país, lo cual ha implicado hacer frente al fenómeno de la inmigración a través de una combinación de estricta vigilancia de las fronteras exteriores (para controlar el número de extranjeros residentes) y controles internos a la hora de acceder a los sistemas de protección social (con objeto de comprobar la «legalidad» de dicha residencia). Este modo de definir los derechos de acceso a las prestaciones sociales ha significado que la cuestión de la inmigración haya ocupado tradicionalmente un lugar destacado en la agenda política de dichos países. Además, este modelo conlleva implicaciones para la economía de estos países en términos de salarios, modelo productivo, relaciones laborales, y más específicamente en rela-

ción con el mercado de trabajo del sector del bienestar. Se trata de Estados con un alto volumen de empleo público ocupado básicamente por mujeres autóctonas y con poco margen para la informalidad.

Los regímenes de protección social de tipo conservador-corporativista, propios de los países de Europa central, surgieron a partir de las antiguas tradiciones gremiales y se estructuraron en torno al principio de mantenimiento de rentas. La participación en el mercado laboral y la afiliación a sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo garantizan el acceso a las prestaciones sociales básicas para el cotizante y sus familiares a fin de que puedan hacer frente a los riesgos del ciclo vital (enfermedad, dependencia, vejez). En este modelo la intensidad de la protección social está vinculada a la categoría socioprofesional del trabajador, y es independiente de la nacionalidad de este. Así, los inmigrantes legalmente residentes en el país de acogida adquieren el derecho a las prestaciones sociales en función de su participación en el mercado formal de trabajo y en igualdad de condiciones que la población autóctona. En este tipo de regímenes el acceso de las poblaciones de origen inmigrante a las prestaciones sociales resulta relativamente poco problemático en el aspecto político, ya que los derechos de acceso a dichos programas dependen de la participación en el mercado de trabajo, lo cual en principio deja escaso margen para la aparición de sentimientos de «agravio» o «competencia ilegítima» por los recursos del Estado de bienestar. El establecimiento de esquemas de aseguramiento público para expandir la protección social a colectivos excluidos de los sistemas de aseguramiento social (a través de programas de ingresos mínimos, pensiones no contributivas, etc.) amplía sin embargo el margen para la introducción del tema en la agenda política. Con la introducción de estos esquemas, la cuestión del acceso de los extranjeros a programas de protección social se hace problemática y se politiza en la medida en que se percibe que dichos programas están basados en una lógica de «solidaridad nacional».

El régimen de bienestar liberal, tan solo representado en Europa occidental por el Reino Unido, se fundamenta en la atribución a los individuos de la responsabilidad sobre su propio bienestar. Este régimen asigna un papel central al mercado en la cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital (percepción de rentas tras la jubilación, etc.) y un papel residual al Estado. Se entiende que el mercado es el más eficiente asignador de recursos y se espera que el Estado

intervenga tan solo para resolver los problemas más graves producidos por los «fallos de mercado». En este modelo, buena parte de los programas de protección social son aplicados a partir del principio de «comprobación de rentas», lo cual, además de atender únicamente a las necesidades más básicas de las poblaciones desfavorecidas, atribuye a dichos programas una fuerte carga de estigma social que hace de ellos un potencial objeto de movilización política. En este contexto se espera que las poblaciones de origen inmigrante, al igual que los autóctonos, recurran al mercado para protegerse ante el riesgo y para obtener los servicios que precisen. Los programas de protección social dirigidos a personas en situación de exclusión están basados en una tradición de beneficencia organizada a nivel local. Dichos programas hacen referencia de manera más o menos explícita a la solidaridad de la «comunidad», lo cual hace particularmente vulnerables a las poblaciones cuya pertenencia a dicha comunidad puede ser cuestionada por la población autóctona. Así, la carga de estigma asociada a dichos programas, junto con el acceso de los extranjeros a los mismos (a menudo calificado de «abuso»), convierte la relación entre la inmigración y el Estado de bienestar en una cuestión particularmente presente en la agenda política.

El cuarto modelo de régimen bienestar es el de tipo mediterráneo, predominante en los países del sur de Europa, entre ellos España. Sus principales características son la combinación de regímenes de aseguramiento social (pensiones, desempleo) con programas de vocación universalista (educación, sanidad y, en menor medida, servicios personales), y la tradicional dependencia de la familia como principal proveedor de atención y cuidado para sus integrantes (Ferrera, 1996; Moreno, 2006). El acceso de los inmigrantes a la protección social en este régimen se produce por dos vías principales. Por una parte, mediante el aseguramiento social vinculado a la participación en el mercado de trabajo y la afiliación a la seguridad social; por esta vía, los extranjeros con permiso de trabajo acceden a dichos sistemas en igualdad de condiciones que los trabajadores autóctonos, como en el régimen conservador-corporativista. Por otra parte, los inmigrantes acceden a la protección social a través de su residencia en el territorio, de modo que los extranjeros residentes pueden acceder a los programas de protección social de carácter universal. Para algunos programas –en España, sería el caso de la sanidad, la educación o determinados programas de servicios sociales o de ayuda a la vivienda– la residencia da derecho a estas prestaciones con independencia de la situación legal de la

persona. De esa naturaleza dual de los criterios de definición de los derechos de acceso se deriva también el margen para politizar la cuestión del acceso de los inmigrantes a dichos sistemas de protección. Así, el acceso a las prestaciones de los sistemas de aseguramiento –en los que, como veremos, los extranjeros son contribuyentes netos– deja poco margen para la utilización política de actitudes de «competencia» o «desplazamiento» respecto a la población autóctona. En cambio, los programas de carácter universal con derechos de acceso basados en la residencia, como la sanidad o los servicios sociales, presentan un mayor riesgo de movilización de sentimientos de rechazo hacia las poblaciones de origen inmigrante, ya que en determinadas ocasiones y ámbitos territoriales puede producirse una situación de «competencia» por recursos escasos o una percepción social de que se produce dicha competencia.

3.3. Acceso de las poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social

Como hemos visto, la participación en el mercado de trabajo formal determina en buena medida los derechos sociales de los inmigrantes en España, a través de su afiliación a la seguridad social. Paralelamente, la conceptualización de determinados ámbitos de bienestar como derechos de la persona garantiza el acceso formal de todos los residentes en territorio español, independientemente de su estatus jurídico, a una serie de programas de protección social, como la sanidad o la educación. En esta sección analizaremos detalladamente los mecanismos oficiales mediante los cuales se materializan dichos derechos sociales, y señalaremos los problemas que aparecen a nivel práctico para alcanzar la igualdad entre inmigrantes y población autóctona.

3.3.1. Seguridad social

El sistema de seguridad social constituye el núcleo originario principal del Estado de bienestar español. Financiado básicamente mediante las cotizaciones de trabajadores y empresarios, está compuesto por una serie de esquemas de aseguramiento ante determinados riesgos sociales vinculados con carácter general al ámbito laboral (desempleo, accidentes laborales, invalidez, jubilación). La lógica contributiva en la que se basan dichos progra-

mas de aseguramiento social implica que el criterio básico de definición del derecho de acceso a la gran mayoría de los programas gestionados por el INSS o alguno de los organismos autónomos vinculados a él (Servicio Público de Empleo –SPE–, etc.) sea la afiliación a la seguridad social durante un período de tiempo determinado: para recibir una pensión de jubilación o la prestación por desempleo, el trabajador debe haber cotizado durante los plazos estipulados para cada uno de dichos esquemas de aseguramiento, y la pensión o subsidio que recibirá será proporcional a la duración y cuantía de su cotización. Los esquemas de aseguramiento del INSS funcionan de acuerdo con la modalidad de reparto, y no de capitalización. Es decir, cada trabajador contribuye a una caja común, de la que se extraen los recursos necesarios para hacer frente al pago de las prestaciones y subsidios que se deben abonar en ese momento.⁽⁵⁾

La principal excepción a la condición de cotización previa para acceder a las prestaciones de la seguridad social la constituyen los programas no contributivos de jubilación y de invalidez. Estos esquemas, de cuantía relativamente escasa y condicionados a la comprobación de la no percepción de otras rentas, cubren tanto a españoles como a extranjeros residentes legales que no hayan cotizado durante los períodos legalmente estipulados y que cumplan todas las condiciones para solicitar dichas prestaciones (edad y grado de invalidez reconocida).

La nacionalidad no tiene un papel importante en la fijación de los criterios de definición del derecho de acceso a las prestaciones del INSS, ya que tanto autóctonos como extranjeros con permiso de trabajo y un empleo en la economía formal acceden a dichos sistemas en igualdad de condiciones. Esta es una de las razones por las que el acceso de los trabajadores de origen inmigrante a las prestaciones de la seguridad social raramente constituye objeto de debate público o político, puesto que tan solo reciben una prestación por la que han contribuido previamente.

(5) La modalidad de capitalización se da en sistemas en que cada trabajador posee una cuenta personal en la que se acumulan las contribuciones abonadas a su nombre, y de la que se extraerán los fondos para atender a las prestaciones a que tenga derecho en el futuro (como ocurre parcialmente en el caso sueco desde finales de la década de los noventa del pasado siglo, o en buen número de países de Europa del Este desde las reformas provocadas por el hundimiento del bloque socialista).

Durante los últimos años, el porcentaje de extranjeros entre los afiliados al INSS ha permanecido prácticamente estable, entre el 10 y el 11% en el caso de los varones, y en torno al 10% en el de las mujeres.

TABLA 3.1

Evolución de los afiliados a la seguridad social según nacionalidad

En porcentajes

NACIONALIDAD	2001	2003	2005	2007	2009
España	96,1	94,4	90,3	89,7	89,5
Resto de la UE (sin Rumanía)	1,0	1,2	1,7	2,3	2,2
Resto de Europa (sin Rumanía)	0,2	0,4	0,6	0,3	0,4
Rumanía	0,1	0,3	0,9	1,2	1,6
Latinoamérica (sin Ecuador)	0,7	1,1	2,4	2,5	2,7
Ecuador	0,4	0,8	1,5	1,3	1,1
África (sin Marruecos)	0,3	0,4	0,6	0,5	0,5
Marruecos	0,8	1,0	1,4	1,3	1,3
Asia y Oceanía	0,3	0,4	0,6	0,7	0,8
Total extranjeros	3,9	5,6	9,7	10,3	10,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Observamos en la tabla 3.1 que la crisis se ha hecho más visible entre el colectivo de trabajadores africanos y marroquíes, que en los últimos tres años han reducido su peso entre los afiliados al sistema de aseguramiento social. También entre los trabajadores ecuatorianos –particularmente presentes en sectores muy afectados por la crisis, como la construcción– ha disminuido en buena medida el número de afiliados. La suma del conjunto de afiliados latinoamericanos, en cambio, apenas refleja variación. El resto de colectivos mantiene también relativamente estable su porcentaje en las cifras de afiliación, más allá de las variaciones producidas por efectos estadísticos derivados de la incorporación de polacos, rumanos y búlgaros a la categoría de comunitarios.

TABLA 3.2

Evolución comparada de afiliación a la seguridad social según género y nacionalidad

En porcentajes

	2006		2007		2008	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
España	89,2	90,4	89,1	90,4	89,4	90,1
Resto de la UE (sin Rumanía)	2,2	1,8	2,5	2,0	2,4	2,0
Resto de Europa (sin Rumanía)	0,6	0,7	0,3	0,4	0,3	0,4
Rumanía	1,0	0,9	1,3	1,0	1,4	1,1
Latinoamérica (sin Ecuador)	2,1	3,0	2,1	3,1	2,2	3,3
Ecuador	1,3	1,8	1,1	1,6	1,0	1,5
África (sin Marruecos)	0,9	0,2	0,8	0,2	0,7	0,2
Marruecos	2,0	0,6	1,9	0,6	1,8	0,7
Asia y Oceanía	0,8	0,5	0,8	0,5	0,9	0,6
Total extranjeros	10,8	9,6	10,9	9,6	10,6	9,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En el caso de las mujeres inmigrantes, los datos de afiliación reflejados en la tabla 3.2 muestran una tendencia ligeramente contraria a la que inicialmente podría esperarse, ya que no solo no disminuye, sino que aumenta su participación entre las afiliadas. La lógica de esta dinámica está sin duda ligada al hecho de que aquellas mujeres inmigrantes que trabajan en la economía formal ocupan empleos en sectores menos expuestos a la crisis. En este caso, las mujeres africanas y marroquíes resisten mejor en sus empleos que los varones de su mismo origen.

El empleo resulta clave para los colectivos inmigrantes porque de su permanencia en el mercado de trabajo depende en muchos casos la renovación de los permisos de trabajo y de residencia. En este sentido, podemos señalar la irregularidad «sobrevvenida», consecuencia del propio marco normativo que regula la obtención y renovación de los permisos de trabajo, como uno de los riesgos que amenazan el acceso de los inmigrantes al sistema de aseguramiento social. Mantenerse empleado en la economía formal y cotizando por tanto a la seguridad social constituye una condición central para tener acceso a las prestaciones gestionadas por el INSS. La persistencia del colectivo

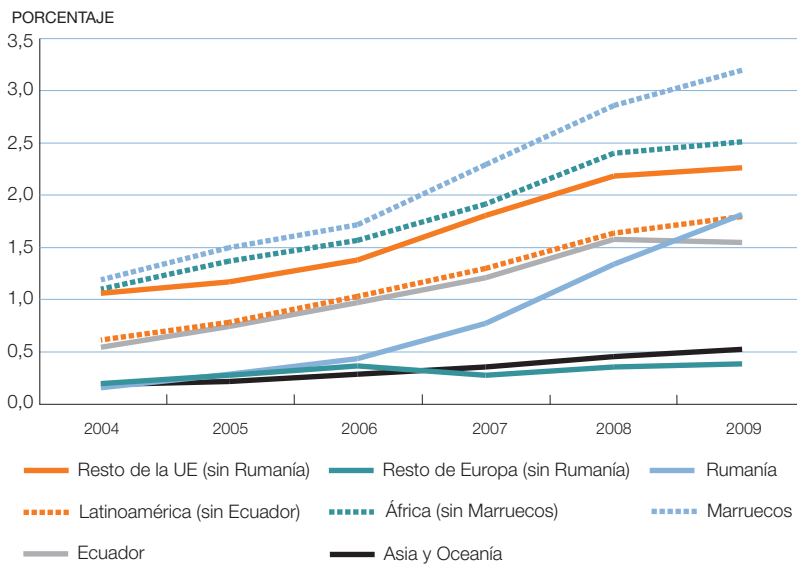
de inmigrantes indocumentados, así como el papel estructural que la economía sumergida desempeña en el sistema productivo español, determinan, pues, importantes obstáculos al acceso de los inmigrantes a dicho sistema de aseguramiento y a su contribución a las arcas públicas.

La evolución de las cifras de solicitantes de empleo y de perceptores de prestaciones por desempleo entre los inmigrantes refleja el impacto que la crisis ha tenido en la participación de estos colectivos en el mercado de trabajo. Así, de los algo más de 4,5 millones de demandantes de empleo registrados en el Servicio Público de Empleo Estatal a principios de 2010, los extranjeros eran más de 750.000.

GRÁFICO 3.1

Evolución de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo

Porcentaje sobre el total



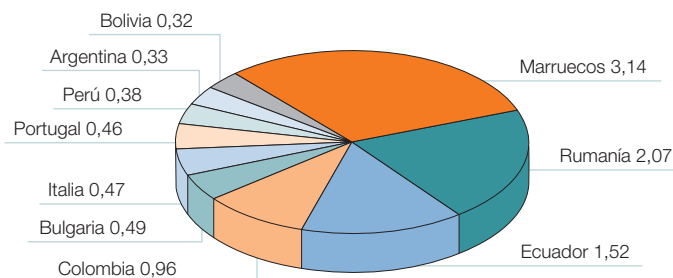
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Como muestra el gráfico 3.1, los colectivos extranjeros han aumentado considerablemente su presencia entre los perceptores de subsidios por desempleo en los últimos años. Latinoamericanos y marroquíes se encuentran entre los más afectados por esta situación. En los últimos cinco años, esos grupos han triplicado su presencia entre los desempleados que reciben prestaciones por desempleo.

GRÁFICO 3.2

Porcentaje de parados extranjeros de las diez nacionalidades principales

Datos de diciembre de 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Por nacionalidades, los inmigrantes desempleados reproducen el orden de los colectivos más numerosos de inmigrantes residentes en España: en primer lugar los marroquíes, seguidos de rumanos y ecuatorianos.

La cuantía y duración de las prestaciones por desempleo recibidas por los inmigrantes están directamente vinculadas a la duración e importancia de sus contribuciones previas. Ello plantea una serie de implicaciones importantes en lo social y político. En primer lugar, porque los perceptores de dichos subsidios están recibiendo una prestación por la que contribuyeron al sistema de aseguramiento social, y lo hacen en proporción a sus cotizaciones previas, lo que deja un escaso margen para la politización del acceso de los inmigrantes a las prestaciones de la seguridad social. En segundo lugar, porque la duración de dichas prestaciones es limitada. Una vez agotados los derechos acumulados, esos desempleados dejan de percibir los subsidios. Algunos programas de ayuda a desempleados sin derecho a seguir recibiendo el subsidio de paro están también abiertos a extranjeros en situa-

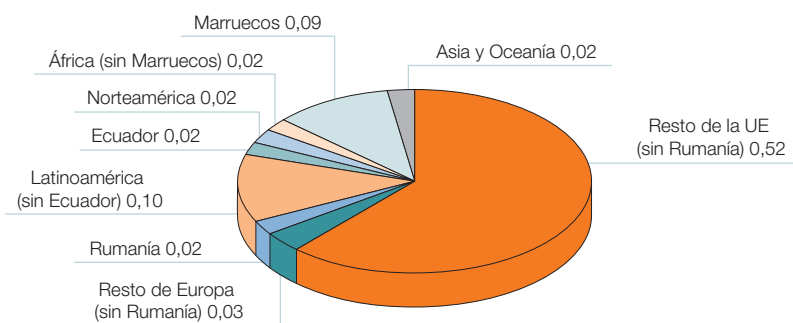
ción regular,⁽⁶⁾ aunque por su carácter asistencial constituyen tan solo una pequeña ayuda transitoria en situaciones de dificultad.

En la actualidad la mano de obra inmigrante se ha convertido en un factor equilibrador del presupuesto de la seguridad social, puesto que esa masa actúa como contribuyente del sistema y le solicita escasas prestaciones. Esto es particularmente cierto en relación con los programas de pensiones de jubilación, que, como vimos en el capítulo anterior, constituyen el grueso del gasto del sistema de protección social.

GRÁFICO 3.3

Porcentaje de beneficiarios de pensiones extranjeros por nacionalidad

Datos de marzo de 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En la actualidad, menos del 1% de los beneficiarios de pensiones en España son extranjeros (gráfico 3.3). De este 1%, más de la mitad son ciudadanos comunitarios: Francia, con 16.400, y Alemania, con 9.400 pensionistas, ocupan las primeras posiciones en la lista de perceptores de prestaciones por jubilación en España. El tercer país por jubilados es Marruecos (aproximadamente ocho mil) y el siguiente entre los inmigrantes económicos (Argentina, con unos dos mil doscientos pensionistas) no aparece hasta la novena posición. En este contexto resul-

(6) Es el caso del Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción, vigente desde agosto de 2010 hasta febrero de 2011 (que proporcionaba 426 € mensuales durante un periodo de seis meses, prorrogable otros seis, a aquellas personas que hubiesen agotado sus prestaciones contributivas por desempleo), o el programa que le sustituye vinculando la percepción del subsidio a la participación en procesos de formación.

ta más que evidente que los inmigrantes, cuya gran mayoría está en plena etapa productiva, constituyen una aportación neta a las arcas del INSS, y que esto continuará siendo así al menos durante las dos próximas décadas (suponiendo que la masa de inmigrantes se mantenga constante sin nuevas llegadas). Evidentemente, este clarísimo balance positivo habrá de perder nitidez en el futuro, a medida que las primeras cohortes de trabajadores inmigrantes asentados en España a mediados de la década de 1980 comiencen a jubilarse. En el capítulo 6 volveremos sobre esta cuestión al analizar el impacto de la inmigración sobre la sostenibilidad financiera del Estado de bienestar español.

3.3.2. Sanidad

El sistema sanitario público español constituye un claro exponente de las particularidades del régimen mediterráneo de bienestar. Compuesto tradicionalmente por una multiplicidad de esquemas de aseguramiento, experimentó un lento proceso de amalgamación hacia un sistema relativamente unificado en el seno de la seguridad social desde principios de la década de 1950, y se transformó en Sistema Nacional de Salud (SNS) a partir de la segunda mitad de los años ochenta (Guinea y Moreno Fuentes, 2009). Esta evolución permitió extender la cobertura del sistema sanitario público a la práctica totalidad de la población de nacionalidad española a principios de la década de 1990.⁽⁷⁾ La relativa indefinición legislativa respecto a los derechos de los extranjeros, junto con una interpretación restrictiva de la Ley General de Sanidad (LGS), implicó que la universalización de la cobertura sanitaria aplicada en 1989 afectase únicamente a los españoles.⁽⁸⁾ El acceso libre y gratuito al sistema sanitario público para los extranjeros quedaba condicionado a la cotización al sistema de seguridad social. Los ciudadanos de la UE podían acceder al SNS mediante el reconocimiento mutuo de cobertura sanitaria en el seno de la Unión, y la atención sanitaria de los solicitantes de refugio o asilo era proporcionada por la Cruz Roja, en concierto con el Estado. Los inmigrantes indocumentados constituían el colectivo extranjero más precarizado, con acceso exclusivo a los servicios de urgencias y

(7) La cobertura del sistema de aseguramiento sanitario era del 85,5% en 1982. Tras la aplicación de la LGS, dicha cobertura se expandió hasta incluir a un 97,1% de la población en 1987. En 2006, el 98,3% de la población española estaba cubierta por el sistema sanitario público. Del 1,7% restante, las de nacionalidad española serían fundamentalmente personas que, al poseer recursos económicos propios, no podrían beneficiarse de los esquemas de cobertura no contributiva.

(8) La normativa que definía el modo en que las personas sin recursos económicos podían acceder a las prestaciones del SNS incluía la condición de nacionalidad española para beneficiarse de esta medida.

al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas. Diversos circuitos paralelos integrados por ONG, servicios sanitarios de beneficencia (dependientes de las comunidades autónomas y los ayuntamientos) y profesionales de los distintos niveles de atención del SNS (a título individual y voluntario) se encargaban de la atención a dichos colectivos. Esta cobertura, parcial y segmentada, adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios y dejaba lagunas importantes en la atención a estos colectivos, haciendo depender en última instancia su acceso a la atención sanitaria de la buena voluntad de los profesionales sanitarios.

Los primeros inmigrantes indocumentados que consiguieron formalmente el acceso a las prestaciones del SNS en igualdad de condiciones que los nacionales fueron las mujeres embarazadas y los menores, tras la aprobación de la Ley de Protección del Menor, de 1996, y del Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería 7/1985. La aplicación práctica de dicha legislación quedó frenada, sin embargo, por la complejidad de los equilibrios entre las administraciones encargadas de llevarla a la práctica, particularmente la multiplicidad de niveles de gobierno sanitario (estatal, autonómico e incluso municipal) implicados.

La cobertura sanitaria de los inmigrantes indocumentados irrumpió en la agenda política a principios de 1999 como consecuencia de la insuficiente aplicación de la legislación. Pese a la relativa debilidad de los actores sociales que propugnaban la incorporación de dichos colectivos al SNS (organizaciones del tercer sector sociosanitario y de defensa de los intereses de los inmigrantes), esta movilización encontró una ventana de oportunidad política favorable en el debate de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, generalmente conocida como Ley 4/2000. La nueva ley supuso una expansión de la cobertura sanitaria a toda persona que pudiese demostrar su residencia en España y careciese de recursos para sufragar los gastos de su atención sanitaria. El mecanismo elegido para articular la cobertura sanitaria con el criterio de residencia fue el registro en el padrón municipal.⁽⁹⁾ Esta fórmula resolvía la cuestión del uso del

(9) Inicialmente se planteó que la mera presencia en territorio español fuese condición suficiente para acceder a las prestaciones sanitarias del SNS, sin embargo la problemática específica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla requería la introducción de algún sistema de filtro que impidiese la saturación total de los servicios sanitarios de dichas ciudades.

sistema sanitario por parte de los extranjeros visitantes de corta duración (turistas, etc.).

Pese a su simplicidad, el procedimiento de empadronamiento constituye un ámbito en el que la discrecionalidad burocrática o la politización del fenómeno migratorio pueden interferir en el acceso efectivo a las prestaciones. El acceso efectivo a la tarjeta sanitaria depende de los requisitos planteados por los funcionarios de las distintas administraciones implicadas en dicho proceso (INSS, servicios regionales de salud, Agencia Tributaria y ayuntamientos). De este modo, en los últimos años han salido a la luz casos de municipios que han bloqueado el acceso de los inmigrantes indocumentados al padrón municipal, contraviniendo la Ley de Bases de Régimen Local, en la que se establecen los requisitos para el empadronamiento.

El análisis de los datos generados a partir de la encuesta FOESSA 2007 nos proporciona una imagen precisa acerca del acceso de los sectores más desfavorecidos de la población al SNS. Mientras que el 3% de la población «no pobre» (situada por encima del umbral del 60% de la mediana en la distribución de renta) declaraba no tener acceso al SNS, dicho porcentaje se elevaba al 5,2% de la población «pobre».

Una categorización más compleja de la exclusión social nos ofrece una visión más detallada de las limitaciones del acceso al SNS. La clasificación de hogares elaborada sobre la base de 39 indicadores de exclusión económica y social a partir de esta encuesta permite agruparlos en cuatro grandes categorías en función del número de factores de exclusión social por los que se ven afectados: «Integrados» (hogares no afectados por ninguna de las dimensiones de exclusión utilizadas); «Precariamente integrados» (afectados por una de las nueve dimensiones de exclusión manejadas); «Vulnerables» (afectados por dos o tres dimensiones de exclusión), y «Excluidos» (hogares afectados por cuatro o más dimensiones de exclusión) (Guinea y Moreno Fuentes, 2009). Según esta clasificación comprobamos que el 8% de los individuos entrevistados pertenecientes a hogares «excluidos» afirmaba no tener ningún tipo de cobertura sanitaria.⁽¹⁰⁾

(10) Este argumento resulta en cierta medida tautológico, ya que la ausencia de cobertura sanitaria para alguno de los miembros del hogar es una de las variables utilizadas para la construcción de los índices de exclusión; pero la concentración de personas en esta situación en la categoría agregada de exclusión social apunta a que dicho dato refleja una determinada realidad social que resulta relevante señalar.

TABLA 3.3

Cobertura sanitaria en función del grado de exclusión social del hogar

TIPOS DE HOGAR	TIPO DE COBERTURA SANITARIA			
	ASISTENCIA PÚBLICA	AU	SEGURO PRIVADO Y MUTUAS	NINGUNA
Integrados	3.727	71	387	0
	97%	2%	10%	0%
Precarios	2.013	33	157	0
	95%	2%	7%	0%
Vulnerables	1.405	55	201	0
	96%	4%	14%	0%
Excluidos	282	21	4	28
	85%	7%	1%	8%

Nota: Los porcentajes no suman 100 porque se trata de respuestas múltiples.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FOESSA 2007.

Debido a que la categoría de «excluidos» comprende sólo el 4,3% del total de individuos de la muestra y a que el porcentaje de quienes declaran en ella no poseer ninguna cobertura sanitaria es inferior al 10%, el número de casos incluidos en esta categoría es finalmente de tan solo 28 individuos, por lo que no es posible extraer conclusiones estadísticamente significativas. El hecho de que todos ellos sean extranjeros, sin embargo, proporciona una pista interesante respecto a las dificultades de acceso de la población inmigrante indocumentada al SNS.

TABLA 3.4

Tipo de cobertura sanitaria por categorías de hogares y nacionalidad

	INTEGRADOS		PRECARIAMENTE INTEGRADOS		VULNERABLES		EXCLUIDOS	
	ESPAÑOLA	OTRA	ESPAÑOLA	OTRA	ESPAÑOLA	OTRA	ESPAÑOLA	OTRA
Seguridad social	3.718	105	1.845	265	1.309	111	258	34
Solo AU	68	3	26	6	9	46	5	13
Sin cobertura	0	0	0	0	0	1	0	28
Riesgo de tener solo AU	0,02	0,03	0,01	0,02	0,01	0,29	0,02	0,17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FOESSA 2007.

Un número considerable de extranjeros residentes en España dicen acceder a las prestaciones del SNS mediante el programa de asistencia universal (AU). Aunque solo 176 individuos de la muestra cuentan con la AU como única forma de cobertura sanitaria, la comparación del riesgo relativo⁽¹¹⁾ de depender de este mecanismo de acceso (condicionada a la ausencia de recursos económicos) entre los extranjeros y la población autóctona apunta a una diferencia sustancial entre ambos grupos.

TABLA 3.5

Riesgo relativo de tener solo AU por tipo de hogar y nacionalidad

	INTEGRADOS	PRECARIAMENTE INTEGRADOS	VULNERABLES	EXCLUIDOS
Extranjeros vs. españoles	1,5	1,6	42,4	9,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FOESSA 2007.

Para los extranjeros que viven en hogares «integrados» el riesgo relativo de contar con la AU como única cobertura sanitaria es 1,5 veces mayor que para los autóctonos. Dicha ratio se eleva a 9,1 veces en el caso de extranjeros que viven en hogares «excluidos», y es 42,4 veces mayor en el de extranjeros que viven en hogares «vulnerables».⁽¹²⁾

3.3.3. Servicios sociales y última red de protección social

El ámbito de los servicios sociales constituye el eslabón más débil del sistema de protección social en España. Definido de manera imprecisa y caracterizado tanto por su complicada articulación institucional como por una insuficiente dotación económica, este ámbito de política social se encuentra precariamente desarrollado, como ocurre generalmente en los países de modelo mediterráneo de bienestar. En España los servicios sociales se establecieron durante el franquismo a partir de los esquemas de la beneficencia previamente existentes y, siguiendo su misma lógica, pretenden proporcionar un nivel mínimo de

(11) El concepto de riesgo relativo, o cociente entre dos riesgos, indica cuánto más probable es que ocurra un determinado suceso (para este caso, depender únicamente de la AU) en las subpoblaciones definidas (en este caso los individuos se clasifican por el tipo de hogar en el que habitan y su nacionalidad).

(12) Conviene recordar que, dado lo reducido de la muestra, esta encuesta solo nos permite constatar tendencias, antes que estimar con absoluta precisión las diferencias que existen en la población.

atención a las poblaciones excluidas o insuficientemente protegidas por el sistema de seguridad social.

Tras la transición a la democracia, las leyes de servicios sociales aprobadas por las comunidades autónomas reflejaban una voluntad de introducir una orientación más universalista en este tipo de programas con objeto de proporcionar atención a todos los ciudadanos, sin distinción de situación laboral o nivel de ingresos. La creación del Ministerio de Asuntos Sociales a finales de los años ochenta significó también un intento de mejorar la cooperación entre administraciones mediante los planes generales de coordinación (relativos a tercera edad, drogas, igualdad de oportunidades o juventud). Entre dichos planes destacaba el Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, dirigido a incrementar la cooperación entre administraciones en el diseño, desarrollo y financiación de los servicios sociales (Arriba y Pérez, 2008). A pesar de ello, la voluntad de superar el carácter discrecional de la beneficencia nunca llegó a concretarse a nivel práctico en un sistema de prestaciones de carácter universal, financiado con impuestos y que garantizase los derechos individuales de ciudadanía (Aguilar, 2009). Las funciones de los servicios sociales han quedado, pues, reducidas a la atención de los sectores más desfavorecidos de la población, dejando que el resto recurra a los mercados (formales o informales) para proveerse de los servicios que precisen. En este sistema de servicios sociales relativamente nuevo, la discrecionalidad moralista de la antigua beneficencia ha sido sustituida por una discrecionalidad burocrática profesionalizada.

Bajo el paraguas de los servicios sociales se incluyen los principales mecanismos asistenciales destinados a facilitar la integración social y la autonomía de los colectivos más vulnerables que no pueden acceder a los sistemas de protección social contributivos y carecen de recursos económicos propios. Operativamente, los servicios sociales de las comunidades autónomas están divididos en servicios de atención primaria y especializados. Los sistemas de atención primaria son servicios de carácter generalista, gestionados normalmente por los municipios y orientados a un amplio espectro de actuaciones, desde la valoración de los casos hasta la provisión de servicios, como la atención domiciliaria. Los servicios especializados, en general de competencia autonómica, se dirigen a grupos de población específicos o bien a responder a problemas concretos.

Entre las responsabilidades atribuidas a los servicios sociales se encuentra también la gestión de las prestaciones de última red: pensiones no contributivas (PNC) y rentas mínimas de inserción (RMI), que se aplican bajo una estricta lógica asistencial basada en la comprobación de rentas. La Ley de Prestaciones no Contributivas de la Seguridad Social (Ley 26/1990) reguló el desarrollo de un sistema de transferencia de rentas para mayores de 65 años y discapacitados (con más de un 65% de minusvalía) en situación de vulnerabilidad económica. Al mismo tiempo, los gobiernos autonómicos pusieron gradualmente en marcha programas de RMI destinados a facilitar la inserción social de familias en riesgo de exclusión social no cubiertas por otros esquemas de protección (Arriba y Pérez, 2008).

Finalmente, el último elemento de política social al que haremos referencia en esta sección es el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), puesto en marcha a partir de la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia (Ley 39/2006). Este desarrollo normativo, que ha llegado a ser denominado «cuarto pilar del Estado de bienestar español», constituye el mayor avance en la expansión de la protección social alcanzado en nuestro país en los últimos lustros (Marbán, 2006). En él se reconoce el derecho subjetivo a la atención y el cuidado ante situaciones de dependencia funcional (definida como la falta de autonomía física, psíquica o intelectual que implica la necesidad de ayuda para los actos corrientes de la vida diaria). Desde la aprobación de dicha ley, este sistema ha sido gradualmente desplegado a partir de una filosofía de competencias y responsabilidades compartidas entre las diferentes administraciones públicas. Al mismo tiempo, la ley atribuye un importante papel a las familias tanto en la provisión de cuidado como en su financiación cuando éste es proporcionado externamente.

A la hora de acceder a las prestaciones y servicios del sistema de servicios sociales, las poblaciones autóctona y extranjera se enfrentan a la misma indefinición organizativa (Guillén *et al.*, 2002). Sin embargo, la población de origen inmigrante se encuentra ante limitaciones específicas adicionales. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 4/2000, los extranjeros residentes legalmente en España tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales, sean de carácter básico o específico, en las mismas condiciones que los españoles. Los extranjeros en situación administrativa precaria, por su parte, tienen dere-

cho a los servicios y prestaciones sociales básicos a partir del mecanismo del empadronamiento. Esta distinción no se fundamenta en una legislación clara acerca del contenido de los servicios básicos y específicos. De este modo, mientras que los extranjeros en situación regular tienen (en principio) acceso a las mismas prestaciones que los nacionales, cada comunidad autónoma ha resuelto de manera diferente la cuestión del acceso de los inmigrantes indocumentados a los servicios y prestaciones de su red de servicios sociales: mientras en algunas de ellas se flexibilizan los requisitos para facilitar tal acceso, en otras se establecen mecanismos paralelos especializados para atender a dichos colectivos, generalmente en colaboración con organizaciones del tercer sector social (Rodríguez Cabrero, 2003).

El acceso de la población de origen inmigrante a los servicios sociales ha estado rodeado del temor a un recurso masivo a los mismos, debido a la vulnerabilidad de dichos grupos, su precaria situación laboral, los bajos salarios que perciben, la cobertura imperfecta de otros sistemas de protección social y la escasez de redes de solidaridad familiar y social. Además, la generación de potenciales «turismos asistenciales» o la creación de desincentivos a la participación laboral han generado preocupación ante una posible «sobrepotección». El argumento de fondo es que los inmigrantes pueden acostumbrarse a depender de los subsidios sociales y que ello puede desmotivarlos para buscar trabajo.

Los principales datos disponibles acerca de la utilización de los servicios sociales en España (aunque incompletos y poco detallados)⁽¹³⁾ son proporcionados por las comunidades autónomas y volcados por el Ministerio de Sanidad y Políticas Sociales en la base de datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS). La última información disponible recopila los datos de 13 comunidades autónomas, así como de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; son datos del año 2008 (MSPS, 2009).⁽¹⁴⁾ En la tabla 3.6 es posible comprobar que ese año los extranjeros representaron aproximadamente el 13,7% de los usuarios registrados en el SIUSS, porcentaje que se encontraba muy próximo al 11,55% que los extranjeros representaban en la población de esos territorios.

(13) El hecho de que la cumplimentación de estos datos no sea obligatoria hace que el número de expedientes incompletos sea muy numeroso, lo que resta significación a los datos que se analizan (Informe del SIUSS 2008). Conviene tomar con precaución la clasificación de los usuarios en la categoría «inmigrante», ya que pueden haberse producido importantes sesgos.

(14) No incluye Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña ni País Vasco.

TABLA 3.6

Número y porcentaje de usuarios de los servicios sociales según nacionalidad 2008*

NACIONALIDAD	USUARIOS	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL
Total	1.279.189	100,00
España	1.104.104	86,31
Magreb	42.098	3,29
U.E.	35.302	2,76
Resto de Europa	5.327	0,42
Oriente	1.799	0,14
América Central y del Sur	70.585	5,52
África subsahariana	6.962	0,54
Resto de países	8.009	0,63
Apátrida	5.003	0,39
Total de extranjeros**	175.085	13,69

* Estos datos reflejan tan solo la información de las 13 autonomías que aportaron sus datos al SIUSS.

** El número y porcentaje total de extranjeros incluye a todos los usuarios de nacionalidad diferente a la española.

Fuente: Informe del SIUSS 2008 (Ministerio de Sanidad y Políticas Sociales, 2009).

Sin embargo, si en lugar de fijarnos en la proporción de extranjeros entre los usuarios de los servicios sociales lo hacemos en el total de intervenciones, dicho colectivo pasa a estar claramente infraatendido, al representar tan solo el 6,85% de las actuaciones de los servicios sociales. Del total de 2.385.683 intervenciones atendidas por los servicios sociales de esas comunidades y ciudades autónomas, 163.308 fueron contabilizadas como atención a inmigrantes (lo que supone un 6,85% de dichas intervenciones).

Pese a que la información disponible acerca de las RMI es relativamente incompleta, los datos tampoco parecen confirmar los temores a una masiva presencia de extranjeros entre los beneficiarios de este tipo de programas. Según los datos recogidos y publicados por el Ministerio de Sanidad y Política Social, a finales de 2008 los inmigrantes eran el 11,2% de los beneficiarios de RMI en España, porcentaje que se encontraba ligeramente por debajo del peso relativo de la población extranjera en el conjunto de la población española, que era aproximadamente del 12,2% (MSPS, 2010).⁽¹⁵⁾ Si además tomamos en consideración que los

(15) No se dispone de la información relativa a Andalucía, Extremadura, País Vasco y La Rioja.

inmigrantes se encuentran con frecuencia entre los grupos más desfavorecidos de la población española, y por tanto representan una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social, podemos afirmar que el rango de cobertura de las RMI para la población inmigrante es considerablemente inferior al que le correspondería proporcionalmente y que deja, pues, a un número importante de inmigrantes sin la protección de dicho programa.

TABLA 3.7

Inmigrantes titulares de rentas mínimas de inserción 2009

COMUNIDAD AUTÓNOMA	INMIGRANTES TITULARES DE PRESTACIÓN	TOTAL DE TITULARES DE PRESTACIÓN	PORCENTAJE DE INMIGRANTES TITULARES DE PRESTACIÓN	TITULARES DE LA PRESTACIÓN POR CADA 10.000 HABITANTES	TITULARES DE LA PRESTACIÓN POR CADA 10.000 INMIGRANTES
Andalucía	–	27.212	–	32,77	–
Aragón	477	1.768	27,00	13,14	27,71
Asturias	603	7.902	7,60	72,81	127,97
Baleares	1.075	1.937	55,50	17,68	45,25
Canarias	414	3.775	11,00	17,94	13,74
Cantabria	291	2.223	13,00	37,72	76,38
Castilla-La Mancha	97	603	16,00	2,89	4,29
Castilla y León	330	2.748	12,00	10,71	19,68
Cataluña	7.413	22.061	33,60	29,51	62,33
Comunidad de Madrid	1.700	11.426	14,90	17,88	15,98
Comunidad Valenciana	696	4.001	17,40	7,85	7,82
Extremadura	–	1.475	–	13,37	–
Galicia	580	6.360	9,10	22,74	54,39
La Rioja	–	756	–	23,50	–
Murcia	55	775	7,10	5,35	2,33
Navarra	3.736	6.087	61,40	96,53	528,97
País Vasco	–	55.410	30,00	255,08	–
Ceuta	2	88	2,20	11,18	5,63
Melilla	123	251	49,00	34,16	161,90
Total	17.592	156.858	11,20	3,55	31,14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Rentas Mínimas de Inserción del Ministerio de Sanidad y Políticas Sociales 2009 (MSPS, 2010); Moreno Márquez y Aierdi Urraza, 2008, e INE.

En la tabla 3.7 es posible observar la gran variación entre comunidades autónomas a este respecto, en parte explicada por los distintos requisitos de acceso. Mientras que en la mayoría de las comunidades se exige residencia legal para acceder a la RMI, Baleares, Navarra y el País Vasco amplían la cobertura al conjunto de personas empadronadas (independientemente de su situación administrativa), al tiempo que Andalucía deniega el acceso de los inmigrantes extracomunitarios a estas prestaciones (Laparra, 2008). En consecuencia, mientras que en algunas comunidades menos del 10% de los beneficiarios de la RMI eran inmigrantes en 2008 (particularmente en Ceuta, Murcia, Asturias o Galicia), dicha proporción aumentaba hasta un 30% en el País Vasco, un 33,6% en Cataluña, un 55,5% en Baleares y un 61,4% en Navarra.

Las características básicas de estas prestaciones (baja cuantía, estrictas condiciones para acceder a la ayuda), así como los objetivos de los proyectos migratorios de los extranjeros (integración en el mercado de trabajo, acumulación de ahorros), hacen que en sí mismas constituyan tan solo una ayuda puntual en momentos de particular dificultad económica. Los datos disponibles muestran que, de hecho, el itinerario de la población extranjera en estos programas puede calificarse de exitoso: estancia breve y salida relativamente rápida por incorporación al mercado de trabajo. La prestación constituye así una ayuda momentánea que evita el deterioro de las situaciones y, en algunos casos, permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales (Serrano y Arriba, 2002).

Resulta muy probable que la presencia de inmigrantes entre los perceptores de esta clase de transferencias sea mayor en el futuro, debido al deterioro de la situación económica, el alto nivel de paro y el fin de las prestaciones por desempleo. Otros procesos de cambio sociodemográfico que respaldan también esta hipótesis son la aceleración de los procesos de reagrupación familiar y la gradual llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo sin haber podido asegurarse una prestación por vejez de carácter contributivo.

3.3.4. Educación

La creciente presencia de alumnado inmigrante implica también retos sustanciales para las políticas públicas en el ámbito de la educación. Un primer conjunto de retos concierne al acceso formal a la educación del alumnado inmi-

grante en igualdad de condiciones con la población autóctona. La legislación sobre extranjería establece el derecho de los menores inmigrantes a la educación (art. 9 de la Ley 4/2000), pero el reconocimiento de este derecho se revela insuficiente para garantizar su acceso efectivo a la educación en igualdad de condiciones.⁽¹⁶⁾ Como veremos a continuación, los datos muestran que los niños y niñas inmigrantes deben superar considerables obstáculos para acceder al sistema educativo español y que lo hacen generalmente en inferioridad de condiciones respecto a los alumnos nativos, lo que contribuye a unos peores resultados educativos.

Particularmente relevante para el acceso al sistema educativo es su grado de comprensividad y su estratificación. España puede caracterizarse en la actualidad por tener un sistema educativo relativamente comprensivo, que persigue la igualdad educativa mediante la aplicación de un sistema único para todos los alumnos.⁽¹⁷⁾ Sin embargo, este sistema educativo está atravesado por una tensión fundamental entre las dos visiones tradicionales de la educación: la liberal-conservadora, que enfoca la educación primando la *libertad* de los padres para elegir el tipo de centro en que seguirán sus estudios, aceptando por tanto un mayor grado de diferenciación entre patrones de escolarización; y la socialdemócrata, que entiende la educación como un derecho social, y que se plasma en un mayor énfasis en la *igualdad* y la comprensividad (Carbonell y Quintana, 2003).

La Constitución de 1978 incluyó tanto el principio de libertad como el de igualdad educativa con objeto de facilitar el consenso entre las distintas fuerzas políticas. Como consecuencia de esta ambigüedad deliberada, las leyes educativas en España han sufrido cambios drásticos de orientación, siguiendo un movimiento pendular entre estas dos posiciones ideológicas (Bonal, 1998). La primera ley de educación de la democracia, la LODE (1980), vino a romper con la estricta división tradicional entre educación académica y profesional heredada de la dictadura. La herencia del régimen franquista consistía en un sistema educativo profundamente desigual, pola-

(16) El derecho de los inmigrantes a la educación estuvo en un principio limitado a los residentes en situación regular, pero esto fue modificado después para incluir a todos los menores en edad escolar (Aja, 2000).

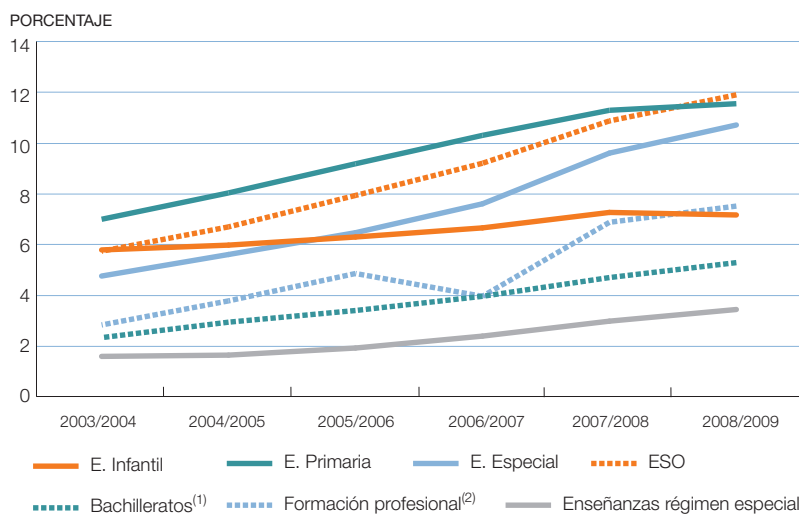
(17) Sistemas comprensivos son aquellos que aplican a todos los alumnos y alumnas un mismo currículo y un mismo tipo de institución educativa para la educación secundaria obligatoria, mientras que los sistemas diferencialistas o selectivos agrupan a los alumnos por niveles de rendimiento o habilidad (Green, Leney y Wolf 1999).

rizado entre escuelas privadas, que enseñaban a las clases pudientes, y escuelas públicas para quienes no podían costearse las primeras (Calero y Bernal, 1999). En 1990 el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) promulgó la LOGSE con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades educativas. Por su parte, el Partido Popular (PP) elaboró en el año 2002 una nueva ley de educación, la LOCE, que reconocía por primera vez el derecho de los padres a la libre elección de centro para sus hijos, al tiempo que cuestionaba algunos elementos en favor de la igualdad de oportunidades, explícitamente garantizados por la LOGSE. La LOCE (2002) aspiraba a introducir un modelo diferenciado de educación secundaria por el que los alumnos serían distribuidos entre distintos itinerarios de acuerdo con sus niveles de cualificación. Esta reforma educativa encaminada a reducir la comprensividad fue truncada con el regreso del PSOE al poder, y con la aprobación de la LOE (2006), que pretende reforzar la comprensividad del sistema y el carácter inclusivo de la educación, mediante su objetivo de «calidad con igualdad para todos».

En este contexto, la llegada de alumnos de origen inmigrante vino a exacerbar la tensión entre igualdad y libertad educativa. El aumento del alumnado de origen inmigrante comenzó a hacerse visible en las aulas españolas desde finales de años noventa. Ese incremento se hizo patente sobre todo a partir del curso 2001-2002, y particularmente en algunas comunidades, como Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía. A pesar del importante crecimiento experimentado, en el curso 2009-2010 el alumnado de nacionalidad distinta de la española apenas constituía el 9,6 % del conjunto de alumnos de la enseñanza obligatoria, lo que suponía 762.746 alumnos sobre un total de 7,606 millones (MEC, 2010). Esta proporción está por debajo de la media europea y a mucha distancia de países con más tradición migratoria, como Alemania, Francia o Suecia, donde el alumnado de origen inmigrante, si incluimos a alumnos tanto de primera como de segunda generación, representa bastante más del 10% del total en ese nivel educativo. No obstante, en estos países el alumnado de origen inmigrante pertenece mayoritariamente a la segunda generación (ha nacido y estudiado en el país de acogida), mientras que en España predomina el alumnado inmigrante de primera generación o generación 1.5, que ha nacido y estudiado parcialmente en el país de origen.

GRÁFICO 3.4

Evolución del porcentaje de alumnos extranjeros no universitarios por nivel educativo. 2003-2009



(1) Incluye el alumnado extranjero de bachillerato LOGSE (régimen ordinario, de adultos y a distancia), BUP/COU (presencial y a distancia) y bachillerato experimental.

(2) Incluye el alumnado extranjero que cursa ciclos formativos de FP (presencial y a distancia) y los programas de garantía social.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de educación y Ciencia.

Las elevadas tasas de escolarización de nuestro país indican que, pese a la existencia de algunas dificultades, los alumnos inmigrantes son finalmente incluidos en el sistema educativo. Las cifras de matriculación publicadas por el Ministerio de Educación y Ciencia para el curso académico 2008-2009 muestran una presencia creciente de alumnos inmigrantes en todos los tramos de la educación obligatoria, especialmente en educación primaria, donde los extranjeros constituían más de un 11,5% del total de alumnos matriculados, así como en los programas de garantía social, en los que representaban el 12,8% del alumnado. En la ESO, los alumnos extranjeros eran aproximadamente un 12% del total, aunque es en este tramo de la enseñanza obligatoria donde el crecimiento relativo ha sido más espectacular en los últimos años a consecuencia del incremento de flujos migratorios, pero también del proceso de implantación de la LOGSE y de la ESO y de la extensión de la obligatoriedad de los estudios hasta los 16 años.

La tabla 3.8 nos permite comparar la distribución del alumnado autóctono e inmigrante por tramos educativos durante el curso académico 2008-2009. La mayoría del alumnado inmigrante asiste a los tramos iniciales del sistema, con un 41% en educación primaria y un 16,7% en educación infantil. Algo menos de un tercio del total de alumnos extranjeros estudiaban ESO (29%), apenas un 4% cursan bachillerato, y otro 5% ciclos formativos de formación profesional. Al mismo tiempo, el perfil educativo de los estudiantes autóctonos varía considerablemente, al estar mejor representados proporcionalmente en las etapas más avanzadas de la enseñanza secundaria, particularmente en bachillerato, donde doblan el porcentaje de alumnos de origen extranjero.

TABLA 3.8

**Número y porcentaje de alumnos extranjeros por nivel educativo.
Curso 2008-2009**

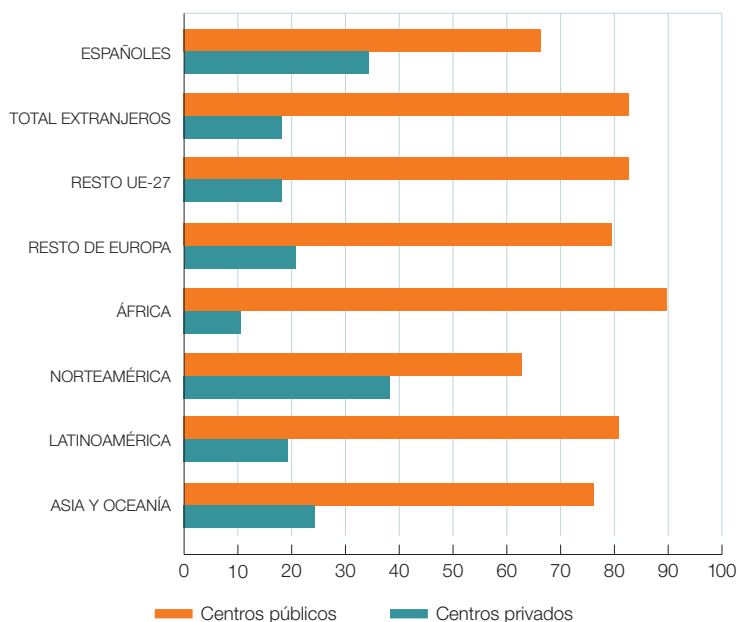
	EDUCACIÓN INFANTIL	EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN ESPECIAL	ESO	BACHILLERATO	FP	TOTAL
Total	1.784.629	2.659.424	30.767	1.810.298	628.741	542.947	7.456.806
Extranjeros	124.211	305.520	3.454	213.530	32.085	40.197	743.696
%	16,70	41,08	0,46	28,71	4,31	5,40	100
Españoles	1.660.418	2.353.904	27.313	1.596.768	596.656	502.750	6.713.110
%	24,73	35,06	0,40	23,78	8,88	7,48	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, 2010.

Si como hemos señalado, el acceso al sistema educativo no se enfrenta a dificultades particularmente significativas, los obstáculos aparecen a la hora de acceder a determinados ámbitos de este. Así, el 82% del alumnado extranjero se concentra en centros públicos, frente a un 14,1% que asiste a centros privados concertados y a un 3,8% que asiste a centros privados no concertados. Esta concentración en los centros de titularidad pública es más acusada en algunas comunidades como Melilla (95%), Ceuta (91%), Extremadura (91,3%) o Castilla-La Mancha (90,7%) (MEC, 2010). Las comunidades con una distribución más igualitaria del alumnado extranjero entre centros públicos y concertados son Cantabria (70,7%) y el País Vasco (67,8%) (MEC, 2010).

GRÁFICO 3.5

Porcentaje de alumnos no universitarios por nacionalidad y titularidad del centro. Curso 2009-2010



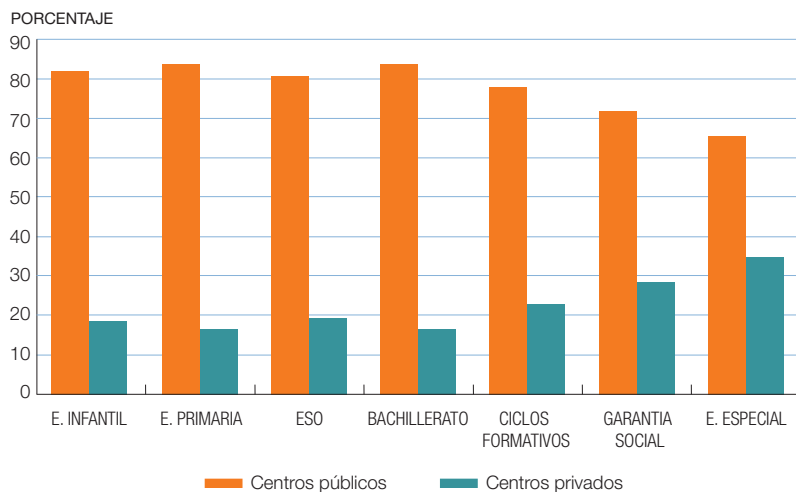
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de educación y Ciencia.

Pese al acceso de los menores extranjeros a la educación obligatoria, tan solo el 10% de este colectivo continúa sus estudios más allá de los 16 años (López Peláez, 2006). Esto contrasta fuertemente con la tasa de escolarización general para las personas de 17 años en España, que se sitúa en el 83% (OCDE, 2010), de los cuales un 45% siguen itinerarios académicos o generales (bachillerato) y un 38% cursan ciclos formativos (MEC, 2010). Por su parte, los alumnos inmigrantes suponen un 4,03% (25.382) de los estudiantes de bachillerato y un 5,15% (23.389) del alumnado en ciclos formativos. Particularmente significativa resulta la presencia de alumnos inmigrantes en programas de garantía social, a los que acceden los alumnos que no han superado los objetivos de la ESO, presencia que se ha incrementado a un ritmo cercano al 25% anual durante los últimos años (CIDE, 2006: 4).

GRÁFICO 3.6

Distribución porcentual del alumnado extranjero según nivel educativo y titularidad del centro

Curso 2006-2007



Fuente: CIDE, Boletín estadístico núm.16 (2006:17).

Por lo que se refiere a la educación superior, los estudiantes extranjeros procedentes de países no europeos tienen una escasa presencia en las universidades españolas. En las universidades públicas, suponen un 3,4% de los centros propios y un 2,3% de los centros adscritos, y en las universidades privadas un 2,5% (tabla 3.9). Estos datos han de ser tomados con la debida cautela, ya que recogen a los estudiantes extranjeros que se han desplazado a nuestro país para cursar sus estudios universitarios, pero no incluyen a los estudiantes de origen inmigrante que ya poseen nacionalidad española.

¿Cómo podemos explicar la concentración de estudiantes inmigrantes en ciertos sectores? Como hemos señalado, los menores inmigrantes tienen más del doble de probabilidades que los nativos de asistir a centros educativos con alta concentración de alumnos de origen extranjero y una mayor probabilidad de estudiar en centros en los que se concentran los alumnos con peor situación socioeconómica (OCDE, 2010: 36). Este fenómeno, constatable en todos los países de la OCDE, refleja en primera instancia procesos de reproducción de

la clase social. Existe un amplio consenso académico acerca del impacto de la categoría socioeconómica y el nivel educativo de los padres sobre el nivel educativo alcanzado por los alumnos (OCDE, 2007, 2010), por lo que estas pautas de distribución de estudiantes de origen inmigrante implican un nivel considerable de segregación escolar que repercutirá negativamente en sus resultados educativos.

TABLA 3.9

Estudiantes extranjeros matriculados por tipo de universidad, centro y procedencia

Curso 2009-2010

	TOTAL		UNIVERSIDADES PÚBLICAS				UNIVERSIDADES PRIVADAS	
			CENTROS PROPIOS		CENTROS ADSCRITOS			
Total	1.404.115	100,0%	1.182.482	100,0%	62.412	100,0%	159.221	100,0%
Total extranjeros	45.223	3,2%	39.869	3,4%	1.450	2,3%	3.904	2,5%
UE 27	16.002	35,4%	13.685	34,3%	529	36,5%	1.788	45,8%
Otros	29.221	64,6%	26.184	65,7%	921	63,5%	2.116	54,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia.

La concentración de alumnos inmigrantes en las escuelas de determinados barrios refleja además las pautas de segregación residencial de las familias inmigrantes, que tienden a asentarse en zonas donde existe vivienda a precios más asequibles y donde pueden encontrar comunidades de su mismo origen nacional. Asimismo, las pautas de elección de escuela de los padres autóctonos pueden acelerar el proceso de concentración, en la medida en que estos eviten enviar a sus hijos a los centros con elevado número de alumnos de origen inmigrante. Estas estrategias, que pretenden optimizar la calidad de la enseñanza recibida por sus hijos e hijas, están generalmente basadas en la premisa de que el nivel educativo impartido en un centro se resiente de la llegada de alumnos inmigrantes. También la menor valoración social de ciertas formas de educación, como los ciclos formativos, explica la mayor concentración de inmigrantes en dichos programas. Así ha ocurrido tradicionalmente en España en el caso de la formación profesional, lo que explica las relativamente bajas tasas de matriculación de estudiantes autóctonos en ciclos formativos, considerablemente por debajo de la media europea y de la OCDE.

Junto a variables individuales referentes a la categoría socioeconómica y al nivel educativo de los padres, algunas variables institucionales influyen en la segregación escolar de modo crucial. La investigación social sobre este tema se ha centrado fundamentalmente en analizar el impacto del grado de comprensividad del sistema educativo sobre los niveles de segregación, y de esta sobre los resultados escolares. Estudios basados en los datos de PISA han mostrado que los sistemas menos comprensivos (es decir, los sistemas diferencialistas) reproducen en mayor medida y refuerzan las desigualdades económicas, sociales y culturales de los alumnos (OCDE, 2006b). La idea de fondo es que la composición social (socioeconómica y étnica) de los centros educativos es determinante para el rendimiento académico y, por tanto, aquellos sistemas que promueven un elevado grado de heterogeneidad social dentro de las escuelas disminuyen las desigualdades de resultados entre los alumnos (Duru-Bellat *et al.*, 2004).

Los estudios comparativos internacionales sitúan a España entre los países más equitativos de la OCDE (MEC, 2010; OCDE, 2010), como indica el hecho de tener un elevado porcentaje de hijos de trabajadores manuales en la educación terciaria. A pesar de que en el índice de estatus socioeconómico y cultural de PISA España presenta una puntuación media muy próxima a la media de la OCDE, los alumnos españoles de los niveles de condición socioeconómica y cultural más bajos obtienen mejores resultados educativos en España que en el promedio de la OCDE, y la diferencia entre los resultados de los alumnos de mayor y menor estatus socioeconómico es menor. También los centros que escolarizan a estos alumnos ofrecen mejores resultados agregados que centros equivalentes en otros países.

No obstante, a pesar de que España presenta un grado considerable de comprensividad educativa y los alumnos no son seleccionados en itinerarios educativos a una edad temprana, el sistema educativo español incluye otros elementos de estratificación que repercuten negativamente sobre los resultados educativos. Se trata en particular de la marcada segregación de la población escolar entre centros públicos, por una parte, y privados-concertados por otra, unida a la difícil regulación de la elección de centro por parte de los padres. Esta concentración del alumnado inmigrante fue denunciada por un polémico estudio del Defensor del Pueblo (2003), lo que llevó a los centros concertados a pedir la dimisión de dicho comisionado «por no garantizar el

derecho de todo el pueblo a la libre elección de centro».⁽¹⁸⁾ Diversas investigaciones han mostrado que las escuelas concertadas aplican prácticas selectivas llevadas al límite de la ilegalidad, basadas por ejemplo en el cobro de tasas adicionales que impiden el acceso de las familias con menor renta (Bonafant, 2002; Alegre, 2008), o en estrategias para disuadir a determinado tipo de familias de solicitar plaza en dichos centros, reorientándolas a otros centros, fundamentalmente públicos (Calero y Bonafant, 1999: 134). Esta situación ha llevado al Consejo de Europa a pedir a las autoridades españolas una mayor atención a la aparición de «escuelas gueto» como consecuencia de las prácticas de adscripción sistemática de estudiantes a determinados centros públicos y de las prácticas de «evitación» facilitadas por las escuelas concertadas (ECRI, 2011).

No solo los centros aplican estrategias de selección de su alumnado, sino que a menudo dichas estrategias se basan, o encuentran un refuerzo, en determinadas políticas (o en la ausencia de regulación efectiva) de las condiciones de acceso a los centros financiados con fondos públicos. La normativa desarrollada por el gobierno del PP para modificar la LODE suponía medidas como la posibilidad de que los centros incluyesen sus propios criterios para la admisión de alumnos, la reducción relativa del peso de la renta familiar y la ampliación de *zonas de influencia* (territorio en que una familia puede elegir un centro escolar) (Bonafant, 2002). Este tipo de actuaciones públicas ha sido denunciado también en algunas comunidades (Carbonell y Quintana, 2003), ya que alteran tanto las condiciones de elección de la demanda como el margen de libertad en la admisión de alumnos de los centros concertados. Asimismo, diversas investigaciones internacionales han señalado que el grado de regulación pública o de libertad de elección de centro desempeña un papel fundamental en las dinámicas de segregación socioeconómica y étnica en las escuelas (Burgess *et al.*, 2007). Los efectos potenciales de estas políticas sobre la equidad son considerables, ya que en los sistemas con escasa regulación las escuelas compiten entre ellas por los mejores alumnos, y los alumnos no seleccionados van a parar a las escuelas menos deseadas por la población.

(18) «La escuela concertada pide la dimisión del defensor del pueblo», Magisnet, 4-6-2003.

3.4. Conclusiones

En los apartados del presente capítulo hemos comprobado que los marcos institucionales que caracterizan al sistema económico y al régimen de bienestar español han condicionado el acceso de los inmigrantes a los sistemas de protección social. En el caso de la seguridad social, vimos que los mayores obstáculos al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social derivan de la pérdida del empleo (lo que en el largo plazo implica la finalización de las prestaciones), de la persistencia de la economía sumergida, la «irregularidad sobrevenida» ante la imposibilidad de renovar los permisos de trabajo y residencia y, en última instancia, de la irregularidad administrativa en la que viven los inmigrantes indocumentados.

Por su relación con la existencia de inercias institucionales, hemos analizado cómo la acumulación de esquemas de aseguramiento como forma de universalizar el acceso a los programas de protección social (caso del SNS) suele dar lugar a la aparición de intersticios a través de los cuales se descuelgan los grupos en situación más precaria (Moreno Fuentes, 2004) –en este caso, inmigrantes indocumentados–.

Hemos visto también que la descentralización del Estado de bienestar español ha generado dinámicas de diversificación del acceso a aquellos programas cuya responsabilidad recae en las administraciones autonómicas y locales (caso de las RMI o de la educación). Esto aproxima a los ciudadanos la toma de decisiones políticas acerca del funcionamiento del Estado de bienestar, de modo que éstos pueden decidir en su comunidad autónoma o municipio qué rango de servicios de protección social quieren extender a los no-ciudadanos. Al mismo tiempo esto abre el espacio para la politización del fenómeno de la inmigración, con resultados que en algunos casos comienzan a resultar problemáticos (surgimiento de plataformas políticas locales que, para obtener votos, generan o movilizan sentimientos contrarios a los inmigrantes).

También observamos que en el ámbito de la educación el acceso de los hijos de inmigrantes a los centros educativos está mediado por una dinámica selectiva que tiende a concentrarlos desproporcionadamente en el sector público. En este caso, a las inercias institucionales previas viene a añadirse una triple estrategia que se refuerza mutuamente: por un lado, la estrategia de los padres autóctonos que tratan de evitar los colegios con muchos niños inmigrantes;

por otro, las políticas selectivas de admisión aplicadas por los colegios concertados, y, finalmente, el refuerzo de estas dos prácticas por parte de unas políticas que regulan escasamente el margen de libertad de los padres y los centros, anteponiendo el principio de libertad al de igualdad de oportunidades.

El funcionamiento del régimen de bienestar español bajo estas premisas ha tenido como efecto el surgimiento de una serie de desigualdades que afectan particularmente a las poblaciones de origen inmigrante. Dichas desigualdades serán abordadas en el siguiente capítulo.

IV. Inmigración, desigualdades y equidad

Los sistemas de protección social pueden ser analizados desde una doble perspectiva: mediante el estudio del acceso a sus prestaciones y servicios (dimensión de la igualdad), o prestando atención a las desigualdades que afectan a determinados colectivos, así como a la capacidad de dichos sistemas para dar respuesta a las necesidades específicas de dichos colectivos (dimensión de la equidad).

En el capítulo anterior analizamos cómo las características principales de los regímenes de bienestar y sus criterios de elegibilidad determinan las pautas de acceso de las poblaciones de origen inmigrante al sistema de protección social. En el presente veremos cómo la elegibilidad formal no garantiza por sí sola el acceso real de los inmigrantes al sistema de protección social, ni asegura tampoco que los resultados de dichos programas sean igualitarios. Conscientes de ello, prestaremos atención al modo en que las administraciones públicas españolas han tratado de responder a dichas desigualdades a través de políticas de equidad, dentro de los márgenes permitidos por sus mecanismos de gestión de la diversidad.

4.1. Factores explicativos de las desigualdades

Antes de analizar las desigualdades que afectan a las poblaciones inmigrantes, así como las formas en que son abordadas a través de las políticas públicas, nos detendremos brevemente a repasar algunas de las causas que pueden encontrarse en el origen de dichas desigualdades.

Según un primer enfoque, las desigualdades que afectan a las poblaciones inmigrantes responden a su ubicación en la estructura social y económica en la

sociedad receptora. Así, los inmigrantes compartirían desfavorecimiento con los grupos autóctonos en situación de mayor precariedad socioeconómica. Sin negar necesariamente algunas especificidades propias de los inmigrantes derivadas de los problemas de adaptación a un entorno cultural diferente al propio, este enfoque plantea que las medidas genéricas de lucha contra la exclusión social son la vía más efectiva para reducir las desigualdades que afectan a los inmigrantes. Por tanto, el factor determinante a considerar sería la posición de los inmigrantes en la estructura de clases de la sociedad receptora, ya que lo que predominaría en las dinámicas de privación relativa que puedan afectar a estos colectivos serían los aspectos materiales (McAll, 1992; Portes y Rumbaut, 1996; Portes y Zhou, 2005). Este tipo de aproximación aporta, sin duda, una parte importante de la explicación de las desigualdades. Lo que sugiere es que resulta imprescindible utilizar grupos de control de población autóctona de similar extracción socioeconómica a la de los grupos inmigrantes que se pretenda estudiar.

El segundo grupo de explicaciones se centra en las especificidades culturales y sociales de los colectivos inmigrantes como origen de las desigualdades que les afectan (Waters y Eschbach, 1995; Crutchfield y Pettinicchio, 2009). Aquí se engloban tanto prácticas sociales como tipo de relaciones familiares, hábitos alimenticios, etc. De este modo, comprender el funcionamiento de las desigualdades que puedan afectar a los diferentes grupos de inmigrantes implicaría analizar las características específicas de cada grupo y dar cuenta de sus usos y prácticas en la vida cotidiana, sobre todo en relación con los mecanismos de protección social. En las especificidades socioculturales puede hallarse una parte no despreciable de las causas de desigualdad que afectan a los colectivos inmigrantes. Conviene, sin embargo, manejarlas con precaución, con objeto de no caer en argumentos fáciles basados en «culpar a la víctima» de su propio desfavorecimiento.

El tercer bloque de explicaciones potenciales vincularía las desigualdades que afectan a los inmigrantes al funcionamiento de los organismos encargados de proporcionar las prestaciones y servicios de bienestar. De particular importancia sería el papel de los responsables de la aplicación de políticas y programas, especialmente los que tienen un contacto directo con los usuarios conocidos como *street-level bureaucrats*. De acuerdo con esta explicación, los profesionales y empleados en contacto directo con los ciudadanos

desempeñarían un papel esencial en la producción –y resolución– de una brecha entre políticas y prácticas. Utilizando los márgenes de «discrecionalidad burocrática», los funcionarios pueden introducir otras consideraciones y criterios (de carácter personal y/o corporativo) en la toma de decisiones, por ejemplo en la concesión de una prestación o subsidio a un inmigrante, o en el procedimiento a seguir para acceder al servicio solicitado (Lipsky, 1980). La discriminación por racismo o xenofobia estaría incluida en este marco analítico, al actuar los funcionarios movidos por sus prejuicios y repercutir pues dicha actuación en detrimento del acceso efectivo e igualitario de los inmigrantes a los servicios (Van Dijk, 1993). En general, los estudios apuntan a que la discrecionalidad burocrática tiende a dificultar el acceso efectivo de la población inmigrante a las prestaciones. Así, estudios publicados en los Países Bajos (Ellermann, 2006), España (Martín, 2009), y Alemania y el Reino Unido (Flam, 2007) constatan la existencia de una brecha entre los valores que defienden la extensión de los derechos a los inmigrantes y las prácticas restrictivas efectivamente aplicadas. Otros estudios, sin embargo, apuntan también a posibles efectos positivos de la discrecionalidad a través de prácticas de extensión de derechos que contravienen políticas formalmente restrictivas (Guiraudon, 2000; Moreno Fuentes, 2004). En el caso holandés, Engbersen y sus colegas (1999) analizaron la ejecución de la ley de 1997 para excluir a los inmigrantes indocumentados de todas las prestaciones de bienestar, hallando que esta ley acarrió modos muy dispares de implantación de dichas políticas en distintos sectores. Los autores atribuyeron estas diferencias a los distintos grados de profesionalización de los funcionarios. En sectores con alto grado de especialización y profesionalización, como el de la salud o la educación, los profesionales boicotearon la ley en la práctica y continuaron prestando servicios a la población inmigrante independientemente de su situación legal. En sectores con bajo nivel de profesionalización, por el contrario, como los servicios sociales o la educación de adultos, los funcionarios aplicaron la ley al pie de la letra, excluyendo de las prestaciones a los inmigrantes irregulares.

4.2. Gestión de la diversidad

Las autoridades públicas han abordado de distintos modos las desigualdades específicas de la población de origen inmigrante étnica y culturalmente distinta. Los modelos típico-ideales de gestión de la diversidad aplicados en diferentes países pueden alinearse en un continuo que iría desde la *asimilación* hasta el *multiculturalismo*. El paradigma *asimilacionista* entiende que el logro de la igualdad de derechos y oportunidades de la población extranjera está condicionado a su adaptación cultural y aceptación de los principios básicos de la comunidad política de la sociedad receptora. El resultado final de este proceso sería una mayor homogeneidad cultural de la comunidad nacional. El modelo *multiculturalista*, por su parte, aspira a que los inmigrantes se incorporen a la sociedad receptora en igualdad de derechos y oportunidades respecto a la población autóctona, sin que esto suponga que deban renunciar a su identidad cultural. El resultado final sería pues una sociedad plural en términos culturales y étnicos.

Una vez aplicados, estos modelos ideales se plasman en dos tipos de respuestas básicas frente a las desigualdades que afectan a la población inmigrada. Por una parte se puede intentar «normalizar» el acceso de la población inmigrada al sistema general de protección social que da cobertura al conjunto de la población (*mainstreaming*). El supuesto de partida de este enfoque sería que las desigualdades que sufren los inmigrantes tienen que ver fundamentalmente con su posición social, por lo que las respuestas no deben diferir de las aplicadas al resto de la población en situación de desfavorecimiento. Una segunda aproximación a las desigualdades trata, en cambio, de identificar los problemas o necesidades especiales que afectan a la población inmigrante a la hora de acceder a los servicios generales, y en respuesta a dichas desigualdades crea programas especiales (*targeting*). La idea de partida de este segundo enfoque sería que, puesto que las desigualdades que afectan a la población inmigrante están causadas por factores culturales o étnicos, son necesarias medidas concretas adaptadas a dichas especificidades para conseguir la igualdad de resultados.⁽¹⁹⁾

(19) Una posibilidad intermedia consiste en identificar necesidades especiales de la población inmigrante, pero tratarlas mediante los servicios generales, adaptándolos a las cuestiones especiales de acceso con medidas complementarias (Vermeulen, 1997).

Ambos modelos ideales, y su traslación práctica, presentan importantes contradicciones que podemos resumir en la llamada «paradoja del reconocimiento» (De Zwart, 2005). Tanto reconocer las identidades cultural y étnica de ciertos grupos como no hacerlo conllevaría repercusiones negativas para el objetivo de dichas políticas, es decir, la integración de la población de origen inmigrante. Por tanto, las autoridades públicas se encuentran en una situación paradójica de difícil solución. En Francia, representante por excelencia del modelo asimilacionista (o republicano), los inmigrantes muestran peores indicadores sociolaborales que la población autóctona. Aunque con frecuencia se ha recurrido a las deficiencias culturales y lingüísticas para explicar los peores resultados de la primera generación, estos factores no sirven para dar cuenta de los igualmente bajos resultados de una segunda generación nacida y socializada en Francia. La escasa atención prestada a la equidad en Francia ha ocultado las dificultades de acceso a los derechos sociales y las prácticas discriminatorias que la población de origen inmigrante sufre en ese país. En la actualidad asistimos a una flexibilización relativa del discurso republicano en Francia, debido al gradual reconocimiento de la existencia de discriminaciones hacia determinados colectivos de origen inmigrante en el seno de la sociedad francesa (Simon, 1999). Por otra parte, en países próximos al modelo ideal multiculturalista, como el Reino Unido o los Países Bajos, la aplicación de políticas especiales para grupos con dificultades específicas, orientadas a reducir su desigualdad relativa respecto del resto de la población ha sido, en cierto modo, contraproducente. Las políticas de «discriminación positiva» requieren la definición y reconocimiento de los grupos implicados, lo que necesariamente implica acentuar las distinciones étnicas y culturales, y por tanto estigmatizar a los grupos problematizados. El modelo multiculturalista implicaría pues la reificación y reproducción de grupos étnicos y nacionales, fomentando su segregación respecto del resto de la sociedad, lo que se refleja igualmente en peores indicadores socioeconómicos y en desigualdades.

El problema de las desigualdades sociales que afectan a las poblaciones de origen inmigrante, así como el modo en que el Estado de bienestar puede contribuir a reducirlas y mejorar la incorporación de estas poblaciones a la sociedad, no ha sido explícitamente abordado por las administraciones públicas españolas hasta fecha muy reciente. La ausencia de reflexión a este respecto es, en buena medida, consecuencia directa de la falta general de debate sobre

la equidad en España, algo en parte explicable a su vez por el escaso tiempo transcurrido desde que se establecieron programas universales de protección social en nuestro país. La escasa experiencia como país de inmigración ha significado también una falta de debate acerca del modo de gestionar la diversidad aportada por la inmigración extranjera.

En el ámbito estatal, tras unas experiencias iniciales de contenido simbólico,⁽²⁰⁾ la aprobación en 2007 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010 fue el paso más claro en la dirección de tratar de desarrollar una política de integración de la población inmigrante en nuestro país. El PECI ha supuesto básicamente un intento de establecer el marco general por el que deberían guiarse las políticas autonómicas de integración de inmigrantes en la sociedad española. De esta manera, el PECI aporta una serie de objetivos concretos en diversos ámbitos (buena parte de ellos vinculados al Estado de bienestar) con el apoyo financiero del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo.⁽²¹⁾ Los objetivos esenciales de esta política son la *igualdad* de los inmigrantes entendida como ejercicio pleno de sus derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos, y su *acceso* a los servicios públicos en igualdad de condiciones que los autóctonos (especialmente en educación, empleo, servicios sociales, sanidad y vivienda). Inspirado en los «Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea», aprobados por la UE en 2004, que definen la integración como «un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros», el PECI explicita la voluntad de «garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos [...] de carácter general». Para ello se propone «adecuar las políticas públicas –especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda– a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes. Esta adecuación ha de ser cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, y también cualitativa, para gestionar

(20) Tanto el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 como el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (GRECO) de 2001 carecían de dotación presupuestaria, por lo que funcionaban fundamentalmente como declaraciones de buenas intenciones.

(21) Este se reparte a partes iguales entre autonomías y municipios para contribuir a financiar las políticas sociales destinadas a las poblaciones de origen inmigrante. El 60% del fondo va destinado a programas de acogida e integración de los inmigrantes, y el 40% a programas de refuerzo educativo. En 2005 la dotación de dicho fondo fue de 120 millones de euros, y pasó a 200 millones en los años siguientes.

adecuadamente la diversidad de las nuevas demandas e incorporar las competencias interculturales necesarias».

Junto a los principios de igualdad, no discriminación y ciudadanía, el PECE plantea el principio de interculturalidad, como «mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural». Así, se requiere de los inmigrantes el respeto por un núcleo de valores y normas sociales básicas, pero al tiempo se les invita a participar en la construcción de una nueva sociedad «justa, inclusiva y cohesiva», de modo que se genere un sentimiento de pertenencia de los inmigrantes respecto a su nueva sociedad. La interculturalidad es concebida pues como un planteamiento muy alejado del modelo asimilacionista, ya que parte del respeto por la diversidad de las personas y grupos sociales, pero también distante de los excesos del modelo multiculturalista, puesto que aspira a prevenir la aparición de grupos culturales aislados entre sí (Cachón, 2008). Los redactores del PECE consideran dicha «interculturalidad» como algo consustancial a la propia realidad de España, sociedad compuesta por diversas culturas y organizada políticamente en el Estado autonómico que refleja institucionalmente dicha pluralidad interna.

Con objeto de adaptar la estructura de gobernanza de la política migratoria a la realidad de un Estado descentralizado, el PECE establece la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración. Reconociendo que corresponden a las comunidades autónomas las competencias sobre buena parte de las políticas de bienestar, centrales en el desarrollo de una política de integración de la inmigración, esta conferencia sectorial de la política migratoria pretende asegurar la coordinación entre los diversos niveles de la administración del Estado.

En la actualidad, la mayoría de comunidades se han dotado, de hecho, de su propio plan o programa de integración social de los inmigrantes residentes en su territorio. Siguiendo la pauta marcada por Cataluña, que elaboró su primer Plan Interdepartamental de Inmigración en 1993, los demás planes fueron apareciendo a partir del año 2000. Estos planes autonómicos tratan de coordinar y sistematizar las actuaciones previamente dispersas y ya desarrolladas por las administraciones autonómicas para promover la integración de los inmigrantes en ámbitos diversos como la sanidad, los servicios sociales o la educación. El punto de partida es pues la constatación de que la inmigración

constituye un asunto transversal a múltiples sectores de políticas públicas, en particular del ámbito del bienestar.

Las políticas autonómicas de integración muestran una gran similitud en sus objetivos y principios de funcionamiento. La mayoría de ellas persigue metas de igualdad de oportunidades (Martínez de Lizarrondo, 2008) basándose en la «normalización» como método para alcanzar la igualdad.⁽²²⁾ Como señalábamos anteriormente, la «normalización» implica no crear dispositivos específicos para atender a la población inmigrante, sino orientar a esta población hacia los servicios generales. Se parte pues de un enfoque individualista-universalista de los derechos, basado en la extensión de derechos iguales a todos, en lugar de otorgar derechos diferenciales para colectivos específicos. Este enfoque se aplica a una política socioeconómica dirigida a mejorar la movilidad social de los inmigrantes mediante canales universales o generales para toda la población.

En su mayoría, los planes de integración contienen medidas relacionadas con los servicios sociales, tales como la primera acogida, el acceso a la atención social o la conciliación de la vida familiar y laboral. Este enfoque asistencial, reflejado en la ubicación institucional de la integración en las consejerías de servicios sociales, implica la aplicación de los modos de funcionamiento propios de dichos departamentos, generalmente basados en la externalización de la aplicación de las medidas incluidas en los programas a entidades sociales privadas (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005; Tamayo y Carrillo, 2002). Además de carecer a menudo de presupuestos adecuados (Bonino, 2003), este tipo de actuaciones conllevan también una cierta contradicción con la estrategia explícita de «normalización», puesto que la ejecución por medio de entidades no lucrativas implica el desarrollo de medidas especiales. En cualquier caso, el propio proceso de «normalizar» el acceso de los inmigrantes a los servicios destinados a la población general requiere una cierta adaptación de los servicios generales para ajustarse a los problemas planteados por colectivos con dificultades específicas (idioma, pautas culturales, etc.) para su inserción directa en los canales generalistas.

(22) Los principios básicos que enmarcan los planes de integración regional son: igualdad de derechos y oportunidades, normalización, transversalidad, equidad de género, descentralización y participación social (Pajares, 2007).

Las similitudes entre planes regionales, sin dejar de ser importantes, deben ser matizadas, al contener diferencias fundamentales en los modos de gestión de la diversidad. La plasmación de la «normalización» como principio rector de la atención a la población inmigrante, asumida por todos los planes regionales, se encuentra en la práctica con escollos considerables. La mayoría de estos planes ofrecen medidas generales combinadas con un cierto margen para medidas especiales destinadas a determinados grupos (mujeres, jóvenes) con dificultades específicas (Murcia, Canarias, Cataluña). Mientras algunos son más proactivos (intervención más directa de instituciones públicas, como en el País Vasco), otros adoptan una actitud más próxima al *laissez-faire* (Madrid). Algunos favorecen medidas de socialización más directas para promover la aculturación y la defensa de la comunidad nacional (Cataluña), mientras que otros favorecen el mantenimiento de la identidad cultural de origen (Navarra, País Vasco). Además, las comunidades que presentan una identidad política más diferenciada y que aspiran a mayores cotas de autogobierno son las que reclaman mayores competencias en la gestión de la política migratoria (Martínez de Lizarrondo, 2008: 22). Un ejemplo de esto son los estatutos de Cataluña y Andalucía en relación con la gestión de permisos de trabajo.

El alto grado de descentralización de las políticas de integración conlleva considerables desigualdades entre comunidades y ayuntamientos, ya que las comunidades con más recursos financieros tienen mayor capacidad para desarrollar programas que las que experimentan dificultades presupuestarias (Aja, 2004; Tamayo y Carrillo, 2002). En consecuencia, los inmigrantes, como en buena medida el resto de la población, pueden experimentar diferencias considerables en su acceso a servicios de bienestar en función del lugar de residencia (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008).

En este complejo escenario del gobierno multinivel de la política de integración, el papel más relevante en la práctica lo han desempeñado las autoridades locales. De hecho, fueron los municipios los que comenzaron también a orquestar actuaciones de acogida a partir de mediados de los años noventa, a menudo como respuesta a situaciones conflictivas que rebasaban su capacidad de respuesta (Bruquetas *et al.*, en preparación; Maluquer, 1997). Relacionadas fundamentalmente con los ámbitos de políticas en los que los ayuntamientos tienen competencias (servicios sociales, gestión del espacio público, convivencia local), este tipo de iniciativas suelen poner el énfasis en la dimensión

sociocultural de la integración. Este nivel de gobierno resulta también particularmente interesante ya que suele ser el primero en el que emergen las actitudes contrarias a los inmigrantes entre sectores de la población autóctona, constituyendo también el espacio más fácil de ocupar por formaciones políticas que tratan de movilizar dichos sentimientos con objeto de acceder a cuotas de poder.

4.3. Desigualdades y políticas de equidad

En las siguientes secciones analizaremos la evidencia empírica disponible acerca de las desigualdades que afectan a las poblaciones de origen inmigrante en relación con los diferentes ámbitos de política social, y repasaremos el modo en que las administraciones públicas españolas han respondido a dichas desigualdades.

4.3.1. Sanidad

En el capítulo anterior analizamos la evolución del derecho de acceso de las poblaciones de origen inmigrante a las prestaciones del SNS, mostrando el proceso por el cual dicho acceso se había extendido hasta alcanzar a la práctica totalidad de las personas residentes (empadronadas) en nuestro país. La universalización formal de la atención sanitaria no garantiza, sin embargo, el acceso igualitario (*de facto*) a los servicios sanitarios por parte de todos los grupos sociales, ya que la mera elegibilidad no implica una utilización igualitaria de dichos servicios, ni significa que exista un nivel común en las prestaciones recibidas (Navarro y Benach, 1996). El hecho de que el acceso a la cobertura del SNS no haya sido reconocido como un derecho automáticamente vinculado a la residencia en España se encuentra en el origen de buena parte de las dificultades para el acceso efectivo a la atención sanitaria por parte de los colectivos en situación administrativa más precaria. Además de estar sujetos a procedimientos administrativos diferenciados y expuestos a un mayor grado de discrecionalidad, quienes acceden al SNS a través de los esquemas asistenciales no poseen el derecho a la prestación farmacéutica, por lo que han de asumir el importe íntegro del coste de los medicamentos, o bien recurrir a los programas asistenciales de los servicios sociales municipales.

TABLA 4.1

Porcentaje de población que no ha tenido acceso a tratamiento médico en los últimos 12 meses pese a necesitarlo, y causa aducida para ello

	NO ACCEDE A TRATAMIENTO MÉDICO	CAUSA ADUCIDA PARA NO TENER ACCESO A TRATAMIENTO MÉDICO		
		INCAPACIDAD ECONÓMICA	FALTA DE TIEMPO	PREFERÍA ESPERAR
España	6,4	4,0	30,5	24,6
Resto de la UE-15	6,6	5,7	24,5	30,2
Europa del Este	8,7	7,1	42,9	14,3
Latinoamérica	8,4	13,8	53,9	13,8
África	5,0	10,0	30,0	10,0
Total	6,5	4,5	31,4	24,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2004-2008.

Como muestran los datos de la tabla 4.1, las poblaciones de origen inmigrante tienden a afirmar, con mayor frecuencia que los españoles, que no pudieron acceder al tratamiento médico que precisaban. La única excepción a dicho patrón la constituyen los africanos, quizás por una diferente percepción culturalmente condicionada de los conceptos de salud y enfermedad y/o por una experiencia diferenciada acerca del modo de utilizar los sistemas sanitarios basada en sus experiencias en el país de origen. Las razones esgrimidas por autóctonos y extranjeros para explicar la falta de acceso muestran también un perfil diferenciado. Así, los argumentos relativos a la carencia de recursos económicos y de disponibilidad temporal para no recibir atención sanitaria son más comunes entre los extranjeros, grupo que muestra también una menor propensión a atribuir dicha falta de uso del sistema sanitario a la preferencia por esperar a la evolución natural de los síntomas de la enfermedad.

La falta de acceso a un dentista presenta porcentajes superiores a la atención sanitaria en todos los colectivos. Todos los grupos extranjeros afirman tener también mayor dificultad para cubrir sus necesidades odontológicas que la población autóctona. Los argumentos esgrimidos en este caso son de naturaleza fundamentalmente económica, lo cual resulta fácilmente explicable en función de la escasa cobertura proporcionada por el SNS en este ámbito.

TABLA 4.2

Porcentaje de población que no ha tenido acceso al dentista en los últimos 12 meses pese a necesitarlo, y causa aducida para ello

	NO TIENE ACCESO AL DENTISTA	CAUSA ADUCIDA PARA NO ACCEDER AL DENTISTA		
		INCAPACIDAD ECONÓMICA	FALTA DE TIEMPO	PREFERENCIA POR LA ESPERA
España	8,8	54,6	12,9	5,0
Resto de la UE-15	10,5	69,9	14,5	3,6
Europa del Este	13,6	62,5	15,6	1,6
Latinoamérica	14,2	75,6	13,6	1,2
África	13,4	81,4	4,7	–
Total	9,0	56,3	12,9	4,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2004-2008.

Más allá del derecho de acceso a la atención sanitaria entre la población de origen inmigrante y de los obstáculos que aparecen formal e informalmente al ejercicio del mismo, merece la pena detenerse también en las diferencias de uso del SNS. Las desigualdades en el uso de los servicios en función de la clase social es bien conocida. Las clases socioeconómicamente desfavorecidas tienden a tener menor acceso a servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a atención especializada y recurren en mayor medida a las urgencias (Regidor, *et al.*, 2002; Palanca, 2002). Dichas desigualdades se explicarían por el nivel educativo y cultural de los potenciales pacientes, la desigual disponibilidad temporal y/o por la existencia de copagos para determinadas prestaciones (por ejemplo, complementos oftalmológicos o atención odontológica). Esto apunta a la existencia de condicionantes externos que van más allá de la voluntad de los pacientes, lo que genera diferentes oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función del nivel de renta y/o educativo de las personas.

Como observamos en la tabla 4.3, los miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un trabajador asalariado afirman haber acudido a la consulta de atención primaria o pediátrica una media de 1,21 veces en las cuatro semanas anteriores a la entrevista; esta frecuencia es algo menor entre miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un empresario, con una media de 0,97 veces. La proporción se invierte en el caso de consultas a médicos especialistas (0,66 visitas para los empresarios, y 0,5 en el caso de asalariados).

El recurso a los servicios de urgencias parece variar también entre clases sociales: mientras que el 25,7% de los empresarios y/o sus familiares habían recurrido a urgencias en los doce meses anteriores a la entrevista, dicho porcentaje se incrementaba hasta el 32% en el caso de los asalariados. El uso de sistemas de aseguramiento sanitario privado muestra también un diferencial importante: un 32% de los hogares de empresarios declaraban poseer una cobertura sanitaria mixta (posibilidad de hacer uso simultáneo del sistema público y del privado), mientras que ese porcentaje bajaba al 9% para los hogares de trabajadores asalariados. En consonancia con lo señalado respecto a la existencia de distintas oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función de la clase social, un 16,6% de los integrantes de hogares de empresarios que habían sido hospitalizados afirmaban haber estado en lista de espera para recibir tratamiento, mientras que ese porcentaje se elevaba hasta el 30% en los hogares de asalariados.

TABLA 4.3

Utilización de servicios sanitarios por categoría socioprofesional (cuatro semanas anteriores)

CATEGORÍAS SOCIO-PROFESIONALES*	PORCENTAJE QUE HA ACUDIDO A UNA CONSULTA MÉDICA	MEDIA DE CONSULTAS DE ATENCIÓN PRIMARIA O PEDIATRÍA	MEDIA DE CONSULTAS A MÉDICO ESPECIALISTA	PORCENTAJE QUE HA ACUDIDO A URGENCIAS (12 MESES ANTERIORES)	PORCENTAJE QUE TIENE COBERTURA SANITARIA MIXTA (PÚBLICA Y PRIVADA)
I	33	0,97	0,66	26	32
II	36	1,10	0,61	31	21
III	39	1,13	0,59	30	15
IVa	39	1,17	0,50	32	8
IVb	39	1,21	0,48	32	9
V	41	1,19	0,48	32	4
No consta	40	1,15	0,70	33	17
Total	38	1,15	0,54	31	13

Nota: Los porcentajes no suman 100 porque se trata de respuestas múltiples.

* I: Directivos de la administración pública y de empresas de 10 o más asalariados. Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario. II: Directivos de empresas con menos de 10 trabajadores. Profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario. Técnicos superiores. Artistas y deportistas. III: Empleados de tipo administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera. Trabajadores de servicios personales y de seguridad. Trabajadores por cuenta propia. Supervisores de trabajadores manuales. IVa: Trabajadores manuales cualificados. IVb: Trabajadores manuales semicualificados. V: Trabajadores no cualificados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENS 2006.

El uso diferencial de los servicios sanitarios por parte de la población de origen inmigrante se explica en buena medida por la situación socioeconómica de estas personas. Aunque los inmigrantes comparten perfil de uso con los asalariados autóctonos, existen sin duda aspectos particulares derivados de las diferencias culturales específicas de cada grupo, así como de sus experiencias previas con los sistemas de atención sanitaria en sus países de origen. Los datos de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) de 2006 nos proporcionan algunas pistas interesantes respecto a la existencia de diferencias de uso de los servicios sanitarios por parte de estos colectivos.⁽²³⁾

TABLA 4.4

Utilización de servicios sanitarios por nacionalidad (cuatro semanas anteriores)

	PORCENTAJE QUE HA ACUDIDO A UNA CONSULTA MÉDICA	MEDIA DE CONSULTAS DE ATENCIÓN PRIMARIA O PEDIATRÍA	MEDIA DE CONSULTAS A MÉDICO ESPECIALISTA	PORCENTAJE QUE HA ACUDIDO A URGENCIAS (12 MESES ANTERIORES)	PORCENTAJE QUE TIENE COBERTURA SANITARIA MIXTA (PÚBLICA Y PRIVADA)
Españoles	40	1,15	0,55	31	14
Extranjeros	29	1,08	0,46	32	9
No consta	31	1,12	0,51	32	21
Total	38	1,15	0,54	31	13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ENS 2006.

Las diferencias en el uso del sistema sanitario son significativas, en primer lugar, en la solicitud de servicios de atención primaria, como vemos en la tabla 4.4. Mientras que los entrevistados españoles declaraban haber acudido al médico de cabecera 1,15 veces en las cuatro semanas anteriores, los extranjeros lo habían hecho 1,08 veces. Los extranjeros declaraban también una frecuencia de visitas a médicos especialistas algo inferior (0,46 visitas) que la población autóctona (0,55 visitas); la obtención de pruebas no urgentes reproducía el mismo patrón diferencial entre población autóctona y extranjera (15,4% y 12,3%). El recurso a los servicios de urgencias entre extranjeros se eleva ligeramente, sin embargo, respecto a la población autóctona. En cuanto a hospitalización y listas de espera, no aparecen diferencias destacables. Sin

(23) Desgraciadamente, la encuesta no nos permite concentrar nuestra atención con excesiva precisión en la población de origen inmigrante, aunque da sin duda pistas importantes a este respecto.

embargo, sí que parece haberlas en relación al papel desempeñado por las urgencias como puerta de acceso a los tratamientos hospitalarios, ya que esa fue la vía por la que el 65% de los extranjeros hospitalizados accedieron a dicho tratamiento, frente a un 57% en el caso de los españoles. Estos datos apuntan a una pauta relativamente diferenciada en el acceso a las prestaciones del sistema sanitario entre la población de origen inmigrante, y resultan plenamente coincidentes con las conclusiones de otros estudios publicados sobre este tema (Fundación Pfizer, 2008; Regidor *et al.*, 2008).

También la relación entre privación relativa en una serie de aspectos (nivel de renta, educación, hábitat, condiciones residenciales, etc.) y estado de salud está ampliamente documentada. Como muestra la evidencia empírica relativa a la existencia de desigualdades en salud, las poblaciones desfavorecidas constituyen grupos particularmente vulnerables con un estado de salud peor que el del resto de la población (Daponte, 2005). Pese a que la intrincada interacción de factores (materiales, sociales, culturales, psicológicos y actitudinales) que provoca la aparición de dichos gradientes de salud aún no ha sido completamente dilucidada, resulta evidente que dicha relación actúa mediante procesos complejos y bidireccionales. Es decir, las dificultades en las condiciones de vida impactan negativamente sobre el estado de salud de las personas y, al mismo tiempo, los problemas de salud limitan las posibilidades de desarrollar plenamente las potencialidades de los individuos.

Los datos disponibles acerca de la existencia de desigualdades en salud en España, no excesivamente numerosos, se centran en buena medida en el estudio de desigualdades entre territorios (Benach *et al.*, 1998; Benach, 2002). Diversos estudios reflejan, sin embargo, la existencia de un significativo gradiente de salud entre distintos estratos sociales: los grupos más desfavorecidos sufren mayor diversidad de enfermedades, de mayor gravedad y con mayor propensión a la cronicidad y/o la incapacidad (Navarro y Benach, 1996; Urbanos, 1999). Así, mientras el 27% de la población más acomodada declaraba en 1995 un nivel de «salud deficiente» (salud regular, mala o muy mala), dicho porcentaje se elevaba al 40% entre el grupo de los más desfavorecidos económicamente.

A similares conclusiones llega Daponte (2005) en su estudio sobre nivel educativo y estado de salud: en 2001, las personas con menor nivel educativo tenían un riesgo entre dos y tres veces mayor de tener un estado de salud defi-

ciente que las personas con estudios universitarios. De igual modo, una serie de dolencias (trastornos respiratorios, hipertensión arterial, diabetes o enfermedades crónicas) presentarían una incidencia considerablemente superior en las encuestas de morbilidad realizadas a personas pertenecientes a las clases sociales más bajas (Regidor *et al.*, 2002).

El desempleo también tiene efecto sobre las desigualdades en salud similar a la exclusión social (Subirats, *et al.*, 2004). La mejora de los principales indicadores de salud de la población española, paralela al aumento del nivel socioeconómico agregado, no parece haberse distribuido tampoco equitativamente, sino en función de los niveles de renta, por lo que en realidad las desigualdades en salud en la sociedad española habrían aumentado (Regidor, *et al.*, 2002).

TABLA 4.5

Estado de salud relativo de la población por origen geográfico

En porcentajes

	SALUD REGULAR O MALA	DISCAPACIDAD O ENFERMEDAD CRÓNICA	LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD DIARIA
España	32,3	29,7	24,4
Resto de la UE-15	19,8	20,7	15,9
Europa del Este	19,0	14,0	8,1
Latinoamérica	16,9	13,6	12,2
África	25,1	18,4	13,2
Total	31,5	28,9	23,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2004-2008.

La explotación de resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida 2004-2008 permite estudiar con mayor precisión las desigualdades en salud de la población española, y en particular la incidencia de tales desigualdades sobre la población de origen inmigrante. Dicha encuesta incluye una pregunta de «salud subjetiva» que depende de la apreciación del entrevistado sobre su propio estado de salud general, y dos preguntas que apuntan a «aspectos objetivos» del estado de salud del individuo: sufrir enfermedad crónica y haber experimentado limitaciones importantes en la vida cotidiana por motivos de salud en los seis meses anteriores a la entrevista.

Como puede observarse, la salud de la población extranjera es, en términos generales, mejor que la de los autóctonos para cualquiera de los tres indicadores recogidos en el cuadro. Así, vemos que aproximadamente una tercera parte de la población de nacionalidad española afirma encontrarse regular o mal de salud, mientras que esa proporción baja hasta uno de cada cuatro africanos, aproximadamente uno de cada cinco europeos, y uno de cada seis latinoamericanos. Tales diferencias se reproducen con similar intensidad respecto al hecho de sufrir una enfermedad crónica o de haber experimentado limitaciones en la vida cotidiana por motivos de salud. En primera instancia, dichos resultados parecen contradecir a la bibliografía anteriormente citada, ya que buen número de inmigrantes se encuentran en los escalones inferiores de la estructura social, ocupan los peores empleos, sufren mayores tasas de desempleo y viven en condiciones de mayor precariedad social y material, todo lo cual apuntaría a que su estado de salud debería ser peor que el de la población autóctona. La explicación se halla ante todo en la mayor juventud de la población extranjera, básicamente inmigrantes económicos procedentes de países en vías de desarrollo, pero también del componente de auto-selección asociado a la migración: las personas que deciden migrar suelen tener mejor salud que las que optan por permanecer en el país de origen.

Con objeto de controlar el efecto de la estructura de edades en dichas diferencias, así como el impacto relativo de una serie de variables sociodemográficas sobre la probabilidad de tener peor estado salud, hemos realizado una serie de análisis multivariantes a partir de la aplicación de un modelo de regresión logística.⁽²⁴⁾

El parámetro más claramente relacionado con una mala salud es estar desempleado. Frente a quien tiene un empleo, quien no lo tiene presenta el doble de posibilidades de tener una salud regular o mala; su riesgo de sufrir una enfermedad crónica es un 67% mayor, y corre un riesgo doble de sufrir una limitación de la actividad diaria por un problema de salud. Como contrapunto, las

(24) De un modo intuitivo, se pueden entender las «razones de probabilidad» (*odds ratio*) como la probabilidad de que un suceso ocurra en un determinado grupo en relación con la probabilidad de que ocurra en otro grupo. Un valor de la *odds ratio* igual a uno indicará que la probabilidad de que ese suceso ocurra es idéntica en ambos grupos. Cuando dicho valor es mayor que uno, la probabilidad de que el suceso se produzca en el primer grupo (situado en el numerador de la proporción) es mayor que la de que ocurra en el segundo grupo (el situado en el denominador). Cuando el valor de la *odds ratio* es menor que uno, la interpretación es la contraria: la probabilidad de que el suceso ocurra en el primer grupo es menor que la probabilidad de que ocurra en el segundo.

personas con estudios universitarios tienen unas probabilidades considerablemente mayores de disfrutar de mejor salud que quienes no tienen estudios superiores; las personas casadas tienen también un pequeño margen a su favor. Todos estos factores son conocidos en la bibliografía sobre las desigualdades en salud, y los datos de esta encuesta los confirman.

TABLA 4.6

Razón de probabilidades de experimentar algún problema de salud (de los miembros de un grupo o categoría en relación con los no pertenecientes a dicho grupo)

	SALUD REGULAR O MALA	DISCAPACIDAD O ENFERMEDAD CRÓNICA	LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD DIARIA
UE-15	0,801	0,628**	0,886
Europa del Este	2,509**	0,973	0,894
Latinoamérica	1,419**	0,823*	1,034
África	1,376*	0,611**	0,659*
Desempleado	2,022***	1,671***	2,115***
Casado	0,885**	0,934*	0,885***
Universitario	0,499***	0,868**	0,664

* Nivel de significación del 5%

** Nivel de significación del 1%

*** Nivel de significación del 1‰

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2004-2008.

Volviendo a la discusión anterior sobre el estado de salud de los inmigrantes, comprobamos que, controlando por edad, su ventaja relativa desaparece en gran medida. Pese a que las razones de probabilidad no resultan estadísticamente significativas en algunos casos (posiblemente por problemas de tamaño de la muestra), los indicadores que podemos tomar en consideración apuntan en la dirección de matizar su buen estado de salud relativo. Los europeos del Este tienen un riesgo 2,5 veces mayor de tener una salud regular o mala, y los latinoamericanos, un riesgo un 41% mayor de tener una salud regular o mala, pese a que su riesgo de sufrir una discapacidad o enfermedad crónica es aproximadamente un 20% menor. El caso de los africanos es muy similar: el mismo riesgo (salud regular o mala) es un 37%, más alto, pero aproximadamente un 60% menor de sufrir discapacidad o enfermedad crónica.

La explicación de estos resultados resulta también coherente con los estudios sobre desigualdades en salud e inmigración. La ventaja relativa expuesta en la tabla 4.5 se explica en buena medida por la mayor juventud de la población inmigrante. Descontado ese efecto, la población inmigrante es más propensa que la autóctona a manifestar un estado de salud regular o malo. Ello es debido a la mayor precariedad de sus condiciones de vida, pese a lo cual la tendencia a declarar discapacidad, enfermedad crónica o limitación en la vida diaria es menor, a causa del ya citado «efecto autoselección», por el que quienes abandonan su país se encuentran en mejor estado de salud que quienes siguen en él (los individuos con peor estado de salud son menos proclives a emprender un proceso migratorio, por las incertidumbres, riesgos y dificultades asociados).

Siguiendo la evidencia empírica en otros países con mayor tradición de inmigración, resulta previsible esperar que, según se asiente la población inmigrante en nuestro país y crezca la segunda generación, los indicadores de salud de la población de origen inmigrante se deterioren (llegando a tener peor salud que la población autóctona), dadas sus difíciles condiciones de vida.

Como hemos venido señalando, las desigualdades en salud que afectan a las poblaciones de origen inmigrante están relacionadas con las condiciones de vida en la sociedad receptora, con prácticas y hábitos culturalmente determinados, así como con elementos institucionales relativos al funcionamiento del sistema sanitario. La intervención sobre estas diferentes dimensiones de la desigualdad adquiere diversas formas. Mientras que sobre las condiciones de vida de la sociedad resulta difícil intervenir a partir del ámbito sanitario, en el plano de los hábitos y costumbres de los colectivos inmigrantes se puede tratar de intervenir (aunque con éxito posiblemente limitado) mediante campañas de sensibilización e información dirigidas a colectivos concretos. Respecto a la dimensión institucional, la intervención de las administraciones sanitarias puede sin duda contribuir a reducir considerablemente las barreras entre pacientes inmigrantes y profesionales sanitarios mediante el establecimiento de sistemas de mediación lingüística y cultural que faciliten la comunicación. También es de gran utilidad la formación de los profesionales sociosanitarios en aspectos básicos de gestión de diversidad cultural en sus entornos de trabajo. A este respecto una serie de iniciativas han sido puestas ya en práctica por los gobiernos de algunas comunidades autónomas.

4.3.2. Servicios sociales y última red de protección social

En el capítulo anterior hemos analizado una serie de programas bajo el epígrafe genérico de servicios sociales y última red de protección social, relativamente poco articulados entre sí pero con un objeto común: tratar de facilitar la integración social y la autonomía de las personas. Pese a que buena parte de los programas incluidos en este bloque de mecanismos de protección social fueron establecidos con pretensiones de atender a toda la población, independientemente de sus recursos, la escasez de medios económicos y, por tanto, humanos y materiales destinados a su funcionamiento los ha convertido de hecho en programas asistenciales focalizados en poblaciones en situación de desfavorecimiento o riesgo de exclusión social.

TABLA 4.7

Porcentaje de población en situación de pobreza según diferentes umbrales, en función de su origen geográfico

	UMBRAL BASADO EN INGRESOS EQUIVALENTES DEL HOGAR		
	60% DE LA MEDIANA	40% DE LA MEDIANA	25% DE LA MEDIA
España	18,1	6,1	3,1
Resto de la UE-15	24,0	10,2	6,2
Resto de Europa	21,5	12,3	6,9
Resto del mundo	29,6	9,5	5,4
Total	18,8	6,4	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2008.

Como muestra la tabla 4.7, las poblaciones de origen inmigrante presentan tasas de pobreza sustancialmente superiores a las de la población española. En los estudios sobre pobreza se utilizan diferentes umbrales con que determinar quién se encuentra en una situación de desfavorecimiento económico. Si adoptamos un umbral relativamente alto, de modo que consideremos pobre a quien tiene ingresos inferiores al 60% de la mediana de la población, algo más del 18% de los ciudadanos de nacionalidad española se encontrarían en esa situación, de acuerdo con los datos de la ECV de 2008. Dicho porcentaje aumenta más de tres puntos en el caso de los inmigrantes de Europa del Este, y más de seis puntos en el caso de residentes de la UE. Al mismo tiempo, los inmigrantes procedentes de otros continentes (latinoamericanos, africanos y

asiáticos) presentan un índice de pobreza de casi el 30%. Cuando manejamos un umbral de pobreza más laxo, fijado en el 40% de la mediana de la renta nacional, la tasa de pobreza baja al 6,1% entre la población autóctona, pero resulta un 50% mayor entre la del resto del mundo, y se dobla entre los inmigrantes de Europa del Este. Si por el contrario utilizamos el umbral más restrictivo, establecido en el 25% de la media de la renta, las proporciones vuelven a dividirse de nuevo aproximadamente por la mitad: la población autóctona bajo dicho umbral de pobreza severa se situaría más o menos en un 3%; casi en el 7% en el caso de los inmigrantes de Europa del Este, y en un 5,4% entre los del resto del mundo. La situación actual debe de haberse deteriorado considerablemente por el aumento del desempleo, que afecta con particular intensidad a los inmigrantes, aunque no disponemos de datos más recientes que permitan estimar la evolución del fenómeno.

El análisis de la base de datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) indica que el uso del sistema de servicios sociales por parte de la población de origen inmigrante presenta notables diferencias respecto a la población autóctona. Así, al contrastar el número y el tipo de actuaciones de los servicios sociales en 2008, observamos que las intervenciones con inmigrantes supusieron el 6,4% del total, lo cual representaba un porcentaje significativamente inferior a su presencia en la población española.

TABLA 4.8

Número y porcentaje de intervenciones de los servicios sociales en distintos ámbitos de actuación

CLASIFICACIÓN DE LOS USUARIOS	TOTALES	INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN, VALORACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	APOYO A LA UNIDAD CONVIVENCIAL Y AYUDA A DOMICILIO	ALOJAMIENTO ALTERNATIVO	PREVENCIÓN E INSERCIÓN SOCIAL	COBERTURA DE NECESIDADES DE SUBSISTENCIA
Inmigrantes, refugiados y asilados	139.684 6,4%	81.431 8,0%	4.074 0,9%	1.566 1,8%	14.693 11,2%	37.918 7,8%
Resto	2.042.218 93,6%	929.039 92,0%	451.528 99,1%	87.444 98,2%	116.296 88,8%	449.008 92,2%
Totales	2.180.830 100,0%	1.018.024 100,0%	455.530 100,0%	88.970 100,0%	130.897 100,0%	487.406 100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe del SIUSS 2008.

Con las precauciones necesarias derivadas de las limitaciones de los datos,⁽²⁵⁾ podemos destacar también que un 60% de las intervenciones con inmigrantes tuvieron por objeto informarles de sus derechos o derivarles hacia otras instituciones u organismos. En el caso de ciudadanos españoles, estas actuaciones representaron aproximadamente un 45% de las intervenciones. Podemos observar también que las actuaciones destinadas a facilitar la inserción social de los beneficiarios fueron prácticamente el doble en el caso de los inmigrantes que en el de los autóctonos (10,7%, frente a 5,7%, respectivamente); la cobertura de necesidades de subsistencia significó un 27% de las intervenciones con inmigrantes frente a un 22% en el caso de los autóctonos. Por el contrario, las intervenciones de apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio presentó un magro 3% en el caso de los inmigrantes, frente a un 22% en el caso de españoles.

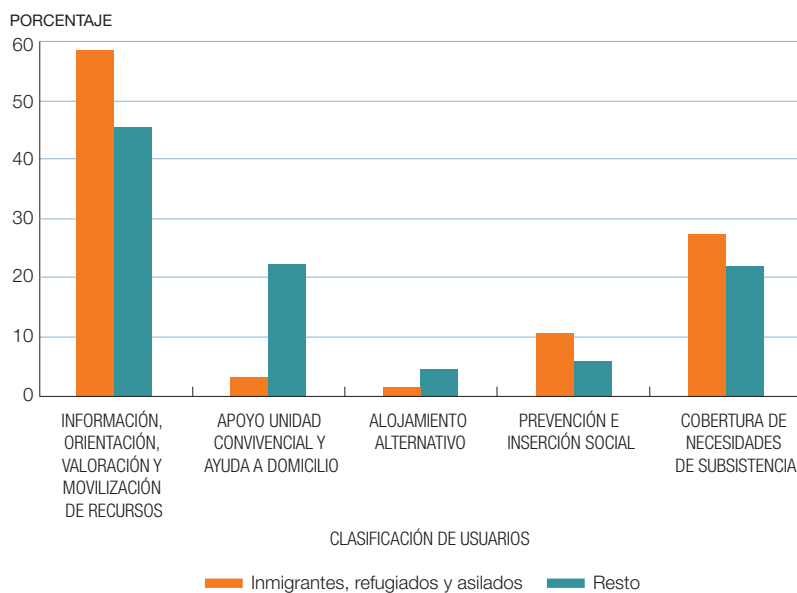
Estos distintos perfiles de uso reflejan tanto la mayor juventud como la auto-selección de la población inmigrante, a la que nos hemos referido en la sección anterior. Los colectivos inmigrantes tienen menos necesidades en el ámbito de la atención domiciliaria (cuidado de personas en situación de dependencia por edad avanzada o discapacidad física o psíquica). Sin embargo, estas diferencias pueden apuntar también a distintas pautas de intervención por parte de los servicios sociales que, tras la consulta y valoración de los expedientes de los inmigrantes, pueden desviar dichos casos a organizaciones del tercer sector social a las que se supone mejor adaptadas para tratar con este tipo de usuarios.

A comienzos de la década de 1990, algunas administraciones locales y regionales empezaron a desarrollar sistemas de atención social específicos para los colectivos inmigrantes. Estos servicios especializados se basan generalmente en la creación de redes de apoyo de reducidas dimensiones gestionadas por organizaciones del tercer sector y financiadas con fondos públicos. La idea que guiaba tales iniciativas era que este modo de funcionamiento proporciona ventajas en cuanto al conocimiento, flexibilidad y capacidad de adaptación a

(25) Como vimos en el capítulo anterior, dicha base de datos recoge información de 13 comunidades autónomas más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por lo que podrían existir sesgos derivados de características específicas de las comunidades no incluidas (Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña y el País Vasco). Además, debe tenerse en cuenta la posible discrecionalidad burocrática en la generación de los datos por los trabajadores sociales que rellenan la aplicación del SIUSS y que clasifican a los usuarios en las distintas categorías (un número de intervenciones con población inmigrante imposible de determinar puede haber sido clasificado bajo otras categorías de intervención).

GRÁFICO 4.1

Distribución comparativa de las intervenciones de recursos de servicios sociales entre extranjeros y autóctonos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe del SIUSS 2008.

colectivos con necesidades diferenciadas. Asimismo, se consideraba que el trabajo con entidades del tercer sector facilita la intervención rápida y la aplicación de soluciones *ad hoc*. Las organizaciones del tercer sector social estarían contribuyendo también a introducir coherencia en las intervenciones de los distintos niveles de la administración, al fundirlas en su actividad cotidiana combinando fuentes de financiación, interviniendo a través de distintos proyectos sobre el mismo colectivo, coordinándose con otras entidades, etc. El difícil equilibrio entre «normalización» a través de canales generalistas y establecimiento de esquemas específicos al que hacíamos alusión anteriormente se plasma de modo claro en el caso de la atención a los colectivos inmigrantes por parte de los servicios sociales.

Ante la inhibición o vacilación de las autoridades públicas, las organizaciones del tercer sector social han sido con frecuencia las primeras en reaccionar por iniciativa propia ofreciendo servicios de primera atención para paliar las nece-

sidades sociales más inmediatas de los colectivos inmigrantes en situación de necesidad (Gil Araujo, 2006). Frente al desconocimiento del sistema por parte de los inmigrantes, como asimismo a causa de los problemas de acceso a los servicios sociales, las entidades del tercer sector social han actuado como principales receptoras de las demandas de los inmigrantes. Y las ONG y asociaciones de inmigrantes han prestado distintos tipos de servicios de acompañamiento y facilitación ante la ausencia de la iniciativa pública: supervivencia (comida o ropa), apoyo al empleo (información, formación, bolsas de empleo, asesoramiento jurídico) o vivienda (residencias, pisos de acogida para inmigrantes sin recursos o con problemas específicos). Al mismo tiempo han actuado como agentes de sensibilización y reivindicación (Guillén *et al.*, 2002; Colectivo Ioé, 2004).

El peligro de este tipo de esquemas de actuación reside en que estos servicios se coordinan desde el ámbito privado (aunque sea sin ánimo de lucro), lo que para muchos constituye una dejación de responsabilidades de las administraciones públicas. No se trataría de defender una atención uniforme, pero sí la obligación de las administraciones de garantizar un trato igualitario o equivalente, independientemente del lugar al que se acuda. Asimismo, existiría el riesgo de terminar creando redes paralelas especializadas en la atención a la población inmigrante. Esto es especialmente así cuando muchos de los servicios y prestaciones que se ofrecen en estos esquemas paralelos son los mismos que los proporcionados por la red pública de servicios sociales, y las necesidades a que responden no son sustancialmente tan distintas de las del resto de ciudadanos. La creación de dispositivos específicos incrementa además el riesgo de estigmatización y segregación de los colectivos a los que van destinados (Guillén *et al.*, 2002). Este es un riesgo al que conviene prestar particular atención, dada la existencia de un discurso que tiende a atribuir a los inmigrantes un trato preferencial de las administraciones públicas.

En un contexto de recursos escasos como el de los servicios sociales, pueden producirse procesos de desplazamiento de beneficiarios autóctonos en beneficio de solicitantes de origen inmigrante por la aplicación de un criterio de necesidad.⁽²⁶⁾ Este proceso, totalmente neutro en origen, es en ocasiones per-

(26) Esto es extensible a otros ámbitos del bienestar no incluidos de modo explícito en el presente estudio como las guarderías para niños entre cero y tres años, o las becas de comedor.

cibido como trato de favor a los inmigrantes como tales. La percepción de competencia en torno a estos recursos públicos, que estudiaremos en el capítulo 5, es en parte producto de los insuficientes recursos asignados a unos programas expuestos a la creciente demanda de una población en aumento. Una vez más, no nos resulta posible cuantificar la magnitud de estas dinámicas ante la falta de datos acerca de unos programas de titularidad municipal para los que no existe un sistema de recolección y procesamiento de datos centralizado. No por ello dejamos de señalar la importancia de uno de los puntos más fáciles de explotar por parte de políticos oportunistas dispuestos a capitalizar los sentimientos de vulnerabilidad y desconfianza hacia los inmigrantes entre algunos de los sectores más desfavorecidos de la población autóctona.

4.3.3. Educación

Además de la tensión entre igualdad y libertad descrita en el capítulo 3, el sistema educativo español se caracteriza por una tensión intrínseca entre la igualdad y la diversidad. La pluralidad cultural y lingüística propia del Estado español plantea la necesidad o deseabilidad de intervenciones diferenciadas para determinados grupos, escuelas o áreas geográficas. Dicha tensión se agudiza con la incorporación del alumnado inmigrante a las aulas de nuestro país.

A grandes rasgos, los estudiantes de origen inmigrante muestran peores resultados educativos que sus compañeros autóctonos, tanto en términos de logro (niveles finales alcanzados) como de rendimiento (calificaciones). Estos datos corroboran una larga tradición de estudios internacionales que han constatado que los estudiantes inmigrantes tienen peores resultados académicos, más probabilidades de abandonar prematuramente sus estudios y una permanencia menor en los niveles posobligatorios.

Por lo que se refiere a indicadores de logro, en general los estudiantes inmigrantes en España alcanzan niveles educativos menores que los autóctonos. En primer lugar, como vimos en el capítulo 2, tan solo el 10% de este colectivo continúa sus estudios más allá de la edad obligatoria (López Peláez, 2006). Además, el número de alumnos inmigrantes en cursos de bachillerato no alcanza la mitad de los que estudian ESO (CIDE, 2006). Si bien la diferen-

cia entre ciclos formativos, donde los inmigrantes representan un 5,15% (23.389) sobre el total, y bachillerato, donde representan un 4,03% (25.382) (CIDE, 2006), no parece elevada, es significativo que invierte la preferencia de los estudiantes autóctonos por cada uno de estos niveles de estudio.⁽²⁷⁾ También veíamos en el capítulo 3 la creciente concentración de alumnos inmigrantes en programas de garantía social, pensados para alumnos que no han superado los objetivos de la ESO.

Las tasas de abandono escolar de los alumnos inmigrantes son también más elevadas que las de los autóctonos. El informe de Inclusión Social en España 2009 señala que la probabilidad de abandono prematuro de los jóvenes inmigrantes es 2,1 veces mayor que la de los nacidos en España (Marí-Klose, 2009).⁽²⁸⁾ Nos referimos aquí a abandono prematuro de los estudios, es decir, tras concluir la enseñanza obligatoria (ESO) pero sin título de secundaria superior. En Cataluña, una investigación de una muestra de 18 centros reveló que el 10,7% de los alumnos extranjeros recién llegados no terminan el curso (Serra y Palaudàrias, 2010).⁽²⁹⁾ Además, el 42,5% del alumnado extranjero incorporado a la ESO tras el curso de acogida no finaliza este ciclo (Serra y Palaudàrias, 2010). Por otra parte, la misma investigación encontró que el alumnado inmigrante que continúa con estudios secundarios posobligatorios se incorpora más a menudo a bachillerato que a ciclos formativos en una proporción de 8 a 1, si bien solo un 5,8% de los alumnos inmigrantes que inician estudios posobligatorios los finalizan. También aparecieron diferencias notables entre las trayectorias de continuidad de alumnos de distintas nacionalidades; las que muestran más probabilidades de terminar con éxito la ESO son la argentina (80%), colombiana (65%), marroquí (57,7%) y rumaniana (53,5%).

Por lo que se refiere al rendimiento escolar, los datos disponibles en nuestro país también confirman la brecha entre inmigrantes y nativos. La fuente fundamental de datos en este sentido son los informes del proyecto internacional

(27) La estadística de enseñanza del Ministerio de Educación ofrece unos datos ligeramente distintos para el mismo curso (2006-2007): 25.120 alumnos inmigrantes en bachillerato (4,1%) y 23.497 en ciclos formativos (3,9%).

(28) Este estudio empleó un análisis de regresión logística para valorar la influencia y covariación de variables como la educación de los padres, el sexo, la condición de inmigrante y la comunidad autónoma sobre la probabilidad de abandono de los estudios.

(29) Además de datos oficiales del Departamento de Educación de la Generalitat, la investigación de Serra y Palaudàrias (2010) utilizó un cuestionario a alumnos de 4º de ESO y entrevistas a los equipos directivos de los centros educativos.

PISA (2000, 2003, 2006 y 2009), que aportan datos rigurosos y comparables sobre el rendimiento escolar de alumnos autóctonos e inmigrantes en los países de la OCDE.⁽³⁰⁾ PISA define como alumno inmigrante a aquel cuyos dos progenitores han nacido en el extranjero, tanto si el alumno ha nacido fuera del país de residencia (primera generación) como si ha nacido en éste (segunda generación). El informe de 2006 consideró en España la evaluación de 20.000 alumnos, lo que incluye, además de la muestra estatal, una muestra representativa de diez comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y el País Vasco.

TABLA 4.9

Resultados PISA relativos a comprensión lectora de los estudiantes de origen inmigrante (diferencias en puntos con los autóctonos)

	DIFERENCIAS REALES		AJUSTADOS POR CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS	
	SEGUNDA GENERACIÓN	PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	PRIMERA GENERACIÓN
Austria	-79	-48	-46	-21
Bélgica	-81	-101	-42	-74
Dinamarca	-64	-79	-34	-47
Francia	-36	-45	-5	-19
Alemania	-83	-70	-42	-39
Grecia	-	-37	-	-17
Irlanda	-	-14	-	-19
Italia	-	-69	-	-54
Luxemburgo	-61	-69	-17	-29
Países Bajos	-61	-65	-23	-40
Noruega	-	-63	-	-40
Portugal	-	-69	-	-64
España	-34	-55	-7	-47
Suecia	-29	-68	-15	-48
Suiza	-48	-65	-22	-60
Reino Unido	-7	-44	6	-34
OCDE	-46	-51	-17	-35

Fuente: Informe PISA 2006.

(30) La OCDE lanzó en 1997 el proyecto internacional PISA (*Programme for International Student Assessment*) con el objetivo de comparar los sistemas educativos mediante la contrastación del rendimiento de sus alumnos. Desde el año 2000 PISA evalúa los resultados escolares de los alumnos de 15 años en países de la OCDE en cuanto a comprensión lectora, ciencias y matemáticas.

Según el estudio PISA 2006, el 7% del alumnado matriculado en centros españoles había nacido fuera de España y su puntuación en comprensión lectora era 55 puntos inferior a la de sus compañeros autóctonos (OCDE, 2007). Además, si controlamos esta diferencia por el nivel socioeconómico de los alumnos, vemos que este desfase respecto a los autóctonos persiste en un alto grado (47 puntos). Los alumnos inmigrantes tienen peores resultados que sus compañeros nativos de condiciones socioeconómicas equiparables. Ello significa que, tras ajustar los datos por clase social, queda por explicar un amplio margen de diferencia en las puntuaciones. Por desgracia, PISA no permite distinguir entre las puntuaciones de alumnos inmigrantes de distintas procedencias.

En la oleada de PISA 2009, la diferencia entre puntuaciones de alumnos inmigrantes (no nacidos en España, es decir, primera generación) y autóctonos aumentó hasta 60 puntos. Una vez más, la categoría socioeconómica de los alumnos explica solo una pequeña parte de esta variación, pero sigue sin explicar los 44 puntos de diferencia entre estudiantes de origen inmigrante y autóctonos.

TABLA 4.10

Resultados de lectura de los estudiantes inmigrantes de primera y segunda generación (PISA 2009). Puntuaciones medias y diferencias con las puntuaciones de los autóctonos

	AUTÓCTONOS	SEGUNDA GENERACIÓN	INMIGRANTES (PRIMERA GENERACIÓN)	ORIGEN INMIGRANTE (PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN)
Media de España	488	464	428	432
Diferencia de puntuaciones	–	–24	–60	–56
Media OCDE	499	468	449	457

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PISA 2009 (OCDE, 2010: 170; Table II.4.1)

El estudio del Defensor del Pueblo y Unicef-Comité Español, dirigido por Ochaíta y Espinosa señalaba en 2003 que a partir de segundo de ESO los peores resultados de alumnos y alumnas de origen inmigrante son muy patentes. Si bien los alumnos inmigrantes finalizan quinto de primaria con porcentajes de idoneidad menores que los autóctonos para luego igualarles en sexto y primero de ESO, a partir de segundo de ESO la bajada en el porcentaje de idoneidad se

hace más clara para los alumnos inmigrantes (Defensor del Pueblo, 2003: pág. 68, vol. II).

Diversos estudios a nivel regional también reflejan los peores rendimientos escolares de los alumnos inmigrantes respecto de los autóctonos. El estudio publicado por Anghel y Cabrales (2010) utilizando los datos del examen de Competencias y Destrezas Indispensables de la Comunidad de Madrid entre 2006 y 2009 llega a conclusiones similares. Después de controlar la variable nivel económico de los padres, los alumnos inmigrantes seguían obteniendo peores resultados que los nacionales de nivel socioeconómico similar. El Panel de Familias e Infancia realizado en Cataluña (2006) revela también que un 33% de los alumnos inmigrantes habían obtenido una nota media de suspenso en la última evaluación, y un 20% había tenido un aprobado (frente a un 19% de suspensos y un 16% de aprobados entre estudiantes nativos).

TABLA 4.11

Nota media de los adolescentes en la última evaluación por país de nacimiento

En porcentajes

	ESPAÑA	PAÍSES CON PIB MEDIO O BAJO*
Sobresaliente	5,7	0,9
Notable	42,0	23,0
Bien	17,0	23,0
Aprobado	16,0	20,0
Suspenso	19,0	33,0
Total	100,0	100,0

* Países situados por debajo del primer tercil en relación a PIB per cápita.
Fuente: Panel de Familias e Infancia del CIIMU, 2008.

Estos estudios y otros similares muestran que la existencia de desigualdades educativas entre inmigrantes y nativos queda ampliamente constatada. Sin embargo, persiste la dificultad a la hora de explicarla (Montero-Sieburth y Batt, 2001; Stevens, 2007). Una variable con gran capacidad explicativa es la clase social.⁽³¹⁾ Los estudios PISA (2000, 2003, 2006, 2009) han constatado que el

(31) Generalmente la clase social de los alumnos se suele entender en términos de nivel educativo de los padres o «capital cultural», medido mediante indicadores como el nivel de estudios finalizados de la madre o el número de libros disponibles en el hogar del alumno.

rendimiento educativo de los alumnos está directamente relacionado con el estatus social, económico y cultural de las familias. El nivel de formación alcanzado por los padres –particularmente el de la madre– es uno de los factores determinantes de los resultados obtenidos por sus hijos. En España, las puntuaciones de los alumnos cuyos padres no han finalizado los estudios obligatorios son 85 puntos inferiores a las de aquellos cuyos padres tienen estudios universitarios, de acuerdo con los datos del Informe PISA de 2006. Esta diferencia se eleva a 135 puntos entre los alumnos españoles en cuyos hogares hay 10 libros como máximo y aquellos en cuyos hogares hay más de 500. Esto indica que los hijos se socializan en el capital cultural de los padres, en su actitud hacia la cultura y la educación y de acuerdo con los recursos culturales que los padres les ofrecen (acceso a actos culturales, libros en el hogar, etc.).

El capital cultural de los padres también está correlacionado con la tasa de permanencia en los estudios, de modo que las probabilidades de que los hijos continúen los estudios después de los 16 años disminuye cuando los padres tienen un bajo estatus ocupacional. Estudios sobre la población general afirman que mientras que la tasa de acceso a la educación postobligatoria para los hijos de profesionales de grado superior es de más del 85%, esta tasa desciende hasta el 52% en los hijos de trabajadores manuales cualificados, y hasta el 27,5% en hijos de trabajadores no cualificados (Calero, 2006).

Portes, Aparicio y Haller (2009), en su estudio de alumnado inmigrante en Madrid, encontraron que el promedio de estatus ocupacional de padres inmigrantes es relativamente modesto: 93,4 para el padre y 81 para la madre, según la escala de estatus ocupacional elaborada para España por Carabaña y Gómez Bueno, que en la muestra de Portes y colegas registra un mínimo de 25 y un máximo de 266. Los alumnos inmigrantes de colegios concertados tienen padres y madres con niveles de estatus ocupacional y educativo algo superiores a los padres de alumnos de colegios públicos. El estatus ocupacional medio de los padres y madres con hijos en colegios concertados es superior a 100 puntos en la escala anterior, y el 27% de estos padres y madres tienen educación universitaria, frente al 18% de padres de alumnos de colegios públicos. Dada la influencia del estatus social, económico y cultural paterno sobre los resultados escolares de los hijos, cabe esperar que los resultados escolares de estos últimos tiendan a reproducir el estatus de los progenitores.

También según el Panel de Familias e Infancia 2006 de Cataluña, el nivel de estudios de los padres inmigrantes es generalmente inferior al de los autóctonos. Los padres de origen inmigrante carecen de graduado escolar en mayor proporción que los autóctonos, presentan mayores porcentajes de estudios secundarios que los nativos, y porcentajes considerablemente menores de formación profesional. Al mismo tiempo, los padres inmigrantes poseen en mayor medida estudios universitarios que la media de padres autóctonos.

TABLA 4.12

Nivel de estudios de los padres de adolescentes según país de nacimiento del joven

En porcentajes

	ESPAÑA	PAÍSES CON PIB MEDIO O BAJO*
Nivel de estudios de la madre		
Sin graduado escolar	5,4	11,0
Primarios	30,0	26,0
Secundarios	20,0	29,0
Formación profesional	20,0	6,4
Universitarios	24,0	29,0
Nivel de estudios del padre		
Sin graduado escolar	5,7	7,8
Primarios	32,0	32,0
Secundarios	19,0	26,0
Formación profesional	20,0	9,8
Universitarios	23,0	25,0

* Países situados por debajo del primer tercil en relación a PIB per cápita.
Fuente: Panel de Familias e Infancia del CIIMU, 2008.

A pesar de la influencia indudable que el nivel socioeconómico y el nivel educativo de los padres desempeña estas variables no explican por completo los peores resultados de los alumnos inmigrantes en comparación con los autóctonos. Es cierto que los alumnos extranjeros con menores niveles socioeconómicos presentan las diferencias más acusadas con los alumnos autóctonos. Pero los alumnos de distinta procedencia también muestran diferencias significativas de rendimiento entre sí, no únicamente atribuibles a las diferencias de nivel educativo de la población inmigrada de distintas nacionalidades.

La diferencia relativa entre los resultados de estudiantes inmigrantes y nativos es más pronunciada para estudiantes que hablan una lengua distinta de la lengua de instrucción. También el desfase de puntuaciones con los autóctonos es considerablemente mayor para estudiantes de primera que para los de segunda generación, con una diferencia de 55 frente a 34 puntos para 2006 (PISA 2006) y de 60 frente a 24 para 2009 (PISA 2009). Ello sugiere que la experiencia migratoria significa en sí misma una dificultad adicional, particularmente en lo que se refiere a la edad de llegada al país receptor, la escolarización previa y el grado de conocimiento de la lengua de instrucción (Alegre, 2008).

Dada la fuerte proporción de alumnos procedentes de países latinoamericanos, una mayoría del alumnado inmigrante no debería encontrar grandes problemas en las escuelas de las autonomías donde la lengua de instrucción es el castellano. Según la encuesta realizada en Madrid por Portes y colegas (Portes *et al.*, 2009), el 73% de los alumnos de origen inmigrante encuestados decía hablar castellano perfectamente, y un 23% hablarlo bien: las respuestas eran similares respecto a habilidades de lectura y escritura. No obstante, el estudio ya citado de Anghel y Cabrales (2010) para la Comunidad de Madrid refleja que los alumnos latinoamericanos obtenían los peores resultados de todas las nacionalidades, incluso en el examen de lengua castellana y el dictado.

Asimismo, las instituciones y políticas educativas juegan un papel central en la explicación de las desigualdades de rendimiento. Sobre todo, como decíamos en el capítulo 3, la estratificación del sistema educativo viene a reforzar o suavizar la segregación escolar, y ésta a su vez incide negativamente en los resultados escolares. Investigaciones comparativas basadas en los datos PISA han concluido que los sistemas diferencialistas (es decir, menos comprensivos) tienden a incrementar las desigualdades de resultados académicos producidas por la clase social de los alumnos (Duru-Bellat *et al.*, 2004; OECD 2007). Las desigualdades de rendimiento entre alumnos inmigrantes y autóctonos tienden a reforzarse debido a los altos niveles de segregación escolar que provoca la temprana división del alumnado en itinerarios o niveles. En su comparación de 23 países de la OCDE utilizando datos del estudio PISA 2006, Alegre y Ferrer (2010) comprobaron la influencia relativa de distintos componentes de los sistemas educativos. Sus resultados confirman por una parte, que la composición socioeconómica del alumnado explica en gran medida los resultados escolares, de modo que cuanto mayor sea la proporción de alumnos

de bajo nivel socioeconómico en una escuela, peor será su promedio de rendimiento escolar. Pero al mismo tiempo, Alegre y Ferrer apuntan que el grado de estratificación del sistema educativo refuerza el efecto de clase, de manera que los sistemas educativos que tienden a seleccionar a los estudiantes a una edad temprana producen mayores grados de segregación escolar, concentrando a los estudiantes de bajo rendimiento (y a menudo bajo nivel socioeconómico) en los itinerarios de menor valor académico (OECD, 2010: 41-43).

Otro elemento de estratificación en el sistema educativo que repercute negativamente en el rendimiento es la diversificación de la red de escuelas (públicas frente a privadas y concertadas). Los datos de PISA en España muestran que la diferencia de resultados medios por tipo de centro favorece a los privados en 38 puntos. Pero si se detraen los efectos del índice social, económico y cultural de PISA sobre los resultados de sus respectivos alumnos, las diferencias entre unos centros y otros no son estadísticamente significativas. Esto indica que la calidad de la instrucción en unos y otros centros es comparable y, por tanto, que la diferencia de resultados escolares se explica en gran medida por efecto de la composición social del alumnado. La marcada segregación escolar entre centros públicos y privados/ concertados existente en España tiene por lo tanto efectos significativos sobre las oportunidades educativas de los alumnos inmigrantes.

También la bibliografía señala a la escuela como posible fuente de desigualdades. De acuerdo con la *teoría de la reproducción*, la escuela tiene un papel básico en la reproducción social, ya que asume como estándar la cultura de los grupos dominantes, dificultando el acceso a cualificaciones educativas a aquellos alumnos que no poseen el capital cultural legítimo (Bourdieu y Passeron, 1970). No obstante, otras investigaciones han mostrado variaciones relativas entre escuelas en un mismo país. El llamado «efecto escuela» abre un debate sobre la medida en que la influencia de la escuela sobre los resultados educativos depende sobre todo de la composición socioeconómica y étnica del alumnado (Coleman, 1966) o depende más bien de las estructuras organizativas y pedagógicas adoptadas en cada escuela. En el estudio de Alegre y Ferrer (2010) arriba mencionado, el margen de autonomía de las escuelas para la admisión de alumnos y para distribuirlos en grupos de nivel, demuestra efectos significativos sobre la segregación escolar. Estos autores concluyen que,

con sus estrategias de selección de alumnos, las escuelas pueden acentuar las desigualdades más que las familias con sus estrategias de elección de escuela.

Por último, cabe especular sobre el papel que desempeña el factor cultural y lingüístico en las diferencias de rendimiento entre distintos colectivos inmigrantes. En el ya citado estudio de Anghel y Cabrales (2010) realizado en la comunidad de Madrid, estos autores encontraron diferencias interesantes en el rendimiento de alumnos de distintas nacionalidades, una vez eliminada la influencia de la variable nivel educativo de los padres. Así, a pesar de que en general los alumnos inmigrantes rendían peor que los autóctonos, los alumnos chinos tenían mejores resultados en matemáticas que los nacionales; los rumanos obtenían mejores resultados en dictados, matemáticas y lengua, y los latinoamericanos tenían los peores resultados en todas las áreas del examen. Los alumnos marroquíes se encontraban a la par con los autóctonos en matemáticas y cultura general, pero sus resultados eran inferiores en dictado, lectura y lengua. Observando los datos de PISA, también podría argüirse que los alumnos de origen chino, por ejemplo, obtienen puntuaciones muy semejantes en todos los países. Estas diferencias vienen a refutar versiones refinadas de la *teoría del déficit cultural* de la década de 1970, que achacan en gran medida el fracaso escolar al desencuentro entre las lenguas habladas en el hogar y la escuela. Estos estudios asocian el peor rendimiento escolar (y también los resultados más bajos) a la pérdida de la lengua materna y al hecho de que la discontinuidad entre las experiencias lingüísticas del hogar y la escuela confunde a los estudiantes inmigrantes, lo que lleva a que disminuyan sus aspiraciones académicas (Ogbu, 1987). Sin embargo, los resultados de Anghel y Cabrales muestran que no todos los grupos nacionales tienen un peor rendimiento; es más, indican que los alumnos latinoamericanos son los que muestran los peores resultados. No podemos, por tanto, asumir sin más que los códigos lingüísticos y culturales de los estudiantes inmigrantes en general no cumplen las expectativas del sistema educativo español; más bien habría que estudiar hasta qué punto las diferencias halladas por Anghel y Cabrales obedecen a las expectativas y actitudes específicas ante la educación de los inmigrantes de distintas culturas.

Desde otro punto de vista, algunos autores han introducido el papel de las *identidades étnicas*, no sólo en términos de la identificación de los alumnos inmigrantes con su cultura de origen, sino en términos del apoyo que desem-

peñan sus comunidades étnicas o nacionales (Portes y Rumbaut, 1996). La ya mencionada encuesta de Portes, Aparicio y Haller (2009) concluye que las redes de amistad de adolescentes de origen inmigrante tienden a reforzar las identidades étnicas, puesto que menos de la mitad de sus amigos son nacidos en España, y la mayoría provienen del mismo país o región del encuestado. Este dato implica consecuencias esperanzadoras para los resultados escolares de los inmigrantes en España, ya que los estudios de Portes y colegas en Estados Unidos mostraron que los estudiantes inmigrantes que se mantienen en contacto con sus culturas y grupos étnicos de origen obtienen buenos resultados, mientras que aquellos que se asimilan a la cultura norteamericana tienen un rendimiento escolar notablemente inferior (Portes y Zhou, 2005).

Las desigualdades educativas de los alumnos inmigrantes y sus posibles causas han sido abordadas por las políticas públicas en nuestro país. Si bien el trato igual para todos ha sido la premisa de partida del sistema educativo español, este principio supone cierta tensión con el reconocimiento de las identidades lingüísticas y culturales, crucial en la construcción del Estado de las autonomías. Los responsables de diseñar políticas de educación han tenido pues que buscar fórmulas para equilibrar los objetivos de igualdad y de diversidad cultural. La LOGSE fue la primera ley educativa que mencionaba explícitamente la necesidad de luchar contra la discriminación por motivos étnicos o culturales (Terrén, 2001), pero al mismo tiempo aspiraba a construir un sistema que compensara las desigualdades sin hacer uso de estructuras paralelas para los alumnos desaventajados (Grañeras *et al.*, 1997). Es decir, la LOGSE asumió un concepto de diversidad que enfatizaba la diversidad individual y ocultaba las diferencias socioculturales grupales (Aja, 2000).

Similar orientación seguía el Programa de Educación Compensatoria (1983), inspirado en las «zonas educativas prioritarias» de Francia, que otorgaba atención preferente a las áreas geográficas o grupos de población con deficiencias educativas especiales. Aunque este programa tenía por objeto implícito la minoría romaní, el texto oficial no se refería explícitamente a la diversidad étnica o cultural como causa de las desigualdades educativas y se centraba en cambio en variables socioeconómicas, como la pobreza y marginación. Desde 1986-1987 el programa se amplió también a los estudiantes marroquíes del barrio del Raval en Barcelona (Ubero, 1997), y continuó am-

pliando su población *target* para incluir alumnos inmigrantes, hasta su desaparición en 2003.

Esto indica que inicialmente la recepción de inmigrantes recién llegados fue afrontada utilizando los instrumentos educativos específicamente diseñados para el pueblo gitano (Garreta, 2006). La integración de la minoría romaní en el sistema educativo español ha seguido varias fases. Tras una fase de exclusión de las escuelas durante la dictadura franquista y un periodo de segregación en las irónicamente llamadas «escuelas puente», se desarrolló el Programa de Compensatoria para fomentar la inclusión del alumnado romaní en las escuelas ordinarias (Fernández Enguita, 1996). Curiosamente, los inmigrantes internos provenientes de otras regiones españolas recibieron un tratamiento diferente al de los romanís y los inmigrantes extranjeros. En Cataluña por ejemplo, mientras los alumnos andaluces o de otras regiones eran incluidos en programas de inmersión en las «escuelas para la catalanización mínima» (1983), los alumnos extranjeros eran escolarizados en clases de educación compensatoria junto a alumnos con muy diversos problemas educativos (Siguán, 2000; Pascual, 1998).

Por lo que se refiere a los retos específicos de los alumnos inmigrantes extranjeros, las autoridades educativas centrales y autonómicas también han previsto medidas *ad hoc*. Para favorecer una distribución más equitativa del alumnado entre los centros, la mayoría de comunidades autónomas han diseñado diversas medidas reguladoras del acceso a la escuela (Alegre, 2008; Benito y González, 2007). También en ayuntamientos implicados en política educativa se han impulsado comisiones municipales de escolarización, que aspiran a gestionar las distintas políticas de equidad en el acceso escolar. Una primera medida consiste en obligar a los centros sostenidos con fondos públicos a reservar durante el periodo de preinscripción un mínimo de plazas para alumnado con necesidades específicas. Además se ha optado por obligar a las escuelas a reducir la ratio de alumnos por clase durante el periodo de preinscripción y matriculación, de modo que algunas plazas queden vacantes para que, cuando la ratio vuelva a ampliarse, puedan ser ocupadas por alumnos inmigrantes que se matriculan fuera de plazo. Esta medida responde a que un porcentaje considerable del alumnado inmigrante se incorpora tarde al curso escolar. Finalmente, también se han aplicado políticas de zonificación basadas en el diseño de áreas de influencia para cada centro escolar, de manera

que la asignación a una escuela dependerá de que la familia resida o no en la zona de proximidad de dicha escuela. La zonificación limita la capacidad de elección de las familias, no solo en el caso de los inmigrantes. Existen tres categorías esenciales: 1) zona única de influencia para todos los centros sostenidos con fondos públicos; 2) zonificación distinta para cada centro público y zonificación alternativa para los privados-concertados, y 3) zonas de influencia con más de un centro público con una zonificación alternativa para los centros concertados (Benito y González, 2007). Una variante de este último modelo aplicada en algunas ciudades catalanas consiste en establecer zonas en las que confluyen más de un centro público y más de uno privado-concertado (Alegre, 2008).

Además de lo anterior, las comunidades autónomas han empleado sus competencias en educación para desarrollar políticas compensatorias específicamente orientadas al alumnado inmigrante (Garreta, 2006; Carabaña, 2006). A la hora de recibir en los centros escolares al alumnado inmigrante recién llegado, algunas comunidades han preferido un modelo «integrado», incorporando a este alumnado directamente a su curso correspondiente. En otras regiones se han instaurado sistemas «paralelos» o «mixtos», como en Cataluña (aulas de acogida), Comunidad de Madrid (aulas de enlace), Andalucía (aulas temporales de adquisición lingüística), Baleares (programas de acogida), Castilla-La Mancha (equipos de apoyo lingüístico) o Murcia. En los programas de acogida paralela los alumnos recién llegados deben seguir cursos de acogida, de duración limitada, durante los cuales están separados de los alumnos autóctonos hasta que alcanzan un nivel mínimo de conocimiento de la lengua de instrucción. En los programas mixtos, los alumnos también siguen cursos específicos de acogida de modo que están parcialmente separados de los alumnos autóctonos, parcialmente integrados. Esto quiere decir que los alumnos asisten a un aula de acogida por la mañana, y al aula ordinaria por la tarde, o que reciben acogida durante un número limitado de horas a la semana, y el resto del tiempo asisten a las clases que les corresponden por edad.

A pesar de estos esfuerzos por acomodar la diversidad, varios autores han señalado que la práctica educativa continúa siendo más asimilativa que intercultural. A consecuencia de ello, existe una brecha entre las prácticas educativas y el discurso de pluralismo cultural. Así, a pesar de las medidas compensatorias dirigidas a los recién llegados, el sistema ha mantenido prácticamente in-

tacto el currículo oficial, el profesorado ha introducido muy pocas prácticas de educación intercultural y en algunas regiones se presiona a los inmigrantes a adaptarse a la cultura y lengua de la sociedad receptora (Garreta, 2006).

4.4. Conclusiones

Las políticas destinadas a compensar las desigualdades consideradas socialmente injustas plantean, sin duda, dilemas normativos más complejos que las iniciativas que persiguen la igualdad, al implicar en ocasiones la puesta en marcha de programas específicos dirigidos a grupos concretos de la población. En el presente capítulo hemos visto como el asentamiento de población de origen inmigrante introduce paradojas de difícil solución, ya que, al clásico eje de redistribución entre clases sociales, añade la variable de la diversidad étnica y cultural (Young, 1990).

Las comunidades autónomas han respondido de distintos modos a las desigualdades del uso y resultados que afectan a la población inmigrada. En todas ellas una gran parte de la respuesta se ha gestionado por medio de los servicios generales que dan cobertura a toda la población, de acuerdo con un enfoque que aspira a normalizar el acceso de la población inmigrada a los programas de protección social. Sin embargo, junto a la prioridad otorgada al acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios generales, los planes regionales reconocen también la importancia de atender las necesidades derivadas de la experiencia migratoria y de las especificidades culturales. Es aquí donde los planes regionales difieren esencialmente. Los planes de integración de distintas comunidades coinciden pues en una tensión interna entre los principios de igualdad y de equidad (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005: 93), pero difieren en el tipo de soluciones aplicadas.

Similar tensión observamos en el ámbito específico de la educación. Las autoridades educativas se esfuerzan en buscar el mejor modo de combinar la incorporación del alumnado extranjero en condiciones de igualdad con el recurso a estructuras paralelas temporales. Estos esfuerzos chocan a veces con un notable rechazo de la sociedad nativa, en particular cuando están encaminados a promover la mejor distribución del alumnado inmigrante entre los centros educativos. En contra de lo que comúnmente se piensa, los estudios muestran que la presencia de alumnos inmigrantes no deteriora *per*

se la calidad educativa de un centro; antes bien, la composición socioeconómica del alumnado de un centro y el nivel educativo de los progenitores incide significativamente sobre los resultados escolares. De esta manera, para reducir las desigualdades educativas se revela fundamental la aplicación de políticas educativas de equidad correctoras de la distribución de los alumnos entre las distintas escuelas de una ciudad.

Por último, las políticas de equidad resultantes de estos equilibrios se enfrentan al reto de recabar el necesario apoyo social. La sensibilización ciudadana es más sencilla de abordar cuando los datos permiten desmontar argumentos de abuso en los servicios generales de acceso universal (caso de la sanidad). La evidencia empírica presentada muestra como los argumentos de sobreutilización y abuso del sistema sanitario por parte de la población inmigrante están totalmente injustificados, en consonancia con los estudios publicados sobre esta cuestión, así como con los datos oficiales del SNS. Las medidas para compensar desigualdades específicas de los inmigrantes encuentran en cambio más obstáculos para generar legitimidad social. También en el caso de los servicios sociales, donde la escasez de recursos lleva a seleccionar según el criterio de necesidad quiénes han de recibir las prestaciones, los autóctonos pueden percibir la asignación de prestaciones a inmigrantes como un trato de favor.

V. El papel de la inmigración en la oferta de cuidados

La mayoría de los análisis acerca del papel desempeñado por la inmigración en la evolución del Estado de bienestar en España se centran en la dimensión de la demanda, o bien en los balances financieros derivados de la presencia de los colectivos inmigrantes en nuestro país. Esto implica estudiar a los inmigrantes como receptores de prestaciones y servicios de los sistemas de protección social, y tratar de estimar la relación entre lo que reciben y lo que contribuyen a las arcas públicas. Otros análisis, que tienden a funcionar con independencia de los anteriores, enfatizan el papel de las inmigrantes en el sector del cuidado a personas dependientes. En el intento de analizar de manera holística la compleja relación entre el fenómeno de la inmigración y el Estado de bienestar, tratamos aquí de aunar ambos enfoques. Presentaremos, pues, en el presente capítulo el modo en que el régimen de bienestar, el mercado laboral y la política migratoria encuentran en el sector del cuidado un importante espacio de interconexión.

En los últimos años hemos asistido a un espectacular aumento de la demanda de cuidados personales. Dicha demanda está asociada a cambios demográficos y a la mayor participación de las mujeres autóctonas en el mercado laboral y su necesidad de conciliar trabajo profesional y familiar. Como respuesta a esta situación se ha producido un crecimiento paralelo del mercado privado de servicios personales (servicio doméstico, cuidado de niños, ancianos y personas dependientes), sobre todo del sector no regulado. Ante la débil intervención pública en el ámbito de la reproducción, las mujeres autóctonas empleadas en el mercado de trabajo han recurrido de manera creciente a la contratación de mano de obra inmigrada para cubrir las tareas domésticas y de cuidado. Esta tendencia refleja no solo importantes cambios en el modelo de cuidado, sino también unas transformaciones radicales en la división social del trabajo,

y tales cambios no se habrían podido producir como lo han hecho sin la aportación de la mano de obra inmigrante. Las mujeres inmigrantes han pasado a desempeñar un rol esencial, no solo en la participación laboral de las mujeres autóctonas y el funcionamiento de las familias, sino como elemento de soporte y garantía de la sostenibilidad del régimen de bienestar en España.

5.1. Crisis del modelo familiar de cuidado

Como vimos en el capítulo 2, España se caracteriza por un régimen mediterráneo de bienestar. En este modelo predomina el «familismo», en el que los problemas individuales de los integrantes de la red familiar (desempleo, falta de vivienda, enfermedad) tienden a ser definidos como «asuntos familiares». Ello implica importantes transferencias intrafamiliares, de índole material o inmaterial (Moreno, 2001) mediante la puesta en común de recursos y presupuestos (Petmesidou, 1996).

Particularmente importante en este sentido resulta la redistribución a lo largo de las distintas etapas del ciclo vital, así como el sistema de expectativas y compromisos sociales asociados. En este contexto los padres tienen asumida la obligación de ayudar a sus hijos hasta que estos puedan independizarse económicamente y formar su propia familia (Naldini y Jurado, 1996). Los padres ponen también su capital social al servicio de la búsqueda de un empleo para sus hijos y sacrifican una parte significativa de su patrimonio para ayudarles a adquirir una vivienda en propiedad. Tras la emancipación, las redes familiares facilitan que las madres que trabajan puedan proseguir sus carreras laborales gracias a la implicación de abuelos, y especialmente abuelas, u otros parientes en tareas domésticas y de cuidado (Moreno, 2001). En etapas avanzadas del ciclo vital, las personas cuentan con sus familiares para que les asistan en caso de enfermedad o de necesidad económica. Más allá de ser un mero complemento a los mecanismos de protección social, la familia funciona como proveedora por excelencia de servicios sociales (Parella, 2003).

Un papel crucial desempeñado por la familia es la atención a niños, ancianos, enfermos y discapacitados. Esta labor es la que se conoce con el término genérico de «tareas de cuidado», que engloban todo trabajo asistencial dirigido a personas que necesitan la ayuda de otras para el desarrollo de su actividad diaria (Martínez Buján, 2010), se trate de personas dependientes y niños o de adultos

autónomos. Las tareas de cuidado pueden ser ejercidas por la familia, por los servicios públicos o mediante la compra de servicios en el mercado privado. Según los datos de la encuesta EDDDES sobre protección de la dependencia, Rodríguez Cabrero (2004) estima que un 61% de las personas que prestan cuidados personales viven en el hogar de la persona dependiente y pertenecen al mismo; además, la mayoría son familiares (60,5%), fundamentalmente hijas (58%).

El bienestar o *satisfacción vital* (*well-being*) que se genera en las familias está producido sobre todo por mujeres.⁽³²⁾ En tanto que madres, hijas, esposas, nuevas, etc., son ellas las productoras principales de cuidados para sus hijos, padres, maridos, suegros. Estudios sobre el uso del tiempo (Durán, 1999) indican que en todos los países europeos las mujeres dedican un mayor número de horas al trabajo doméstico y de cuidados que los hombres. Las mayores diferencias entre hombres y mujeres en el número de horas de trabajo doméstico y cuidado aparecen en los países del Sur de Europa.

En la actualidad el modelo familiar de cuidado está en crisis debido a transformaciones económicas, y sociodemográficas y a cambios en la estructura de la familia española (Rodríguez Cabrero, 2004: 225). Eventualmente, estas transformaciones implican «nuevos riesgos sociales» (Taylor-Gooby, 2004) y pueden conllevar la erosión del contrato generacional en el seno de las familias españolas. Los otrora sólidos mecanismos de reciprocidad intergeneracional característicos del régimen «familista» se están debilitando. La solidaridad intergeneracional en el ámbito de la familia sigue gozando en España de prestigio social, pero las circunstancias sociales y económicas en las que se desenvuelve la familia han cambiado, y las personas difícilmente pueden dedicar el tiempo necesario a cuidar a sus familiares como ocurría hasta hace apenas unos años. La generación de mujeres que han cuidado a sus padres, maridos, hijos e hijas, y a sus nietos y nietas, ha envejecido y empieza a su vez a necesitar ser cuidada. Al mismo tiempo, las aspiraciones y dinámicas cotidianas de las mujeres de las nuevas cohortes no parecen indicar que éstas vayan a asumir los mismos roles que asumieron sus madres y abuelas.

La crisis del modelo de cuidado está inseparablemente asociada a la nueva división sexual del trabajo que se gestó en las sociedades europeas de la pos-

(32) El bienestar social (servicios y prestaciones sociales) estaría orientado a lograr el bienestar en términos de satisfacción de las necesidades vitales (*well-being*).

guerra. La creciente participación laboral de las mujeres constituye el indicador más claro del paso de un modelo de reparto sexual del trabajo basado en el «varón sustentador» (*breadwinner*), hacia otro modelo de «trabajador adulto» (Lewis, 2001). Si en el primer modelo los hombres se encargaban del trabajo remunerado (ámbito de la producción) y las mujeres del trabajo doméstico (ámbito de la reproducción), en el segundo modelo tanto unos como otras desempeñan roles profesionales y familiares. En cierto modo, la trayectoria vital de la mujer se ha masculinizado, impulsada por su incorporación masiva al mercado de trabajo y su tendencia a permanecer en él después de casarse y dar a luz (Esping-Andersen, 2009). Sin embargo, esta transformación en el terreno productivo no ha implicado un reparto igualitario del trabajo reproductivo, que continúa en buena medida siendo considerado responsabilidad de la mujer. La función del «ama de casa» no desaparece, sino que se reconfigura y se extiende la «doble jornada» entre las mujeres, que trabajan tanto dentro como fuera del hogar.

En los países de la Europa del Sur la aparición de esta nueva división del trabajo ha tenido un ritmo más lento, solapándose en gran medida con los procesos de transición de una sociedad industrial a otra posindustrial. Como puede observarse en la tabla 5.1, la tasa de participación laboral de las mujeres en España prácticamente se ha duplicado entre 1976 (28,5%) y 2009 (51,7%). Este aumento es particularmente significativo en el grupo de mujeres entre 25 y 54 años, en el que dicha tasa ha pasado del 29% al 77%, es decir, ha tenido un incremento de casi 50 puntos, lo cual contrasta con el grupo de las mayores de 55, que apenas ha incrementado su participación en el mercado de trabajo.

TABLA 5.1

Evolución de la tasa de actividad laboral femenina en España (1976-2009)

EDAD (AÑOS)	1976	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2006	2009	VARIACIÓN 1976-2009	PORCENTAJE TOTAL GRUPOS EDAD 2009
16-19	48,57	39,97	31,97	30,25	21,77	20,78	18,40	23,73	16,09	-32,48	4,49
20-24	53,49	54,71	54,53	61,20	57,95	57,27	56,36	62,89	62,20	+8,71	6,57
25-54	29,07	30,40	35,62	47,87	56,47	63,50	66,01	72,21	77,38	+48,31	53,81
55 +	13,84	11,24	10,05	8,99	8,46	8,80	9,68	12,42	14,97	+1,13	35,13
Total	28,53	27,77	28,96	34,56	37,86	41,73	43,15	48,56	51,70	+23,17	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa.

Si comparamos la evolución española con la de otros países podemos comprobar que España es el país europeo que más ha incrementado su tasa de actividad femenina a lo largo de los últimos lustros, acercándose gradualmente a los parámetros de los países del modelo corporativista, si bien aún lejos de los patrones de los países del modelo socialdemócrata.

TABLA 5.2

Evolución comparada de la tasa de actividad femenina

	1995	1998	2002	2006	1995-2006
Alemania	67,4	69,1	72,8	74,4	+7,0
Dinamarca	77,4	79,2	81,0	82,8	+5,4
España	42,0	46,8	57,0	67,0	+25,0
Finlandia	71,1	75,6	79,6	78,9	+7,8
Francia	60,0	68,7	72,4	75,9	+15,9
Grecia	51,1	54,1	57,9	62,9	+11,9
Italia	49,0	50,6	56,1	61,1	+12,1
Portugal	71,0	73,6	76,2	76,6	+5,6
Reino Unido	69,9	72,1	74,1	74,3	+4,4
Suecia	81,6	76,7	82,4	82,1	+0,5
EU-15	62,3	64,3	68,6	71,7	+7,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La masiva incorporación de la mujer al mercado laboral ha multiplicado los problemas de compatibilización de la vida laboral y familiar. Sin el correlato de una participación igualitaria de los hombres en el trabajo doméstico, la responsabilidad del cuidado sigue delegada en las mujeres, que se ven obligadas a buscar modos de conciliar ambos ámbitos. Esta cuestión resulta crucial en todas las sociedades europeas, pero más si cabe en los países mediterráneos, en los que el Estado ha delegado tradicionalmente esta responsabilidad. En estos países las tensiones a que se enfrentan las mujeres, y de manera especial las que tienen personas dependientes a su cargo, son considerablemente mayores. Un gran número de mujeres siguen por tanto interrumpiendo sus carreras profesionales tras dar a luz y tienen que completar «jornadas interminables» (Durán, 1986; Mari-Klose *et al.*, 2009). Además, las familias se ven obligadas a destinar una parte sustancial de sus ingresos a la compra de servicios de ayuda doméstica, atención y cuidados (Tobío y Díaz Gorfinkiel, 2003).

A ello cabría añadir la emergencia de nuevos modelos familiares (familias monoparentales, reconstituidas, etc.) que alteran las normas y expectativas de solidaridad intergeneracional vigentes hasta hace muy pocos años.

Las necesidades de conciliación de roles han significado un crecimiento de la demanda de servicios de cuidado personal. Muy en particular se observa un aumento de la demanda de cuidados para personas mayores. Además, el envejecimiento de la población acarrea una mayor demanda de servicios para personas con discapacidades, puesto que la incidencia de la dependencia se sitúa sobre todo en edades superiores a 65 años.

5.2. Políticas y mercados de cuidados

El rol de proveedoras de cuidados que las mujeres y las familias han desempeñado históricamente en nuestro país ha estado acompañado por una escasa intervención pública orientada al apoyo de las familias. Dicha intervención ha consistido en unas políticas sociales débiles, fragmentadas y residuales, así como las extensas responsabilidades legales que existen para el apoyo entre familiares (Millar y Warman, 1996; Naldini y Saraceno, 2008). En España, las políticas de cuidado son deficitarias en recursos, particularmente en lo tocante a servicios comunitarios. Estas políticas se basan fundamentalmente en transferencias monetarias, y solo marginalmente en la prestación de servicios públicos. Un indicador de esto es el hecho de que la disponibilidad de plazas de guarderías públicas per cápita en España es una de las más bajas de Europa. La relativa escasez de guarderías públicas en España indica que el trabajo de cuidado de las mujeres españolas ha venido sustituyendo en gran medida los servicios de cuidado infantil que en otros países europeos proporciona el Estado, como vemos en la relativa escasez de guarderías públicas en España. Datos comparativos de la OCDE para 2003-2004 muestran que en nuestro país un 20,7% de menores de hasta dos años asisten a guarderías, lo que está dos puntos por debajo de la media de países europeos. Sin embargo, la red de guarderías públicas en España atiende tan solo un 8,3% de los niños menores de tres años, mientras que las privadas atienden a un 10,7% (2006-2007).

La bibliografía especializada ha señalado la correlación existente entre el desarrollo de prestaciones sociales y el empleo femenino, destacando sobre todo el papel principal de los servicios de cuidado infantil. El desarrollo de servi-

cios de cuidado infantil y guarderías permite a la mujer incorporarse al mercado laboral (Esping-Andersen, 1990). Aunque se han dado algunos pasos en la dirección de incrementar el número de plazas de guardería, aún parece largo el trecho que recorrer en ese sentido.

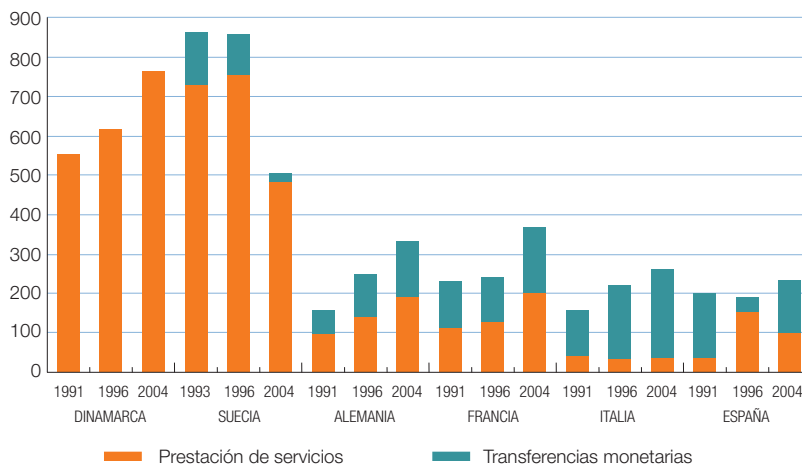
La política de conciliación de vida laboral y familiar en España se centra sobre todo en permisos y excedencias para el cuidado de familiares como instrumento prioritario en el marco de la Ley de Conciliación 39/1999. Aunque dicha ley prevé que tanto mujeres como hombres tengan derecho a dichos permisos y descansos retribuidos, son las mujeres las que mayoritariamente utilizan esta posibilidad. Por ejemplo, en los años 2002 y 2003 solo un 1,4% y un 3,8% de hombres se acogieron a excedencias para el cuidado de hijos o familiares respectivamente (Caixeta *et al.*, 2004: 28). Sin el desarrollo de mecanismos que promuevan un cambio de mentalidad entre los hombres y fundamentalmente en las empresas, la Ley de Conciliación viene tan solo a apuntalar los roles de género tradicionales.

Con el envejecimiento de la población y el descenso de la natalidad, también el desarrollo de servicios de cuidado de larga duración para ancianos adquiere una especial incidencia en las tasas de participación laboral femenina (Da Roit *et al.*, 2008). Sin embargo, los países del Sur de Europa apenas muestran cambios en provisión de servicios e infraestructuras relacionadas con el cuidado de personas. Las deficiencias de las políticas sociales en el ámbito de la reproducción son particularmente notorias en el área de atención a la dependencia y los cuidados de larga duración, donde el sistema público es de naturaleza residual, con presupuestos escasamente dotados y más orientado a las prestaciones económicas que a la provisión real de servicios (Rodríguez Cabrero, 2004: 261). Así, la red de residencias públicas de proximidad y residencias asistidas para la tercera edad es notablemente limitada, mientras que absorbe la mayor parte de los recursos para instituciones de cuidado de larga duración (geriátricos, psiquiátricos, etc.) (Costa-Font y García González, 2007). Además, pese al elevado volumen de personas muy dependientes residentes en hogares familiares, la ayuda a domicilio está escasamente desarrollada, tanto en términos de cantidad (horas semanales de ayuda ofrecidas) como de cobertura (en torno al 3-4% de la población) (Da Roit y Castegnano, 2004). El gráfico 5.1 permite contrastar de manera esquemática la diferencia en los recursos asignados a esta función en algunos países europeos, así como la evo-

lución de las prioridades entre transferencias monetarias y provisión de servicios en los distintos países.

GRÁFICO 5.1

Transferencias monetarias y gasto en provisión de servicios en el sector de cuidados de larga duración en paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita (ajustado a precios de 1995)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Una medida clave en este ámbito ha sido la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Protección de las Personas en Situación de Dependencia. Tras ocho años de debate, la llamada «Ley de Dependencia» fue aprobada en 2006. La nueva norma define el derecho subjetivo a recibir atención cuando una persona se encuentre en situación de dependencia, y establece una base normativa común para las prestaciones y servicios que deberán proporcionar las comunidades autónomas. El carácter profundamente descentralizado de la aplicación de esta norma, así como el contexto de recortes presupuestarios en que se está desarrollando su aplicación, han implicado una gran lentitud en el despliegue de los programas y una tendencia a adoptar mecanismos que abaraten el coste final de esta atención.

En este contexto institucional, no se ha respondido al aumento de la demanda de cuidados con la creación de empleos en los servicios de cuidado financia-

dos públicamente. Por otra parte, el mercado privado no es una alternativa viable para la mayoría de hogares españoles, debido al elevado coste de contratar servicios de cuidado.

TABLA 5.3

Tasa de empleo femenino en el sector del cuidado (sanidad, atención a mayores, servicios sociales) en menores y mayores de 50 años

	1992		1995		2000		2005		2007	
	25-49	50-64	25-49	50-64	25-49	50-64	25-49	50-64	25-49	50-64
Alemania	12,0	8,1	14,9	10,1	17,7	8,9	19,4	11,7	19,7	12,9
Dinamarca	23,5	17,1	30,1	20,5	31,9	29,8	29,9	30,9	31,4	30,9
España	5,4	–	7,0	2,3	8,6	3,3	10,2	7,3	10,9	8,4
Francia	12,7	5,4	15,5	6,4	16,6	10,1	19,5	16,2	20,1	16,7
Grecia	5,1	1,4	6,6	1,7	7,4	2,1	8,2	3,1	8,9	4,0
Irlanda	8,8	4,8	12,4	7,4	14,0	13,3	17,0	20,3	17,5	21,3
Italia	7,3	2,2	7,5	2,2	8,7	2,9	11,1	5,3	11,3	6,3
Países Bajos	19,3	7,4	21,0	–	23,9	16,5	25,8	23,1	27,6	25,2
Portugal	6,9	–	10,5	6,1	10,8	5,2	12,7	7,2	13,0	8,8
Reino Unido	15,5	10,6	18,1	13,8	19,4	17,2	20,5	19,9	20,4	19,4
Suecia	–	–	36,6	–	33,3	–	27,4	31,8	27,2	31,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

La tabla 5.3 muestra que el porcentaje de mujeres empleadas en el sector de cuidados (entendido de una manera amplia e incluyendo sanidad, atención a mayores y servicios sociales) ha experimentado un ligero aumento en nuestro país a lo largo de los últimos lustros, pero continúa manteniéndose en niveles muy bajos comparado con los países europeos más desarrollados (aunque en consonancia con los de régimen mediterráneo). Merece la pena destacar a este respecto que el porcentaje de mujeres mayores de 50 años que se ocupan de tareas de cuidado de manera formal resulta particularmente bajo en España, lo cual apunta a la acumulación de responsabilidades informales de cuidado en el ámbito de la propia familia como obstáculo para el desarrollo de actividades profesionales fuera del hogar.

Esta situación desplaza al mercado informal desregulado la cobertura de la demanda potencial de cuidados y la consiguiente creación de empleos, ya que

este sector ofrece costes más bajos. Este nicho en el mercado de trabajo español está siendo ocupado en gran medida por mujeres inmigrantes, provenientes en primer lugar de América Latina, pero también de Europa del Este y en menor medida de Filipinas y Marruecos.

5.3. Inmigración femenina en el sector del cuidado

Tras un descenso progresivo a finales de los años ochenta y principios de los noventa, el nivel de empleo en el sector doméstico ha experimentado un crecimiento substancial desde 1998, coincidiendo con el incremento de la inmigración. En este contexto, los trabajadores extranjeros han pasado a representar entre la mitad y las dos terceras partes del total del empleo regular en el sector, y una amplia mayoría de ese empleo es ocupado por mujeres. En 2004 el 91,7% de las altas de extranjeros en el régimen de hogar correspondía a mujeres (Villares *et al.*, 2005).

TABLA 5.4

Evolución del empleo en el ámbito del hogar, según la seguridad social y la EPA

	AFILIADOS AL RÉGIMEN DEL HOGAR		EPA	
	TRABAJADORES DOMÉSTICOS	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS	TRABAJADORES EN HOGARES QUE EMPLEAN SERVICIO DOMÉSTICO	PORCENTAJE DE FILIACIÓN AL INSS
2004	184.193	41,3	591.400	30,6
2005	364.754	68,5	682.800	41,6
2006	300.134	61,0	760.600	44,0
2007	269.150	56,8	770.000	35,8
2008	286.027	59,6	–	–

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de la EPA y del INSS.

Las afiliaciones al régimen del hogar de la seguridad social han evolucionado en buena medida en función de los procesos de regularización de inmigrantes indocumentados. Así, la regularización extraordinaria desarrollada entre febrero y mayo de 2005 puede ser considerada en gran medida responsable del aumento de altas en la seguridad social de trabajadores inmigrantes en ese régimen. En comparación con anteriores procesos de regularización, el de

2005 fue particularmente beneficioso para las trabajadoras del sector doméstico, ya que ellas mismas podían presentar su solicitud de regularización si podían probar haber trabajado al menos 30 horas semanales durante un periodo de seis meses (Da Roit *et al.*, 2008).

Estas afiliaciones constituyen tan solo la punta del iceberg de un fenómeno mucho más amplio que escapa a la monitorización fiscal, debido a que se desarrolla fuera de los circuitos regulares, en parte empleando a mujeres inmigrantes en situación irregular (Da Roit *et al.*, 2008). Los datos de la EPA recogidos en la tabla 5.4 muestran que la tasa de regularidad en los empleos domésticos oscila entre el 30 y el 45%, en función de las coyunturas relativas a la política migratoria, y que la parte más importante de dicho empleo permanece en la economía sumergida (tanto en el caso de empleadas domésticas autóctonas como inmigrantes).

TABLA 5.5

Evolución de los afiliados al régimen de hogar de la seguridad social según nacionalidad

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Total afiliados	184.193	364.754	300.134	269.150	286.027	287.265
España	108.045	114.732	116.958	116.347	115.683	113.760
Total afiliados extranjeros	76.148	250.022	183.176	152.803	170.344	173.505
Resto de Europa	12.425	57.217	44.585	34.809	31.225	32.471
Latinoamérica	49.659	161.110	113.831	94.501	110.062	111.877
África	7.706	21.992	15.249	13.424	16.206	16.247
Asia y Oceanía	6.280	9.553	9.148	9.766	12.579	12.638

* Datos de 31 de diciembre para todos los años excepto 2009, en que el dato refleja la media anual.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INSS.

Los datos de afiliación al régimen de hogar a 31 de diciembre de 2008 indican que un 65,3% de las inmigrantes empleadas en el sector son de procedencia latinoamericana. Los tres mayores colectivos nacionales son el ecuatoriano, el boliviano y el colombiano, con un 17,4%, 12,4% y 11,8%, respectivamente, del total de extranjeras empleadas en el régimen de hogar. A estas nacionalidades les siguen la rumana (8,6%) y la marroquí (7,2%). Otras mujeres inmigradas que se emplean con frecuencia en el sector del hogar son las peruanas, dominicanas,

paraguayas, brasileñas, argentinas, ucranianas, filipinas y chinas, si bien estas nacionalidades representan una proporción menor en el conjunto.

TABLA 5.6

Principales nacionalidades de las extranjeras afiliadas al régimen de hogar de la seguridad social a 31-12-2008

NACIONALIDAD	NÚMERO	PORCENTAJE
Latinoamérica	-	65,39
Ecuador	26.628	17,38
Bolivia	19.064	12,44
Colombia	18.115	11,82
Perú	9.257	6,04
Rep. Dominicana	6.541	4,27
Paraguay	5.996	3,91
Brasil	3.333	2,17
Argentina	2.619	1,71
Asia	-	6,74
Filipinas	6.764	4,41
China	2.274	1,48
África	-	8,55
Marruecos	11.099	7,24
UE	-	12,77
Rumanía	13.151	8,58
Resto de Europa	-	6,49
Ucrania	6.767	4,42
Total		100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INSS.

Las investigaciones cualitativas indican que estos grupos nacionales ocupan posiciones diferenciadas en el sector doméstico. El mercado del cuidado acusa una segmentación laboral por nacionalidad: mientras que algunas nacionalidades se especializan en la limpieza en régimen externo y por horas, otras se dedican fundamentalmente al cuidado de ancianos o de niños en régimen interno. Esta segmentación laboral de las extranjeras refleja una jerarquía social de los empleos incluidos en el sector doméstico. Los empleos en régimen externo son socialmente más valorados y en su mayoría copados por trabajadoras autóctonas, mientras que los de régimen interno implican condiciones de trabajo más duras y a menudo abusivas. Los trabajos en régimen de interna

son los que nadie desea, por sus jornadas más intensas, trabajo continuo con salarios muy bajos, control de la vida privada, etc. Un estudio del Imsero estimaba que el 40% de las cuidadoras de mayores eran extranjeras y que esta cifra alcanzaba el 81,3% en el caso de las cuidadoras internas (Imsero, 2004). Si bien en el sector doméstico las estadísticas oficiales no distinguen entre «cuidadora» y «limpiadora», ambas tareas difieren ampliamente, tanto en la formación requerida como en la intensidad del trabajo a desarrollar.⁽³³⁾

Entre las extranjeras, las recién llegadas y las irregulares se ocupan de las modalidades de empleo peor valoradas socialmente. En los empleos más *sacrificados* como interna algunos estudios documentan un fenómeno de *sucesión étnica* (Martínez Buján, 2008): a medida que se asientan en el país, los distintos colectivos nacionales van abandonando los empleos de interna, que pasan a las nacionalidades menos asentadas. En este sentido Martínez Buján (2008) muestra que en 2004 el 37,5% de las cuidadoras extranjeras eran ecuatorianas, pero tras la normalización de 2005 el 90% de las ecuatorianas quedaron regularizadas y los empleos de interna pasaron en gran parte al colectivo boliviano. Ello indicaría también que las inmigrantes siguen una pauta típica de sucesión de empleos en su proceso de incorporación laboral en España. Reflejando la tendencia generalizada de los inmigrantes a introducirse en el país receptor trabajando en los empleos con menor regulación laboral y mayor arbitrariedad de los empleadores en el establecimiento de las condiciones de trabajo, las recién llegadas se insertan inicialmente en trabajos de interna. En una segunda fase, buscan empleos en régimen de externa y, a medida que ahorran, se regularizan y deciden traer consigo a la familia. Al ser la mayoría de las ofertas de trabajo de cuidado en régimen de interna, este trabajo se convierte en un nicho laboral para las recién llegadas y de nacionalidades menos asentadas, que no han podido aún regularizar su situación y se ven obligadas a aceptar esos empleos.⁽³⁴⁾

El estudio del Imsero anteriormente citado confirma que si bien el 83,5% de las familias cuidan de sus mayores sin ayudas (públicas o privadas) adicionales, cuando deciden externalizar el cuidado contratan a una trabajadora do-

(33) Por tal motivo Martínez Buján propone hablar del «sector doméstico de cuidados» dentro del sector doméstico en general; el primero englobaría solamente las tareas de «cuidar» distinguiéndolas así de las tareas de «limpiar».

(34) Hemos de recordar aquí que las investigaciones de esta autora se han desarrollado en las comunidades de Galicia y Navarra, por lo que en otras zonas se pueden apreciar variaciones.

méstica, generalmente inmigrante. En general se prefiere una empleada doméstica a una cuidadora profesional porque las primeras no se limitan a los cuidados personales, sino que también se ocupan de algunas tareas domésticas como cocinar, hacer la compra o limpiar. Se trata, pues, de empleos de gran intensidad, muy particularmente en el caso del cuidado de ancianos, en los que a las actividades físicas de limpieza del hogar o cuidado del mayor (aseo, movilidad) se añaden tareas emocionales orientadas a mantener el bienestar psicológico de la persona (acompañarle, darle conversación, etc.).

Las demandas de cuidado de las familias autóctonas estructuran las condiciones de trabajo de sus empleadas cuidadoras. Las familias prefieren empleadas internas que estén pendientes de las necesidades del anciano 24 horas al día. Por lo tanto, además de las horas de trabajo existe lo que la legislación denomina «tiempo de presencia», tiempos acordados entre el empleador y la empleada en los que esta última debe estar presente y eventualmente ocuparse de tareas de poco esfuerzo, como contestar el teléfono. Las investigaciones de Martínez Buján en Galicia y Navarra muestran que los empleos de cuidadora interna comportan una elevada carga laboral y escaso salario –entre 400 y 1.000 euros mensuales– (Martínez Buján, 2008: 107).

Por otra parte, la selección de las empleadas revela preferencias claras y determinantes de los empleadores. Investigaciones cualitativas sobre estas preferencias indican que un 90% de las demandas de asistencia personal en el sector de cuidados se dirigen a mujeres inmigrantes (Martínez Buján, 2010). Los estudios cualitativos también muestran que las familias prefieren mujeres, y que se prefiere cuidadoras latinoamericanas, por su proximidad lingüística (Villares *et al.*, 2005).

La segmentación laboral de las inmigrantes está influida por los estereotipos étnicos de los empleadores autóctonos. Al elegir una empleada doméstica las familias autóctonas se basan en ideas sobre lo que debe ser un hogar y las cualidades necesarias para las tareas domésticas. Los distintos colectivos nacionales de inmigrantes están asociados en el imaginario colectivo con ciertas características que los hacen más o menos apropiados como cuidadores. El estudio cualitativo de Caixeta *et al.* (2004) identifica varios estereotipos culturales dominantes. Según sus resultados, las latinoamericanas son consideradas «dulces», pero también «mentirosas» y «poco trabajadoras», sobre todo las ecuatorianas. Las mujeres de Europa del Este son vistas, en cambio, como

«disciplinadas» y capaces de aprender rápidamente el idioma, pero susceptibles de estar relacionadas con redes mafiosas. El estereotipo dominante ve a las marroquíes muy «dependientes de sus esposos» y radicalmente «otras» en el espacio doméstico. Gavanas *et al.* confirman en su investigación básicamente estos estereotipos y además observan considerables sentimientos anti-musulmanes, lo que lleva a percibir a las marroquíes como «poco de fiar» (Gavanas *et al.*, 2007).

Ante las transformaciones sociales que hacen difícilmente sostenible el régimen de bienestar «familiarista», la debilidad de la intervención pública y la imposibilidad de asumir el coste de la compra de cuidados en el mercado, la alternativa de los hogares es el recurso al mercado no regulado del cuidado. Proceso ante el cual la inmigración femenina ha sido utilizada como forma barata y flexible de solventar la creciente demanda de mano de obra en el sector del cuidado. Para acceder al mercado de trabajo, las mujeres autóctonas necesitan externalizar el trabajo doméstico y de cuidado de niños, ancianos y personas dependientes. El trabajo doméstico y de cuidado se reorganiza, y la mano de obra inmigrante desempeña un papel central en la articulación de este nuevo modelo (Imsero, 2004).

Funcionando como «criadas de la globalización» (Parreñas, 2001), las inmigrantes de países en vías de desarrollo están cubriendo los huecos que deja la inserción laboral de las mujeres autóctonas. De esta manera se constituye una «cadena global de cuidados» (Hochschild, 2000; Ehrenreich y Hochschild, 2002), según la cual mujeres de regiones desfavorecidas emigran para cuidar de las familias de mujeres empleadas en el mercado regular de trabajo en países occidentales; a su vez, con el envío de remesas de dinero, las mujeres inmigrantes apoyan a los hijos que han dejado al cuidado de alguna familiar en el país de origen. Se puede hablar pues de «fuga de cuidados» emulando la expresión «fuga de cerebros» del lenguaje tradicional sobre migraciones (Betio, *et al.*, 2006: 272).

Esta nueva división internacional del trabajo reproductivo o «cadena global de cuidado» (Hochschild, 2000) constituye un fenómeno global con particular incidencia en los países del sur de Europa: España, Grecia, Italia y en menor medida Portugal (Martínez Buján, 2010). En estos países se ha desarrollado a partir de los años ochenta un nuevo modelo migratorio protagonizado por mujeres. A diferencia del modelo migratorio de la posguerra, en el que el

hombre cabeza de familia emigraba solo en busca de trabajo, y era seguido por su mujer e hijos en un momento posterior, en este nuevo modelo son las mujeres las que toman la iniciativa en los proyectos migratorios (King y Zontini, 2000).

El desarrollo de este yacimiento de empleo está también vinculado con ciertas políticas públicas de cuidado que facilitan el empleo de mujeres inmigrantes como cuidadoras (Williams, 2004). Algunas investigaciones señalan que existe una relación entre la aplicación de prestaciones monetarias a personas dependientes y el empleo de mujeres inmigrantes como trabajadoras del sector de los cuidados (Williams, 2004). Por ejemplo, Francia, España, el Reino Unido y Finlandia han introducido ayudas para costear el cuidado infantil en forma de prestaciones en metálico o incentivos fiscales (Lister *et al.*, 2007). En Austria, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, ancianos y personas dependientes reciben pagos directos para financiar sus necesidades de asistencia domiciliaria (Ungerson y Yeandle, 2007; Bettio *et al.*, 2006). Tanto las prestaciones monetarias en forma de deducción de impuestos como los pagos directos fomentan el desarrollo de un mercado privado de cuidado a domicilio, con elevadas cotas de informalidad y bajos salarios. Es en este mercado informal donde las «cuidadoras globales» encuentran oportunidades de inserción, ya que están dispuestas a trabajar en las precarias condiciones laborales que los empleos ofrecen.

Existe por tanto una relación directa entre el grado de formalización del sector de cuidados y el espacio abierto a la inmigración femenina hacia este sector. Por lo anterior, los países con un régimen socialdemócrata de bienestar y un mayor grado de formalización del sector de cuidados ofrecen un nicho muy reducido de empleo a las inmigrantes. Los países de modelo corporativista que recurren a prestaciones monetarias en lugar de prestar servicios públicos de cuidado generan un nicho creciente para la inmigración femenina. Finalmente, los países con un régimen de bienestar mediterráneo abren un gran vacío en la demanda de cuidado de los hogares al dejar solas a las familias ante dichos problemas. Además, comienzan a crear programas de transferencias monetarias para proporcionar a dichas familias cuidado con el menor coste posible, con lo que generan el mayor yacimiento de empleo para las «cuidadoras globales» (Kofman *et al.*, 2005; Williams, 2004; Lister *et al.*, 2007).

5.4. Conclusiones

De lo presentado a lo largo de este capítulo se desprende la conclusión clara de que la familia encuentra cada vez mayores dificultades para asumir las tareas y responsabilidades que aseguren la viabilidad de un régimen de bienestar basado en el «familismo». Si no se genera un nuevo equilibrio entre la intervención de las administraciones públicas, el mercado y la sociedad civil, puede llegar a producirse un enorme déficit de cuidado que cuestione las relaciones de solidaridad intergeneracional.

Distintos autores señalan que la verdadera crisis de los Estados de bienestar será de hecho una crisis en la provisión de cuidados (Myles, 1991). En países europeos caracterizados por sistemas públicos de servicios personales avanzados es posible distinguir una pauta de adaptación. Fundamentalmente se distingue una tendencia a los recortes presupuestarios, la introducción de criterios de selección de beneficiarios de acuerdo con el principio de «necesidad» y a estrictos criterios de elegibilidad, la subcontratación de servicios al sector privado, y el énfasis en el cuidado informal acompañado por transferencias monetarias (Arriba y Moreno Fuentes, 2009). En el centro de esta crisis se situarán, sin embargo, los países que hasta la fecha habían encontrado su equilibrio en el establecimiento de un régimen «familista», y que hoy observan cómo las bases sociales y axiológicas de ese régimen se difuminan gradualmente.

En este contexto, una nueva división del trabajo se ha ido consolidando. Las mujeres inmigrantes están siendo empleadas para sustituir el cuidado no remunerado, hasta ahora ejercido por las mujeres autóctonas, por un cuidado externalizado en un mercado privado y sin regulación, precario y escasamente profesionalizado. El modelo familiar del cuidado ha dejado paso al modelo «inmigrante en la familia» (Bettio *et al.*, 2006: 272).

Esta solución informal parece contribuir a resolver la crisis de cuidados en el corto plazo, pero puede poner en entredicho el desarrollo de un sistema normalizado y profesionalizado de atención a la dependencia. Así, el surgimiento de un mercado informal del cuidado, básicamente cubierto con mano de obra inmigrante femenina, plantea retos de sostenibilidad al régimen de bienestar, pero también de reparto de responsabilidades, de integración de la

inmigración, y de justicia social. Ante estos retos, el Estado debe asumir una mayor responsabilidad en los servicios personales y debe regular el mercado del cuidado para que las trabajadoras inmigrantes obtengan derechos laborales y de residencia en lugar de verse obligadas a permanecer en la irregularidad y la precariedad.

VI. El impacto de la inmigración en la sostenibilidad financiera y social del Estado de bienestar

El análisis del impacto de la inmigración sobre los sistemas de protección social del país receptor requiere tomar en consideración las dimensiones económica y social. En el presente capítulo analizaremos en primer lugar el impacto económico de la inmigración en España. Dada la gran complejidad del tema, tan solo pretendemos plantear de manera sintética las principales implicaciones de la inmigración sobre la sostenibilidad financiera del régimen de bienestar español. Pasaremos a continuación a repasar la evolución de las actitudes ciudadanas hacia la inmigración, y en especial hacia la extensión de derechos sociales a las poblaciones de origen inmigrante. Este aspecto resulta clave, tanto a la hora de analizar la legitimidad de las políticas de extensión de derechos a estos colectivos (concordancia entre lo que los ciudadanos expresan y la naturaleza de las políticas públicas) como por la propia sostenibilidad de los sistemas de protección social. En este sentido, la desafección y la pérdida de apoyo ciudadano a estas políticas, derivadas de una percepción de abuso de dichos programas por parte de la población de origen inmigrante, se traduciría en una menor disposición a pagar impuestos y a apoyar políticas redistributivas.

6.1. Inmigración y sostenibilidad financiera del régimen de bienestar

Por su posición de bisagra entre las esferas productiva y reproductiva, las políticas de protección social, englobadas bajo el epígrafe de Estado del bienestar, no pueden ser analizadas haciendo abstracción del ámbito económico en que se enmarcan. Cualquier estudio del impacto de la inmigración sobre los programas de protección social en un país determinado debe ser incluido en un análisis multidimensional en el que se haga referencia al papel del fenómeno migratorio sobre el conjunto del sistema socioeconómico de ese país.

6.1.1. Inmigración, crecimiento económico y sistema productivo

La inmigración ha actuado como un importante factor dinamizador de la economía española a lo largo de los últimos lustros y ha contribuido a consolidar el sistema de protección social en nuestro país. Entre 2001 y principios de 2008, creciendo a una media del 3,5% anual, el PIB español creó más de 4,5 millones de empleos netos (el 40% del total de los generados en la UE-15 en ese período), y aproximadamente la mitad de ellos fueron ocupados por extranjeros. Diversos estudios han tratado de cuantificar el efecto de la inmigración en dicha fase de crecimiento económico. Dada la complejidad y multiplicidad de aspectos a tomar en consideración, las conclusiones alcanzadas varían en la intensidad del impacto, aunque todas apuntan al efecto netamente positivo de la llegada de varios millones de personas en edad de trabajar, y dispuestas a hacerlo, sobre el sistema productivo y las finanzas públicas.

El informe elaborado por la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno en 2006 afirmaba que el 30% del crecimiento del PIB español entre mediados de los años noventa y la primera década del nuevo siglo fue consecuencia de la llegada y asentamiento de colectivos inmigrantes. El efecto positivo se elevaba hasta el 50% del crecimiento del PIB durante el período comprendido entre 2000 y 2005. Esta influencia positiva de la población inmigrante sería la suma de los efectos directos (aumento del consumo privado y demanda de vivienda, incremento de la tasa de actividad general, modificación de la estructura demográfica de la población española), así como de una compleja combinación de efectos indirectos sobre el PIB (incremento de la tasa de actividad de la población autóctona, flexibilización del mercado laboral, etc.). En la misma dirección apuntaba un informe del servicio de estudios de Caixa Catalunya al señalar que entre 1996-2006 España creció de media un 2,6% anual gracias a la contribución de los inmigrantes (Caixa Catalunya, 2006). Según la modelización desarrollada por los autores de ese estudio, el PIB español hubiera retrocedido un 0,6% anual en ese dicho período sin la contribución de los inmigrantes.⁽³⁵⁾ Con resultados algo diferentes, aunque plenamente coincidentes en la valoración positiva de dicho impacto, Conde-Ruiz *et al.* estimaban que más del 38% del crecimiento medio del PIB anual a nivel nacional en el período 2000-2006 se puede

(35) Este efecto positivo de la inmigración se habría producido en la mayoría de países europeos, que sin la aportación de los inmigrantes hubiesen experimentado caídas anuales en su PIB per cápita. Los descensos más significativos hubieran sido los de Alemania (-1,5%) e Italia (-1,2%), seguidos por Suecia (-0,8%), Portugal y Grecia (-0,6%).

atribuir a las consecuencias directas derivadas de la inmigración (sin incluir otros efectos indirectos que sin duda incrementaron tal impacto de manera igualmente positiva), siendo este efecto positivo aún mayor en determinadas comunidades autónomas (Conde-Ruiz, *et al.*, 2007).⁽³⁶⁾

Como vimos en el capítulo 2, la inmigración ha transformado radicalmente la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo y, con ello, el sistema productivo español. En términos generales, los inmigrantes económicos procedentes de países en vías de desarrollo se emplean en sectores de actividad donde se concentran las demandas de empleo no cubiertas por trabajadores autóctonos. Los inmigrantes han contribuido así a introducir flexibilidad en el mercado de trabajo y a reducir las presiones inflacionistas en un período de fuerte crecimiento de la economía y el empleo. Gracias a la inmigración, los empresarios han dispuesto de mano de obra flexible y barata, con lo que han aumentado sus beneficios (Otero *et al.*, 2010). En consonancia con lo indicado por el Banco de España en su informe anual del año 2006, Dolado y Vázquez (2008) señalan que la inmigración ha contribuido también a controlar la inflación gracias a su capacidad de ahorro y a su influencia reductora de las tensiones sobre los salarios. Al mismo tiempo, muchas familias españolas han disfrutado de una mejora en su nivel de vida gracias a los precios más bajos en buen número de servicios, de acceso a cuidados de atención personal a un menor coste (servicio doméstico, atención a personas dependientes), así como de unos mayores ingresos domésticos por la creciente incorporación de mujeres autóctonas al mercado de trabajo. Liberadas de una parte de sus tareas y responsabilidades en el ámbito de la reproducción, que han transferido a las inmigrantes a las que han contratado para dichas tareas, las mujeres autóctonas se han incorporado en masa al mercado laboral. De acuerdo con los cálculos de estos autores, la inflación media en España a lo largo de la última década habría aumentado un 0,5% más anualmente de no haber sido por la llegada y asentamiento de la población inmigrante (Dolado y Vázquez, 2008). La economía española, pues, se ha beneficiado del incremento de la actividad general (aumento de la demanda interna), de la contención de precios y del mantenimiento de determinados sectores de actividad que, de otro modo, hubiesen sufrido serias dificultades para sobrevivir en un entorno de creciente compe-

(36) Por comunidades, el efecto mayor se produjo en Baleares (82,08%), La Rioja (69,61%), la Comunidad Valenciana (60,41%), Canarias (55,21%), Murcia (54,18), Cataluña (45,24%) y Madrid (44,80%).

tencia internacional (particularmente en la agricultura, el turismo y determinadas industrias intensivas en mano de obra).

Esto último puede ser interpretado como una ventaja en el corto plazo, ya que permite iniciar una transición menos traumática hacia un modelo económico diferente, al amortiguar los costes de dicha transición, pero plantea claros inconvenientes a medio y largo plazo. Supone desincentivar la introducción de nuevas tecnologías y la inversión de capital, perpetuando así sectores de actividad económica de relativamente escaso valor añadido y poniendo, por lo tanto, en cuestión la sostenibilidad futura de la economía española. El estancamiento de la productividad,⁽³⁷⁾ la relativamente escasa orientación de la economía española hacia mercados internacionales o el grave deterioro de la balanza de pagos, plantean la urgencia de un cambio de modelo económico en el que la inmigración habrá de jugar un papel importante.

Un elemento adicional relativo al efecto de la inmigración sobre los parámetros macroeconómicos, y en particular sobre la balanza de pagos, es el papel de las remesas monetarias. Así como los ahorros de los emigrantes españoles contribuyeron a proporcionar divisas a la economía española durante los años del desarrollismo, las remesas de los emigrantes a sus familiares en sus países de origen constituyen una transferencia de recursos económicos que tiene un impacto importante sobre la balanza de pagos española.

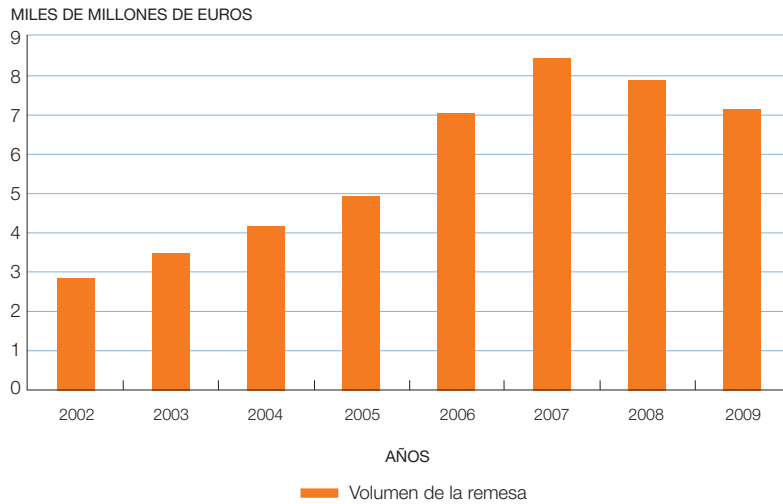
El Banco de España estima que, a partir de 2004, España comenzó a actuar como país emisor neto de flujos monetarios a causa del incremento de las remesas de los inmigrantes asentados en España, en contraste con los fondos recibidos de los españoles residentes en el extranjero (Roquero, 2008). Las remesas de dinero que los inmigrantes mandan a sus países de origen crecieron 5,6 veces entre 2002 y 2007 y pasaron de poco más de 1.500 millones de euros a más de 8.400 millones. Esos fondos constituyen el resultado de los esfuerzos y sacrificios de los inmigrantes que, detrayéndolos de su consumo presente, los remiten a sus familiares para cubrir necesidades vitales e invertir en su sociedad de origen. Lo que por una parte constituye una reducción de la demanda interna potencial, así como un elemento de creciente importancia en los cálculos de la balanza de pagos española, es también un nuevo elemento a

(37) La evolución de la productividad agregada de la economía española en el período 1995-2007 mostraba un perfil plano, con incrementos sustanciales en el sector agrícola, un ligero aunque oscilante aumento en el sector industrial y un deterioro significativo en el sector de los servicios y la construcción (Otero, 2010).

considerar en la política exterior española (en particular en la cooperación al desarrollo), al establecer nuevos tipos de vínculos con los países emisores de flujos migratorios hacia España.

GRÁFICO 6.1

Envío de remesas monetarias desde España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

6.1.2. Inmigración y balanza fiscal

La cuestión de la balanza fiscal de la inmigración en relación con las arcas públicas ha recibido también cierta atención de la investigación social aplicada. Más allá de las cotizaciones sociales y los impuestos directos e indirectos recaudados a la población inmigrante, e incluso de las estimaciones de gasto atribuibles a prestaciones y servicios proporcionados a estas, el estudio de dicha balanza debería incluir el conjunto de la riqueza generada por la presencia (y participación laboral) de estas poblaciones en la sociedad de acogida. A falta de estudios completos que incluyan los citados parámetros, los datos de los que disponemos son resultado de distintos análisis parciales que, de todas maneras, muestran el impacto claramente positivo de la inmigración sobre las cuentas públicas españolas.

El informe de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno de 2006 al que nos hemos referido anteriormente estimaba que el 50% del superávit alcanzado por las finanzas públicas en los años de mayor crecimiento de la economía española (unos 5.000 millones de euros anuales) correspondía a la inmigración. Dicho trabajo calculaba que las personas de origen inmigrante absorbían el 5,4% del gasto público (18.618 millones) y aportaban el 6,6% de los ingresos totales del Estado (23.402 millones), por lo que el saldo neto de su contribución era de 4.784 millones de euros, es decir, la mitad del superávit del conjunto del sector público en 2005. Para Dolado y Vázquez (2008), los ingresos derivados de la inmigración (IRPF, cotizaciones sociales, IVA e impuestos especiales, etc.) en 2008 sobrepasaban los costes (en forma de prestaciones por desempleo, pensiones, educación, sanidad, etc.) en cerca de 2.000 millones de euros anuales, con la expectativa de que ese saldo positivo se incrementase hasta 3.000 millones a finales de 2010. Esos mismos autores calculaban que, en la medida en que se cumplan las proyecciones demográficas de crecimiento de la población autóctona y de flujos migratorios, dicho saldo positivo se reducirá a unos 1.500 millones de euros anuales hacia finales de la próxima década.

El informe sobre el impacto económico de los inmigrantes en el País Vasco publicado por el gobierno de aquella comunidad apunta en la misma dirección que los estudios ya señalados. Según este informe, el balance entre la aportación fiscal de la población inmigrante y el coste de los servicios y transferencias sociales que reciben estos colectivos implica una contribución positiva neta de algo más de mil euros anuales per cápita en comparación con la población autóctona, sin contar las cotizaciones de seguridad social, competencia del gobierno central (Gobierno Vasco, 2008: 120).

Un aspecto común a todos los grupos de origen inmigrante es su inserción relativamente inestable en el mercado de trabajo, a caballo entre la economía sumergida y los contratos precarios, con condiciones laborales particularmente duras. En un contexto económico como el actual, marcado por la crisis del empleo, el saldo positivo del que disfrutó la balanza fiscal como consecuencia de la expansión de la inmigración se habrá, sin duda, moderado. La concentración de los trabajadores inmigrantes en los sectores de actividad más sensibles al ciclo económico, así como la debilidad de sus redes de solidaridad, familiares y comunitarias, podría dejar más expuestos a estos colectivos ante las repercusiones negativas derivadas de la crisis.

Los inmigrantes presentan mayores tasas de desempleo, sobrecualificación y temporalidad. Sin embargo, cinco años después de su llegada, sus índices de participación laboral comienzan a converger con los de los autóctonos. Sus tasas de paro disminuyen hasta niveles incluso inferiores a las de los trabajadores españoles, pese a lo cual sus tasas de sobreeducación y temporalidad se mantienen aproximadamente constantes. En términos comparativos entre los diferentes colectivos inmigrantes, los indicadores laborales de los inmigrantes de Europa del Este convergen con mayor rapidez hacia los de la población autóctona, mientras que las condiciones laborales de los inmigrantes africanos continúan siendo peores que las de los nacionales bastante tiempo después de su llegada a nuestro país (Dolado y Vázquez, 2008).

La población procedente de países en vías de desarrollo residente en España presentaba en 2008 una tasa de actividad considerablemente superior a la de la población autóctona (81,2%, frente al 72,6% de la población autóctona) (Otero *et al.*, 2010). Dicha diferencia era claramente visible en el caso de los hombres (89,1% frente 82,1%), y particularmente marcada en el de las mujeres (73,3% en las inmigrantes frente al 62,7% de las autóctonas). De acuerdo con Otero *et al.*, esto hizo que tan solo las cotizaciones a la seguridad social (8.080 millones de euros) de los inmigrantes en ese año (dejando por tanto de lado los impuestos directos e indirectos) aportasen más a la balanza fiscal que todo el gasto social asociado a la inmigración (6.500 millones de euros).

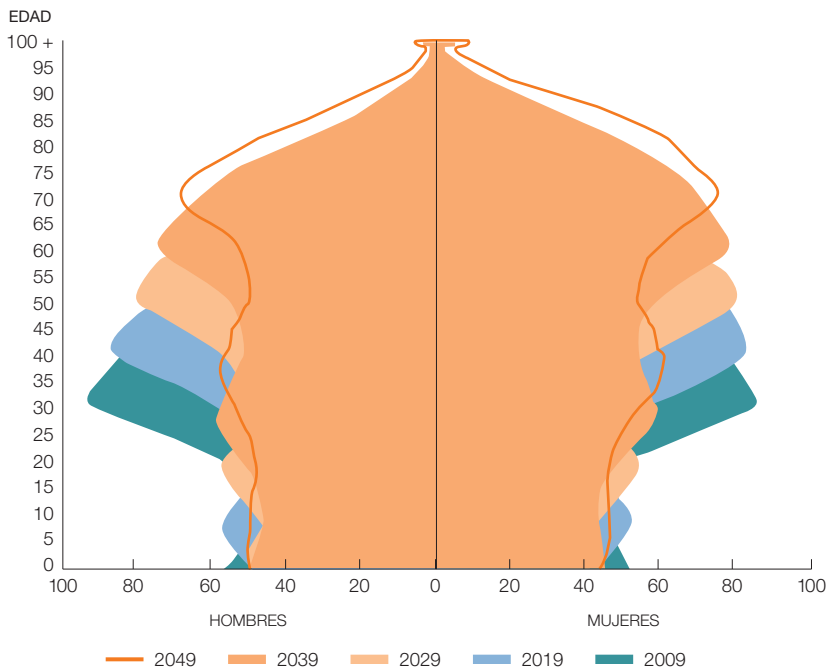
La sostenibilidad presente y futura del sistema de seguridad social constituye uno de los ámbitos en que más a menudo se hace referencia a la inmigración en su relación con las políticas de protección social. El argumento general apunta a una idea relativamente simple: si las sociedades europeas, y entre ellas particularmente la española, se encaminan hacia un significativo deterioro en sus tasas de dependencia (ratio entre personas inactivas y personas empleadas), consecuencia del acentuado proceso de envejecimiento de su población, la llegada de población joven (y por tanto activa) de otros países constituye una de las vías más rápidas y sencillas de frenar temporalmente ese proceso.

Los países europeos están empezando a ser efectivamente víctimas de la lenta explosión de la bomba demográfica. El aumento de la esperanza de vida, unido a las bajas tasas de natalidad registradas a partir de los años setenta (en Europa) y ochenta (en España), tiene un impacto directo sobre los sistemas de seguridad social, pues tiende a aumentar la proporción de jubilados mientras

que reduce la proporción de trabajadores. Dado que cada vez más gente cobra del sistema y son menos los que contribuyen a él, nuestra sociedad envejecida no será capaz de hacer frente a las transferencias comprometidas con los trabajadores que en este momento cotizan al sistema con la perspectiva de cobrar su pensión tras su jubilación, a no ser que se incrementen las cargas sociales (lo cual deprimiría la demanda interna y frenaría por consiguiente el crecimiento económico, al tiempo que haría menos competitivas nuestras exportaciones), o se reforme el sistema de seguridad social (para lo cual existen unos ciertos márgenes que conseguirían retrasar los problemas, aunque sin resolverlos de forma estructural). El gasto en pensiones representa actualmente en torno al 8,7% del PIB en España y se estima que podría aumentar hasta casi el 20% del PIB en 2050 (aún en el caso de que se produjera una convergencia con las tasas de empleo en la UE).

GRÁFICO 6.2

Proyecciones de población para España



Fuente: INE.

En el gráfico 6.2 vemos las proyecciones para la población española calculadas por el INE, en las que resulta fácil apreciar la evolución gradual de este fenómeno de envejecimiento que pone en cuestión la sostenibilidad de nuestra economía y, por lo tanto, del sistema de protección social tal y como funciona actualmente. De acuerdo con dichas predicciones, si se mantuviesen las tendencias demográficas actuales, la población española perdería 3,4 millones de efectivos de entre 19 y 40 años en el período 2010-2020, y la población mayor de 65 años se habría duplicado en el año 2050. Por cada persona en edad de trabajar habría casi una persona potencialmente inactiva.

Desde determinadas instituciones internacionales (ONU, UE, OCDE) se apuesta por la inmigración internacional como uno de los mecanismos más adecuados y factibles para alcanzar el equilibrio presupuestario de la seguridad social en el futuro próximo. Según la Comisión Europea, los nacimientos en España durante las próximas dos décadas apenas compensarán las defunciones, y solo la entrada de extranjeros lograría aumentar la población activa y contribuyente a la seguridad social, por lo que se necesitaría recibir al menos siete millones de inmigrantes en los próximos 20 años para que la tasa de dependencia quedase en el 34%.

Hay tres razones principales por las que la inmigración podría contribuir a atenuar los efectos negativos del envejecimiento poblacional. En primer lugar, una entrada neta de inmigrantes aumenta la población total del país de acogida. Así, en 2001, más del 74% del aumento de la población en la UE procedía de la inmigración. En España, la proporción era aún más alta, ligeramente por encima del 80%. En segundo lugar, la inmigración tiene un efecto inmediato sobre la población en edad de trabajar, ya que, en promedio, los inmigrantes son considerablemente más jóvenes que la población autóctona. Finalmente, la primera generación de inmigrantes suele tener más hijos que la población autóctona, con lo cual contribuyen a un incremento de la tasa de fecundidad total de la sociedad de recepción.

El grueso del crecimiento demográfico experimentado en España entre 1992 y 2010 se ha debido, de hecho, a la inmigración. Entre 1992 y 2005 la población española creció en unos 4,3 millones de personas, de las cuales 3,4 millones eran inmigrantes (Pajares, 2007). La inmigración ha venido a paliar así los efectos del envejecimiento de la población en nuestro país. La consecuencia más inmediata de tal crecimiento demográfico, vista la estructura de edades de

la población inmigrada, es el incremento del volumen de población potencialmente activa en España. La importancia de este aumento es alta, puesto que tiene lugar en el marco del descenso progresivo de natalidad y, sobre todo, de la población activa española. El año 1976 marca el final de un *baby boom* en España y esto significa que a partir de 1993 el número de jóvenes con 16 años es muy inferior que en años anteriores. En consecuencia, la caída de la natalidad afecta cada año a un tramo mayor de edad, y por tanto cada año se incorporarán menos jóvenes al mercado laboral. La población inmigrada, mayoritariamente entre 20 y 39 años, viene a compensar este descenso de la población nativa potencialmente activa.

La inmigración tiene también un claro efecto sobre el mercado laboral vinculado al impacto demográfico. Las personas de nacionalidad extranjera constituyen ya más del 11% de la población ocupada en España, habiendo contribuido al aumento de la tasa de actividad y de empleo. Según datos de la EPA, la mitad de los 2,6 millones de nuevos empleos creados entre 2001 y 2005 fueron ocupados por extranjeros (Oficina Económica del Presidente, 2006). Un crecimiento semejante de la ocupación hubiese sido imposible sin la aportación de la inmigración (Pajares, 2007: 22).

Pese a que la población activa nativa apenas se ha incrementado, también la tasa de ocupación entre los autóctonos ha crecido, fundamentalmente gracias al aumento de la tasa de ocupación femenina. Tradicionalmente España ha tenido tasas de participación laboral femenina muy por debajo de la media europea, hecho en buena medida explicable por la dificultad para compatibilizar vida laboral y familiar. La aportación de gran número de mujeres inmigrantes al sector de los cuidados ha permitido que se incorporase al mercado laboral una buena parte de la población autóctona femenina en edad de trabajar. Al menos un tercio del aumento de la tasa de actividad femenina sería atribuible a la mayor presencia de empleadas del hogar de origen inmigrante, que descargarían a esas mujeres de parte de sus responsabilidades en el ámbito de la reproducción (Oficina Económica del Presidente, 2006). Esto se observa también en las regiones en las que más inmigrantes se han establecido, que han experimentado un aumento paralelo de la participación laboral de las mujeres autóctonas (Conde-Ruiz *et al.*, 2007).

En la medida en que los inmigrantes aporten sus cotizaciones sociales para pagar las pensiones de los jubilados actuales, no cabe la menor duda de que la

inmigración contribuye al equilibrio financiero del sistema. La llegada de más de cuatro millones de inmigrantes, no solo ha contribuido a rejuvenecer la población activa, sino que también ha aumentado el número de cotizantes a la seguridad social, manteniendo constante el número de pensionistas, razón por la cual el sistema público ha acumulado un superávit superior al 1% en los últimos años. Según el informe de la Oficina Económica de Presidencia publicado en 2006, los inmigrantes aportaron ese año a las arcas del INSS unos 8.000 millones de euros, y recibieron pensiones por valor de 400 millones. De acuerdo con las últimas cifras de la seguridad social, a finales de 2010 había 18,7 millones de cotizantes, de los que casi 1,9 millones eran inmigrantes (un 81% no comunitarios y un 19% comunitarios). Estos inmigrantes habrían contribuido a elevar temporalmente la ratio de cotizantes sobre pensionistas a cerca del 2,5. Con ello, la inmigración habría retrasado en casi cinco años la entrada en déficit del sistema de pensiones español, de 2023 a 2028, introduciendo así un margen de actuación que permita abordar las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social (González *et al.*, 2009).

La conversión de los inmigrantes en pensionistas comenzará aproximadamente en 2030, pero al menos hasta 2045 contribuirán de manera positiva a las finanzas del sistema, en buena medida porque sus pensiones serán de menor cuantía al haber sido su base de cotización más baja. A partir de ese momento, sin embargo, los jubilados inmigrantes coincidirán con los jubilados autóctonos de la generación del *baby boom*, por lo que contribuirán a incrementar la demanda de pensiones al sistema de seguridad social. Los diversos estudios sobre el tema llegan a una conclusión común: la inmigración ha garantizado temporalmente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, aunque en el mejor de los casos pospone la resolución del problema a la siguiente generación. En este sentido, dicha contribución es ya claramente positiva, al haber diferido varios lustros el déficit de la seguridad social. Muchos de estos inmigrantes, además, no habrán desarrollado trayectorias de cotización suficientemente largas en nuestro país como para beneficiarse de una pensión contributiva, por lo que solo podrán optar a una prestación no contributiva de las que se financian mediante los presupuestos generales del Estado. Las implicaciones de este tipo de situaciones son múltiples, ya que dichas pensiones son de cuantía considerablemente inferior a las contributivas y suponen además

una transferencia de la responsabilidad financiera desde el sistema de seguridad social hacia las arcas del Estado. Se da también, por último, una combinación diferente de legitimidades, al pasarse de una lógica contributiva a otra de «solidaridad nacional», con lo que se ampliará el margen para la politización del tema del acceso de los inmigrantes al sistema de protección social inicialmente pensado para la población autóctona.

Los ejercicios de prospectiva acerca de la evolución de la economía, el Estado de bienestar y el impacto de la inmigración sobre ambas dimensiones son escasos, pero en cualquier caso apuntan a una confirmación de los análisis realizados en otros países que señalan el impacto global positivo de la llegada de inmigrantes sobre las finanzas públicas durante las primeras fases del ciclo de asentamiento. Ese efecto positivo se transforma gradualmente en un impacto neutro a medida que el perfil demográfico de las poblaciones de origen inmigrante converge gradualmente con el de la población autóctona. En este sentido, el trabajo de Otero *et al.* (2010) resulta pionero, al plantear el análisis de una serie de posibles escenarios alternativos con el horizonte del año 2025. En dichos escenarios, planteados a partir de diferentes combinaciones de tasas de crecimiento económico e intensidad de flujos migratorios, los autores proponen una serie de conclusiones relativamente claras. La primera de ellas es que, en función del modelo económico que adopte nuestro país en los próximos años, y de la tasa de crecimiento que alcance la economía española en ese período, el volumen total de los flujos migratorios que llegarán a España oscilará entre los dos y los cinco millones de personas. La llegada de mano de obra inmigrante puede variar considerablemente, pero será en cualquier caso necesaria dado el crecimiento vegetativo negativo de la población autóctona en esos años. Esta situación resultará compatible con tasas de desempleo particularmente elevadas entre la población de origen inmigrante, derivadas del perfil relativamente poco cualificado de buena parte de los trabajadores inmigrantes llegados a nuestro país en los últimos lustros. En un contexto de gasto social creciente, consecuencia de las transformaciones demográficas experimentadas por la sociedad española, la proporción de gasto atribuido a las poblaciones de origen inmigrante continuará aumentando, pero manteniendo en cualquier caso su impacto netamente positivo sobre la balanza fiscal (sobre todo como consecuencia del menor recurso a prestaciones por jubilación de carácter contributivo por parte de la población inmigrante). En este sentido, dichos

autores cifran en un 60% el diferencial de gasto social de la población inmigrante en relación con la autóctona.

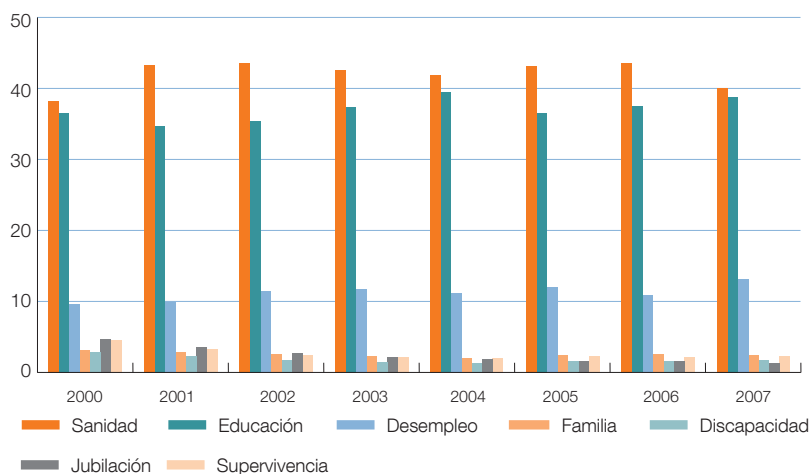
6.1.3. Inmigración, administraciones públicas y clases sociales

Pese a que, de forma agregada, el conjunto del país obtiene un beneficio neto de la inmigración, la estructura de gobierno multinivel y los sistemas de financiación entre sus diferentes niveles pueden producir desequilibrios presupuestarios entre administraciones públicas, con importantes implicaciones para los sistemas de protección social.

Como hemos visto en páginas anteriores, el principal saldo fiscal positivo de la inmigración se genera en buena medida en el sistema de seguridad social, bajo el control, por tanto, de la administración central del Estado. De igual modo (y con la excepción del País Vasco y Navarra, que funcionan con el sistema de concierto), los impuestos sobre la renta y el consumo, en los que la inmigración puede repercutir positivamente, son gestionados también por el gobierno central, que distribuye posteriormente los porcentajes acordados a los gobiernos de las comunidades autónomas en función de los acuerdos de financiación autonómica negociados periódicamente. En este contexto, la llegada de un gran volumen de inmigración en los últimos años, junto con la concentración de dichos colectivos de inmigrantes en determinadas comunidades, ha significado un importante desajuste entre los recursos fiscales generados por la inmigración y los gastos derivados de un incremento de la demanda en determinadas políticas sociales (sanidad, educación, servicios sociales). Comunidades como Cataluña, Madrid o la Comunidad Valenciana, en las que la llegada de inmigrantes ha representado rápidos incrementos de población residente, han experimentado dificultades para responder a la demanda adicional de prestaciones y servicios sin que la financiación recibida del gobierno central se haya ajustado al mismo ritmo. Los beneficios de la inmigración serían de esta manera muy claros en el nivel macroeconómico (los superávits fiscales de la administración general del Estado entre 2005 y 2007 no resultan ajenos a este proceso), mientras que las tensiones se plantearían en el nivel mesoeconómico (presupuestos autonómicos) y microeconómico (escuelas, centros de atención primaria, hospitales). El riesgo concreto de estos procesos es el deterioro de los servicios públicos y la pérdida de legitimidad de dichos servicios entre la población autóctona como consecuencia de dicho deterioro.

GRÁFICO 6.3

Distribución del gasto social dedicado a población inmigrante (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Otero *et al.*, 2010.

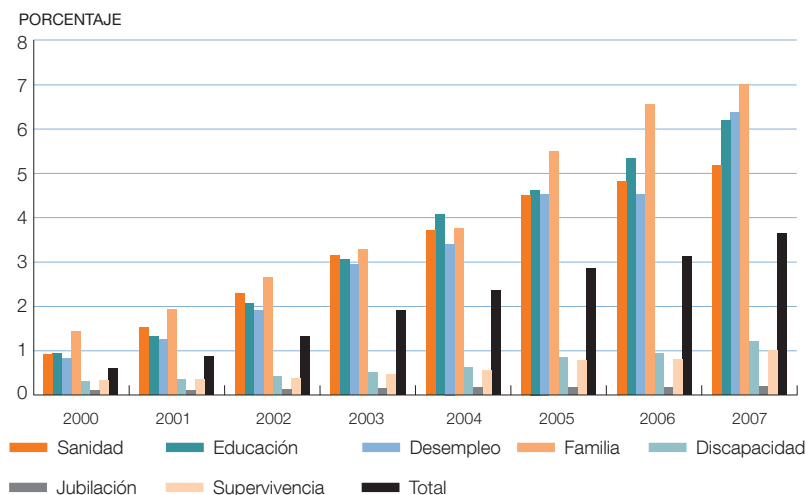
Vemos en el gráfico 6.3 que los componentes principales del gasto social en población inmigrante están constituidos por la sanidad y la educación. Aunque la coyuntura económica introduce oscilaciones en la composición de dicho gasto, estos dos ámbitos absorben como mínimo el 75% del conjunto del gasto social dedicado a estos colectivos. El resto de los componentes aplicados a población inmigrante (desempleo, jubilación, supervivencia, discapacidad y familia) no superan en ningún caso el 25% del total. El principal componente del gasto social en población inmigrante corresponde por lo tanto a programas de protección social de titularidad y responsabilidad autonómica, cuyos presupuestos han de financiar los costes derivados de los mismos.

El gráfico 6.4 nos permite comprobar que el porcentaje del gasto social total dedicado a la población inmigrante ha ido creciendo de manera significativa en el período reflejado. De representar aproximadamente el 1% del gasto sanitario y del educativo en el año 2000, dicha proporción se había incrementado hasta el 5% del gasto sanitario y aproximadamente el 6% del educativo en 2007. Tales porcentajes siguen siendo inferiores al que la población inmigrante representaba sobre la población total, pero muestran claramente cómo los

gastos sociales vinculados a la inmigración, a cargo de las comunidades autónomas, se incrementaron de manera notable en un corto período de tiempo sin que la financiación del gobierno central se ajustase de manera proporcional.

GRÁFICO 6.4

Porcentaje del gasto social dedicado a población inmigrante



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Otero *et al.*, 2010.

Las tablas 6.1 y 6.2 muestran cómo han tenido que dedicar las comunidades autónomas diferentes proporciones de sus recursos a financiar programas sociales para poblaciones de origen inmigrante.

Mientras que respecto al gasto educativo es posible constatar una evolución general tendente a un incremento de los recursos dedicados a los alumnos de origen inmigrante (con algunas comunidades que por supuesto les dedican más recursos, debido al mayor volumen de inmigrantes asentados en su territorio), en el ámbito sanitario es posible observar una escalada mucho más importante en los casos de Cataluña, Madrid y, en menor medida, de la Comunidad Valenciana.

TABLA 6.1

Porcentaje de gasto sanitario dedicado a población inmigrante en diferentes comunidades autónomas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	0,54	0,78	1,11	1,60	1,89	2,50	2,85	3,01
Aragón	0,09	0,20	0,37	0,53	0,65	0,89	0,93	1,13
Asturias	0,05	0,07	0,10	0,14	0,17	0,21	0,21	0,24
Baleares	0,14	0,24	0,42	0,62	0,72	0,96	0,87	0,98
Canarias	0,39	0,56	0,82	1,04	1,26	1,41	1,32	1,41
Cantabria	0,03	0,05	0,09	0,12	0,15	0,19	0,20	0,23
Castilla-La Mancha	0,10	0,21	0,39	0,56	0,69	0,96	1,04	1,36
Castilla y León	0,09	0,15	0,28	0,41	0,50	0,69	0,75	0,86
Cataluña	1,32	1,96	2,87	4,17	5,17	6,48	6,79	7,43
Extremadura	0,06	0,08	0,12	0,14	0,16	0,21	0,21	0,23
Galicia	0,12	0,18	0,26	0,33	0,36	0,48	0,47	0,52
Madrid	1,35	2,63	3,67	4,85	5,52	6,77	6,43	7,13
Murcia	0,22	0,48	0,74	1,05	1,19	1,46	1,50	1,70
Navarra	0,07	0,17	0,27	0,35	0,39	0,43	0,43	0,45
País Vasco	0,13	0,19	0,29	0,39	0,46	0,58	0,64	0,80
La Rioja	0,03	0,06	0,12	0,17	0,21	0,27	0,30	0,34
Comunidad Valenciana	0,44	0,78	1,44	2,14	2,63	3,38	3,56	4,06
Ceuta y Melilla	0,07	0,10	0,09	0,09	0,09	0,04	0,05	0,07
Total	0,91	1,52	2,30	3,16	3,72	4,50	4,83	5,18

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Otero et al., 2010.

Los recursos puestos a disposición de comunidades y municipios por el gobierno central para favorecer la integración de los inmigrantes a través del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo resultan claramente insuficientes para frenar el potencial deterioro de los servicios sociales derivado del acelerado incremento de la demanda provocada por el aumento de la población residente. Ante esta situación, las comunidades que han experimentado un mayor flujo migratorio han tratado de hacer valer el argumento poblacional como elemento central en la redefinición de sus relaciones financieras con el gobierno central, con objeto de ver reconocidas sus circunstancias particulares y, con ello, incrementar los recursos financieros disponibles.

En este contexto, no ha sido tanto en el terreno autonómico como en el municipal donde han surgido iniciativas políticas encaminadas a limitar los derechos sociales de los inmigrantes. Los planes de restringir el empadronamiento de los inmigrantes indocumentados propuestos por los consistorios de Vic y Torrejón generaron un acalorado debate en torno a las consecuencias de la inmigración sobre la saturación de los servicios públicos y sus problemas de financiación. De hecho, dichas iniciativas no respondían directamente a la dificultad para financiar estos servicios sociales, que no dependen de los municipios, sino de los gobiernos autonómicos, como a las expectativas de determinados «empresarios políticos» que esperan ser capaces de canalizar la percepción ciudadana de competencia ante unos recursos escasos para transformarla en réditos electorales.

TABLA 6.2

Porcentaje de gasto educativo dedicado a población inmigrante en diferentes comunidades autónomas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	0,51	0,71	1,00	1,40	1,95	2,30	2,67	3,98
Aragón	0,62	1,12	2,13	3,56	4,59	5,39	6,46	6,97
Asturias	0,28	0,44	0,78	1,26	1,66	1,97	2,27	2,56
Baleares	1,26	1,88	3,19	4,96	6,59	7,16	7,67	11,23
Canarias	1,19	1,58	2,31	3,16	3,74	4,30	4,33	7,34
Cantabria	0,39	0,57	0,97	1,70	2,43	2,87	3,39	3,48
Castilla-La Mancha	1,05	1,05	1,81	2,97	3,96	4,79	5,70	6,06
Castilla y León	0,40	0,70	0,98	1,64	2,17	2,81	3,24	4,26
Cataluña	1,42	1,91	2,78	4,02	5,68	6,59	7,72	8,39
Com. Valenciana	0,55	1,20	2,12	3,38	4,72	5,45	6,16	8,01
Extremadura	0,41	0,56	0,81	1,06	1,28	1,46	1,73	2,09
Galicia	0,21	0,32	0,54	0,87	1,15	1,32	1,62	2,29
La Rioja	0,80	1,56	2,81	4,80	6,37	7,35	8,54	8,87
Madrid	2,28	3,02	4,43	6,22	7,69	7,90	8,50	8,75
Murcia	1,44	1,54	2,82	4,59	5,96	6,64	7,62	8,58
Navarra	1,14	1,72	3,33	5,04	6,19	7,00	7,36	7,35
País Vasco	0,44	0,67	1,04	1,54	2,06	2,60	3,05	3,12
Total	0,94	1,33	2,06	3,07	4,07	4,63	5,24	6,19

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Otero *et al.*, 2010.

Resulta evidente que la inmigración modifica las pautas de distribución de la riqueza nacional, por lo que el balance de la inmigración no puede ser el mismo para todos los miembros de una sociedad, independientemente del lugar que ocupen en su estructura socioeconómica. Así, el abaratamiento de determinados bienes y servicios, el incremento de las rentas inmobiliarias o el aumento de los beneficios empresariales que pueden derivarse de la llegada de inmigrantes (especialmente mediante su incorporación a los diversos mercados: trabajo, vivienda, etc.), beneficiará de modo preferente a las clases más acomodadas, mientras que los colectivos situados en la base de la estructura social pueden tener que afrontar una creciente competencia laboral y una dificultad mayor en el acceso a recursos escasos (servicios y equipamientos públicos, vivienda, etc.).

La precaria situación económica de muchos inmigrantes, junto con la discriminación en el mercado de la vivienda, principalmente de alquiler (dificultades para conseguir una vivienda en condiciones de habitabilidad a un precio asequible), lleva en ocasiones a la aparición de núcleos de infraviviendas, a la masificación, la explotación y, en general, la reutilización de un parque de vivienda que en buen número de ocasiones estaba ya muy cercano al fin de su vida útil (si no la había superado), permitiendo así a sus propietarios continuar obteniendo rentas de dichas viviendas (Martínez Veiga, 1999). Los fenómenos derivados de la concentración de poblaciones de origen inmigrante en barrios desfavorecidos son múltiples y, sus efectos, persistentes en el tiempo. Así, podemos señalar el agravamiento del proceso de segregación en esos barrios desfavorecidos como consecuencia de las estrategias de evitación desarrolladas por sectores de población autóctona que, en la medida de sus posibilidades, tratan de abandonar dichas zonas huyendo del «gueto» de inmigrantes.

Las fuertes tendencias a la segregación residencial y la aparición de un creciente número de barrios en los que, en pocos años, la población de origen inmigrante ha pasado a constituir un porcentaje muy importante, extreman la percepción de competencia por los recursos sociales, uno de los indicadores más claros del distinto impacto que la inmigración tiene sobre las diferentes clases sociales.

6.2. Inmigración y sostenibilidad social del régimen de bienestar

En estudios internacionales se ha debatido intensamente acerca de la medida en que la inmigración pone en peligro la legitimidad social del Estado de bienestar. Algunos autores defienden que la inmigración constituye un problema intrínseco para la viabilidad social del Estado de bienestar (Freeman, 1986). El Estado de bienestar se caracteriza por su naturaleza proteccionista y nacionalista (Myrdal, 1960), ya que solo puede ser sustentado por un fuerte sentimiento de pertenencia a una comunidad cerrada cuyos miembros establecen entre sí relaciones solidarias y redistributivas. De hecho, los Estados de bienestar en distintos países se han desarrollado en estrecha relación con la institucionalización de regímenes específicos de ciudadanía. La inmigración, que obedece por el contrario a la lógica abierta del mercado y a la demanda internacional de mano de obra, modificaría la base social de solidaridad y con ello vendría a cuestionar el Estado de bienestar en sí mismo.

Este argumento puede desagregarse en dos tensiones: por una parte, entre heterogeneidad y redistribución y, por otra, entre reconocimiento y redistribución (Banting, 2000). La primera tensión se refiere al peligro que puede significar el aumento de diversidad étnica a la hora de recabar el necesario apoyo de la ciudadanía a las políticas de bienestar (Miller 1995; Alesina y La Ferrara, 2005). Según este argumento, la diversidad étnica debilita el Estado de bienestar porque es difícil generar confianza y solidaridad entre personas de distinto grupo étnico o cultural. Si el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional se reduce en las sociedades étnicamente diversas, es difícil que los ciudadanos creen en la solidaridad entre ciudadanos. Así, se reduciría el apoyo al Estado de bienestar y sus políticas redistributivas. Esta hipótesis se apoya en la evidencia histórica que muestra que los Estados de bienestar que ofrecen derechos sociales amplios se han desarrollado en países étnicamente homogéneos caracterizados por la existencia de sindicatos fuertes, mientras que los Estados de bienestar más reducidos han surgido de contextos marcados por la fragmentación étnica.

Una segunda tensión aparecería entre políticas multiculturales y políticas de bienestar. El apoyo ciudadano a la redistribución se debilitaría a raíz de la aplicación de políticas multiculturalistas basadas en el reconocimiento de identidades culturales o étnicas y en la atribución de derechos a las minorías en situación

de desventaja. Los defensores de esta tesis consideran que la aplicación de políticas multiculturalistas tiene tres efectos negativos sobre las políticas de bienestar: 1) desvía tiempo, energía y dinero empleados en redistribución hacia políticas multiculturales; 2) erosiona la solidaridad entre ciudadanos y, por lo tanto, el apoyo a las políticas redistributivas, y 3) produce un diagnóstico erróneo de los problemas de las minorías (Barry, 2001; Wolfe y Klausen, 1997).

La tensión entre principios liberales individuales y derechos grupales es recurrente en la historia de la teoría política liberal: existirían dos tipos de liberalismo, uno basado en los derechos individuales (Rawls, 1971) y otro que reconocería derechos colectivos (Young, 1990). Los defensores de este segundo tipo entienden que las minorías étnicas o culturales en situación de desventaja no pueden equipararse meramente mediante el ejercicio de sus derechos individuales, bien porque presentan necesidades culturales específicas o porque sufren discriminación sistemática. Según esto, existiría un tipo específico de desigualdad no susceptible de ser tratada con la herramienta genérica de los derechos individuales universales. Por su parte, los defensores del primer tipo de liberalismo argumentan que prestar atención específica a grupos puede minar el universalismo (Wolfe y Klausen, 1997). Al conceder medidas de discriminación positiva a grupos con desigualdades específicas, otros ciudadanos se pueden sentir desfavorecidos por las autoridades. Esto permite a los partidos de extrema derecha canalizar los sentimientos contrarios a la inmigración de amplios sectores de la población autóctona (Freeman, 1986).

La hipótesis de la devaluación de la solidaridad ha sido rebatida tanto en su primera versión –como efecto de la diversidad cultural (Boeri *et al.*, 2002; Van Oorschot y Uunk, 2007)– como en la segunda –como efecto de las políticas multiculturalistas (Banting y Kymlicka, 2004)–. Los resultados de los estudios empíricos arrojan no obstante unas conclusiones contradictorias. En su comparación de países de la OCDE con o sin políticas multiculturalistas, Banting y Kymlicka (2004) no encontraron evidencia de que las políticas multiculturales tendieran a erosionar el Estado de bienestar. Al contrario, los países con las políticas multiculturalistas más sólidas mostraban esquemas de bienestar más resistentes. Por otra parte, el estudio de los mismos autores en Canadá encontró, en línea con los hallazgos de Putnam (2004) en Estados Unidos, que los niveles de confianza de los ciudadanos disminuyen en propor-

ción a la medida en que aumenta el nivel de diversidad étnica en cada barrio (Banting y Kymlicka, 2004).

En cualquier caso, el debate entre defensores y detractores de los efectos negativos de la inmigración sobre el Estado de bienestar no ha alcanzado por el momento resultados concluyentes. Sin embargo, el análisis de las actitudes de los autóctonos ha de enmarcarse necesariamente en este debate. De confirmarse la primera tensión antes apuntada, los países con mayor flujo de inmigrantes presentarían actitudes menos favorables a los inmigrantes y menor apoyo al Estado de bienestar. La segunda tensión implicaría que el Estado de bienestar afrontaría un mayor riesgo de recorte en los países con políticas multiculturalistas. Dado que España presenta un incremento extraordinario de la población inmigrante desde el año 2000, cabría esperar, de acuerdo con la primera hipótesis, un aumento proporcional de las actitudes de rechazo frente a la inmigración. Por otro lado, si bien nuestro país no se caracteriza por políticas de corte multiculturalista, sí que posee esquemas de asistencia social basados en el principio de necesidad, de acuerdo con el cual algunos colectivos inmigrantes tienen mayores probabilidades de recibir asistencia debido a su posición más precaria. La percepción de sobrerrepresentación de los inmigrantes entre los beneficiarios de ayudas y subsidios puede ser entendida como una *discriminación positiva* y conllevar recelos entre la población autóctona.

A continuación analizaremos las opiniones y actitudes de los españoles respecto a la presencia de inmigrantes en nuestro país utilizando datos de la Encuesta Social Europea (*European Social Survey*) de las oleadas de 2002, 2004, 2006 y 2008. Estos datos, basados en un cuestionario estándar desarrollado en el ámbito europeo, nos permiten no solo ver la evolución de las actitudes a lo largo de los años, sino además analizarlas en relación con otros países europeos. Con todo, los datos producidos por estas encuestas deben ser tomados con cautela, por la simplificación y rigidez de las respuestas, que llevan a los encuestados a encorsetar sus opiniones, y por la existencia de principios normativos que sancionan actitudes xenófobas, lo que hace que los consultados tiendan a proporcionar respuestas socialmente aceptables (Colectivo Ioé, 2005; Cea D'Ancona, 2004). Por ello, cotejaremos los datos de la Encuesta

Social Europea con los resultados de otras encuestas y estudios cualitativos realizados recientemente en nuestro país para matizar o incluso cuestionar los resultados de la ESS.

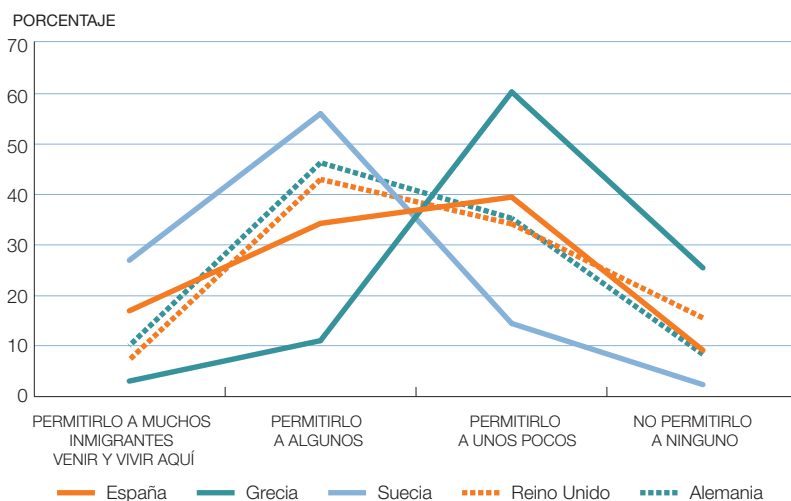
6.2.1. Tolerancia frente a la presencia de inmigrantes en España

Los datos de la Encuesta Social Europea entre 2002 y 2008 muestran que, en general, los países mediterráneos (España, Portugal y Grecia) tienen actitudes menos favorables a la inmigración que los países del centro y el norte de Europa. Esto se constata sobre todo en la pregunta «¿Permitiría Vd a pocos / muchos inmigrantes de distinta raza o etnia vivir en su país?», a la que la mayoría de la población española dice preferir permitir la entrada solo a unos pocos (*a few*) inmigrantes de raza o etnia distinta de la propia. En los países del norte y el centro de Europa predomina en cambio la preferencia por permitir la entrada a algunos (*some*) inmigrantes. El gráfico 6.5 refleja claramente esta pauta diferenciada, según la cual los países del norte y centro presentan un pico hacia la izquierda del gráfico, mientras que el pico de los países mediterráneos va hacia la derecha. Grecia y Suecia aparecen como países prototípicos de ambos perfiles. Los mayores niveles relativos de inmigración en los países del sur de Europa y su rápido ritmo de llegada en los últimos años podrían asociarse a esta actitud mayoritaria de reticencia; no obstante, el caso de Italia, que con flujos migratorios equivalentes presenta un comportamiento más en consonancia con los países del norte de Europa, contradice esta explicación.

Al mismo tiempo, si atendemos a la proporción de respuestas más extremas a la misma pregunta, nuestro país se destaca frente al conjunto de Europa por el menor grado de opiniones muy contrarias a la inmigración. En esta encuesta observamos que en 2002 España presentaba niveles importantes de respuesta a favor de «permitir la entrada a muchos inmigrantes de distinto color y etnia», por detrás de Suecia e Italia. También eran menos los españoles que escogían la respuesta de «no permitir la entrada a ningún inmigrante», solo por detrás de los suecos y los alemanes. En este sentido, si bien el grueso de la población española es más reticente a la inmigración que la del norte del continente, España presenta un grupo más reducido de opiniones xenófobas y un grupo más numeroso de opiniones favorables a la inmigración que otros países europeos.

GRÁFICO 6.5

Grado de tolerancia ante la presencia de inmigrantes de distinta raza o etnia* en países europeos seleccionados



* Respuesta a la pregunta: ¿Permitiría Vd. a pocos / muchos inmigrantes de distinta raza o etnia vivir en su país? Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ESS 2002.

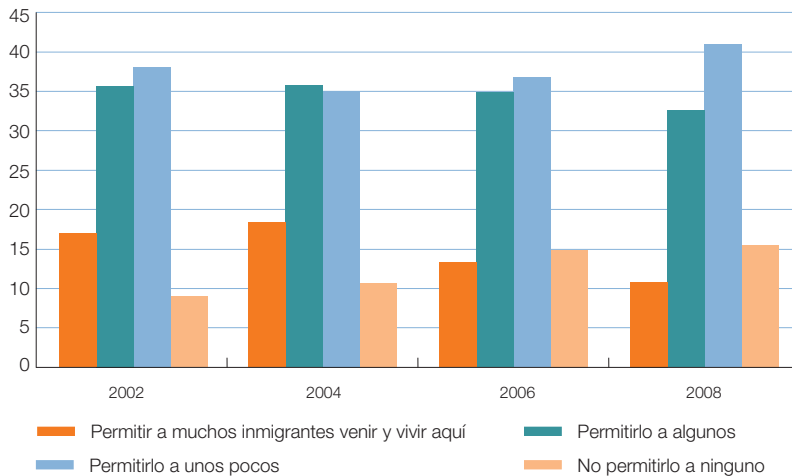
La evolución de los datos de la Encuesta Social Europea refleja, no obstante, un aumento general de las actitudes de rechazo en todos los países. También en España se observa una gradual reducción de los niveles de tolerancia (gráfico 6.6). La tendencia es al aumento del número de quienes no desean permitir la entrada a ningún inmigrante de etnia distinta a la de los españoles: se pasa de un 9% en 2002 a un 15,5% en 2008. Esto sitúa a España en un nivel considerable de respuestas xenófobas, próximo al Reino Unido (14,5%), aunque todavía muy por debajo del 25,2% de Portugal y el 29% de Grecia en el mismo año. Paralelamente, tiende a disminuir el número de quienes permitirían la entrada a muchos inmigrantes: de 17% en 2002 a 10,8% en 2008.

Estas tendencias aparecen más claramente si agregamos las categorías de respuesta. En 2002 la mayoría de los encuestados españoles ofrecen una valoración positiva de la presencia de inmigrantes en España. En el mismo año, una mayoría es partidaria de favorecer la entrada de («muchos» o «algunos») inmigrantes, sean de rasgos «raciales» o étnicos similares a los autóctonos (55,5%) o presenten diferencias (52,7%). En 2008 las actitudes de los españo-

les recogidas por la Encuesta Social Europea reflejan un panorama mucho más reacio a la inmigración: la mayoría es partidaria de restringir la entrada de inmigrantes, tengan «raciales» o étnicos similares a los autóctonos (57,8%) o presenten diferencias (56,6%). También la pregunta de si «los inmigrantes hacen de su país un lugar mejor o peor para vivir» suscita una valoración relativamente negativa (gráfico 22). A esta pregunta, un 38,1% de respuestas consideran que la inmigración deteriora España, frente a un 33,3% que entiende, por el contrario, que el país mejora con la llegada de inmigrantes. Además observamos que entre 2002 y 2008 se reduce la importancia porcentual de las posiciones intermedias, lo que indica una cierta polarización de las actitudes frente a la inmigración, según la cual la curva tiende a achatarse mientras que los extremos aumentan.

GRÁFICO 6.6

Evolución de las actitudes frente a la presencia de inmigrantes de distinta raza o etnia en España 2002-2008 (porcentaje)



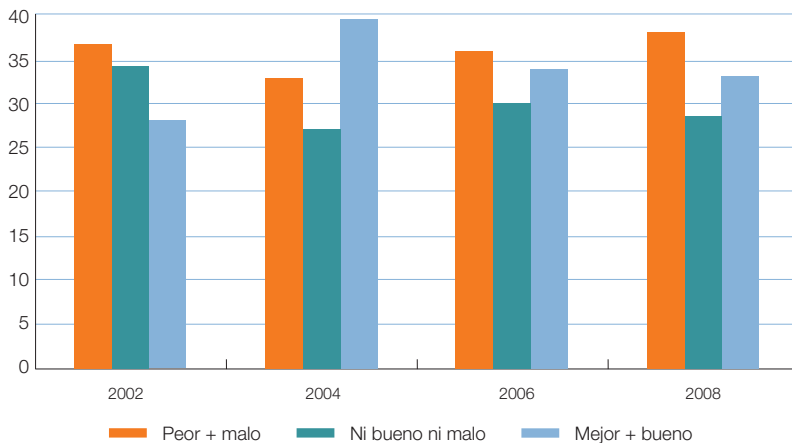
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ESS (2002, 2004, 2006, 2008).

A pesar de este aumento de la intolerancia, otras preguntas indican que los españoles mantienen una valoración relativamente positiva de la inmigración. Este es el caso de las preguntas sobre las consecuencias de la inmigración para

España, que ofrecen una valoración más positiva, que se mantiene a lo largo del tiempo. Así, en 2008 el 43,1% de los encuestados opina que la inmigración tiene efectos positivos para la economía española, lo que no presenta variaciones significativas desde 2002 (44,1%), y un 53,2% entiende que la inmigración es un enriquecimiento para la vida cultural de nuestro país.

GRÁFICO 6.7

Evolución de la opinión acerca de los efectos de la inmigración sobre la sociedad receptora 2002-2008 (porcentaje)



* Respuesta a la pregunta: «Los inmigrantes, ¿hacen de su país un lugar mejor / peor para vivir?». Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ESS (2002, 2004, 2006, 2008).

Aparentemente, esta valoración positiva de los efectos de la inmigración contradice el aumento de actitudes reticentes respecto a la entrada de inmigrantes en el país. Particularmente, el incremento de encuestados que responden positivamente a la pregunta «los inmigrantes hacen de su país un lugar peor para vivir», pensando por tanto que la inmigración tiene efectos negativos sobre el país receptor, choca con la estable mayoría que piensa que los inmigrantes contribuyen positivamente a la economía y vida cultural del país de recepción. Sin embargo, si entendemos la pregunta de si «los inmigrantes hacen de su país un lugar mejor o peor para vivir» como una interpretación de los encuestados sobre el ambiente predominante en la sociedad y no tanto como un indicador general de la actitud individual del encuestado se resuelve la aparente

paradoja la percepción del ambiente y la aportación no tienen por qué coincidir ni siquiera en el mismo individuo, que puede reconocer las ventajas objetivas que la inmigración trae al país, al tiempo que mantiene una valoración negativa del resultado, bien informada por elementos subjetivos o por la creencia de que la inmigración le reportará desventajas a él en particular. Esto explicaría la aparente contradicción entre las respuestas que muestran por un lado una visión «deteriorada» de la sociedad y por otro el reconocimiento de la contribución positiva que la inmigración hace a la economía y cultura del país. A grandes rasgos la imagen producida por la Encuesta Social Europea viene a coincidir con otras investigaciones realizadas en España. Los estudios en nuestro país concluyen que la población española tiene una imagen más positiva de la inmigración que la media de países europeos (Anduiza, 2005; Martínez-Herrera y Moualhi, 2005).

Al mismo tiempo, los estudios hablan de un aumento gradual de las actitudes xenófobas en nuestro país (Cea D'Ancona, 2004, 2005, 2007; Cea D'Ancona y Vallés, 2008, 2009) y un apego a la uniformidad cultural (Ayerdi y Díaz de Rada, 2008). La evolución de los barómetros del CIS muestra una creciente preocupación por la inmigración en España. De esta manera en 2006 la inmigración se convierte en el asunto que más preocupa a los españoles, con un 59% de respuestas. Además, en noviembre de 2005 el barómetro del CIS indicaba que el 60% de los españoles piensa que hay demasiados extranjeros viviendo en España, mientras que un tercio (33%) opina que son bastantes, pero no demasiados. Sin embargo, como señala también Méndez, no debemos hacer una lectura alarmista de la presencia de la inmigración en la lista de problemas más citados. El aumento de interés por la inmigración coincide con la presencia del tema en los medios y en el debate público (Méndez, 2008). Así, los picos de preocupación por la inmigración se producen tras momentos de cobertura intensa en prensa y televisión, para después retroceder a los niveles previos. A partir de 2004 se produce una consolidación de la inmigración entre las cuestiones que más inquietan a los españoles.

Por otra parte, la preocupación por la inmigración no indica *per se* xenofobia, sino que engloba tanto posibles actitudes de rechazo como de simpatía por las difíciles condiciones de vida de la población inmigrante. Por ello, aunque aparecen algunas diferencias en función de la ubicación ideológica del encuestado, con cierta predominancia del centro-derecha y la derecha, no puede decir-

se que estas sean muy grandes.⁽³⁸⁾ En cambio, la preocupación por la cuestión migratoria muestra una correlación con los porcentajes de inmigración por comunidad autónoma (el índice de correlación para 2005 es 0,4), con la edad y con el nivel de estudios de los encuestados (Méndez, 2008: 10-12).

El aumento de la intolerancia aparece mejor recogido por otras preguntas del barómetro del CIS. Cea D'Ancona defiende que el barómetro ha perdido efectividad como indicador de xenofobia, puesto que desde 2002 no ofrece apenas variación en la respuesta mayoritaria sobre la aceptación de «permitir la entrada solo a aquellos que tengan un contrato de trabajo» (ocho de cada diez encuestados en 2007). La autora propone en cambio la utilidad de la pregunta «¿Son las leyes demasiado tolerantes?» para discernir distintas actitudes respecto a la inmigración. De hecho, dicha pregunta se ha convertido en un indicador indirecto de xenofobia entre 1996 y 2008.

Dicha pregunta de los barómetros del CIS refleja ante todo un aumento del apoyo ciudadano a políticas restrictivas. Un amplio sector, de tendencia creciente, respalda la idea de que las políticas de inmigración en España son demasiado tolerantes. En 2008 el 42% de los encuestados por el barómetro del CIS suscribía esta opinión, lo que muestra un ascenso de 18 puntos respecto a la valoración de 2004 (24%). Las encuestas también recogen un incremento de la posición positiva sobre la expulsión de inmigrantes en paro (14% muy de acuerdo en 2008, frente a 7% en 2005) y de la opinión de devolverles a su país de origen si no tienen regularizada su situación en España (16% en 2008, cuatro puntos más que en 2007 –barómetro del CIS, noviembre 2005; encuesta CIS-OBERAXE, 2008–). Asimismo, una investigación cualitativa basada en grupos de discusión recogía un acuerdo unánime sobre la necesidad de aumentar el control migratorio (González-Enríquez y Álvarez Miranda, 2005).

Pese a las tendencias generales descritas, estas opiniones y actitudes hacia la inmigración muestran diferencias significativas. Los estudios destacan sobre todo tres factores que estructuran las opiniones individuales: el capital cultural, la posición ideológica y la clase social (Ayerdi y Díaz de Rada, 2008; Méndez, 2008; Cea D'Ancona y Vallés, 2009). Ayerdi y Díaz de Rada (2008) detectaron la mayor asociación entre el nivel formativo y las actitudes ante la

(38) Por otra parte, sí que existe una relación clara entre el posicionamiento ideológico y la percepción del número de extranjeros que residen en España: cuanto más a la derecha, mayor es el porcentaje de encuestados que opinan que hay demasiados inmigrantes (Méndez, 2008).

inmigración. Las personas con menor nivel educativo muestran el mayor «rechazo» a la inmigración, probablemente porque están más preocupadas por sus posibles repercusiones materiales.

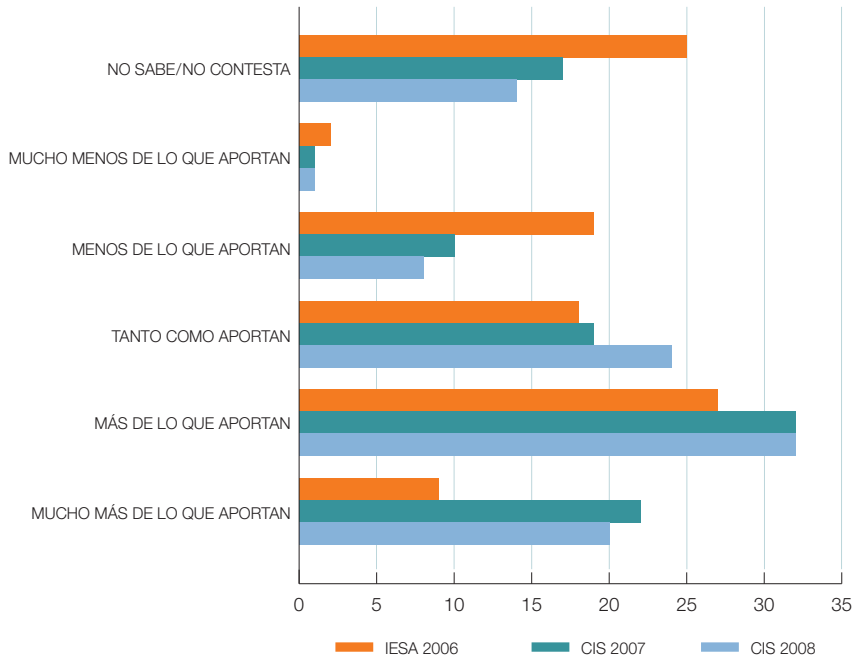
6.2.2. Opiniones sobre el «acaparamiento» de servicios públicos por parte de los inmigrantes

Los datos presentados en el capítulo 3 demuestran que los inmigrantes usan en menor medida que los nacionales las transferencias y servicios del Estado de bienestar en España. Sin embargo, la opinión mayoritaria de los españoles contradice esta evidencia. Puesto que las opiniones en torno al «acaparamiento» de ayudas públicas no quedan recogidas en la Encuesta Social Europea, en esta discusión haremos referencia a otros estudios, tanto de metodología de encuesta como cualitativos (Cea D’Ancona, 2004, 2005 y 2007;). Por lo que se refiere a las encuestas disponibles publicadas más recientemente en España, tres estudios han incluido preguntas respecto al uso de prestaciones públicas por parte de los inmigrantes: IESA (2006), CIS-OBEXAXE (2007) y CIS-OBEXAXE (2008). En cuanto a estudios cualitativos, nos referiremos aquí en particular al proyecto MEXEE (Cea D’Ancona y Vallés, 2008 a y b) y al Informe sobre el racismo y la xenofobia en España del año 2009 (Cea D’Ancona y Vallés, 2009), que es una síntesis y comparación de todos los anteriores.

Según las tres encuestas citadas, una mayoría de la población autóctona tiene una imagen del inmigrante como un «usurpador» de recursos públicos. Los datos muestran que una mayoría de la población percibe que los inmigrantes reciben del Estado «más» o «mucho más» de lo que aportan. La suma de ambas respuestas constituye un 54% en 2007 y un 52% en 2008 (gráfico 6.8). Esto enlaza con lo que ocurre en otros países europeos donde las prestaciones de bienestar se acaban asociando con las minorías étnicas y el Estado de bienestar es visto como «algo para “ellos” pagado por “nosotros”» (Freeman, 1986: 62). Igualmente, la encuesta CIS-OBEXAXE (2008) mostró que los inmigrantes son el grupo que se percibe como más protegido por el Estado, con un 40% de los encuestados, que coinciden en que reciben «bastante» atención, a gran distancia de los grupos tradicionalmente beneficiarios de ayudas públicas (gráfico 6.9).

GRÁFICO 6.8

Opinión sobre lo que los inmigrantes reciben del Estado (porcentaje)



Fuente: Cea D’Ancona y Vallés (2009:26).

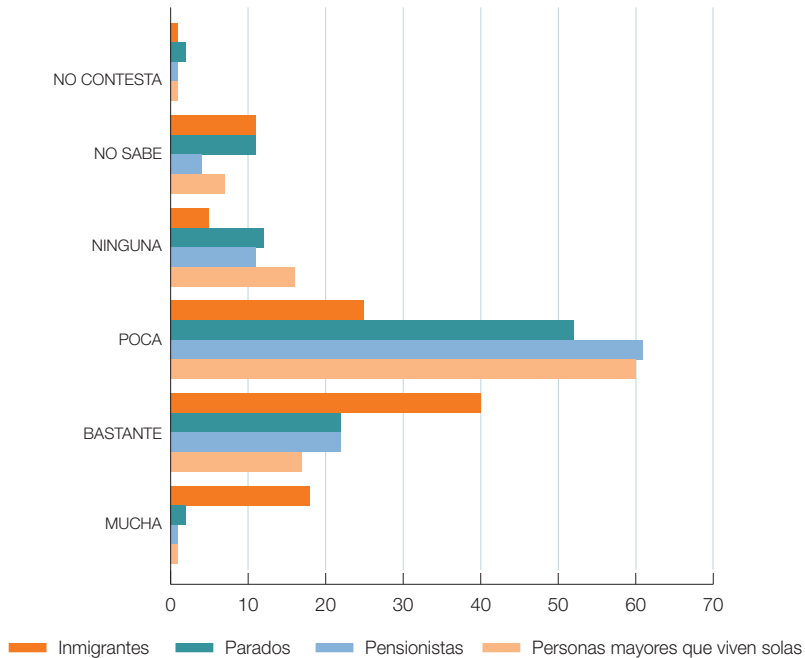
En esta misma encuesta, un 50% de los consultados opinaban que a los inmigrantes se les da más ayuda escolar (becas para libros, comedor escolar) que a los españoles, aunque tengan similar nivel de ingresos, y en un 46% compartían la misma opinión respecto a prestaciones sanitarias (CIS, 2008). Coherente con estas opiniones, según las encuestas anteriores (CIS 2007, IESA 2005, IESA 2006) el discurso favorable a dar preferencia a los nacionales en la percepción de prestaciones sociales está mucho más extendido en lo tocante al acceso a centros escolares que a sanidad. Un 78% de los consultados en la encuesta IESA 2006 (Pérez Yruela y Desrues, 2006) convenía en que los padres autóctonos deberían tener preferencia para elegir centro escolar. El menor número de respuestas de acuerdo con las cuales los inmigrantes acaparan más ayudas en el ámbito sanitario que en el educativo nos hace pensar que quizá la experiencia directa de todos los encuestados con el sistema sanitario contribuya a romper falsas percepciones. Así, la opinión de que los inmigrantes acaparan ayudas es-

colares sería más dominante porque solo una parte de los encuestados tienen hijos en edad escolar y, por lo tanto, contacto directo con el ámbito educativo.

GRÁFICO 6.9

Opinión sobre la protección que diversos grupos sociales reciben del Estado

En porcentaje



* Respuesta a la pregunta: "Voy a leerle una serie de grupos y me gustaría que me dijera, para cada uno de ellos, si cree que en la actualidad recibe mucha, bastante, poca o ninguna protección por parte del Estado". Fuentes: D'Ancona y Vallés, 2009 y Encuesta CIS-OBERAXE, 2008.

Sin embargo, los grupos de discusión del estudio MEXEE revelan por el contrario que el discurso de la preferencia nacional se utiliza más a menudo para hablar de la atención sanitaria que de la educación, lo que se argumenta por la «situación "discriminatoria" que los autóctonos perciben hacia ellos» (Cea D'Ancona y Vallés, 2009: 146). Estos resultados vienen a contradecir las tesis de la importancia del contacto entre autóctonos e inmigrantes para reducir prejuicios, y en cambio refuerza la hipótesis opuesta del conflicto que expon-dremos más adelante.

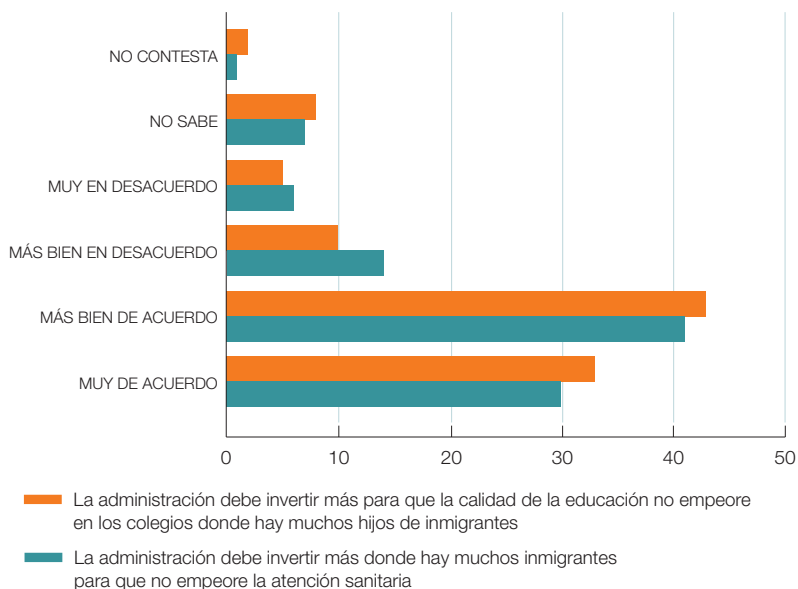
Los encuestados también convienen mayoritariamente en que los inmigrantes contribuyen a la merma de calidad de los sistemas de protección social. A la opinión sobre el acaparamiento de ayudas por parte de los inmigrantes se añade la sospecha de que estos abusan o exceden respecto a los servicios públicos ofrecidos, lo que contribuye a colapsarlos. En la encuesta CIS-OBERAXE de septiembre-octubre 2008 un 52% estaba muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación de que «la presencia de inmigrantes hace que disminuya la calidad de la atención sanitaria». Un 50% consideraba que «la calidad de la educación empeora en los colegios donde hay muchos hijos de inmigrantes».

Paradójicamente, a pesar de la asociación de la inmigración con una merma de la calidad de las prestaciones sociales, los encuestados de los estudios CIS (2007) y CIS-OBERAXE (2008) se mostraban cada vez menos de acuerdo con que «la administración debe invertir más donde hay muchos inmigrantes para que no empeore la atención sanitaria». Así la suma de las respuestas «muy de acuerdo» y «más bien de acuerdo» ha descendido del 79% en 2007 al 75% en 2008. Esta ligera disminución de cuatro puntos porcentuales (y de tres puntos para el caso de la educación pública) es destacable, pues, como bien puntualizan Cea D’Ancona y Vallés, se da en preguntas «donde la respuesta fácil y predecible es posicionarse a favor» (Cea D’Ancona y Vallés, 2009: 282).

Los estudios sobre el tema han explicado estas actitudes xenófobas en relación con cierta percepción de competencia, amenaza o desafío por parte de algunos sectores de la población autóctona. Tal amenaza puede entenderse bien como una competencia en el acceso a puestos de trabajo, competencia por prestaciones sociales (educación, sanidad, vivienda) o bien de carácter cultural, religioso o identitario. Esto enlaza con la teoría clásica más invocada para explicar actitudes frente a los inmigrantes, la teoría de conflicto grupal (Campbell, 1965), que defiende que la percepción de una competición entre grupos de tipo «suma cero» se traduce en una percepción de amenaza que alimenta prejuicios y estereotipos negativos entre los miembros de un grupo respecto del otro. La percepción de amenaza está respaldada por los estudios cualitativos en España, que indican que una amplia mayoría de los encuestados perciben al inmigrante como el rival o competidor en el acceso a prestaciones o servicios públicos (Cea D’Ancona 2009; Cea D’Ancona y Vallés, 2008b).

GRÁFICO 6.10

Opinión de la población española sobre el incremento de las inversiones públicas para que no empeore la calidad de las prestaciones sociales



Fuente: Cea D’Ancona, 2009, y Encuesta CIS- OBERAXE, 2008.

Como consecuencia de ello, disminuye pues el deseo de otorgar derechos a los inmigrantes y aumenta el posicionamiento contrario al trato a favor de inmigrantes (González-Enríquez y Álvarez Miranda, 2005). Las medidas de discriminación positiva que favorecen a los inmigrantes son consideradas por una parte de la población autóctona como un agravio comparativo. Estos estudios constatan, pues, un discurso de defensa de la prioridad de los autóctonos frente a los extranjeros:

«... [servicios públicos] que el autóctono siente como propios, no reconociendo al inmigrante legitimidad para su disfrute. “Acaban de llegar”, “no han contribuido a su financiación, como así lo han hecho nuestros padres, abuelos...” son argumentos frecuentes cuando se justifica que ha de priorizarse el autóctono frente al foráneo.» (Cea D’Ancona y Vallés, 2009: 256).

Puesto que distintas posiciones de clase presentan condiciones de vida diferenciadas, la percepción de conflicto varía de acuerdo con la clase social. Existe un amplio consenso en que la percepción de competencia y la idea de los inmigrantes como acaparadores de recursos públicos están más generalizadas entre personas con bajos niveles educativos y de ingresos (Ayerdi y Díaz de Rada, 2008). En su trabajo, estos autores indican que, dado que la inmigración se concentra en los sectores de clase trabajadora con y sin cualificación, es en este sector donde cabe esperar mayor percepción de competencia entre nativos e inmigrantes. Los españoles empleados como directivos y profesionales, por lo tanto, son menos proclives a las actitudes xenófobas. Cea D’Ancona y Vallés (2009) también concluyen que la variable nivel de estudios tiene una incidencia decisiva en el discurso de preferencia de los nacionales en el acceso a prestaciones y servicios. Así, 35 puntos porcentuales separan el posicionamiento mayoritariamente favorable de las personas con bajos niveles de formación (75%) del de las personas con niveles medios o superiores (40%).

Es importante destacar que la percepción de amenaza se basa no tanto en situaciones objetivas, como en creencias y percepciones (Méndez, 2008; Cea D’Ancona y Vallés, 2008b, 2009). Esto se constata en la influencia de variables que estructuran las percepciones, como la clase social, la edad, la religión o la ideología del encuestado; la intolerancia aumenta según se avanza hacia posiciones de menor nivel de educación e ingresos, mayor edad y religiosidad, y posiciones ideológicas más a la derecha. En este sentido, Boeri *et al.* (2002), en un estudio referido a Italia, concluyeron que las actitudes antiinmigrantes son el fruto de intolerancia racial más que de preocupaciones económicas.

6.3. Conclusiones

En el presente capítulo hemos planteado la complejidad de analizar el impacto económico de la inmigración sobre el país de acogida, dada la gran cantidad de factores que deben tomarse en consideración, así como las implicaciones cruzadas de muchos de los efectos de dicho proceso. La inmigración ha constituido uno de los principales elementos dinamizadores de la actividad económica en España durante los últimos años, aunque resulta sin duda posible plantear consideraciones críticas acerca de la sostenibilidad del modelo de

desarrollo económico seguido por nuestro país en los últimos lustros. En ningún caso sería posible hacer responsables a los inmigrantes de las implicaciones negativas de dicho modelo de desarrollo, ya que ellos se han limitado a responder a una demanda de mano de obra poco cualificada lanzada desde una gran variedad de sectores de la economía y la sociedad española. Cualquier transformación del modelo productivo que se plantee para el futuro deberá tener en cuenta la oferta de mano de obra inmigrante que se ha asentado en nuestro país en los últimos años y que, en la gran mayoría de los casos, ha venido para quedarse.

En términos generales, existe un consenso claro entre los estudiosos de las migraciones acerca de los efectos positivos de la inmigración sobre la financiación de los sistemas de protección social en las primeras fases del proceso de asentamiento de poblaciones de origen inmigrante debido a su mayor juventud y, por tanto, disponibilidad para acceder al mercado de trabajo. A medida que el proceso migratorio va madurando y las estructuras sociodemográficas de los colectivos de origen inmigrante convergen con las de la población autóctona, dichos efectos positivos se van moderando hasta prácticamente desaparecer. No existe evidencia empírica que demuestre que las poblaciones de origen inmigrante lleguen a constituir una carga para los Estados de bienestar de las sociedades receptoras.

Los datos presentados en el capítulo 3 contradicen los argumentos de abuso y sobreutilización de prestaciones y servicios sociales por parte de los inmigrantes. Las percepciones sociales, sin embargo, funcionan en buena medida de forma autónoma. Los datos muestran que un porcentaje considerable de españoles opina que los inmigrantes reciben más de lo que aportan al Estado de bienestar, y se muestran reacios a conceder derechos sociales a estos ciudadanos. Un 50% de los entrevistados por la encuesta CIS 2008 opinaba que los inmigrantes reciben más ayudas escolares que los españoles, aunque tengan similar nivel de ingresos, y un 46% compartía la misma opinión respecto a las prestaciones sanitarias (CIS, 2008).

También una mayoría de encuestados se muestran partidarios de establecer mecanismos de acceso que favorezcan a los autóctonos: un 78% de los consultados en 2006 convenían en que los padres autóctonos deberían tener preferencia para elegir centro escolar (IESA, 2006). Esto indica que los responsables políticos deben ser conscientes de que una parte de la ciudadanía no apoya, o directamente rechaza, las medidas de integración de los inmigrantes, particu-

larmente si estas incluyen medidas de discriminación positiva favorables a dicha población.

En un contexto como el actual, marcado por el constreñimiento presupuestario y los recortes de gasto público, las autoridades sanitarias tendrán que prestar especial atención a los procesos de concentración de la demanda de atención sanitaria en determinados puntos del sistema (urgencias hospitalarias, centros de atención primaria de zonas con alta concentración de población de origen inmigrante) para tratar de evitar la manipulación de los sentimientos de competencia por recursos escasos que pueden emerger entre determinados segmentos de la población autóctona. En el área de los servicios sociales personales, los argumentos de desplazamiento de la población autóctona por el acceso de grupos inmigrantes se hacen, si cabe, más claramente patentes. La falta de definición del propio sector y, particularmente, su tradicional escasez de recursos retroalimentan la percepción de competencia entre autóctonos e inmigrantes.

No obstante, es en el sector educativo donde el discurso de la preferencia a los nacionales aparece más arraigado, por lo que puede constituir un obstáculo considerable a las políticas públicas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades educativas a costa de reducir la libertad de elección de centro. Los padres autóctonos se oponen a las medidas en pro de una mejor distribución del alumnado inmigrante en los centros educativos porque entienden que la presencia de inmigrantes en los colegios devalúa la calidad de enseñanza que sus hijos reciben.

En todos estos sectores de las políticas, para desmontar la percepción de amenaza y competencia entre inmigrantes y nativos no basta con presentar hechos. Si bien la intensidad del rechazo aparece asociada al nivel educativo y al grado de información de los encuestados, obedece al mismo tiempo a creencias ideológicas y religiosas, que presentan mucha más resistencia al cambio.

VII. Conclusiones. Retos y oportunidades de la inmigración para el bienestar español

7.1. Conclusiones generales

El Estado de bienestar español ha abierto sus programas de protección social a las poblaciones de origen inmigrante de un modo razonablemente bueno, habida cuenta de sus propias características y limitaciones. Sin embargo, la incorporación de los inmigrantes al Estado de bienestar, sea por vía contributiva o asistencial, se produce de una manera limitada en intensidad y extensión. Podemos pues hablar de una «construcción subordinada de los derechos sociales de los inmigrantes» (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005). En nuestro marco institucional de bienestar, caracterizado por un sistema de soporte de los ingresos de tipo dualizado (contributivo / universal) que genera una polarización de la clientela social (Ferrera, 1996), las oportunidades de los inmigrantes vienen determinadas en gran medida por su inserción laboral mayoritaria en el sector desprotegido. Generalmente, la población inmigrada que trabaja y está afiliada a la seguridad social tiene contratos temporales que le dan derecho a periodos cortos de percepción del subsidio de desempleo. Puesto que una parte de la población inmigrada trabaja en la economía informal, tiene solamente acceso a las prestaciones asistenciales a través de ayuntamientos y organizaciones sociales. Además, la clientela inmigrante tiene que afrontar discriminación y procesos de exclusión étnica en el consumo de prestaciones y servicios. Un ejemplo claro de ello son las dinámicas de segregación escolar, que tienden a concentrar a los hijos e hijas de inmigrantes en los centros públicos.

Es indudable que la población extranjera no comunitaria trabaja y vive en condiciones más precarias que la autóctona (mayor presencia en la economía informal, contratos temporales, etc.) y, por lo tanto, está más expuesta a sufrir

riesgos de exclusión socioeconómica. A modo de ejemplo, la crisis actual ha golpeado a estos colectivos de manera particularmente dura, incrementando en alto grado sus tasas de desempleo, que en la actualidad se acercan, de media, al 30% en comparación con una tasa situada en torno al 18% en la población autóctona. Esto daría pie a pensar que su grado de dependencia de los sistemas de protección social debería ser muy importante y, por ello, el coste de dicha cobertura, considerablemente alto. A lo largo de este trabajo hemos comprobado, sin embargo, que la población de origen inmigrante no solo no hace un uso particularmente intensivo de los diversos sistemas de protección social, sino que de hecho se encuentra generalmente infrarrepresentada entre los beneficiarios de la mayoría de los esquemas en proporción a su peso relativo en la población. Por otra parte, los datos disponibles muestran que el balance fiscal entre su contribución al erario público y el coste de las prestaciones y servicios sociales que reciben resulta claramente favorable a las arcas del Estado, lo que se explica fundamentalmente por la mayor juventud de la población inmigrante y, por ende, por su menor necesidad de servicios sanitarios, pensiones, etc. En este sentido, la inmigración ha aparecido como una suerte de «comodín» para el sistema de seguridad social –al que ha permitido adoptar las reformas necesarias con mayor margen de reflexión y búsqueda de consenso–, pero por supuesto no como la solución definitiva a sus problemas de sostenibilidad financiera futura.

Las poblaciones de origen inmigrante se han convertido en un componente estructural de la sociedad española. Desde el inicio de la crisis económica que ha afectado a nuestra economía, con particular intensidad desde 2008, los flujos migratorios se han ralentizado, pero esto no significa que vayan a desaparecer. Los procesos de reagrupación familiar continuarán y los flujos de inmigrantes económicos volverán probablemente a incrementarse cuando la economía comience a mostrar signos de recuperación. Entre tanto, algunos de los extranjeros establecidos en nuestro país decidirán volver a sus países de origen, o emigrarán de España hacia otros países desarrollados en busca de mejores oportunidades de trabajo, pero el grueso de los asentados en nuestro país forma ya parte integrante de la población española de manera estructural.

El «efecto llamada» existe, pero no responde a la existencia de generosos programas sociales en el país de acogida, sino que se asocia ante todo a la exis-

tencia de empleos a los que optar. El modelo de crecimiento económico vigente en nuestro país durante los últimos lustros, basado en el desarrollo de sectores de actividad intensivos en factor trabajo y de baja productividad, requería abundante mano de obra, y la llegada de inmigrantes de países en vías de desarrollo respondió a dicha demanda. Además, el déficit de cuidados producido por la creciente incorporación laboral de las mujeres españolas, agravado por la débil respuesta institucional ante dicha situación, generó una necesidad de mano de obra femenina para el sector doméstico que resultó en buena medida complementaria a la demanda de trabajadores varones generada por sectores como la construcción o la agricultura.

La inmigración de las últimas décadas ha permitido reproducir este modelo de crecimiento, pero ha creado al mismo tiempo una «nueva división social y del trabajo» (Carrasco y Rodríguez Cabrero, 2005) en la que los inmigrantes forman una suerte de nuevo proletariado español. La mano de obra inmigrante ha favorecido la transición de los trabajadores autóctonos hacia empleos con mejores condiciones y ha facilitado la participación laboral de la mujer.

Los trabajadores inmigrantes se incorporaron a un sistema económico preexistente y respondieron a una demanda de empleo generada por las empresas y familias españolas. No podemos pues atribuir a la inmigración la baja productividad de nuestro sistema económico ni acusar a los inmigrantes de haber dificultado la adopción de las medidas necesarias para transformar dicho modelo. No fue la existencia de abundante mano de obra inmigrante lo que determinó las estrategias empresariales, sino la demanda de mano de obra poco cualificada lanzada por los agentes económicos (empresarios y familias) la que en gran medida contribuyó a generar la inmigración. Con su trabajo, las poblaciones de origen inmigrante han contribuido a la supervivencia (al menos temporal) de sectores de actividad económica que, de otro modo, hubiesen sucumbido a la competencia internacional, generando con ello riqueza y manteniendo entre los trabajadores autóctonos unos empleos más cualificados y mejor retribuidos que los que ellos ocupan. Al mismo tiempo, han llevado adelante sus proyectos migratorios, aunque fuese en condiciones de gran precariedad y en ocasiones incluso de abierta explotación, y con frecuencia han puesto en marcha sus propios proyectos empresariales. El fenómeno del «empresariado étnico» nos hace tomar en consideración las consecuencias derivadas de la inmigración como importación de capital humano, puesto que buen

número de inmigrantes económicos poseen titulaciones y/o habilidades potencialmente útiles para la economía española.

Desde el ámbito académico es posible plantear un debate teórico acerca de hasta qué punto hubiese sido posible desarrollar un modelo de crecimiento económico diferente al adoptado, basado en la activación de la mano de obra autóctona (incrementando su tasa de actividad, particularmente femenina) y dirigido hacia sectores productivos intensivos en capital, tecnología y/o conocimiento, así como hacia la creación de un sistema profesionalizado de servicios sociales personales. Lo cierto, en cualquier caso, es que en el momento presente esos millones de extranjeros residentes se encuentran ya entre nosotros, forman parte de nuestro problema de empleo y habrán de formar parte también de la solución.

En el cambio de modelo económico desde sectores productivos intensivos en mano de obra y de bajo valor añadido hacia una economía del conocimiento, alto valor añadido y mayor competitividad, el reto será incrementar y mejorar la formación y especialización de los trabajadores españoles (autóctonos e inmigrantes) y crear empleos que reconozcan sus cualificaciones. La clave para poder desarrollar un patrón de crecimiento más competitivo será reducir el desempleo, al tiempo que continúe incrementándose la tasa de actividad y la productividad.

Los cálculos coste-beneficio sobre la inmigración resultan extremadamente complejos, dada la dificultad de considerar todas las variables intervinientes. Pese a ello, todos los análisis sobre esta cuestión apuntan a que la inmigración tiene efectos económicos netamente positivos para la sociedad receptora. La inmigración contribuye de diversos modos al desarrollo económico: favoreciendo un incremento del empleo (mediante el aumento de la población activa y de la tasa de actividad femenina; disminuyendo las rigideces en el mercado de trabajo); mejorando la renta per cápita (mediante la influencia sobre las tasas de actividad y de empleo); contribuyendo a las arcas públicas (mediante impuestos directos e indirectos, así como con cotizaciones a la seguridad social); favoreciendo el aumento del consumo, y potenciando la creación de nuevas empresas.

Contrariamente a lo que en ocasiones se plantea (Reher y Sánchez, 2009), los inmigrantes no guían sus decisiones migratorias en función de la «generosi-

dad» de las prestaciones sociales. No existe evidencia empírica alguna que apunte a una relación entre el volumen de los flujos migratorios y la intensidad de la protección social garantizada en un determinado territorio. Por el contrario, diversos estudios han demostrado que los inmigrantes buscan renta monetaria, por lo que para vivir eligen aquellas zonas donde sus probabilidades de encontrar trabajo son mayores, y no donde existe un sistema de protección social más generoso (Amuedo-Dorantes y De la Rica, 2005; García Gómez y López-Casasnova, 2006).

7.2. Retos para el futuro

La sociedad española habrá de hacer frente en el próximo futuro a una serie de retos derivados de los importantes flujos migratorios que ha venido experimentado en los últimos años. Transformar a los nuevos residentes en ciudadanos de pleno derecho, de modo que se conviertan en parte integral de la sociedad española al tiempo que mantienen su especificidad cultural, constituye el complejo objetivo a alcanzar. Esta tesitura es, de hecho, similar a la del resto de los países europeos que en la actualidad tratan de definir o redefinir sus modelos de incorporación para hacer frente a una realidad social compleja y cambiante. El establecimiento de casi seis millones de nuevos residentes ha significado no solo un incremento de la población, sino también un aumento de la heterogeneidad cultural y étnica. Esto supone el aumento de la demanda de prestaciones y servicios, pero también la aparición de problemas de adaptación entre oferta y demanda en el ámbito del bienestar.

El enfoque intercultural planteado por la administración central española en los últimos años aspira a reconocer el derecho a una identidad cultural diferenciada, pero pretende asimismo evitar prácticas de compartimentación comunitaria. En este contexto, los distintos programas de protección social han de afrontar una serie de retos de diversa naturaleza que cuestionan su funcionamiento, así como su sostenibilidad futura.

- La creciente heterogeneidad étnica y cultural implica que los sistemas de protección social deberán prestar más atención a las desigualdades. La mejora de los sistemas de generación de datos acerca de su funcionamiento y resultados, así como la puesta en práctica de mecanismos de respuesta a dichas desigualdades, deberían permitir a los diferentes programas de bienes-

tar adaptarse a una población con necesidades diversas. La formación de los profesionales en torno al modo de gestionar la diversidad, así como el establecimiento de sistemas de mediación lingüística y cultural, constituyen los elementos diferenciales de unas medidas de adaptación que, en términos generales, tendrían que desarrollarse en el marco de iniciativas contra la desigualdad dirigidas al conjunto de la población.

- En el ámbito de la salud, el primer objetivo debería ser eliminar las barreras de acceso al sistema sanitario (simplificando la obtención de la tarjeta sanitaria, ampliando los horarios de consulta, etc.) que impiden su universalización *de facto*. Como hemos visto en este estudio, los inmigrantes tienen en la actualidad mejor salud que la población autóctona, con una probabilidad entre un 30 y un 50% menor de declarar un estado de salud regular o malo, de sufrir una discapacidad o enfermedad crónica o experimentar limitaciones en su actividad diaria. En este sentido, latinoamericanos y europeos del Este afirman tener un mejor estado de salud relativo que los inmigrantes procedentes del continente africano. La causa fundamental de esta diferencia en el estado de salud subjetivo reside en la mayor juventud de estos grupos respecto a la población autóctona. Una vez éste deje de ser el caso, su estado de salud tenderá a ser peor que el de la población autóctona por la mayor precariedad de sus condiciones de vida en nuestro país.

El sistema sanitario puede contribuir a reducir ese diferencial a través de medidas de prevención y salud pública que minimicen las desigualdades en salud que puedan afectar a estos colectivos. Potenciar la atención primaria ayudaría a gestionar los picos de demanda en los servicios de urgencias (que los inmigrantes tienden a utilizar ligeramente más que la población autóctona), así como en los centros de atención primaria de aquellas zonas en las que, como consecuencia de acentuados procesos de segregación residencial, se produce una fuerte concentración de población inmigrada. En los últimos años la población ha aumentado considerablemente en determinadas zonas sin que los recursos sanitarios destinados a responder a dicho incremento hayan aumentado al mismo ritmo. Ello puede conducir a un deterioro de la atención sanitaria que repercuta negativamente sobre la salud de los residentes en esas zonas, así como sobre la percepción social del sistema sanitario público. La atención primaria constituye el nivel más adecuado para afrontar las desigualdades de uso del sistema sanitario por

parte de las poblaciones de origen inmigrante, mediante iniciativas de promoción de la salud y educación sanitaria.

- Los déficits institucionales y financieros del sistema de servicios sociales personales constituyen un serio hándicap a la hora de articular mecanismos de respuesta a los retos planteados por la inmigración. Si bien este ámbito del bienestar suele encontrarse entre los más próximos a las problemáticas derivadas de la precariedad en que viven algunos colectivos de inmigrantes, la escasez de recursos presupuestarios experimentada por la mayoría de estos programas conduce a prácticas restrictivas en las prestaciones y servicios. Como vimos en el capítulo 2, España dedica a este tipo de programas menos del 50% de recursos que la media europea, y aproximadamente un 30% de lo que dedican países como Francia o Suecia. Además de no cubrir la demanda real, la escasa dotación presupuestaria de este ámbito de políticas sociales facilita la proliferación de discursos estereotipados sobre la «expulsión» de la población autóctona de determinados programas (becas de comedor escolar, guarderías públicas, etc.) o acerca del «tratamiento preferencial» que las administraciones públicas dan a los inmigrantes. El diverso grado de desarrollo de este tipo de programas en los distintos municipios y comunidades autónomas produce también importantes desigualdades en las oportunidades vitales de las personas en función de su lugar de residencia, lo cual afecta por igual a autóctonos e inmigrantes en situación de desfavorecimiento.
- Es urgente replantearse la política educativa en relación con la perpetuación de las desigualdades sociales. En España, los estudiantes de origen inmigrante obtienen peores resultados académicos que los autóctonos (60 puntos de diferencia en las pruebas de PISA 2009 de comprensión lectora); tienen una probabilidad 2,1 veces mayor de abandonar prematuramente los estudios que sus compañeros autóctonos, y una probabilidad menor de seguir estudios postobligatorios (tan solo un 10% de los alumnos inmigrantes emprenden estudios de este tipo). Un bajo nivel de estudios reduce las oportunidades efectivas de inserción en el mercado de trabajo, más aún si se trata de jóvenes con particularidades culturales y étnicas. Si bien los peores resultados escolares de los alumnos inmigrantes constituyen un problema de gran complejidad en el que intervienen múltiples factores, las investigaciones realizadas a este respecto coinciden en señalar la segregación escolar como un elemento clave. La segregación escolar es preocupante porque tiene efectos determi-

nantes sobre las oportunidades educativas de los alumnos inmigrantes. Los datos de PISA referidos a nuestro país muestran que, si bien los resultados escolares medios de los centros privados aventajan a los públicos en 38 puntos, esta diferencia se explica en gran medida por efecto de la composición social del alumnado, ya que la calidad de la instrucción en unos y otros centros es comparable. El acceso de los alumnos a los centros educativos está mediado por dinámicas selectivas en las que intervienen tanto padres como colegios. Poner freno a la segregación exige, pues, tanto regular la libertad de padres autóctonos al elegir centro, como las políticas de admisión de los colegios, una tarea controvertida que se enfrenta a la oposición explícita de los defensores de la libertad de enseñanza por encima de los objetivos de igualdad y equidad.

- Reconocer el papel desempeñado por las mujeres inmigrantes en el ámbito del cuidado aparece como un primer paso imprescindible para mejorar las condiciones laborales y de vida de este numeroso colectivo. Como hemos visto, las mujeres inmigrantes constituyen el 81,3% de las cuidadoras de personas mayores en régimen interno (Imsero, 2004), ya que las mujeres autóctonas evitan estos empleos por su escasa retribución y difíciles condiciones laborales. Al ser la mayoría de las ofertas de trabajo de cuidado en régimen interno, esta ocupación se convierte en un nicho laboral para las recién llegadas y las mujeres inmigrantes de nacionalidades menos asentadas, que no han podido aún regularizar su situación. La articulación de un sistema de provisión de cuidados basado en la precariedad y la informalidad ha impedido hasta ahora la aparición de un mercado laboral de cuidados profesionalizados y en condiciones de trabajo dignas. En potencia, este ámbito constituye un importante yacimiento de empleo para un gran número de trabajadoras en nuestro país, inmigrantes y autóctonas. La elevación de la tasa de participación laboral femenina hasta parámetros europeos pasa en buena medida por la superación de este estado de cosas. Tanto la reforma del régimen del hogar de la seguridad social (haciendo converger las condiciones laborales de las afiliadas a este régimen con las del resto de trabajadores) como la expansión de los programas vinculados al desarrollo y aplicación de la Ley de Autonomía Personal y de Atención a Personas en situación de dependencia (39/2006), constituyen una ocasión única para avanzar en ese sentido. Las dificultades presupuestarias que amenazan con

afectar seriamente al despliegue de dichas reformas complican desgraciadamente este escenario.

- Aunque las posibilidades de intervención de las administraciones públicas en este ámbito son relativamente limitadas, conviene reflexionar sobre las consecuencias de la concentración espacial de la inmigración en determinados barrios. Como es bien sabido, la población inmigrante no se distribuye homogéneamente por todo el territorio, sino que se concentra en determinadas zonas, lo cual contribuye a focalizar los incrementos de demanda de prestaciones y servicios de bienestar. El desarrollo o reforzamiento de procesos de estigmatización territorial (asociar determinados comportamientos y actitudes negativos a la residencia en un determinado barrio) constituye un fenómeno que afecta particularmente a las poblaciones inmigrantes, limitando claramente las oportunidades (particularmente en el ámbito laboral) de los residentes en esas zonas. Este proceso, que en nuestro país aún podríamos considerar incipiente, ha sido muy estudiado en sociedades con más experiencia migratoria y, una vez cristalizado, ha requerido una actuación enérgica de las administraciones para abordarlo.
- Como hemos señalado, el asentamiento de poblaciones de origen inmigrante visibiliza algunos problemas en los equilibrios de responsabilidades y competencias entre distintos niveles de la administración del Estado. Uno de los aspectos más evidentes de dichos conflictos es el derivado de los desequilibrios en los flujos financieros producidos por el desigual reparto entre los costes (quién asume la factura de las prestaciones y servicios proporcionados a los nuevos residentes) y los beneficios derivados de la inmigración (a través de qué mecanismos se recaudan y gestionan los recursos financieros generados por la presencia de los nuevos contribuyentes). Ni la escasa cuantía del Fondo de Apoyo para la Acogida, Integración y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes (200 millones de euros anuales a partir de su consolidación, a repartir entre comunidades y municipios), ni tampoco la relativa rigidez de los procesos de negociación de la financiación autonómica y municipal han resuelto adecuadamente un problema que puede producir consecuencias negativas de gran calado, relacionadas tanto con el deterioro de los servicios públicos (en las zonas en que se concentre un gran aumento de la demanda, sin que se adecue la dotación de recursos a los programas

de protección social a la nueva situación) como con la politización de dicho deterioro.

- El peligro del «desplazamiento» de las poblaciones autóctonas más desfavorecidas a consecuencia de la llegada de nuevos residentes en situaciones aún más precarias, así como la «fuga» de las clases medias de los sistemas públicos de protección social (que pasan a estar etiquetados como servicios «para pobres»), constituyen las dos caras de una misma moneda relacionada con la escasez de recursos humanos, materiales y, en última instancia, financieros, en los programas de protección social. Si las autoridades responsables de los sistemas de protección social no actúan de modo flexible para responder a los incrementos de la demanda de servicios y prestaciones vinculadas al asentamiento de poblaciones inmigrantes, se puede producir una creciente desafección entre las clases medias (acelerando el proceso previamente existente de opción por el mercado como principal proveedor de servicios), así como un incremento del rechazo hacia los nuevos residentes en los segmentos de la población autóctona que han de continuar dependiendo de los esquemas públicos de protección social. Las consecuencias de ambos procesos son la politización del fenómeno de la inmigración y la pérdida de legitimidad del Estado de bienestar (lo cual amenaza su sostenibilidad en el medio y largo plazo).
- La rapidez con que la sociedad española se ha convertido en receptora neta de flujos migratorios, unida a la ausencia de una extrema derecha organizada y electoralmente exitosa, se ha traducido hasta hoy en una posición relativamente poco prominente del tema de la inmigración en la agenda política española. Ello no significa que el riesgo de politización del tema de la inmigración mediante la movilización y/o generación de sentimientos de rechazo hacia las poblaciones de origen inmigrante no pueda materializarse en nuestro país. La mayor parte de los países con larga experiencia de recepción de flujos migratorios han visto emerger (con mayor o menor virulencia) la cuestión de la inmigración en la agenda política con fines electoralistas o de estrategia política. El surgimiento de partidos de extrema derecha con un discurso de fuerte rechazo a la inmigración; la reacción de los partidos conservadores ante el temor a la aparición de partidos a su derecha que pudiesen restarles votos movilizando los sentimientos xenófobos de la sociedad; la actitud cautelosa de los partidos socialdemócratas y liberales antes

las posibles críticas a sus actitudes ante el fenómeno de la inmigración como excesivamente laxas o generosas, o la respuesta de los partidos de izquierda ante el trasvase de una parte de sus votantes tradicionales a partidos hostiles a la inmigración, son tan solo algunos de los aspectos aparecidos (a menudo simultáneamente) en el panorama político de los países europeos en las últimas décadas. Estos procesos han contribuido en gran medida a condicionar las políticas migratorias adoptadas en buena parte de Europa. En España, el fenómeno ha emergido hasta la fecha principalmente en el ámbito municipal, siendo el empadronamiento (puerta de acceso principal a los derechos sociales universalizados) el principal frente de batalla hasta hoy.

- Como hemos visto también, el aumento de diversidad cultural que acarrea la inmigración está provocando una disminución de las actitudes favorables a la redistribución y la solidaridad social. Una mayoría de la población cree que los inmigrantes reciben del Estado «más» o «mucho más» de lo que aportan (ambas respuestas sumaban un 52% en 2008). En particular, un 50% de los encuestados opinaban que los inmigrantes reciben más ayudas escolares que los españoles, aunque tengan similar nivel de ingresos, y un 46% compartían la misma opinión respecto a las prestaciones sanitarias.

La población autóctona podría mostrarse reticente a contribuir con sus impuestos al funcionamiento de unos esquemas redistributivos que entiende que revierten mayoritariamente en favor de la población inmigrante (independientemente de que la realidad se encuentre muy lejos de esa creencia). En algunos países europeos, como el Reino Unido o los Países Bajos, la inmigración ha contribuido indirectamente a un replanteamiento de la eficacia y del sustrato axiológico de las políticas sociales. Como hemos venido señalando, la pérdida de apoyo social al Estado de bienestar cuestiona los fundamentos sobre los que deben sostenerse sus perspectivas futuras.

- La existencia de mecanismos de movilidad social no discriminatorios que garanticen una igualdad real de oportunidades para todos (independientemente de su origen social, cultural, étnico o religioso) constituye un elemento para la incorporación exitosa de las poblaciones de origen inmigrante a sociedades democráticas. La existencia de prejuicios y comportamientos racistas y xenófobos ampliamente extendidos (aunque no siempre explícitos) forma parte de la explicación de los problemas de anomia experimentados por las «segundas generaciones» de jóvenes inmigrantes en diversos países

Europeos durante las últimas décadas. Diseñar modelos viables de incorporación a la sociedad receptora para esos jóvenes requiere garantizar las posibilidades de movilidad social ascendente para los descendientes de los inmigrantes, así como el diseño y aplicación de políticas efectivas de lucha contra la discriminación (tanto directa como indirecta). A este respecto, las sociedades europeas tienen ante sí un reto de futuro extremadamente complejo, y la sociedad española no constituye una excepción, ya que, como vimos anteriormente, la actitud de la población española ante la presencia de comunidades de origen inmigrante en su seno se ha venido deteriorando en los últimos años. El ámbito de las políticas de protección social, con un papel central en dicho proceso, deberá ajustar sus pautas de actuación a la diversidad derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en torno a dos ejes básicos: igualdad (acceso a las prestaciones y servicios) y equidad (consecución de la igualdad de resultados, aunque ello suponga tratamiento diferencial).

A lo largo de este estudio hemos tratado de describir cómo la inmigración nos posiciona frente a las debilidades estructurales de nuestro propio régimen de bienestar, mostrándonos sus fortalezas (en forma de capacidad de incluir a los recién llegados manteniendo la cobertura de los servicios) y sus debilidades (en forma de tensionamiento de los sistemas, desequilibrios en los recursos e incapacidad para responder a determinadas demandas). La llegada de poblaciones de origen inmigrante, además de un reto, constituye, pues, una oportunidad para identificar los puntos débiles de nuestro sistema de protección social, de modo que puedan articularse políticas que resuelvan dichas debilidades, den respuesta a los nuevos retos y garanticen la sostenibilidad futura del Estado de bienestar.

Bibliografía

- AGUILAR, M. (2009): «Servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente», en L. MORENO, *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- , M. GAVIRIA y M. LAPARRA (1995): *La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994*, Madrid: Fundación FOESSA.
- AJA, E. (2004): «Reflexions sobre els municipis en la futura nova llei d'estrangeria», *Butlletí CRID*, 12, 14-15.
- ALANÓN, A., y M. GÓMEZ (2004): *Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes*, FUNCAS, Documento de trabajo 184/2004.
- ALEGRE, M.A. (2008): «Educación e inmigración. ¿Un binomio problemático?», *Revista de Educación*, 345, 61-82.
- y G. FERRER (2010): «School regimes and education equity: some insights based on PISA 2006», *British Educational Research Journal*, 36(3), 433-461.
- ALESINA, A., y E. LA FERRARA (2005): «Ethnic diversity and economic performance», *Journal of Economic Literature*, 43, 762-800.
- AMUEDO-DORANTES, C., y A. DE LA RICA (2005): *Immigrants responsiveness to labour market condition and its implications on regional disparities: evidence from Spain*, IZA Discussion Papers, 1.557.
- ANDUIZA, E. (2005): *Percepciones sobre el caudal migratorio, distancia social y xenofobia*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- ANGHEL, B., y A. CABRALES (2010): *The determinants of success in primary education in Spain*, Documento de Trabajo 2010-20, Cátedra FEDEA-Banco Sabadell.
- APARICIO, R., y A. TORNOS (2002): *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, Madrid: Imsero (OPI).

- ARRIBA, A., y F.J. MORENO FUENTES (eds.) (2009): *El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos*, Madrid: Imserso.
- y B. PÉREZ (2007): «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», *Política y Sociedad*, 44(2), 115-133.
- AYERDI, P., y V. DÍAZ DE RADA (2008): «Perfiles sociales de la opinión pública española sobre la inmigración», *Revista Internacional de Sociología*, 66(50), 95-127.
- BALDWIN-EDWARDS, M. (2002): *Immigration and the welfare state: a European challenge to American mythology*, Urban Environment and Human Resources Working Paper/Mediterranean Migration.
- y J. ARANGO (1999): *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, Londres y Portland: Frank Cass.
- BANCO DE ESPAÑA (2006): *Boletín Económico 9/2006*, Madrid: Banco de España.
- BANTING, K. (2000): «Looking in three directions: migration and the European welfare state in comparative perspective», en M. BOMMES y A. GEDDES (eds.): *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*, Londres: Routledge.
- y W. KYMLICKA (2004): *Do multiculturalism policies erode the welfare state?*, Working Paper 33, School of Policy Studies, Queens University.
- BARRY, B. (2001): *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*, Cambridge: Polity Press.
- BEAUCHEMIN, C., y A. GONZÁLEZ-FERRER (2010): *Multi-country surveys on international migration: an assessment of selection biases in destination countries*, MAFE Working Paper 3.
- BENACH, J. (2002): *Desigualdades sociales en salud en España: balance y retos*, IIª Jornada sobre Desigualdades Sociales en Salud, Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, Cádiz.
- , C. BORRELL y H. CHAMIZO (1998): «Desigualdades sociales en mortalidad en áreas pequeñas en España», en *Informe SESPAS 1998: la salud pública y el futuro del Estado de bienestar*, 141-175, Granada.
- BENITO, R., e I. GONZÁLEZ (2007): *Processos de segregació escolar a Catalunya*, Barcelona: Mediterrània.
- BETTIO, F., A. SIMONAZZI y P. VILLA (2006): «Change in care regimes and female migration: the care drain in the Mediterranean», *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271-285.

- BOERI, T., G. HANSON y B. McCORMICK (2002): *Immigration policy and the welfare system. A report for the Fondazione Rodolfo De Benedetti in association with the William Davidson Institute*, Oxford: Oxford University Press.
- BOMMES, M., y A. GEDDES (eds.) (2000): *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*, Londres: Routledge.
- BONAL, X. (2002): «El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efecto sobre las desigualdades educativas», *Educación*, 29, 11-29.
- (2003): «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español», *Revista de Educación*, 330, 59-82.
- BONINO, C. (2003): «Los planes de las comunidades autónomas para la integración de las personas inmigrantes», *Gaceta Sindical*, junio, 179-207.
- BOURDIEU, P., y J.C. PASSERON (1970): *La reproducción. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, París: Minuit.
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press.
- BRUQUETAS-CALLEJO, M., B. GARCÉS-MASCARENAS, R. MOREN-ALEGRET, R. PENNINX y E. VIEYTEZ (2011): «Immigration and policymaking in Spain», en G. ZINONE, R. PENNINX y M. BORKET: *Migratory policy-making in Europe*, Amsterdam: IMISCOE Joint Studies.
- BURGESS, S., B. McCONNEL, C. PROPPER y D. WILSON (2007): «The impact of school choice on sorting by ability and socioeconomic factors in English secondary education», en L. WÖBMAN y P.E. PETERSON (eds.): *Schools and the equal opportunity problem*, Cambridge: MIT Press.
- CACHÓN, L. (2008): «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial», *Política y Sociedad*, 45(1), 205-235.
- y M. LAPARRA (eds.) (2009): *Inmigración y políticas sociales*, Barcelona: Bellaterra.
- CAIXA CATALUNYA (2006): «Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y la UE-15», *Informe semestral I/Economía española y contexto internacional*, Barcelona: Caixa Catalunya.
- CAIXETA, I., E. GUTIÉRREZ, S. TATE y C. VEGA (2004): *Hogares, cuidados y fronteras. Derechos de las mujeres inmigrantes y conciliación*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- CALERO, J. (2006): *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*, Documento de trabajo 83/2006, Fundación Alternativas.
- y X. BONAL (1999): *Política educativa y gasto público en educación: aspectos teóricos y una aplicación al caso español*, Barcelona: Pomares-Corredor.

- CAMPBELL, D.T. (1965): «Ethnocentric and other altruistic motives», en D. LEVINE (ed.), *Nebraska symposium on motivation*, Lincoln: University of Nebraska Press.
- CARABAÑA, J. (2006): «Los alumnos inmigrantes en la escuela española», en A. AJA y J. ARANGO (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- CARBONELL, F., y A. QUINTANA (coords.) (2003): *Inmigració i igualtat d'oportunitats a l'ensenyament obligatori. Aportacions al debat sobre una futura llei d'educació a Catalunya*, Finestra Oberta 32, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- CARRASCO, R., y G. RODRÍGUEZ CABRERO (2005): «La protección social de los inmigrantes no comunitarios», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), 69-99.
- CEA D'ANCONA, M.A. (2007): *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*, Madrid: OBERAXE/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2005): «La exteriorización de la xenofobia», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 112, 197-230.
- (2004): *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- y M.S. VALLÉS (2009): *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*, Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración/Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE).
- (2008a): «Nuevos-viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofilia en la España inmigrante», *Migraciones*, 23, 237-277.
- (2008b): *Evolución del racismo y la xenofobia en España*, Madrid: OBERAXE/Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CIDE (2006): «El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1996-2007)», *Boletín de Temas Educativos*, 16, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2010): *Implicaciones de la economía sumergida en España*, Madrid.
- COLECTIVO IOÉ (2005): *Inmigración y vivienda en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, 7.
- (2002): *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*, Barcelona: Fundación "la Caixa".

- COLEMAN, J.S. (1966): *Equality of educational opportunity*, Washington: Department of Health, Education and Welfare, Office of Education.
- CONDE-RUIZ, J. I., ESTRADA GARCIA, A. y OCAÑA, C. (2007): «Efectos económicos de la inmigración en España», en DOMINGUEZ, R. (ed.): *Inmigración: crecimiento económico e integración social*, Santander: Universidad de Cantabria.
- COSTA-FONT, J., y A. GARCÍA GONZÁLEZ (2007): «Long-term care reform in Spain», *Eurohealth*, 13(1), 20-22.
- CONDE-RUIZ CRUTCHFIELD, R.D., y D. PETTINICCHIO (2009): «Cultures of inequality: ethnicity, immigration, social welfare, and imprisonment», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 623(1), 134-147.
- DA ROIT, B., y C. CASTEGNANO (2004): *Chi cura gli anziani non autosufficienti?*, Milán: Angeli.
- , A. GONZÁLEZ y F.J. MORENO FUENTES (2008): *The new risk of dependency in old age and (missed) employment opportunities*, ESPANET Italia, Ancona.
- DAPONTE, A. (2005): «El contexto socioeconómico y el impacto de las desigualdades en la salud», *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 36, 569-570.
- DE ZWART, F. (2005): «The dilemma of recognition: administrative categories and cultural diversity», *Theory and Society*, 34, 137-169.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): *La escolarización del alumnado inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, Madrid.
- DEL PINO, E., y J.A. RAMOS (2009): «Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto», en L. MORENO: *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- DOLADO, J.J., y P. VÁZQUEZ (2008): *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*, Madrid: FEDEA.
- DORR, S., y T. FAIST (1997): «Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: a comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands», *European Journal of Political Research*, 31, 401-426.
- DURÁN, M.A. (1999): «Tendencias en el coste de la parentalidad en Europa», *Revista de Sociología del Trabajo y Economía del Trabajo*, 147-167.
- (1986): *La jornada interminable*, Barcelona: Icaria.
- DURU-BELLAT, M., N. MONS y B. SUCHAUT (2004): *Caractéristiques des systèmes éducatifs et compétences des jeunes de 15 ans. L'éclairage des comparaisons entre pays*, Dijon: IREDU/CNRS–Université de Bourgogne.

- EHRENREICH, B., y A. HOCHSCHILD (2002): *Global women. Nannies, maids and sex workers in the new economy*, Londres: Granta.
- ELLERMANN, A. (2006): «Street-level democracy: how immigration bureaucrats manage public opposition», *West European Politics*, 29(2), 293-309.
- ENGBERSEN, G., J.P. VAN DER LEUN, R. STARING y J. KEHLA (1999), *De Ongekende Stad II. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Amsterdam: Boom.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *Three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- (2009): *Incomplete revolution: adapting welfare states to women's new roles*, Cambridge: Polity Press.
- EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (2011): *ECRI Report on Spain*, Estrasburgo: Council of Europe.
- FAIST, T. (1995): «Ethnicization and racialization of welfare state politics in Germany and the USA», *Ethnic and Racial Studies*, 18(2), 219-250.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1996): *Escuela y etnicidad. El caso del pueblo gitano*, Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales.
- FERRERA, M. (1996): «The 'Southern model' of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- FLAM, H., y B. BEAUZAMY (2007): «Symbolic violence: on natives, migrants and their emotions», en G. DELANTY: *Migrant voices: discourses on belonging and exclusion*, Liverpool: Liverpool University Press.
- FLAQUER, L. (2000): *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona: Fundación "la Caixa".
- FREEMAN, G. (1986): «Migration and the political economy of the welfare state», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 51-63.
- FUNDACIÓN PFIZER (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español*, www.fundacionpfizer.org.
- GARCÍA, P., y G. LÓPEZ-CASASNOVAS (2006): «Hipótesis sobre inmigración y bienestar», *Moneda y Crédito*, 222, 79-123.
- GARRETA, J. (2006): «Ethnic minorities and the Spanish and Catalan educational systems: from exclusion to intercultural education», *International Journal of Intercultural Relations*, 30, 261-279.
- GAVANAS, A., C. TOBÍO y F. WILLIAMS (2007): «Gendered citizenship in global care chains», en R. LISTER *et al.* (2007): *Gendering citizenship in Western Europe: new challenges for citizenship research in a cross-national context*, Bristol: The Policy Press.

- GEDDES, A. (2003): *The politics of migration and immigration in Europe*, Londres: Sage.
- GIL ARAUJO, S. (2006): *Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid*, tesis doctoral del Departamento de Cambio Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
- GOBIERNO VASCO (2008): *El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- GONZÁLEZ, C., I. CONDE-RUIZ y M. BOLDRIN (2009): *Immigration and social security in Spain*, FEDEA Documento de Trabajo 2009-26, Madrid.
- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C., y B. ÁLVAREZ MIRANDA (2005): *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de la opinión pública*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, 6.
- GRAN, B., y E. CLIFFORD (2000): «Rights and ratios? Evaluating the relationship between social rights and migration», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26(3), 417-447.
- GRAÑERAS, M., R. LAMELA, A. SEGALERVA, E. VÁZQUEZ, J.L. GORDO y J. MOLINONUEVO (1997): *Catorce años de investigación sobre desigualdades en la educación*, Madrid: CIDE.
- GREEN, A., WOLF, A. y LENEY, T (1999): *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, London: Institute of Education.
- GUILLÉN, A.M., y M. MATSAGANIS (2000): «Testing the ‘social dumping’ hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years», *Journal of European Social Policy*, 10(2), 120-145.
- GUILLÉN, E., F. DE LUCAS, D. PÉREZ y A. ARIAS (2002): «Servicios sociales e inmigración: límites y retos para una nueva política social», *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 211-239.
- GUINEA, D., y F.J. MORENO FUENTES (2009): «Salud, sanidad y exclusión social en España», en A. ARRIBA (coord.): *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*, Madrid: FOESSA.
- GUIRAUDON, V. (2000): «The Marshallian triptych reordered: the role of courts and bureaucracies in furthering migrant’s social rights», en M. BOMMES y A. GEDDES (eds.): *Immigration and welfare. Challenging the borders of the welfare state*, Londres: Routledge.
- HAMMAR, T. (1990): *Democracy and the nation state*, Aldershot: Gower.

- HOCHSCHILD, A. (2000): «The nanny chain», *American Prospect*, 3 (http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_nanny_chain).
- HOLLIFIELD, J. (1992): *Immigrants, markets, and states: the political economy of post-war Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- IMSERO (2004): *Empleados de hogar. Apoyo a mayores* (<http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/encuestas>).
- IZQUIERDO, A. (coord.) (2006): *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*, Bilbao: Fundación BBVA.
- (dir.) (2003): *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*, Madrid: CES.
- JACOBSON, D. (1996): *Rights across borders. Immigration and the decline of citizenship*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JOPPKE, C. (ed.) (1999): *The domestic legal sources of immigrant rights: the United States, Germany, and the European Union*, Florencia: European University Institute.
- KATROUGALOS, G.S. (1996): «The South European welfare model: the Greek welfare state in search of an identity», *Journal of European Social Policy*, 6(1), 40-60.
- KING, R., y E. ZONTINI (2000): «The role of gender in the South European immigration model», *Papers*, 60, 35-52.
- KOFMAN, E., P. RAGHURAM y M. MERFIELD (2005): *Gendered migrations: towards gender sensitive policies in the UK*, Londres: Routledge.
- KUEHN, R. (2009): «No sólo turistas y jubilados. Acerca de la (invisible) presencia de inmigrantes de Europa occidental en España», en D.-S. REHER y M. REQUENA (eds.): *Las múltiples caras de la inmigración en España*, Madrid: Alianza Editorial.
- LAPARRA, M. (2008): «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en vv.AA., *VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- y A. MARTÍNEZ DE LIZARRONDO (2008): «Las políticas de integración social en España», en A. IZQUIERDO (comp.): *Inmigración y exclusión social*, Madrid: Fundación FOESSA.
- LEWIS, J. (2002): «Individualisation, assumptions about the existence of an adult worker model and the shift towards contractualism», en A. CARLING *et al.* (eds.): *Analising families. Morality and rationality in policy and practice*, Londres: Routledge.
- LIPSKY, M. (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.

- LISTER, R., F. WILLIAMS, A. ANTONEN, J. BUSSEMAKER, U. GERHARD, J. HEINEN, S. JOHANSSON, A. LEIRA, B. SIIM, C. TOBÍO y A. GAVANAS (2007): *Gendering citizenship in Western Europe: new challenges for citizenship research in a cross-national context*, Bristol: The Policy Press.
- LÓPEZ PELÁEZ, A. (2006): «Inmigración, educación y exclusión social», *Sistema*, 190-191, 291-309.
- MALUQUER, E. (dir.) (1997): *II informe sobre immigració i treball social*, Barcelona: Diputació de Barcelona.
- MARBÁN, V. (2006): «Tercer sector y dependencia», *Documentación Social*, 141, 145-161.
- MARÍ-KLOSE, P., y M. MARÍ-KLOSE (2009): *Informe de la inclusión social en España 2009*, Barcelona: Obra Social de Caixa Catalunya y CIIMU.
- (2008): *Los resultados académicos de los 'otros catalanes'*, Jornada Educación, Globalización e Interculturalidad, CIIMU (Barcelona, 16 mayo 2008).
- MARSHALL, T.H. (1964): *Class, citizenship and social development*, Chicago: University of Chicago Press.
- MARTÍN, A. (2009): *Les étrangers en Espagne*, París: L'Harmattan.
- y F.J. MORENO FUENTES (2010): *Citizenship policy making in Mediterranean EU states: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia: European University Institute (<http://eudo-citizenship.eu/docs/EUDOCOMP-Spain.pdf>).
- MARTÍNEZ BUJÁN, R. (2010): *Bienestar y cuidados*, Madrid: CSIC.
- (2008), «Mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados. Los beneficios de la inmigración al Estado de Bienestar», en A. IZQUIERDO (coord.), *El modelo de inmigración y sus riesgos de exclusión*, Madrid, Fundación FOESSA, 259-290.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): «Una mirada a los planes de integración de las Comunidades Autónomas», en L. CACHÓN y M. LAPARRA (comps.): *Inmigración y política social*, Barcelona: Bellaterra.
- MARTÍNEZ-HERRERA, E., y D. MOUALHI (2005): «Actitudes ante las políticas de inmigración», en M. TORCAL, S. PÉREZ-NIEVAS y L. MORALES: *España, sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*, Barcelona: Icaria.

- MASSEY, D., J. ARANGO, G. HUGO, A. KOUAOUCI, A. PELLEGRINO y J. TAYLOR (1993): «Theories of international migration: a review and appraisal», *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- MCALL, C. (1992): *Class, ethnicity, and social inequality*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- MÉNDEZ, M. (2008): *Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes*, Foro de la Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 5 de octubre de 2007.
- MILLAR, J., y A. WARMAN (1996): *Family obligations in Europe*, Londres: Family Policy Studies Centre.
- MILLER, D. (1995): *On nationality*, Oxford: Oxford University Press.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2010): *Datos y cifras. Curso escolar 2009-2010*, Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES (2009): *Informe anual 2008 del Sistema Integrado de Utilización de Servicios Sociales (SIUSS)*, Madrid: MSPS.
- (2010): *Informe anual de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) 2009*, Madrid: MSPS.
- MONTERO-SIEBURTH, M., y M.C. BATT (2001): «An overview of the educational models used to explain the academic achievement of Latino students: implications for research and policies into the new millennium», en R.B. SLAVIN y M. CALDERON: *Effective programs for Latino students*, Mahwah, NJ: Erlbaum.
- MORENO, L. (2009): *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- (2006): «The model of social protection in Southern Europe: enduring characteristics?», *Revue Française des Affaires Sociales*, 2006(1), 73-95.
- (2001): «La “vía media” española del modelo de bienestar mediterráneo», *Papers: Revista de Sociología*, 63/64, 67-82.
- y S. SARASA (1993): «Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, 6, 27-69.
- MORENO FUENTES, F.J. (2007): «Inmigración y Estado de bienestar en España», *Política y Sociedad*, 44 (2).
- (2005): *The regularisation of undocumented migrants as a mechanism for the 'emerging' of the Spanish underground economy*, Working Paper 05/06, Unidad de Políticas Comparadas.

- (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- MORENO MÁRQUEZ, G., y X. AIERDI URRAZA (2008): «Inmigración y servicios sociales: ¿última red o primer trampolín?», *Zerbitzuan*, 44, 7-18.
- MORISSENS, A., y D. SAISNBURY (2005): «Migrants' social rights, ethnicity and welfare regimes», *Journal of Social Policy*, 34(4), 637-660.
- MYLES, J. (1991) «Editorial: Women, the welfare state and care-giving», *Canadian Journal on Aging / La Revue Canadienne du Vieillessement*, 10(2), 82-85.
- MYRDAL, G. (1960): *Beyond the welfare state*, Nueva York: John Wiley.
- NACIONES UNIDAS (2006): Migración internacional y desarrollo, Informe A/60/871.
- NALDINI, M., y T. JURADO (1996): «Is the South so different? Italian and Spanish families in comparative perspective», *South European Society and Politics*, 1(3), 42-66.
- y C. SARACENO (2008): «Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms», *Social Policy and Administration*, 42(7), 733-748.
- NAVARRO, V., y J. BENACH (1996): «Desigualdades sociales de salud en España. Informe de la comisión científica de estudio de las desigualdades sociales de salud en España», *Revista Española de Salud Pública*, 70(5/6), 505-636.
- OCDE (2007): *PISA 2006: science competences for tomorrow's world*, vol. 1: *Analysis*, París, OECD.
- (2010): *OECD reviews over migrant education. Closing the gap for immigrant students. Policies, practices, and performance*, París: OECD.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y economía española: 1996-2006*, Madrid: Presidencia del Gobierno.
- OGBU, J.U. (1987): «Variability in minority school performance: a problem in search of an explanation», *Anthropology & Education Quarterly*, 18(4), 312-334.
- OLIVER, J. (2006): *Efecto llamada e inmigración: razones del choque migratorio e impacto en el mercado de trabajo español 1995-2005*, Barcelona: Manpower.
- OTERO, J.V. (dir.), R. CASADO y P. TOBES (coord.) (2010): *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- PAJARES, M. (2007): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*, Documentos del Observatorio Permanente de Inmigración, 14. Madrid: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PALANCA, I. (2002): «Desigualdades en salud y exclusión social», *Gitanos*, 15, 44-48.

- PARELLA, S. (2003): *Mujer, inmigrante y trabajadora. La triple discriminación*, Barcelona: Anthropos.
- PARREÑAS, R. (2001): *Servants of globalization: woman, migration and domestic work*, Stanford: Stanford University Press.
- PASCUAL, J. (1998): *Etnicitat i escolarització: vers la formació d'escoles-ghetto? Discursos d'etnicitat a les escoles del Baix Llobregat sud*. Tesis doctoral inédita.
- PÉREZ YRUELA, M., y T. DESRUES (2006): *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*, Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PETMESIDOU, M. (1996): «Social protection in Southern Europe: trends and prospects», *Journal of Area Studies*, 9, 95-125.
- PORTES, A., R. APARICIO y W. HALLER (2009): «La segunda generación en Madrid: un estudio longitudinal», *ARI*, 67, Real Instituto Elcano.
- y R. RUMBAUT (2006) *Immigrant America. A portrait*, Berkeley: University of California Press.
- y M. ZHOU (2005): «Segmented assimilation and its variants», en M. SUÁREZ-OROZCO, C. SUÁREZ-OROZCO y D.B. QIN (eds.): *The new immigration. An interdisciplinary reader*, Nueva York: Routledge.
- PUTNAM, R. (2004): *Who bonds? Who bridges? Findings from the Social Capital Benchmark Survey*, Annual meeting of the American Political Science Association, Chicago.
- RAWLS, J. (1971): *A theory of justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- REGIDOR, E., J.M. DÍAZ, L. LOSTAO, P. CRUZ, E. SÁNCHEZ y B. SÁNZ (2008): *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*, Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud.
- , C. BORRELL, M. PASARÍN, J. GUTIÉRREZ-FISAC y L. LOSTAO (2002): *Desigualdades sociales en salud: situación en España en los últimos años del siglo XX*, Alicante: Universidad de Alicante.
- REHER, D., y B. SÁNCHEZ (2009): «La excepcionalidad española», *El País*, 18/09/2009.
- RHODES, M. (1996): *Globalization and the Welfare State: A Critical Review of Recent Debates*, *European Journal of Social Policy*, 6, 4, 1996, pp. 305-327.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollos y retos*, Madrid: Fundamentos.
- (2003): «Protección social de los inmigrantes extranjeros», en A. IZQUIERDO (dir.): *Inmigración, mercado de trabajo y protección social en España*, Madrid: CES.

- ROQUERO, E. (2008): «Las remesas monetarias en España: factores y estrategias de adaptación», *Política y Sociedad*, 45(2), 131-149.
- SAINSBURY, D. (2006): «Immigrant's social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration, and immigration policy regimes», *Journal of European Social Policy*, 16(3), 229-244.
- SCHNEIDER, F. (2010): *The influence of the economic crisis on the shadow economy in Germany, Greece and the other OECD countries in 2010: what can be done?*, mimeo.
- SERRA, C., y J.M. PALAUDÀRIAS (2010): *Continuar o abandonar. L alumnat estranger a l'educació secundària*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill.
- SERRANO, A., y A. ARRIBA (2002): «El Ingreso Madrileño de Integración: revisitando sus características y algunos tópicos», en L. MORENO (ed.): *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*, Madrid: CSIC.
- SIMON, P. (1999): «Vers des statistiques ethniques?», *Plein Droit*, 41-42, 32-35.
- SOLÉ, C., S. PARELLA y L. CAVALCANTI (2007): *El empresariado inmigrante en España*, Barcelona: Fundación "la Caixa".
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- SUBIRATS, J., C. RIBA, L. GIMÉNEZ, A. OBRADORS, M. GIMÉNEZ, D. QUERALT, P. BOTTOS y A. RAPOPORT (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona: Fundación "la Caixa".
- TAMAYO, M., y E. CARRILLO (2002): *La gestión intergubernamental y la integración de los inmigrantes: algunas reflexiones a partir del caso de la Comunidad de Madrid*, VIIº Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre 2002.
- TAYLOR-GOOPY, P. (2004): *New risk, new welfare. The transformation of the European welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- TERRÉN, E. (2001): *El contacto intercultural en la escuela*, A Coruña: Servicio de Publicacións da Universidade da Coruña.
- TOBÍO, C., y M. DÍAZ GORFINKIEL (2003): *Las mujeres inmigrantes y la conciliación de la vida familiar y profesional*, Madrid: DGM-CAM.
- UBERO, R. (1997): «Immigració i escola», en *II informe de immigració i treball social*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- UNGERSON, C., y S. YEANDLE (eds.) (2007): *Cash for care in developed welfare states*, Basingstoke: Palgrave.

- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION (2000): *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, Nueva York: UN.
- URBANOS, R. (1999): *Análisis y evaluación de la equidad horizontal interpersonal en la prestación pública de servicios sanitarios. Un estudio del caso español para el período 1987-1995*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- VAN DIJK, T. (1993): *Elite discourse and racism*, Nueva York: Sage.
- VAN OORSCHOT, W., y W. UUNK (2007): «Welfare spending and the public's concern for immigrants. Multilevel evidence for eighteen European countries», *Comparative Politics*, 40(1), 63-82.
- VILLARES, M., A. PÉREZ, R. MARTÍNEZ, M. GOLIAS y B. FERNÁNDEZ (2005): «Los nichos laborales de la inmigración femenina en España. Del desempeño de tareas reproductivas al autoempleo», estudio presentado en el congreso *Mobilités au féminin*, Tánger, 15-19 noviembre 2005.
- WATERS, M., y K. ESCHBACH (1995): «Source immigration and ethnic and racial inequality in the United States», *Annual Review of Sociology*, 21, 419-446.
- WENZEL, U., y M. BOS (1997): «Immigration and the modern welfare state: the case of USA and Germany», *New Community*, 23(4).
- WILENSKY, H., y C. LEBEAUX (1958): *Industrial society and social welfare*, New York, Russell Sage Foundation.
- WILLIAMS, F. (2004): *Rethinking families*, Londres: Calouste Gulbenkian Foundation.
- WOLFE, A., y J. KLAUSEN (1997): «Identity politics and the welfare state», *Social Philosophy and Policy*, 14(2), 231-255.
- YOUNG, I.M. (1990): *Justice and the politics of difference*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2003): «The 'discovery' of immigration: the politicization of immigration in the case of El Ejido», *Journal of International Migration and Integration*, 4(4), 523-539.

Índice de gráficos y tablas

Gráficos

2.1	Evolución del gasto social en países de la UE, sobre porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)	29
2.2	Evolución del número de extranjeros residentes y de las autorizaciones de residencia	32
2.3	Distribución de residentes extranjeros por provincias a 1 de enero de 2010	38
2.4	Comparación de pirámides demográficas de la población residente en España por nacionalidad, sexo y edad a 1 de enero de 2010	39
2.5	Porcentaje de extranjeros residentes en España a 1 de enero de 2010 por sexo y origen	40
2.6	Estudios máximos acreditados	41
2.7	Evolución de la tasa de paro en función del área geográfica de la que procede el trabajador	46
3.1	Evolución de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo	59
3.2	Porcentaje de parados extranjeros de las diez nacionalidades principales	60
3.3	Porcentaje de beneficiarios de pensiones extranjeros por nacionalidad	61
3.4	Evolución del porcentaje de alumnos extranjeros no universitarios por nivel educativo. 2003-2009	75
3.5	Porcentaje de alumnos no universitarios por nacionalidad y titularidad del centro. Curso 2009-2010	77
3.6	Distribución porcentual del alumnado extranjero según nivel educativo y titularidad del centro	78

4.1	Distribución comparativa de las intervenciones de recursos de servicios sociales entre extranjeros y autóctonos	106
5.1	Transferencias monetarias y gasto en provisión de servicios en el sector de cuidados de larga duración en paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita (ajustado a precios de 1995)	130
6.1	Envío de remesas monetarias desde España	145
6.2	Proyecciones de población para España	148
6.3	Distribución del gasto social dedicado a población inmigrante (porcentaje)	154
6.4	Porcentaje del gasto social dedicado a población inmigrante	155
6.5	Grado de tolerancia ante la presencia de inmigrantes de distinta raza o etnia en países europeos seleccionados	163
6.6	Evolución de las actitudes frente a la presencia de inmigrantes de distinta raza o etnia en España 2002-2008 (porcentaje)	164
6.7	Evolución de la opinión acerca de los efectos de la inmigración sobre la sociedad receptora 2002-2008 (porcentaje)	165
6.8	Opinión sobre lo que los inmigrantes reciben del Estado (porcentaje)	169
6.9	Opinión sobre la protección que diversos grupos sociales reciben del Estado	170
6.10	Opinión de la población española sobre el incremento de las inversiones públicas para que no empeore la calidad de las prestaciones sociales	172

Tablas

2.1	Desagregación del gasto social como porcentaje del PIB	30
2.2	Evolución del número de extranjeros residentes en España por origen geográfico	35
2.3	Naturalizaciones por zonas geográficas de origen	36
2.4	Distribución de residentes extranjeros por comunidades autónomas a 1 de enero de 2010	37
2.5	Distribución de la población extranjera por regímenes de afiliación a la seguridad social (nov. 2009)	45
3.1	Evolución de los afiliados a la seguridad social según nacionalidad	57
3.2	Evolución comparada de afiliación a la seguridad social según género y nacionalidad	58

3.3	Cobertura sanitaria en función del grado de exclusión social del hogar	65
3.4	Tipo de cobertura sanitaria por categorías de hogares y nacionalidad	65
3.5	Riesgo relativo de tener solo AU por tipo de hogar y nacionalidad	66
3.6	Número y porcentaje de usuarios de los servicios sociales según nacionalidad 2008	70
3.7	Inmigrantes titulares de rentas mínimas de inserción 2009	71
3.8	Número y porcentaje de alumnos extranjeros por nivel educativo. Curso 2008-2009	76
3.9	Estudiantes extranjeros matriculados por tipo de universidad, centro y procedencia	79
4.1	Porcentaje de población que no ha tenido acceso a tratamiento médico en los últimos 12 meses pese a necesitarlo, y causa aducida para ello	94
4.2	Porcentaje de población que no ha tenido acceso al dentista en los últimos 12 meses pese a necesitarlo, y causa aducida para ello	95
4.3	Utilización de servicios sanitarios por categoría socioprofesional (cuatro semanas anteriores)	96
4.4	Utilización de servicios sanitarios por nacionalidad (cuatro semanas anteriores)	97
4.5	Estado de salud relativo de la población por origen geográfico	99
4.6	Razón de probabilidades de experimentar algún problema de salud (de los miembros de un grupo o categoría en relación con los no pertenecientes a dicho grupo)	101
4.7	Porcentaje de población en situación de pobreza según diferentes umbrales, en función de su origen geográfico	103
4.8	Número y porcentaje de intervenciones de los servicios sociales en distintos ámbitos de actuación	104
4.9	Resultados PISA relativos a comprensión lectora de los estudiantes de origen inmigrante (diferencias en puntos con los autóctonos)	110
4.10	Resultados de lectura de los estudiantes inmigrantes de primera y segunda generación (PISA 2009). Puntuaciones medias y diferencias con las puntuaciones de los autóctonos	111
4.11	Nota media de los adolescentes en la última evaluación por país de nacimiento (porcentajes)	112
4.12	Nivel de estudios de los padres de adolescentes según país de nacimiento del joven (porcentaje)	114

5.1	Evolución de la tasa de actividad laboral femenina en España (1976-2009)	126
5.2	Evolución comparada de la tasa de actividad femenina	127
5.3	Tasa de empleo femenino en el sector del cuidado (sanidad, atención a mayores, servicios sociales) en menores y mayores de 50 años	131
5.4	Evolución del empleo en el ámbito del hogar, según la seguridad social y la EPA	132
5.5	Evolución de los afiliados al régimen de hogar de la seguridad social según nacionalidad	133
5.6	Principales nacionalidades de las extranjeras afiliadas al régimen de hogar de la seguridad social a 31-12-2008	134
6.1	Porcentaje de gasto sanitario dedicado a población inmigrante en diferentes comunidades autónomas	156
6.2	Porcentaje de gasto educativo dedicado a población inmigrante en diferentes comunidades autónomas	157

Colección Estudios Sociales

Disponible en internet: www.laCaixa.es/ObraSocial

Títulos publicados

1. LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA (*agotado*)
Eliseo Aja, Francesc Carbonell, Colectivo Ioé (C. Pereda, W. Actis y M. A. de Prada), Jaume Funes e Ignasi Vila
2. LOS VALORES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y SU RELACIÓN CON LAS DROGAS (*agotado*)
Eusebio Megías (director), Domingo Comas, Javier Elzo, Ignacio Megías, José Navarro, Elena Rodríguez y Oriol Romani
3. LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA (*agotado*)
Lluís Flaquer
4. LAS MUJERES JÓVENES EN ESPAÑA (*agotado*)
Inés Alberdi, Pilar Escario y Natalia Matas
5. LA FAMILIA ESPAÑOLA ANTE LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS (*agotado*)
Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Leonardo Sánchez Ferrer
6. VEJEZ, DEPENDENCIA Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (*agotado*)
David Casado Marín y Guillem López i Casasnovas
7. LOS JÓVENES ANTE EL RETO EUROPEO (*agotado*)
Joaquim Prats Cuevas (director), Cristòfol-A. Trepal i Carbonell (coordinador), José Vicente Peña Calvo, Rafael Valls Montés y Ferran Urgell Plaza
8. ESPAÑA ANTE LA INMIGRACIÓN (*) (*agotado*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Carmen González-Enríquez
9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA COMPARADA (*agotado*)
Carme Trilla
10. LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (*agotado*)
Inés Alberdi y Natalia Matas
11. INMIGRACIÓN, ESCUELA Y MERCADO DE TRABAJO (*)
Colectivo Ioé (Walter Actis, Carlos Pereda y Miguel A. de Prada)
12. LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN NUESTRAS CIUDADES
Benjamín García Sanz y Francisco Javier Garrido
13. FAMILIAS CANGURO
Pere Amorós, Jesús Palacios, Núria Fuentes, Esperanza León y Alicia Mesas
14. LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES (*agotado*)
Colectivo Ioé (Carlos Pereda, Miguel A. de Prada y Walter Actis)
15. LA INMIGRACIÓN MUSULMANA EN EUROPA (*agotado*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá

16. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL
(*agotado*)
Joan Subirats (director), Clara Riba,
Laura Giménez, Anna Obradors, Maria
Giménez, Dídac Queralt, Patricio Bottos
y Ana Rapoport
17. LA REGULACIÓN DE LA
INMIGRACIÓN EN EUROPA
Eliseo Aja, Laura Díez (coordinadores),
Kay Hailbronner, Philippe de Bruycker,
François Julien-Laferrière, Paolo Bonetti,
Satvinder S. Juss, Giorgio Malinverni,
Pablo Santolaya y Andreu Olesti
18. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS
EUROPEOS ¿CRISIS O
TRANSFORMACIÓN?
Joaquim Prats y Francesc Raventós
(directores), Edgar Gasòliba (coordi-
nador), Robert Cowen, Bert P. M.
Creemers, Pierre-Louis Gauthier, Bart
Maes, Barbara Schulte y Roger Standaert
19. PADRES E HIJOS EN
LA ESPAÑA ACTUAL
Gerardo Meil Landwerlin
20. MONOPARENTALIDAD E INFANCIA
Lluís Flaquer, Elisabet Almeda
y Lara Navarro
21. EL EMPRESARIADO INMIGRANTE
EN ESPAÑA
Carlota Solé, Sònia Parella
y Leonardo Cavalcanti
22. ADOLESCENTES ANTE
EL ALCOHOL. LA MIRADA
DE PADRES Y MADRES
Eusebio Megías Valenzuela (director),
Juan Carlos Ballesteros Guerra,
Fernando Conde Gutiérrez del Álamo,
Javier Elzo Imaz, Teresa Laespada
Martínez, Ignacio Megías Quirós y
Elena Rodríguez San Julián
23. PROGRAMAS
INTERGENERACIONALES.
HACIA UNA SOCIEDAD
PARA TODAS LAS EDADES (*)
Mariano Sánchez (director), Donna
M. Butts, Alan Hatton-Yeo, Nancy A.
Henkin, Shannon E. Jarrott,
Matthew S. Kaplan, Antonio Martínez,
Sally Newman, Sacramento Pinazo,
Juan Sáez y Aaron P. C. Weintraub
24. ALIMENTACIÓN, CONSUMO
Y SALUD (*)
Cecilia Díaz Méndez y Cristóbal Gómez
Benito (coordinadores), Javier Aranceta
Bartrina, Jesús Contreras Hernández,
María González Álvarez, Mabel Gracia
Arnaiz, Paloma Herrera Racionero,
Alicia de León Arce, Emilio Luque
y María Ángeles Menéndez Patterson
25. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN
ESPAÑA. HACIA LA SOCIEDAD
DEL CONOCIMIENTO (*)
Oriol Homs
26. DEPORTE, SALUD
Y CALIDAD DE VIDA (*)
David Moscoso Sánchez y Eduardo
Moyano Estrada (coordinadores),
Lourdes Biedma Velázquez, Rocío
Fernández-Ballesteros García, María
Martín Rodríguez, Carlos Ramos
González, Luis Rodríguez-Morcillo
Baena y Rafael Serrano del Rosal
27. LA POBLACIÓN RURAL DE
ESPAÑA. DE LOS DESEQUILIBRIOS
A LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL (*)
Luis Camarero (coordinador), Fátima
Cruz, Manuel González, Julio A.
del Pino, Jesús Oliva y Rosario
Sampedro
28. EL CUIDADO DE LAS PERSONAS.
UN RETO PARA EL SIGLO XXI (*)
Constanza Tobío, M.^a Silveria Agulló
Tomás, M.^a Victoria Gómez y M.^a Teresa
Martín Palomo
29. FRACASO Y ABANDONO ESCOLAR
EN ESPAÑA (*)
Mariano Fernández Enguita, Luis Mena
Martínez y Jaime Riviere Gómez
30. INFANCIA Y FUTURO. NUEVAS
REALIDADES, NUEVOS RETOS (*)
Pau Mari-Klose, Marga Mari-Klose,
Elizabeth Vaquera y Solveig Argešanu
Cunningham
31. INMIGRACIÓN Y ESTADO DE
BIENESTAR EN ESPAÑA (*)
Francisco Javier Moreno Fuentes
y María Bruquetas Callejo

(*) Versión en inglés disponible en internet

El papel utilizado en esta publicación es Coral Book 1.2 Ivory de 80 g para el interior y Creator Star de 300 g para la cubierta. Ambos papeles, distribuidos por Torraspapel, ostentan la certificación FSC, marca de manejo forestal responsable, que garantiza la sostenibilidad del proceso de fabricación.

ELEMENTAL
CHLORINE
FREE
GUARANTEED

El presente estudio aborda la compleja relación entre inmigración y Estado de bienestar en España. El número de inmigrantes en nuestro país ha aumentado en grado considerable en los últimos años, hasta situarse en porcentajes similares a los de los países más desarrollados de la Unión Europea. La transformación de España en país receptor de inmigración se produjo en tiempos de vigoroso crecimiento de la economía y el empleo, bonanza a la que el hecho migratorio contribuyó decididamente. El agotamiento de aquella larga fase de crecimiento ha dado mayor visibilidad a la inmigración, y de manera particular, ha acentuado el debate sobre su impacto en los sistemas de protección social.

Este volumen pretende aportar información contrastada acerca del acceso y uso de las prestaciones y servicios del Estado de bienestar entre la población de origen inmigrante, pero también sobre la contribución de estos colectivos a la financiación del bienestar. Con estos datos, los autores analizan las implicaciones de la inmigración sobre la sostenibilidad económica y social del Estado de bienestar en España y subrayan el papel que estas poblaciones han tenido como elemento revelador de las fortalezas y debilidades del sistema de protección social.



Obra Social "la Caixa"