

# Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

Documento de Trabajo 07-01

## Inmigración, diversidad y protección social en España

Francisco Javier Moreno Fuentes  
Ana Arriba González de Durana  
Luis Moreno Fernández

Unidad de Políticas Comparadas  
(CSIC)

### **1. Introducción.**

En la actualidad los países de Europa Occidental se encuentran entre las principales zonas receptoras de flujos migratorios a nivel mundial. La existencia de flujos migratorios de considerable magnitud hacia estos países plantea importantes retos a sus sistemas económicos, sociales y políticos. Los estados del bienestar de las sociedades receptoras se encuentran entre los principales afectados por dichas transformaciones. Deben definir, de una parte, el modo de incorporación de los nuevos residentes (delimitación de criterios de acceso al sistema sanitario, servicios sociales, sistema educativo o políticas de vivienda). De otra, confrontan la articulación de mecanismos de respuesta a las demandas de una población cambiante (tanto en términos de estructura socio-demográfica, como en perfiles culturales, lingüísticos e incluso biológicos). Sus sistemas de protección social, en suma, están sujetos a una modificación en la percepción social de su legitimidad derivada del aumento de la complejidad interna de sus sociedades.

¿Cómo definir los límites de la población beneficiaria de los sistemas de protección social en un contexto de fuerte presión migratoria? ¿Cómo mantener la legitimidad de los mecanismos de solidaridad comunitaria sobre los que se asientan las políticas redistributivas (transferencias de rentas o prestación de servicios, pongamos por caso) en un contexto de creciente heterogeneidad etnocultural? Estas cuestiones han sido escasamente tratadas por la investigación social europea y, en particular, por la española, pese a que constituyen uno de los retos más importantes a los que se enfrentan los estados del bienestar de estos países. El objetivo de este artículo es plantear algunas reflexiones

acerca de estos temas, enmarcados en la compleja relación existente entre los flujos migratorios contemporáneos y los procesos de cambio económico, social y político que caracterizan al proceso comúnmente denominado como “globalización”.

El artículo está estructurado en tres secciones diferenciadas. En la primera, dedicada a contextualizar el fenómeno de la inmigración en la sociedad española contemporánea, se repasará brevemente la evolución del papel de España en el sistema internacional de migraciones, describiendo la naturaleza de los flujos migratorios que afectan a nuestro país. Se examinarán las políticas de control de fronteras aplicadas por las autoridades españolas, así como el papel desempeñado por los colectivos de origen inmigrante en la economía y en el mercado de trabajo español. En la segunda parte del artículo, y con un enfoque comparativo, analizaremos el modelo de gestión de la diversidad derivada de la inmigración aplicado por España durante los últimos años. Esto será relacionado con la evolución de las principales políticas de protección social en España sobre las cuales el asentamiento de poblaciones de origen inmigrante ha tenido un mayor impacto. En la última sección plantearemos algunas consideraciones prospectivas relativas a la importancia de los retos planteados por la inmigración a la sociedad española, y apuntando algunas de las vías a través de las cuales debería transitar la actuación del Estado y de la sociedad civil en el próximo futuro con objeto de lograr una sociedad más cohesionada y justa.

## **2. España en el sistema internacional de migraciones.**

Los países del Sur de Europa, y entre ellos particularmente España, han experimentado en los últimos años una radical transformación en su posición en el sistema internacional de migraciones. Situados en la periferia política y económica europea durante los dos últimos siglos, estos países exportaron mano de obra durante la mayor parte del siglo XX. La emigración desde el Sur de Europa comenzó a remitir tras la crisis del petróleo de 1973, y a partir de este momento estos países se convirtieron gradualmente en receptores de inmigración. En el caso de España esta tendencia, que se inició en los 1980s, se aceleró de modo considerable desde la segunda mitad de los 1990s. Así, durante el año 2004 España fue el segundo país del mundo por volumen de inmigrantes recibidos, justo detrás de EEUU. Los residentes extranjeros representan hoy más del 8% de la población española, porcentaje próximo al de otros países europeos con larga tradición inmigratoria como Alemania, el Reino Unido o los Países Bajos.

Este acelerado proceso de convergencia con Europa obedece en buena medida a factores externos sobre los que la sociedad o las autoridades españolas ejercen escaso control. A saber, la creciente integración de los mercados de bienes, servicios y capitales a escala mundial (aspecto central de la ‘globalización’) plantea como una de sus principales consecuencias (ni intencional, ni explícitamente deseada por los países ricos) el incremento de los flujos migratorios hacia las economías más desarrolladas. La relativa estabilidad política y social alcanzada por nuestro país tras la consolidación del régimen democrático y la incorporación a la Comunidad Económica Europea (CEE), así como el desarrollo económico experimentado en las últimas décadas, constituyen también factores clave para explicar la llegada de inmigrantes. Así, el creciente gradiente de riqueza

existente entre España y otras regiones histórica y/o geográficamente próximas a nuestro país constituye un factor de atracción determinante para dichos flujos<sup>1</sup>.

Cualquier análisis de la estructura de incentivos que anima a africanos, latinoamericanos y asiáticos a plantearse el arduo, oneroso y con frecuencia arriesgado proyecto de emigrar a Europa, debe prestar particular atención al potente factor de atracción representado por la acentuada demanda de mano de obra poco cualificada (para ser empleada, en no poca medida, en la economía sumergida). Ello sucede tanto en el mercado de trabajo español como europeo, por lo que trataremos este tema con más detalle en el siguiente epígrafe de esta sección.

Otros elementos juegan también un papel importante en dicho proceso. Así, las crecientes desigualdades en los perfiles demográficos (estructuras de edad o tasas de fecundidad) entre países emisores y receptores han sido consideradas como una de las principales causas de las migraciones. En el caso español la publicación de un informe de la división de población de la ONU a principios del año 2000 (UNPD, 2000), en el que se señalaba el acelerado proceso de envejecimiento de la población española y europea, y se pronosticaba el inevitable declive de la población, constituyó el punto de partida de un debate público acerca de las consecuencias de tener una de las tasas de fecundidad más bajas del planeta<sup>2</sup>. Según las proyecciones incluidas en dicho informe, en el año 2050 España tendría la población más envejecida del mundo, y precisaría de unos 12 millones de inmigrantes para mantener el ratio de 4 trabajadores para cada persona jubilada.

Algunos de los factores de expulsión complementarios estudiados por la literatura sobre la naturaleza de los flujos migratorios, y que sería necesario considerar a la hora de dar cuenta de las presiones migratorias experimentadas por la UE son: (a) la existencia de importantes comunidades de origen inmigrante (que proporcionan la información, financiación, y constituyen las redes de apoyo necesarias para emprender el proyecto migratorio); (b) el estancamiento e incluso la recesión de las economías de los países de origen; la inestabilidad social y política, así como la incertidumbre sobre la evolución futura de dichos países; y (c) las adversidades climatológicas (sequías, plagas, inundaciones) y los desastres medioambientales (desertificación).

Tabla 1. Extranjeros residentes en España.

Año	Total	UE	Resto de Europa	Norte-América	América Latina	África	Asia
<b>Datos de residentes legales (Ministerio del Interior)</b>							
<b>1975</b>	<b>165.289</b>	92.917	9.785	12.361	35.781	3.232	9.393
<b>1985</b>	<b>241.971</b>	142.346	15.780	15.406	38.671	8.529	19.451

<sup>1</sup> Tal y como señala el Informe PNUD de Desarrollo Humano de 2005 elaborado por la ONU, la frontera entre España y Marruecos constituye uno de los mayores diferenciales de riqueza entre zonas limítrofes en el mundo (España ocupa la posición 21 en dicho Índice, mientras que Marruecos se encuentra en la posición 124). En términos de disparidad de renta (medido en PIB per cápita, Paridad de Poder Adquisitivo, en dólares), el diferencial entre España (22.391\$), y Marruecos (4.004\$) es un 25% superior existente entre EEUU (37.562\$), y México (9.168\$). Si consideramos la frontera entre España y Marruecos no como la separación entre estos dos países, sino entre la UE y el continente africano, el diferencial es abismal (i.e.: el PIB per cápita en Malí es de 994\$, el de Gambia 1.859\$ y el de Ghana 2.238\$).

<sup>2</sup> En 1998, España tuvo la tasa de fecundidad más baja del mundo, con tan solo 1.07 hijos por mujer. Dichas tasas, muy por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1 hijos por mujer, se vienen repitiendo desde principios de 1990, presentando España la peor situación en el ranking de países en función de sus tasas de fecundidad junto con Italia y Hong Kong (*El País*, 22 de diciembre de 1999).

<b>1995</b>	<b>499.773</b>	235.858	19.844	19.992	88.940	95.718	38.352
<b>1997</b>	<b>609.800</b>	260.600	28.500	21.000	106.000	142.800	49.100
<b>1999</b>	<b>801.339</b>	312.203	41.353	17.138	149.571	213.012	66.340
<b>2001</b>	<b>1.109.060</b>	331.352	81.170	15.020	282.778	304.109	91.552
<b>2003</b>	<b>1.647.011</b>	406.199	154.001	16.163	514.484	432.662	121.455
<b>2005</b>	<b>2.738.932</b>	569.284	337.177	17.052	986.178	649.251	177.423
<b>2006<sup>o</sup></b>	<b>2.873.250</b>	598.832	359.840	17.446	1.037.110	671.931	185.355
<b>Datos del Padrón continuo ▪</b>							
<b>2002</b>	<b>1.977.944</b>	489.813	212.132	22.103	730.459	423.045	98.942
<b>2003</b>	<b>2.664.168</b>	587.949	348.585	25.963	1.047.564	522.682	128.952
<b>2004</b>	<b>3.034.326</b>	636.037	404.643	24.613	1.237.806	579.372	142.828
<b>2005</b>	<b>3.691.547</b>	766.678	561.475	28.404	1.431.770	705.944	186.227
<b>2006</b>	<b>4.000.000</b>	-	-	-	-	-	-

<sup>o</sup> Datos a 31 de marzo de 2006.

▪ Incluyen a todos los inscritos en el Padrón municipal, independientemente de su status jurídico.

Fuente: INE 2005, y MTAS 2005.

La Tabla 1 muestra la evolución de la población extranjera asentada en España a lo largo de las dos últimas décadas. En el análisis del origen, intensidad y naturaleza de los flujos migratorios específicos experimentados en este período resulta posible apreciar la naturaleza claramente dual del contingente de extranjeros residentes en España. Por un lado los ciudadanos de países desarrollados, que en número creciente se han instalado en poblaciones costeras y grandes ciudades; por otro los inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo que se han concentrado en zonas económicamente dinámicas del territorio español (grandes ciudades, costa mediterránea y archipiélagos). Resulta interesante observar la evolución de la proporción de residentes de la UE que, pese a haber multiplicado por cinco su volumen desde mediados de los 1980s, ha pasado del 50% a menos del 20% del total de extranjeros residentes en España.

Las políticas de control de fronteras desarrolladas por las autoridades españolas desde mediados de los 1980s han estado claramente marcadas por la pertenencia a la UE. Ante la inexistencia de una tradición propia de regulación de la inmigración, la evolución del marco normativo español ha respondido, al menos formalmente, a directrices y requerimientos de sus socios europeos, lo cual provocó que durante más de una década (1985-95), los discursos sobre la política de inmigración en España tuviesen un carácter marcadamente restrictivo que no se correspondía con la posición real de España en el sistema internacional de migraciones. De hecho, las prácticas efectivas de control de fronteras continuaron siendo relativamente más laxas que los discursos, y no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y la institucionalización del espacio Schengen, a mediados de los 1990s, cuando las autoridades españolas pusieron realmente en práctica su compromiso de reforzar el control efectivo de la frontera sur de la UE. A este fin invirtieron recursos materiales y humanos para reforzar el control de dicha frontera (ampliación de países a cuyos ciudadanos se exige visado, construcción de vallas, instalación de radares y cámaras de infrarrojos o despliegue de medios navales y aéreos).

El reforzamiento del control de la frontera sur, y el mantenimiento de una actitud relativamente más flexible en relación a los flujos procedentes de América Latina y de Europa del Este ha tenido un impacto importante sobre la composición del contingente de población de origen inmigrante residente en España, con un estancamiento relativo de los

colectivos procedentes del continente africano, y un significativo incremento de la población de origen latinoamericano y eslavo. El endurecimiento de los controles en el sur no ha impedido que continúen llegando inmigrantes indocumentados a través de esta frontera (saltando las vallas, en los bajos de camiones, o cruzando por mar la distancia que separa las costas africanas de Andalucía o Canarias), circunstancia que ha recibido una considerable atención mediática y que por momentos ha hecho olvidar que los principales flujos de inmigración indocumentada llegan por avión (América Latina), o por tierra (Europa del Este), y que están constituidos por inmigrantes económicos que tras entrar legalmente en España como turistas, permanecen en nuestro país tras expirar sus visados.

La Tabla 1 muestra también la importante disonancia existente entre los datos de extranjeros residentes legalmente, y los inscritos en el Padrón municipal. Esta disonancia nos habla, de modo sin duda imperfecto (por la inadecuación de los sistemas de depuración de los datos del Padrón), de la importancia del fenómeno de la inmigración indocumentada en España. De hecho, y ante la debilidad de los sistemas de captación de mano de obra extranjera formalmente establecidos<sup>3</sup>, el contingente de inmigrantes económicos legalmente residentes en España se ha constituido fundamentalmente a través de procesos de regularización periódicamente aplicados por las autoridades españolas a lo largo de las dos últimas décadas para hacer emerger a los inmigrantes indocumentados (Tabla 2).

Tabla 2. Procesos de regularización desarrollados en España.

<b>Año</b>	<b>Solicitudes presentadas</b>	<b>Permisos de trabajo concedidos</b>
<b>1986</b>	44.000	23.000
<b>1991</b>	133.000	116.000
<b>1996</b>	25.000	22.000
<b>2000-01</b>	250.000	220.000
<b>2002 (arraigo)</b>	350.000	240.000
<b>2005</b>	690.000	580.000*

Fuente: MTAS 2004 y 2006.

\* Datos a 15 de mayo de 2006.

Las regularizaciones han permitido mejorar la situación legal y administrativa de buen número de inmigrantes indocumentados, al extender a estos residentes derechos fundamentales, y facilitar así su acceso a mercados (trabajo, vivienda o financiero), y servicios públicos básicos (Sanidad, Seguridad Social, formación o servicios sociales personales). A pesar de las críticas recibidas en ocasiones por parte de algunos gobiernos europeos contrarios a este tipo de medidas, las autoridades españolas han utilizado estos procedimientos para hacer emerger a una parte de los extranjeros indocumentados que,

<sup>3</sup> Las autoridades españolas establecieron un sistema de cuotas para conceder cierto número de permisos de trabajo anualmente con objeto de cubrir aquellos trabajos no aceptados por trabajadores autóctonos. Esos permisos debían ser distribuidos a través de consulados y embajadas españolas en el extranjero, pero terminaron funcionando en la práctica como mecanismos de regularización indirecta de inmigrantes indocumentados ya presentes en España. Desde 1993, y prácticamente cada año, entre 20.000 y 40.000 permisos de trabajo han sido concedidos, la mayor parte a inmigrantes indocumentados ya presentes en territorio español. Los acuerdos bilaterales firmados con países emisores (Marruecos, Ecuador, Colombia, Rumania, República Dominicana y Polonia) con objeto de controlar y canalizar los flujos migratorios hacia España hasta la fecha tampoco han respondido a las expectativas depositadas en ellos.

debido a su precariedad jurídica estaban condenados a emplearse en la economía sumergida<sup>4</sup>. El último de estos procesos puesto en marcha por el actual gobierno en febrero de 2005, introdujo una novedad importante al no condicionar la concesión de un permiso de trabajo únicamente a la residencia en territorio español durante un determinado período (como había ocurrido en los procesos anteriores), sino también a la existencia de una oferta de trabajo, y a su correspondiente alta en la Seguridad Social tras la concesión del permiso (MTAS, 2006).

### **3. “Globalización”, economía, mercado de trabajo e inmigración.**

Los efectos de la progresiva mundialización económica han transformado radicalmente los procesos de producción a escala mundial. La deslocalización ha provocado una reducción del peso relativo de los sectores primarios y secundarios en las economías de los países más desarrollados, y el sector terciario se ha convertido en el principal generador de riqueza y empleo. Estos cambios han venido acompañados de otras transformaciones de gran calado en los sistemas económico y social. Así a la flexibilización, tanto de condiciones laborales, como de tareas y responsabilidades en el interior de las empresas, había que considerar la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y otras transiciones demográficas. Como consecuencia no deseada de estos procesos, la economía sumergida se ha consolidado como una parte importante de la actividad económica en la mayoría de los países de Europa occidental<sup>5</sup>. La economía española se ha visto particularmente afectada por este fenómeno<sup>6</sup>. Más allá de argumentos culturalistas (tolerancia hacia prácticas de incumplimiento del marco legal o proclividad a la evasión fiscal), el mayor peso específico de la pequeña y mediana empresa de sectores vulnerables a la competencia internacional, intensivos en mano de obra y particularmente propensos al desarrollo del empleo irregular (agricultura, textil, calzado, turismo, por ejemplo), así como un relativo subdesarrollo de las políticas de protección social<sup>7</sup>, contribuyen a explicar esta situación.

---

<sup>4</sup> Como por otra parte ha ocurrido también de hecho en diferentes ocasiones en otros países europeos como, por ejemplo, Bélgica, Italia o Francia.

<sup>5</sup> Una clasificación en tres grandes grupos puede hacerse a este respecto, por una parte Grecia, Italia, Portugal, España y Bélgica, países en los que se estima que la economía sumergida representa más del 20% del PIB. En un segundo grupo aparecen los países escandinavos, Alemania, Irlanda y Francia, donde ese porcentaje se estima entre el 15 y el 20% del PIB. Finalmente, se calcula que en Holanda, el Reino Unido y Austria la economía informal representa menos del 15% del PIB (Schneider, 2004).

<sup>6</sup> Generalmente se considera que este “apéndice” informal de la economía presenta algunos efectos positivos para la sociedad española, entre ellos, el proporcionar un cierto margen de maniobra a sectores expuestos a la competencia internacional, así como a aquellas empresas que atraviesan periodos de crisis, y que si hubiesen de cumplir con sus obligaciones fiscales y sociales se verían obligadas a desaparecer, con la consiguiente pérdida de empleos. De igual modo se plantea que otras actividades realizadas generalmente de manera informal (servicio doméstico y cuidado de personas dependientes), repercute de manera positiva, al menos en algunos sectores de la sociedad española, al permitir “subcontratar” este tipo de tareas y facilitar así la incorporación de buen número de mujeres españolas al mercado de trabajo. Sin embargo, las consecuencias negativas del crecimiento de importantes sectores de actividad económica fuera del control del Estado aparecen también de forma clara.

<sup>7</sup> Además, la economía sumergida mina la legitimidad, las capacidades y la eficacia del control del Estado, debilita las estructuras de solidaridad basadas en la fiscalidad y los sistemas de aseguramiento social, y pone así en peligro los principios básicos del estado de bienestar.

En términos generales, los inmigrantes 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. En el caso español, la compatibilidad de este proceso migratorio con la existencia de una tasa de paro tradicional y estructuralmente superior a la media europea, y con una tasa de actividad relativamente baja, se explica fundamentalmente por: (a) el incremento de las expectativas de la población española, la cual rechaza determinados empleos por su dureza y/o baja remuneración, y muestra una escasa propensión a la movilidad geográfica; (b) la precaria naturaleza de muchas de esas actividades, las cuales sobreviven en base a una estrategia intensiva en mano de obra, bajos salarios y anclaje en la economía sumergida; y (c) las menores tasas de participación femenina en el mercado de trabajo, en buena medida condicionada por la dificultad para compatibilizar vida laboral y familiar. Así, los inmigrantes contribuyen a introducir flexibilidad en el mercado de trabajo (en términos de contratación, de condiciones laborales y salariales o de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados ‘nichos’ de actividad (agricultura, construcción, servicios personales). Los empresarios disponen de esta forma de mano de obra flexible y barata; las familias españolas disfrutan de una mejora en su nivel de vida a través de precios más bajos en determinados servicios, así como del acceso a cuidados de atención personal a un coste menor (servicio doméstico, atención a personas dependientes). A resultas de ello, la economía española se beneficia del incremento de la actividad general (aumento de la demanda interna), así como de la supervivencia de determinados sectores de actividad que de otro modo se verían obligados a desaparecer por su incapacidad para competir en un mercado global. En paralelo, los inmigrantes consiguen llevar adelante su proyecto migratorio, aunque sea en condiciones de gran precariedad y en ocasiones incluso de abierta explotación.

En septiembre de 2005 el número de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social se situaba en torno a 1,7 millones de personas (alrededor del 9,4 % de los trabajadores afiliados). Naturalmente, este dato no tomaba en consideración la economía informal, todavía importante en algunos sectores de actividad pese al proceso de “normalización” que acababa de tener lugar. La distribución de los permisos concedidos en este proceso nos da una primera imagen de las pautas de incorporación de los inmigrantes a la economía española. Así, casi el 32% de las solicitudes de permisos fueron presentadas para el sector doméstico (limpieza y cuidados), el 21% para la construcción, en torno al 15% para la agricultura, y más del 10% para la restauración y el turismo. Una imagen complementaria de la situación del mercado de trabajo nos la proporcionan los datos del Censo que muestran como en 2001 los extranjeros representaban más del 8,4% de la fuerza de trabajo en el sector agrícola, casi el 7% de la mano de obra de la construcción, y más el de 3% de los trabajadores industriales. En sectores concretos, como en el servicio doméstico (más del 26%) y la restauración (más del 10%) los extranjeros constituyen una parte significativa de la fuerza de trabajo.

Tabla 3. Participación en diferentes sectores de la economía por origen.

	<b>Agricultura</b>	<b>Industria</b>	<b>Construcción</b>	<b>Servicios</b>
<b>Total extranjeros</b>	11.4	12.1	17.2	59.2
<b>Europeos No UE</b>	14.1	13.3	23.1	49.4
<b>Africanos</b>	23.8	15.0	24.0	37.1
<b>Latinoamericanos</b>	8.6	10.0	16.0	65.4

Asiáticos	5.5	11.5	12.0	71.0
-----------	-----	------	------	------

Fuente: INE 2004.

Como se puede observar en la Tabla 3, el mercado de trabajo español actúa como mecanismo de segmentación laboral por género, nacionalidad y ámbito de actividad. Las mujeres del Este de Europa y de Marruecos se ocupan fundamentalmente en el servicio doméstico, estando también presentes en la agricultura y en actividades que requieren baja cualificación (limpieza o restauración). Las latinoamericanas se emplean con mayor frecuencia en la atención a personas dependientes y el servicio doméstico, así como en la agricultura y también en servicios de limpieza o restauración. Los hombres marroquíes y del África Sub-sahariana se ocupan principalmente en la agricultura, la construcción y el sector servicios, con una mayor movilidad tanto geográfica (dentro de España, o entre países del Sur de Europa, siguiendo los cultivos de temporada), como ocupacional (ajustándose a las fluctuaciones en los sectores de la construcción o del turismo). Los varones latinoamericanos y de Europa del Este tienden a permanecer más estables en aquellas zonas donde las actividades de la agricultura intensiva (Murcia), o de la construcción y los servicios (Madrid y Barcelona) poseen un carácter más permanente. Los inmigrantes chinos presentan generalmente un patrón de inserción laboral diferenciado, con una fuerte implantación en actividades comerciales gestionadas por su propia comunidad (comercio, restauración). Sin embargo, el crecimiento de este colectivo y la saturación de sus ámbitos tradicionales de actuación está provocando su progresivo desplazamiento hacia otros ámbitos de actividad (textil, construcción), sin perder su enfoque comunitario (Oliver Alonso, 2006).

Esta segmentación es consecuencia de una compleja combinación de factores, incluyendo las habilidades y cualificaciones (educativas y lingüísticas) de los inmigrantes, así como los prejuicios, estereotipos y expectativas de la sociedad de acogida en relación con cada grupo. El aspecto común a todos los grupos es su inserción relativamente inestable en el mercado de trabajo, a caballo entre la economía sumergida y los contratos precarios, con condiciones laborales generalmente muy duras. Ante una situación de precariedad administrativa, social y económica, los inmigrantes desarrollan con frecuencia sus propias estrategias, tanto individuales como colectivas, para alcanzar los objetivos de su proyecto migratorio (Baldwin-Edwards y Arango, 1999). Dichas estrategias de supervivencia e inserción socio-laboral, se ven condicionadas tanto por sus propias capacidades (capital educativo, cultural y relacional), como por factores derivados de la actitud de la sociedad de acogida (dificultades para regularizar su situación jurídica, problemas de acceso a servicios sociales básicos, aislamiento social o xenofobia y discriminación), y con frecuencia pasan por la puesta en marcha de iniciativas micro-empresariales encaminadas a responder a las necesidades específicas de su propia comunidad (restaurantes, tiendas de alimentación, peluquerías o locutorios, por citar algunos ejemplos).

#### **4. Gestión de la diversidad derivada de la inmigración.**

Como hemos señalado anteriormente, el asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en Europa Occidental plantea importantes retos a las sociedades de acogida. La sociedad española no es una excepción y en el futuro próximo deberá hacer frente a una serie de transformaciones derivados del asentamiento de importantes comunidades de

origen inmigrante en su seno. Convertir a los nuevos residentes en ciudadanos de pleno derecho y parte integral de la sociedad española, al tiempo que mantienen su especificidad cultural, constituye el gran reto a abordar. La tesitura es similar a la del resto de los países europeos que en la actualidad, y tras haber constatado las limitaciones de las políticas aplicadas hasta la fecha, tratan de repensar sus modelos de incorporación con objeto de hacer frente a una realidad compleja y siempre cambiante. Los enfoques interculturales planteados en los últimos años habrán de reconocer el derecho a una identidad cultural diferenciada (tanto en relación a la población autóctona, como a las comunidades de origen inmigrante), evitando al mismo tiempo caer en la compartimentación comunitaria. En buena medida, el éxito de los nuevos modelos de incorporación residirá en su capacidad para articular mecanismos de movilidad social ascendente entre los hijos de los primo-migrantes, y para ello la consecución de un mayor grado de equidad en los resultados de las políticas públicas. También será necesario el diseño y aplicación de políticas efectivas de lucha contra la discriminación (tanto directa como indirecta) que garanticen la igualdad real de oportunidades resultarán clave.

#### **4.1. “Modelos de incorporación” y políticas de protección social.**

Históricamente, los estados-nación europeos han desarrollado concepciones marcadamente diferenciadas y profundamente arraigadas respecto a lo que constituye la comunidad nacional legítimamente reconocida. Estos conjuntos de ideas, relativas tanto a los límites de la comunidad política, como a la forma de afrontar la diversidad en el seno de la misma, constituyen auténticos “paradigmas políticos” que han condicionado las pautas que han de seguir las poblaciones de origen inmigrante para incorporarse a la sociedad de acogida (Brubaker, 1992: 24; Favell, 1998). Dichos “paradigmas” pueden ser ubicados a lo largo de un espectro en cuyos extremos se encontrarían, por una parte, los modelos “multiculturalistas” y, por otra, aquellos que aspirarían a una mayor homogeneidad (generalmente cultural) de la comunidad nacional.

El ámbito de las políticas de protección social no ha permanecido ajeno a dichos modelos, debiendo ajustar sus pautas de actuación a la diversidad derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en torno a dos ejes básicos, el de la igualdad (de acceso a las prestaciones y servicios de dichos sistemas), y el de la equidad (consecución de la igualdad de resultados, aunque esto suponga un tratamiento diferencial).

El tema de la igualdad, la primera de estas cuestiones, está vinculado a la definición de los límites de inclusión de los regímenes de bienestar. Este debate ha sido planteado por una parte por aquellos autores que consideran que los sistemas de protección social poseen límites claramente delimitados, diseñados para diferenciar a los miembros legítimos de la comunidad nacional (y por lo tanto beneficiarios de su protección), de los que no lo son (Freeman, 1986; Walzer, 1983), y por otra, por los que destacan la progresiva extensión de la cobertura de dichos sistemas al conjunto de la población residente mediante la traslación de acuerdos internacionales para la protección de los derechos individuales al acervo legislativo de los estados (Soysal, 1994), la presión de los sistemas judiciales nacionales, o la actuación de las burocracias (Guiraudon, 2000).

Los marcos institucionales que caracterizan a los diferentes regímenes de bienestar (formación y evolución histórica, cobertura de los diferentes segmentos de la

población o equilibrios entre estado, mercado y sociedad civil en la provisión y financiación de dichos servicios) (Esping-Andersen, 1990) determinarían la forma adoptada por las políticas de igualdad (de acceso) dirigidas a las poblaciones de origen inmigrante. Así, los intentos de limitar el acceso de algunos colectivos a las prestaciones en sistemas esencialmente universalistas (tipo Beveridge), se encontrarían abocados al fracaso, y a lo sumo conseguirían una aplicación asistemática y discriminatoria de las restricciones adoptadas. Por otro lado, la acumulación de esquemas complementarios como mecanismo para alcanzar la universalización en sistemas de seguridad social, basados en la participación en el mercado de trabajo y el pago de cotizaciones sociales (tipo Bismarck), resultaría en una compleja superposición de esquemas burocráticos, así como en la aparición de una multiplicidad de intersticios entre instituciones por los que con frecuencia ‘caerían’ los colectivos en situación social y administrativa más precaria (Moreno Fuentes, 2004).

El segundo conjunto de cuestiones hace referencia a las políticas que persiguen objetivos más complejos en el plano de la equidad. Así, el desarrollo de programas dirigidos específicamente a determinados colectivos de origen inmigrante en situación de privación relativa constituye una aplicación práctica del “*maximin*” rawlsiano (de acuerdo con el cual las desigualdades sólo son ‘equitativas’ si con ellas los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad resultan beneficiados) (Rawls, 1971) Ello se traduce en forma de medidas destinadas a atender las necesidades específicas de los nuevos ciudadanos, tales como problemas de comunicación derivados de diferencias lingüísticas y culturales, dificultades de acceso derivadas de la precariedad social o patologías diferenciales, como en el desarrollo de políticas destinadas a reducir las desigualdades sociales, y en la aplicación de programas que persigan la igualdad real de oportunidades.

La posición de cada estado-nación en el espectro de auto-representación “homogeneidad étnica-multiculturalismo” condiciona de modo claro el desarrollo de políticas explícitas de atención diferencial a los colectivos de origen inmigrante. Así, el “paradigma político multiculturalista”, a través del cual se afrontó el tratamiento de la diversidad interna en el seno de la sociedad británica, determinó el enfoque desde el que se plantearon las cuestiones relativas a la protección social de los colectivos de origen inmigrante. La conceptualización de estos colectivos como “minorías étnicas” permitió el desarrollo de mecanismos de monitorización que mostraron el impacto de la variable ‘etnicidad’ sobre las desigualdades sociales (desempleo, precariedad laboral o exclusión social) en la sociedad británica (Mason, 1995; Bardsley y Lowdell, 1999). Las barreras culturales, lingüísticas y de comunicación que dificultarían el acceso de estos grupos a los sistemas de protección social en condiciones de igualdad, la existencia de necesidades específicas de estos colectivos derivadas de su experiencia migratoria, así como las prácticas discriminatorias por parte de los sistemas de protección social británicos han sido planteados como los principales factores explicativos de dicho diferencial entre las poblaciones de origen inmigrante y la mayoría blanca<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A través del establecimiento de esquemas de traducción lingüística, la publicación de información y documentación en las lenguas de las principales minorías étnicas, el tratamiento de la diversidad cultural en los programas de formación del personal, el establecimiento de mecanismos de consulta con las diferentes comunidades, el desarrollo de campañas preventivas y de información ajustadas a las minorías, de procedimientos para eliminar la discriminación en el tratamiento de los usuarios, el establecimiento de comités de monitorización de la implementación de la política de igualdad de oportunidades, así como la contratación de personal bilingüe y de mediadores interculturales, las autoridades británicas responsables

Por contraposición con el caso británico, la escasa atención prestada a la equidad en los discursos sobre las políticas sociales en Francia, y en particular en lo tocante a las prestaciones de servicios a las poblaciones de origen inmigrante, constituye un indicador del impacto del modelo de integración republicano aplicado en este país, fuertemente anclado en el ideario republicano (*liberté, égalité, fraternité*), y por tanto formalmente cerrado al tratamiento diferencial de los ciudadanos por parte de las administraciones públicas. El sistema de protección social francés, imbuido en su filosofía de aseguramiento social, ha planteado sus objetivos generales en términos de “seguridad” más que de equidad (Carr-Hill, et al., 1987). Ello ha afectado por partida doble a las poblaciones de origen inmigrante, a las que no se reconoce oficialmente como objeto de un tratamiento estadístico<sup>9</sup>, o político específico<sup>10</sup>.

El debate sobre la idoneidad del modelo universalista republicano --el cual no hace distinciones entre ciudadanos en función de su religión, cultura u origen étnico-- a fin de gestionar la diversidad derivada de la inmigración dura ya varias décadas. Pero en los últimos años parece que las condiciones que lo mantenían inalterable han sufrido algunas transformaciones que han supuesto una ligera apertura en la dirección de un cierto reconocimiento de la diversidad interna de la sociedad francesa. Uno de los factores que más claramente ha influido en esa relativa flexibilización del discurso republicano ha sido el gradual reconocimiento de la existencia de discriminaciones hacia determinados colectivos de origen inmigrante en el seno de la sociedad francesa (Simon, 1999). Así, ante la constatación de la existencia de necesidades no cubiertas por los esquemas normalizados, diferentes instituciones socio-sanitarias francesas han desarrollado esquemas flexibles dirigidos a colectivos de origen inmigrante. Tal y como ocurre en el caso británico, las organizaciones del tercer sector social han actuado frecuentemente como promotoras de iniciativas adaptadas a las necesidades específicas

---

de los diversos sistemas de protección social han tratado de conseguir un mayor grado de equidad en la provisión de servicios a los colectivos étnicamente minoritarios.

<sup>9</sup> Cumpliendo con este marco normativo general, los organismos encargados de la generación de datos estadísticos se han opuesto tradicionalmente a la toma en consideración de determinadas características de los individuos que pudiesen suponer una amenaza para la libertad individual (religión, afiliación política o sindical), o que pusieran en cuestión la ciudadanía común (raza, etnicidad, nación) en el seno de la República francesa. Los límites impuestos por el modelo republicano no habrían actuado únicamente sobre el marco regulador, sino que se habrían filtrado también a las percepciones de los propios científicos sociales, de modo que éstos conceptualizarían el estudio de la diversidad como un tema con escaso prestigio académico, o directamente sospechoso de promover el “comunitarismo”. Los argumentos tradicionalmente esgrimidos para justificar la exclusión de variables del origen étnico en los análisis sobre desigualdades sociales en Francia han sido de orden fundamentalmente político y metodológico. En el ámbito político, se temía que la diferenciación de los colectivos de origen extranjero en el interior de la población francesa fuese utilizada para establecer una vinculación entre estos grupos, y determinadas patologías con el riesgo de estigmatización que esto comportaría. En el ámbito metodológico, los argumentos contrarios a la utilización de las variables de nacionalidad u origen migratorio giraban en torno a la irrelevancia última de dichas variables, y la inclusión de su capacidad explicativa en otras variables intermedias de carácter socioeconómico.

<sup>10</sup> En el caso USA se ha prescrito en las últimas décadas un incipiente renacimiento de la comunidad de base local (Etzioni, 1993). Buena parte de las experiencias comunitaristas norteamericanas son actos reflejos defensivos ante fracturas sociales apremiantes (criminalización), respuestas instrumentales ante las constricciones urbanísticas (zonas residenciales suburbanas), o instancias de socialización alternativas a las prácticas sociales imperantes (individualismo posesivo). En el caso europeo las tesis comunitaristas tratan de conciliar su base micro con un talante cosmopolita (Moreno Fernández, 2002).

de los colectivos de origen inmigrante<sup>11</sup>, cubriendo así, al menos parcialmente, los huecos dejados por los sistemas de protección social ‘generalista’. Por su parte, el *Fonds d’Action Social* (FAS), agencia pública encargada de facilitar la integración de las poblaciones de origen inmigrante en la sociedad francesa, ha desarrollado una sofisticada aproximación a la gestión de la diversidad basada en la financiación de esquemas especializados en el proceso de apertura efectiva de derechos mediante acompañamiento social, traducción e interpretación lingüística y cultural para estos grupos (Thayer, 1994).

#### **4.2. La policromía del “no modelo” español.**

Los “paradigmas” de gestión de la diversidad previamente esbozados afectan al marco cognitivo en el que encajan las grandes líneas de las políticas de incorporación en cada estado. Aunque poseen una utilidad limitada en el análisis de la implementación concreta de las políticas sociales, resultan centrales para la comprensión tanto de los discursos políticos sobre la diversidad, como de los equilibrios institucionales establecidos para gestionarla.

La llegada de inmigrantes en número significativo al estado español constituye un fenómeno reciente, lo cual contribuye sin duda a explicar la ausencia de un conjunto de políticas explícita y coherentemente desarrollado para gestionar la diversidad derivada del asentamiento de estas poblaciones en la sociedad española. Las autoridades del gobierno central español, que han tratado de adaptarse a una realidad vertiginosamente cambiante, concentrándose en el diseño y aplicación de una política de control de fronteras (tarea compleja ante las limitaciones geográficas, materiales y políticas), no han articulado un marco coherente (tan siquiera de mínimos) de gestión de la diversidad derivada del asentamiento de colectivos de origen inmigrante en España. Además, la intensificación del fenómeno migratorio ha coincidido con un proceso de incierta federalización y las dificultades de articulación de un modelo general en la distribución competencial entre estado central, autonómico y local<sup>12</sup>. La inexistencia de este modelo no significa que las administraciones españolas se hayan inhibido de intervenir en este ámbito de políticas, sino que cuando lo han hecho, esta actuación no ha sido consecuencia de un acuerdo común del conjunto de administraciones del Estado español.

En este punto resulta necesario señalar que la distribución de responsabilidades y competencias en materia migratoria entre la administración central, autonómica y local hace recaer en exclusiva sobre el primero las políticas de control de fronteras (visados, establecimiento de cuotas, expulsiones, asilo o permisos de residencia y trabajo), así como sobre la definición de los derechos básicos de las personas presentes en territorio español, mientras que deja en manos de CCAA y municipios la mayor parte de la

---

<sup>11</sup> Así, a principios de los 1990s existían ya en Francia cursos en “interculturalidad” encargados por los hospitales a empresas externas, con objeto de formar al personal sanitario en el modo más adecuado de tratar a pacientes procedentes de ámbitos etnoculturales diferenciados. Los hospitales públicos han establecido lugares adaptados a la práctica del culto musulmán e introducido menús adaptados a los requerimientos nutricionales de las distintas confesiones religiosas. Con frecuencia, y en colaboración con organizaciones del tercer sector, han publicado folletos con información sanitaria y administrativa básica en distintos idiomas, y utilizan servicios de interpretación lingüística y cultural (ODSE, 2000: 12).

<sup>12</sup> Tenemos por tanto que considerar que España añade la diversidad cultural derivada de la inmigración, la propia pluralidad interna reconocida en la articulación constitucional del estado constituido por nacionalidades y regiones (Moreno Fernández, 1997).

responsabilidad sobre la financiación y provisión de las prestaciones y servicios más directamente relacionados con la incorporación de los nuevos residentes a la sociedad receptora (sanidad, educación, vivienda o servicios sociales, por ejemplo).

En este contexto, y a medida que resultaba más evidente que los inmigrantes no solamente utilizaban España como plataforma del tránsito para moverse hacia otros países europeos, y que los primo-migrantes asentados en España comenzaban a reagrupar a sus familiares, las autoridades de la administración central comenzaron a plantearse la necesidad de articular medidas de carácter general para facilitar la incorporación de estas poblaciones a la sociedad española. La primera de estas iniciativas, aprobada en diciembre de 1994, fue el Plan de Integración Social de los inmigrantes. Sin dotación presupuestaria real propia, y con las competencias sobre la mayoría de los ámbitos de políticas implicados transferidas a las CCAA, dicho Plan quedó circunscrito al ámbito de las declaraciones de intenciones. Similar suerte corrió el Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración), aprobado para el período 2001-2004 (Izquierdo, 2004). Desde 2004, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración trabaja en la redacción del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, destinado a sustituir a los anteriores planes, y que en esta ocasión viene precedido de la dotación de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, aplicado desde el ejercicio presupuestario de 2005<sup>13</sup>, y que ha constituido el primer paso hacia una verdadera implicación de las autoridades de la administración central del Estado en este complejo ámbito de políticas.

Desde una perspectiva regulatoria, la intervención del gobierno central en la definición de un marco normativo que afecta, de una u otra forma, a la integración de la población de origen inmigrante ha sido considerable a lo largo de la última década (referencias a estos colectivos en los planes de acción para la igualdad de género, el empleo, la inclusión social, la vivienda, o la cooperación internacional). La modificación legislativa que tuvo mayor impacto fue sin duda la Ley 4/2000 (Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)<sup>14</sup>, y su modificación (8/2000), que introdujeron cambios significativos en el ámbito de los derechos civiles, políticos y sociales para los inmigrantes residentes en España.

Por su parte, las CCAA (y algunos gobiernos locales) han afrontado los retos derivados de la creciente diversidad interna de la población residente en su territorio a través de sus propias ideas de cómo debía realizarse dicha incorporación. Tales ideas han estado condicionadas en ocasiones por sus propias experiencias previas en ese terreno. Este es el caso de Cataluña, donde la experiencia derivada de la incorporación de las sucesivas olas migratorias procedentes del Sur de la península desde finales del siglo XIX, ha sido explícitamente aludida en la elaboración de los Planes de 1993, 2001 y 2005

---

<sup>13</sup> Dotado con 120 millones de Euros para 2005, 182 millones para 2006, y con una previsión de 282 millones para 2007, este Fondo, repartido entre CCAA y municipios, está destinado a contribuir a la financiación de las medidas desarrolladas por los gobiernos regionales y ayuntamientos para favorecer la incorporación de las poblaciones de origen inmigrante, en particular los programas de apoyo escolar.

<sup>14</sup> Al tiempo que igualó los derechos civiles y sociales de los residentes extranjeros legales con los de nacionales, y estableció para estos el derecho al voto a nivel local (en base a un criterio de reciprocidad), esta Ley amplió también los derechos sociales básicos (sanidad y educación) para los inmigrantes indocumentados en base a un criterio de residencia en territorio español, avanzando así en la dirección de desligar los derechos de ciudadanía de la nacionalidad.

para la incorporación de los actuales flujos procedentes de países en desarrollo. Así, buen número de CCAA han elaborado planes regionales de incorporación de la inmigración en los que, de una u otra forma, se regula el acceso de los inmigrantes a la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales o la justicia, al tiempo que se plantean objetivos más amplios en el plano de la acogida, el empleo, la formación o la sensibilización contra el racismo y la xenofobia (Herrera Gómez, et al., 2006). Algunos de estos gobiernos regionales y locales han establecido también instrumentos de participación para los colectivos de origen inmigrante, con frecuencia a través de la mediación de agentes sociales (organizaciones del tercer sector social o asociaciones de los propios inmigrantes). El resultado de este conjunto de actuaciones a nivel regional y local es la aparición de un entramado normativo que, a modo de “*collage*”, está constituido por visiones que varían desde modelos más pro-activos, destinados a favorecer una más rápida integración de las poblaciones de origen inmigrante en la sociedad de acogida mediante una clara intervención de instituciones públicas, hasta modelos más basados en actitudes de “*laissez-faire*”, que confían en la libre actuación de los mercados (trabajo, vivienda o ‘matrimoniales’) para la incorporación de los nuevos residentes a la sociedad receptora.

En conjunto, por tanto, no resulta posible hablar de un “paradigma” para la gestión de la diversidad derivada de la inmigración en España, sino de la coexistencia de modelos regionales y locales diferentes con premisas, expectativas y equilibrios institucionales propios, resultado de la interacción de factores históricos, políticos, sociales, económicos y culturales específicos. La investigación sistemática de las implicaciones de esta diversidad de enfoques sobre las oportunidades de incorporación plena a la sociedad española de los colectivos de origen inmigrante está todavía pendiente de ser realizada, por lo que resulta imposible sacar conclusiones a este respecto. Algunas hipótesis en positivo podrían plantearse, sin embargo, como por ejemplo el hecho de que los inmigrantes residentes en España no han debido asumir unos requisitos explícitos, tales como contratos de incorporación o exámenes de conocimiento de la lengua o cultura locales, como ocurre en un número creciente de países (Canadá, Holanda o Francia). Por otra parte, y si bien es cierto que la pluralidad de enfoques de gestión de la diversidad abre espacios para el surgimiento de desigualdades en el trato a las poblaciones de origen inmigrante entre diferentes territorios del Estado (con diferentes derechos y/o accesos a prestaciones sociales), esta situación puede ser conceptualizada también como una suerte de “laboratorio” de políticas de gestión de la diversidad que, a través del aprendizaje y la difusión de buenas prácticas, puede permitir mejoras graduales en los enfoques de las diferentes CCAA ante este fenómeno. Además de un estudio exhaustivo y sistemático de dichos esquemas de gestión de la diversidad, la materialización de estos efectos positivos requeriría posiblemente del desarrollo de espacios institucionalizados para el intercambio de experiencias e información entre los diversos gobiernos regionales, así como de la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre dichos gobiernos, todo lo cual debería ser facilitado a través de la actuación de instituciones ya creadas, como el Observatorio Permanente para la Inmigración, o de otras nuevas, como la prevista Agencia Pública de Inmigración y Emigración.

En un estado fuertemente descentralizado como el español, con un grado de fragmentación considerable en sus modelos de gestión de la diversidad, así como en los catálogos de servicios y prestaciones garantizados por los distintos esquemas regionales

de protección social, el estudio de este ámbito de políticas adquiere una complejidad específica que abordamos en la siguiente sección.

### **4.3. Cohesión, diversidad y protección social en España.**

El discurso sobre la inmigración y el estado del bienestar en las sociedades europeas contemporáneas es objeto de una tensión estructural entre los argumentos que destacan la necesidad de la migración para el desarrollo económico en general, y para el mantenimiento de los sistemas de pensiones en particular, mientras que al mismo tiempo el acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales se convierte en uno de los elementos clave de politización por parte de partidos que promueven la xenofobia y el racismo para obtener apoyo electoral (Geddes, 2003).

Los principales argumentos que se plantean en torno a las potenciales consecuencias negativas derivadas del acceso de poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social se estructuran en torno a cuatro ejes fundamentales:

- (1) Papel de las prestaciones sociales como incentivo para la migración irregular.
- (2) Balance negativo entre el coste de la demanda de servicios por parte de la población inmigrante, y su contribución a las arcas del Estado.
- (3) Potencial pérdida de legitimidad del sistema de protección social por la creciente heterogeneidad de la población, así como estrategias de “huida” de las clases medias de los servicios públicos.
- (4) Posible competencia por recursos escasos (sanidad, educación, servicios sociales) entre autóctonos e inmigrantes, particularmente en determinadas zonas con alta densidad de residentes de origen inmigrante.

Sobre la primera de estas cuestiones, y desde una perspectiva estrictamente teórica basada en un análisis microeconómico de la migración, la expectativa de acceder a las prestaciones de los sistemas de protección social debería ser considerada como un elemento más en la ecuación individual de costes-beneficios de cada potencial migrante. Sin embargo, en la evidencia empírica disponible acerca de las motivaciones que impulsan a los inmigrantes económicos a abandonar su país, este tema aparece raramente mencionado por los inmigrantes al dar cuenta de su proceso de toma de decisión conducente a la migración. Posiblemente el proceso de reagrupación familiar por parte de los primo-migrantes se vea más afectado por consideraciones de esta naturaleza (expectativa de educación y sanidad para los familiares dependientes), pero de nuevo la evidencia empírica a este respecto es escasa y poco concluyente.

Respecto al segundo eje, baste señalar que la evidencia, aún siendo considerablemente mayor, tampoco permite generalizaciones. Es necesario realizar estudios específicos, no ya solo para cada país (en función de su estructura política, social y económica), sino incluso para cada colectivo de inmigrantes que, según sus niveles de formación, inserción en el mercado laboral o composición socio-demográfica, puede presentar un balance netamente diferenciado. En términos esquemáticos podríamos apuntar que el balance fiscal (sin incluir por tanto otros impactos sobre la economía) parece resultar favorable a los países receptores de flujos en las primeras etapas de la migración (contingente compuesto fundamentalmente por personas en edad de trabajar que demandan relativamente pocos servicios y prestaciones de los sistemas de protección social). Tal ‘ventaja’ para los países de acogida se iría gradualmente reduciendo hasta

alcanzar un balance aproximadamente neutro, al converger la estructura socio-demográfica de las poblaciones de origen inmigrante (proporción de menores y ancianos) con las de la sociedad receptora.

Sobre los dos últimos argumentos planteados en dicho esquema de potenciales consecuencias negativas del acceso de los inmigrantes a los esquemas de protección social, conviene en primer lugar alertar sobre el riesgo de politización de este tema. Así, si las autoridades responsables de los sistemas de protección social no actúan de modo flexible para responder a un incremento de la demanda de servicios y prestaciones fuertemente concentrado en determinadas zonas en las que las poblaciones de origen inmigrante se han constituido en comunidades numerosas, esto puede contribuir a un deterioro de la calidad en las prestaciones de los servicios públicos, y con ello producir tanto una creciente desafección del sistema por parte de las clases medias (acelerando el proceso ya existente de opción por el mercado como proveedor principal de servicios), como un incremento del rechazo de los nuevos residentes por aquellos segmentos de la población autóctona que continúan dependiendo de los esquemas públicos de protección social (Arriba, et al., 2006).

Además de la estructura del estado, la redistribución y la solidaridad también puede verse afectada por la composición etnocultural en las sociedades de acogida (Moreno y McEwen, 2005). Se ha argumentado que el grado de redistribución es más limitado en países plurales, étnicamente heterogéneos, o donde existe un gran número de inmigrantes. Se ha sugerido, igualmente, que las políticas públicas diseñadas para reconocer y acomodar la diversidad interna van en detrimento de la solidez del estado de bienestar implicado. Tales políticas pueden tener un efecto de acaparar atención y recursos (*crowding-out effect*), ocupándose más de políticas de reconocimiento intergrupal que de redistribución y erosionando, por tanto, la confianza y la solidaridad entre los ciudadanos en el seno del estado. Podrían provocarse también diagnósticos equivocados con soluciones ‘culturalistas’ que distraerían la atención social de los ‘problemas reales’ que afectan a las desigualdades entre clases y grupos sociales. Como contraposición se ha argüido que la relación causal entre retroceso del bienestar (*welfare retrenchment*) y políticas de acomodo e integración no está demostrada empíricamente. Si acaso, en algunos países con larga tradición multicultural como Australia o Canadá se demuestra que existe una mayor correlación positiva entre gasto social y redistribución (Banting y Kymlicka, 2006).

En el caso español, y dada la propia naturaleza del sistema de protección social, fuertemente condicionado por su origen y evolución como sistema de aseguramiento social, el acceso de los extranjeros a los sistemas de protección social ha estado tradicionalmente vinculado a la participación en el mercado de trabajo (Rodríguez Cabrero, 2006). La tendencia hacia la universalización en la cobertura de alguno de estos sistemas, sin embargo, ha modificado este patrón, definiendo los criterios de accesibilidad de modo creciente en base a la residencia en el territorio, lo cual ha modificado claramente dicha situación. En los siguientes epígrafes desarrollaremos brevemente la evolución de las políticas de igualdad y de equidad en relación a la población de origen inmigrante en un conjunto de áreas centrales en el régimen de bienestar español.

#### 4.3.1. Seguridad Social.

La importancia de la inmigración como factor dinamizador de la economía española ha sido reconocida recientemente por diversos estudios, que han estimado la aportación de este factor a la evolución del PIB per cápita español en un 3,2% anual en la década 1995-2005 (Caixa Catalunya, 2006). Con datos de la Encuesta de Población Activa, el Banco de España estimaba el porcentaje de la población ocupada de nacionalidad extranjera en el segundo semestre de 2006 en el 12,3%, presentando además esta población una tasa de actividad considerablemente superior a la de la población autóctona (77,5%, frente al 58,3% del conjunto de la población española) (BDE, 2006). De acuerdo a este informe, la inmigración habría actuado como elemento moderador de las tendencias inflacionistas en este período de fuerte crecimiento económico y del empleo, al reducir las tensiones salariales.

Pese a lo positivo de estos datos macroeconómicos, se plantean algunos interrogantes en el medio y largo plazo que convendría mencionar. El primero de ellos hace referencia a la importancia del ciclo económico, y a la particular vulnerabilidad de los trabajadores inmigrantes ante fluctuaciones en el mismo (Izquierdo, 2003). En los últimos años, el volumen de trabajadores inmigrantes afiliados a la Seguridad Social ha aumentado de manera muy notable (de menos del 1,7%, a cerca del 10% del total de afiliados actual), sin embargo estos trabajadores se han visto afectados por una elevada precariedad (temporalidad en el empleo, inestabilidad laboral y elevada presencia en la economía informal), lo cual podría tener importantes repercusiones tanto para el sistema de prestaciones por desempleo, como para el volumen total de población en situación de exclusión social en futuros contextos recesivos.

Además, muchos de estos trabajadores inmigrantes reciben retribuciones particularmente bajas (lo cual, por efecto estadístico contribuye al estancamiento, y caída relativa, de los indicadores de productividad de la economía española), a partir de la cual se ha construido un nuevo colectivo laboral dedicado a actividades intensivas en mano de obra. Ello, a su vez, puede suponer un desincentivo para una progresivo reorientación del tejido productivo hacia actividades más intensivas en capital y tecnología, y por tanto con mayor valor añadido. Con vistas a un mercado globalizado parece más que plausible pensar que será muy difícil competir en costes laborales con los países en vías de desarrollo.

La Seguridad Social en general, y en particular la sostenibilidad presente y futura del sistema de pensiones, constituye uno de los ámbitos en los que con más frecuencia 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 trabajando), en buena medida consecuencia del acentuado proceso de envejecimiento de sus poblaciones, la llegada de población joven (y por tanto activa) desde otros países constituye una de las vías más evidentes de, si no revertir, al menos frenar dicho proceso. Así, el gobierno planteó la “normalización” de 2005 como una forma de hacer emerger una parte de la economía sumergida y contribuir así a mejorar las cuentas de la Seguridad Social mediante el ingreso adicional de 750 millones de € en 2005, y de casi 1.500 millones en 2006 (EL País, 7 de junio de 2005).

Convendría señalar que, aunque en los tiempos actuales, la inmigración se haya convertido en un factor equilibrador del presupuesto de la Seguridad Social, al actuar como contribuyentes netos y demandar escasas prestaciones del sistema, esta situación habrá necesariamente de perder nitidez en el futuro, a medida en que las primeras cohortes de trabajadores inmigrantes asentados en España ya a mediados de los 1980s comiencen a jubilarse. Como se ha observado ya en países de mayor tradición migratoria, algunos de estos trabajadores inmigrantes jubilados vuelven a sus países de origen, pero una mayoría permanece en su país de acogida. Ello plantea a su vez un conjunto de retos relativos al cuidado de ancianos procedentes de entornos sociales y culturales diferentes y que, por el mismo proceso migratorio que les trajo hasta España, probablemente carecerán de las redes de solidaridad (familia extensa, por ejemplo) que se hubiesen ocupado de su cuidado en su país de origen.

#### 4.3.2. Vivienda, segregación territorial y estigmatización urbana.

Las poblaciones de origen inmigrante tienden a concentrarse en áreas urbanas (barrios periféricos, zonas de vivienda social y distritos no rehabilitados de centros históricos) previamente degradadas, con escaso atractivo residencial o terciario para la población autóctona, y en las que generalmente con anterioridad a la llegada de estos nuevos pobladores ya se había iniciado un proceso de sustitución de los residentes tradicionales (clase obrera autóctona, y en ocasiones incluso algunos sectores de clases medias) por habitantes con rentas bajas que no podían acometer las inversiones necesarias para el mantenimiento de dichas viviendas (De Esteban y Perelló, 2006). Al desfavorecimiento relativo de estos barrios se ha llegado generalmente a partir de una inadecuada planificación urbana, traducida en un deterioro del parque de viviendas, una escasa inversión en infraestructuras y equipamientos, y una pobre vertebración del tejido urbano. A estas dinámicas urbanísticas se les suman procesos de exclusión social (desempleo, destrucción tejido económico, desaparición comercio proximidad, degradación espacio público) que se ven además reforzados con la llegada de población de origen inmigrante. Estos nuevos habitantes se instalan en estas zonas, tanto por el menor precio relativo de los alquileres, como por la existencia de comunidades de compatriotas que les proporcionan las redes de solidaridad necesarias para la construcción de su nueva vida en la sociedad receptora.

La precaria situación económica de muchos de estos inmigrantes, junto con la discriminación en el mercado de la vivienda, fundamentalmente de alquiler (dificultades para conseguir una vivienda en condiciones de habitabilidad a un precio razonable), lleva al surgimiento de núcleos de infraviviendas, así como a la masificación, la explotación (con frecuencia entre miembros de la misma comunidad), y en general la reutilización de un parque de vivienda que estaba ya muy cercano, o incluso más allá, de su vida útil (permitiendo así a sus propietarios continuar extrayendo 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 como consecuencia de las estrategias de evitación desarrolladas por aquellos grupos de población autóctona que aún residía en estos barrios desfavorecidos y que en la medida

de sus posibilidades trata de abandonar dichas zonas huyendo del “gueto” de inmigrantes. Las dinámicas de retroalimentación que se producen entre exclusión social y segregación territorial (particularmente en un sistema productivo cada vez más basado en la información y el conocimiento) (Subirats, et al., 2004), mediadas por el impacto negativo de la segregación sobre los procesos de formación de diversos tipos de capitales (educativo, social, relacional) (Maurin, 2004), así como los procesos de estigmatización que dificultan la movilidad social de los residentes en zonas desfavorecidas, merecen particular atención y deberían ser objeto de políticas públicas compensatorias que minimizasen sus consecuencias negativas. Así, el desarrollo de políticas de vertebración territorial debería frenar (y en lo posible revertir) las fuertes tendencias existentes hacia una creciente segregación residencial (por clase social u origen étnico), fenómeno de carácter estructurante, con marcadas implicaciones para el conjunto de políticas de protección social (y de hecho para el estado, la sociedad, y su relación entre sí y con el mercado).

En este sentido, los diferentes modelos de gestión de la diversidad presentan interesantes contrastes, tanto de discurso, como de prácticas. Así, el modelo de incorporación multiculturalista aborda el fenómeno de la segregación con una mayor tolerancia hacia la aparición de ‘guetos’ comunitarios, aunque en los últimos años ha comenzado a plantearse las consecuencias de la aparición de mundos comunitarios paralelos que ni tan siquiera comparten espacio público. Por su parte, el modelo asimilador ha negado la existencia de ‘guetos’, pero la realidad se ha mostrado más tenaz y en los últimos años se ha tratado de redefinir las políticas urbanas y de vivienda con objeto de reducir algunas de las implicaciones más negativas de su anterior negativa a reconocer la existencia de fuertes tendencias de segregación.

En el caso español, el tema de la vivienda y el urbanismo han estado prácticamente ausentes de la agenda política (más allá de su dimensión estrictamente económica relativa al sector de la construcción, las calificaciones de suelo y sus complejas ramificaciones). Ello ha sucedido durante las últimas décadas pese a la creciente magnitud del problema de la vivienda, las fuertes tendencias hacia 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 considerable de los residentes. El ‘no-modelo’ de gestión de la diversidad español parece haber dejado esta última cuestión fundamentalmente en manos del mercado, pero posiblemente una mayor implicación de las autoridades públicas en este plano será necesaria en el próximo futuro. De esa se manera podrían evitarse los problemas de anomia entre las “segundas generaciones” de jóvenes de origen inmigrante experimentados por otros países europeos en los últimos años.

#### 4.3.3. Educación.

El asentamiento de importantes colectivos de origen inmigrante plantea retos específicos al sistema educativo español. La política educativa, que arrastra una serie de problemas específicos propios (altas tasas de fracaso escolar, desigualdades o bajos niveles de instrucción), recibe ahora una parte importante de la responsabilidad en el proceso de inclusión de los nuevos ciudadanos, por lo que las políticas de gestión de la diversidad en este ámbito resultarán particularmente importantes.

En sociedades que se pretenden meritocráticas, como la española, los sistemas educativos son percibidos como los mecanismos mejor adaptados para intervenir en el proceso de igualación de oportunidades, y a los juicios emitidos por dicho sistema (titulaciones) se les confiere la legitimidad sobre la que basar las desigualdades sociales finalmente observadas. Asimismo, en economías post-industriales, caracterizadas por el peso central del sector terciario, las cualificaciones y titulaciones educativas formales son también consideradas como el pasaporte para una adecuada inserción social y laboral. Durante las últimas décadas, y comparado con el resto de países de su entorno, el sistema educativo español ha mostrado escasa capacidad para retener a los estudiantes más allá de la enseñanza secundaria obligatoria (OCDE, 2006). Esto resulta particularmente evidente en los varones de origen más humilde, desproporcionadamente abocados a una salida temprana del sistema educativo, o a lo sumo a continuar estudios de carácter profesional. Así, mientras que la tasa de acceso a la educación post-obligatoria 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 el caso de los hijos de trabajadores no cualificados (Calero, 2006). Para Calero, la raíz de este problema reside fundamentalmente en la falta de equidad en la provisión de servicios educativos en España: bajo rendimiento académico de determinados grupos sociales en la escolaridad obligatoria (ESO) y una aversión a la formación adicional por parte de los jóvenes. Ambos factores estarían, según este autor, vinculados a las dificultades de dicho sistema para encajar de manera adecuada en su seno a todos los jóvenes (especialmente los varones), independientemente de su origen social, cultural o geográfico. Esta tendencia, existente con anterioridad, parece reforzarse con la llegada de alumnos de origen inmigrante, colectivo en el que tan solo el 10% continúa sus estudios más allá de la edad obligatoria (López Peláez, 2006). Esto resulta particularmente inquietante, en la medida en que el bajo nivel formativo ha sido identificado como uno de los factores clave en el proceso de transición de la vulnerabilidad a la exclusión social, al reducirse las oportunidades de inserción efectiva y estable en el mercado de trabajo (Subirats et al., 2004).

Otro aspecto particularmente problemático en relación al impacto de la inmigración sobre el sistema educativo es la marcada tendencia hacia la concentración de este tipo de alumnos en determinados centros educativos. De nuevo, este proceso de cambio social vendría a destacar un fenómeno previamente existente en el sistema educativo español (importante segmentación del alumnado en función de la renta y origen social de los padres), que ahora se hace más visible por la llegada de los nuevos alumnos. La existencia de una doble red educativa con resultados diferenciados (siempre favorables a los centros privados atribuible, no tanto a una mejor calidad educativa de los centros privados, como a la distinta extracción sociocultural de los alumnos, así como al efecto agregado de la composición social de los centros educativos<sup>15</sup>), ha constituido tradicionalmente una fuente evidente de desigualdades educativas en España. En los últimos años los incrementos superiores al 30% anual en las matriculaciones de alumnado

---

<sup>15</sup> Así, al descontar estos efectos, las diferencias de calidad educativa entre centros públicos y privados se reducen hasta prácticamente desaparecer (Pedró, 2005). Pese a estar financiados con fondos públicos, los centros privados concertados tan solo escolarizan a un 13% de los alumnos de las clases bajas, procediendo el alumnado de estos centros fundamentalmente de las clases medias, medias altas y altas (Prats, en Prats y Raventós, 2005).

extranjero en centros de enseñanza primaria y secundaria se han distribuido de forma claramente desigual entre centros educativos públicos y privados concertados. Así, aproximadamente el 80% de los alumnos de origen inmigrante cursa sus estudios en centros públicos, y tan solo el 17% lo hace en centros concertados (Izquierdo, 2004), llegando estos alumnos a representar el 7,8% del alumnado de centros educativos públicos, y tan solo el 3,7% de los alumnos de colegios privados en el curso académico 2004-05 (López Peláez, 2006). Este proceso se produciría por una concatenación de factores que iría desde la creciente segregación territorial de los colectivos de origen inmigrante en determinadas CCAA (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias) y barrios<sup>16</sup>, hasta por la tolerada inhibición de la escuela privada y de la concertada en el reparto de los estudiantes de origen inmigrante, pasando por un proceso de “huida” de las clases medias de determinados centros educativos públicos ante la concentración de alumnos de origen inmigrante.

La hipótesis (comúnmente aceptada) de que una mayor proporción de estudiantes de origen inmigrante en un determinado centro repercute negativamente en los resultados académicos de los alumnos matriculados en el mismo es cuestionada por Carabaña (2004), que tras un repaso de la evidencia empírica reciente disponible a nivel internacional sobre esta cuestión, concluye la enorme diversidad de los inmigrantes conduce al error cualquier intento de atribución de resultados escolares comunes (lo he quitado porque era la única cita del texto y me parecía excesiva...). Para este autor, las dificultades puntuales que plantea la concentración de niños de origen inmigrante en determinadas escuelas serían de hecho resultado de la falta de planificación por parte de las autoridades educativas, y los problemas de integración escolar de estos menores tendrían una solución relativamente simple. A similares conclusiones llevarían los resultados de la prueba de nivel realizada por las autoridades educativas de la Comunidad de Madrid en el curso académico 2004-05, y en los que centros con porcentajes significativos de alumnos de origen inmigrante consiguieron las puntuaciones más altas (López Peláez, 2006).

Reconociendo el interés de los argumentos planteado por estos autores, conviene destacar que las tensiones experimentadas en aquellos centros en los que el porcentaje de alumnos con dificultades de aprendizaje y necesitados de atención especializada son reales y varían efectivamente en función de los países de origen de los alumnos, el nivel socioeconómico de los padres o el ratio de escolares de este tipo en cada centro (Prats, 2005). De igual modo, y en la medida en que lo importante no es cual sea la ‘realidad’, sino como adaptan los individuos sus estrategias en función de lo que creen cierto, las estrategias de evitación del sistema educativo público por crecientes sectores de las clases medias podría reforzar aún más las tendencias de segmentación tradicionalmente existentes en el sistema educativo español, provocando de esta forma una suerte de profecía auto-cumplida de muy difícil reversión una vez consolidada.

La búsqueda de un mayor grado de equidad en el plano educativo implicaría dedicar más recursos a las escuelas de barrios más desfavorecidos con mayor proporción de alumnos de origen inmigrante (reduciendo en ellas el número de alumnos por aula, incrementando la presencia de profesores de refuerzo escolar y lingüístico, ampliando los horarios de apertura, mejorando los recursos informáticos y las bibliotecas o

---

<sup>16</sup> En 2005, ya existían más de 50 centros de educación primaria de Madrid, Valencia y Cataluña en los que más de dos terceras partes de los alumnos son de origen extranjero (Prats, 2005: 210; *El País*, 14-9-2006).

promoviendo la creación de programas bilingües –castellano/inglés- en estos centros) con objeto de retener (e incluso atraer) a estudiantes de las clases medias. De igual modo, reducir las desigualdades derivadas del origen social y familiar y revertir así las tendencias hacia una creciente polarización social, pasaría por volcar la atención del sistema educativo en la atención primaria (así como en la preescolar como necesidad de las familias trabajadoras), dado el carácter extremadamente coste-efectivo de la intervención en edades muy tempranas (Esping-Andersen, 2002; Calero, 2006). La concentración de la mitad de los recursos del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (91 millones de € en 2006) al refuerzo educativo para atender a los alumnos de origen inmigrante apunta en la buena dirección, aunque la escasa cuantía de los fondos hará muy improbable una marcada tendencia hacia una creciente segmentación social.

El modelo de gestión de la diversidad aplicado por las autoridades educativas en relación a las culturas de origen de los colectivos de origen inmigrante, así como respecto a la relación de los jóvenes de origen inmigrante con la cultura de la sociedad de acogida, resultará clave a la articulación y desarrollo de una sociedad que se enfrenta *de facto* con una creciente diversidad cultural en sus calles (y por tanto en sus aulas). Cabe esperar del “no modelo” descentralizado español una pluralidad de respuestas (desde enfoques intermedios en la línea del interculturalismo, hasta aproximaciones multiculturalistas, pasando por decididas apuestas por la asimilación cultural y lingüística) que deberían ser sistemáticamente evaluadas con objeto de extraer conclusiones de utilidad para el conjunto de los sistemas educativos del Estado.

#### 4.3.4. Sanidad.

El proceso de extensión de la cobertura sanitaria para las poblaciones de origen inmigrante en España ha sido gradual, reproduciendo en buena medida las pautas marcadas por la expansión de la cobertura sanitaria al conjunto de la población española tras la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986. Mientras que los inmigrantes regularizados podían acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud (SNS) en igualdad de condiciones como los ciudadanos españoles, los inmigrantes indocumentados disponían de un acceso limitado a los servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infecto-contagiosas, y debían dirigirse a circuitos paralelos integrados por ONGs, servicios sanitarios de la beneficencia (dependientes de CCAA y ayuntamientos), y a profesionales de los distintos niveles de atención del SNS (a título individual y voluntario) para la atención primaria, especialistas, o el tratamiento de enfermedades crónicas (Moreno Fuentes, 2004). Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios, y dejaba huecos importantes en la atención a estos colectivos, haciendo depender en última instancia el acceso de los inmigrantes indocumentados a la atención sanitaria de la buena voluntad de los profesionales sanitarios. Las organizaciones del tercer sector socio-sanitario, así como aquellas que trabajan en defensa de los intereses de los inmigrantes, consiguieron introducir la cuestión de la igualdad de acceso de estos colectivos al SNS en la agenda política sanitaria a principios

de 2000, y pese a las tensiones en el seno del gobierno del PP a este respecto<sup>17</sup>, la extensión de la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados fue recogida en la Ley 4/2000. Permanecen algunos problemas operativos a la hora de hacer efectivo dicho derecho para algunos colectivo de inmigrantes en situación administrativa precaria (obtención de tarjeta sanitaria o co-pago de medicamentos, por ejemplo).

Las consideraciones acerca del tema de la equidad sanitaria en relación a las poblaciones de origen inmigrante, ámbito en el que los modelos de gestión de la diversidad pueden resultar clave, también han estado supeditadas a la evolución del escasamente desarrollado debate sobre la equidad en el ámbito sanitario en España. La ausencia de reflexión al respecto se explicaría en buena medida por lo reciente de la universalización del acceso al sistema sanitario público. La mayor parte de los estudios sobre este tema se ha centrado en aspectos relacionados con desigualdades financieras y en salud entre CCAA<sup>18</sup>, o en determinados barrios<sup>19</sup>, por lo que escasa atención ha sido prestada a la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales<sup>20</sup>. Pese a la publicación de estos estudios, resultado del trabajo de un pequeño número de investigadores interesados en el tema, hoy en día continúan sin existir programas de investigación a nivel estatal que documenten de forma sistemática la evolución de las desigualdades en salud en el estado español.

Más allá de la inexistencia de voluntad política para desarrollar dichas líneas de investigación, el propio equilibrio institucional sobre el que se apoya el sistema sanitario público en España dificulta la creación de un sistema homogéneo de generación de información sanitaria. Es éste un aspecto básico y esencial para evaluar las políticas sanitarias públicas en general, y su dimensión equitativa en particular. Así, el carácter fuertemente descentralizado del SNS ha determinado claramente el rango del debate en torno a la equidad de las políticas sanitarias en el estado español durante las últimas

---

<sup>17</sup> Para los responsables del Ministerio del Interior dicha Ley resultaba generosa en la extensión de derechos civiles y sociales a los inmigrantes en general, y muy en particular a aquellos en situación administrativa precaria. Para el Ministro de Economía, el coste de garantizar el acceso al sistema sanitario público a los inmigrantes indocumentados hacia dicha medida desaconsejable.

<sup>18</sup> Así, el informe de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS) del año 1998 publicaba un estudio relativo a las desigualdades de mortalidad en áreas pequeñas en el cual se demostraba la existencia de un marcado gradiente geográfico nordeste-sudoeste relacionando indicadores de privación material relativa con desigualdades en mortalidad y esperanza de vida al nacer (Benach, Borrell, y Chamizo, 1998). Dichas diferencias podían llegar a ser de hasta 6 años en el caso de los varones, lo cual implicaría la muerte de hasta 35.000 personas ‘de más cada año (Benach, 2002).

<sup>19</sup> Por ejemplo, los estudios de Borrell y Benach (2005) que señalan como a principios de la década de los 1990s la esperanza de vida en distintos barrios de Barcelona presentaba un rango de variación de 13,7 años para los varones y de 7,2 años para las mujeres, con un claro gradiente directamente relacionado con la privación material.

<sup>20</sup> En 1993 el Ministerio de Sanidad encomendó a una Comisión Científica el estudio de las encuestas nacionales de salud de los años 1987-93, con objeto de identificar posibles desigualdades sociales en salud. Los resultados mostraron que los grupos más desfavorecidos sufrían mayor diversidad de enfermedades de mayor gravedad que conducían más frecuentemente a situaciones de cronicidad y/o incapacidad que los más acomodados (Navarro y Benach, 1996). Estudios posteriores señalaron que dichas desigualdades tienden a incrementarse, aunque la salud del conjunto de la población mejore (Borrell y Benach, 2005). Las diferencias en salud entre clases se estructurarían en forma de gradiente (Urbanos, 1999), existiendo una significativa correlación bilateral entre la esperanza de vida y una serie de variables como la distribución de la renta, el capital social, o el desarrollo del estado del bienestar; siendo esta correlación particularmente alta entre el desempleo y la mayoría de los indicadores de salud (Díaz Martínez, 2002).

décadas. El nuevo marco regulador del SNS, bajo el título de “Ley de Cohesión y Calidad del SNS”, propone la creación de una serie de agencias estatales de nuevo cuño (Agencia de Calidad, Observatorio del SNS, Instituto de Información Sanitaria), así como la dinamización de otras previamente existentes (Alta Inspección, Consejo Interterritorial), con objeto de introducir cierta coordinación en la gestión de la información en el SNS.

Las herencias del origen del SNS como parte integrante del sistema de Seguridad Social, y la constante redefinición del equilibrio de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de la administración del estado en el ámbito sanitario, apenas han dejado margen para la introducción del tema de las desigualdades en salud en la agenda política sanitaria<sup>21</sup>. Tan solo recientemente ha comenzado a plantearse que la universalización de la atención sanitaria no garantiza la equidad en la accesibilidad a los servicios sanitarios, ya que la mera elegibilidad no significa que exista un nivel común en cuanto a las prestaciones y calidad del sistema sanitario público, ni una utilización estandarizada de dichos servicios por parte de los distintos grupos de la población (Benach y Urbanos, 2000). La intervención del SNS en relación a sectores de la población en situación de precariedad económica y social debería llevar a este sistema a adaptar sus servicios a colectivos que no responden a los patrones estándar para los cuales fue diseñada la organización sanitaria de la Seguridad Social, y que plantean demandas y necesidades específicas (Freire, 1993).

Algunas autoridades sanitarias han desarrollado estudios e iniciativas concretos en torno al impacto del sistema sanitario público español sobre la salud de los colectivos de origen inmigrante. No obstante, la relativa ausencia de la iniciativa pública en la resolución de los problemas más evidentes que se derivan de la inadaptación de los esquemas sanitarios públicos a las demandas y necesidades sanitarias diferenciadas de las poblaciones de origen inmigrante, ha facilitado el desarrollo de una red (más o menos tupida dependiendo de los ámbitos territoriales) de organizaciones del tercer sector socio-sanitario que tiende a ocupar dicho espacio a través de la realización de labores de acompañamiento socio-sanitario, desarrollo de campañas de prevención, establecimiento de esquemas de mediación intercultural o servicios de traducción e interpretación. El modelo de gestión de la diversidad promovido por las autoridades determinará el margen de crecimiento de dichos esquemas de atención diferenciada, en la medida en que muestren una mayor o menor ‘sensibilidad cultural’ ante las demandas específicas de los diferentes colectivos de origen inmigrante.

Otra cuestión que requerirá la intervención de las autoridades sanitarias es la sobrecarga de la demanda, particularmente en los Centros de Atención Primaria y ambulatorios, en aquellos barrios en los que, por los procesos de segregación residencial a los que hacíamos referencia anteriormente, se produce una fuerte concentración de población de origen inmigrante. Esta concentración repercute en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos, todo lo cual constituye el caldo de cultivo ideal para el surgimiento y

---

<sup>21</sup> Según Borrell et al., el estado español se encontraría en una fase muy inicial del proceso de establecimiento de políticas apropiadas para reducir las desigualdades en salud, previa a la del reconocimiento de esta situación como injusta y necesaria de abordar. Por ello no es extraño que la mayoría de los planes de salud de las CCAA no tengan en cuenta las desigualdades relacionadas con los diferenciales socioeconómicos (Borrell, et al., 2005).

desarrollo de actitudes de rechazo entre la población autóctona. Afrontar este reto requeriría reajustar los recursos humanos y financieros del sector sanitario, particularmente en el ámbito de la atención primaria, para compensar a aquellas zonas que han visto incrementada de modo considerable su población en un corto período de tiempo.

#### 4.3.5. Servicios sociales personales y atención a la dependencia.

En el área de servicios sociales personales, los argumentos de huida de las clases medias, y de desplazamiento de la población por el acceso masivo de población inmigrante se hace más patente. Esta visión está alimentada en buena medida por la falta de definición del propio sector, por su tradicional escasez de recursos y por su falta de visibilidad ante la población española. A ello hay que añadir la práctica ausencia de datos relativos al acceso y uso de los servicios sociales, lo que dificulta la comprobación de este tipo de afirmaciones.

Según el art. 14 de la ley 4/2000, los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y prestaciones tanto básicas como específicas en las mismas condiciones que los españoles, mientras que los extranjeros que carecen de permiso de residencia tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. Esta distinción no se encuentra apoyada en una legislación común sobre el contenido de los servicios básicos y específicos. A ello se añade los problemas propios de un sistema configurado como un mecanismo de protección generalista en que se enclavan los principales mecanismos de protección asistencial (demostración de necesidad) de quienes no acceden a otro tipo de protección. De manera que las poblaciones extranjera y autóctona se enfrentan a la misma indefinición organizativa de este sector de las políticas sociales (Guillén et al, 2002). En el caso de la población inmigrante, las CCAA han resuelto de formas diversas el acceso y el uso que hacen los inmigrantes sin permiso de residencia de los servicios y prestaciones específicos de servicios sociales (a veces, denominada ‘red secundaria’). Así mientras en algunas se traduce en un acceso a recursos específicos para su situación, en otras se flexibilizan los requisitos.

A pesar de esta indefinición, las áreas de servicios sociales en los distintos niveles de la administración han liderado el diseño, la elaboración y la gestión de Planes y Programas transversales para la integración de la población inmigrante. Esto enlaza con su papel de mediador en el acceso y uso de otros sistemas y servicios (educación, sanidad o vivienda). Este empuje por parte de los servicios sociales puede tener un claro efecto perverso, al identificar a la población inmigrante con la atención social de necesidades o problemas específicos o de carácter residual. En última instancia se identificaría a la población extranjera o inmigrante con problemas sociales, con exclusión o marginalidad.

Entre las prestaciones gestionadas por los servicios sociales se encuentran aquellas que forman la última red de carácter público (pensiones no contributivas – PNC-, y rentas mínimas de inserción –RMI--) a las que se accede mediante mecanismos exclusivamente asistenciales. El acceso a las prestaciones asistenciales por parte de la población extranjera siempre ha estado acompañado por temores de acceso masivo (debido a su vulnerabilidad vinculada a la participación laboral inestable y sumergida, la falta de cobertura de otros sistemas, los bajos salarios, las situaciones de emergencia en los momentos de llegada a nuestro país, la escasez de redes familiares y sociales, etc.), de

generación de ‘turismos’ asistenciales, o de desincentivación de la participación laboral. A pesar de la escasez de datos, se puede rechazar estos temores. Así, las estrictas condiciones de acceso a las pensiones no contributivas hacen que su acceso sea muy restringido. Sin embargo, es muy posible que su presencia sea mayor en el futuro, debido a procesos de reagrupamiento familiar, o por la llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo y no han podido asegurarse una protección de carácter contributivo. En cuanto a las escasas referencias a las RMI, principal mecanismo asistencial para población potencialmente activa, tampoco parecen confirmar estos temores: su presencia nunca ha sido excesiva, ni desbordante, ni masiva, ni parece tener efectos desincentivadores en el acceso al empleo (Vegas, 2000; Arriba, 2005). Para explicarlo, habría que recurrir a los requisitos de acceso (en la mayoría se exige residencia legal), así como a las características de estas prestaciones (insuficiencia, exigencia de un tipo de actividad) y las de los propios proyectos migratorios (integración en el mercado de trabajo, acumulación de ahorros), por lo que estas prestaciones sólo proporcionan una ayuda puntual. Los pocos datos disponibles muestran que, al contrario, el itinerario de la población extranjera en estos programas puede calificarse de ‘exitoso’: estancia breve y salida por acceso al mercado laboral. La prestación ‘supone’ una ayuda en un momento dado, que evita el deterioro de las situaciones y en algunos casos permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales (Serrano y Arriba, 2002). Por último, cabe destacar la paradoja de que estas prestaciones destinadas a cubrir las necesidades de la población más vulnerable y excluida dejan fuera al sector más vulnerable, como es el de los extranjeros en situación administrativa más precaria al carecer de permisos de residencia y/o de trabajo.

Frente a los distintos problemas de acceso a los servicios sociales (desconocimiento, lejanía y desconfianza de lo público, condiciones de acceso, limitados recursos), las entidades del tercer sector social (tanto asociaciones de inmigrantes, como entidades sin ánimo de lucro) han actuado como las principales receptoras de las demandas de los inmigrantes. Así, las ONGs han prestado distintos servicios ante la ausencia de la iniciativa pública: supervivencia (comida o ropa), apoyo al empleo (información, formación, bolsa de empleo, asesoramiento jurídico), o vivienda (residencias, pisos de acogida para inmigrantes sin recursos o con problemas específicos) Al mismo tiempo han sido agentes de sensibilización y reivindicación (Guillén et al, 2002; IOE, 2004; Laparra, 2003). A comienzos de los noventa las administraciones públicas comenzaron a desarrollar servicios y sistemas de atención social especializada a inmigrantes que se han basado en la creación y mantenimiento de una red reducida cuya de gestión suele ser privada (gestionada por organizaciones del tercer sector), y financiada con fondos públicos. A pesar del esfuerzo de sus responsables por mantener la normalización como el principal criterio de funcionamiento de estos servicios, no resulta muy difícil ver el peligro de crear una red especializada en la atención a la población inmigrante, máxime cuando muchos de los servicios y prestaciones que se ofrecen son proporcionados también a través de la red pública de servicios sociales y las necesidades a las que responden son sustancialmente las mismas que las del resto de ciudadanos. Estos dispositivos, dada la especificidad de la población a la que van dirigidos, corren además el peligro bien conocido de estigmatización y de segregación de sus destinatarios (Guillén et al., 2002).

En este proceso, la iniciativa privada y social aporta ventajas evidentes en cuanto al conocimiento, flexibilidad y capacidad de adaptación. Asimismo, el trabajo con entidades facilita la intervención rápida y la aplicación de soluciones *ad-hoc*. De hecho, las entidades están dando coherencia a intervenciones que parten desde diversos sectores de la administración, al fundirlas en su actividad cotidiana: combinando fuentes de financiación, interviniendo a través de distintos proyectos sobre el mismo colectivo, coordinando con otras entidades, etc. El peligro es que la coordinación de estos servicios queda fuera del sector público, lo que para muchos constituye una dejación de responsabilidades por parte de las administraciones públicas. No se trata 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.

Por último, esta forma de actuación tiene consecuencias para el tercer sector, al dar lugar a fuerte segmentación entre grandes entidades, con capacidad para responder a estrictos requisitos para el acceso a la gestión de servicios de titularidad pública (a través de contratos o convenios), y las pequeñas o medianas entidades, de implantación local, y que se ven abocadas a financiar su actividad a través de subvenciones para proyectos. Las pequeñas entidades, con frecuencia basadas en el trabajo voluntario, caracterizadas por una orientación hacia un pequeño territorio (barrio o municipio), o un colectivo determinado, y cuya ventaja estriba en el conocimiento y cercanía de los problemas, corren el peligro de desaparecer debido a sus dificultades para entrar en los difíciles procesos administrativos que implica la renovación de las subvenciones anuales. Asumir estas dinámicas puede llevarla a que sus proyectos pierdan eficacia, o a que les resulte difícil planificar debidamente sus actuaciones. En cualquier caso, tanto para las entidades más grandes, como para las de menor tamaño, el sistema de gestión basado en la contratación de servicios y prestaciones con administraciones públicas supone una mayor dependencia de las subvenciones, y por tanto una mayor exposición a posibles cambios en las orientaciones políticas (Guillén et al. 2002).

Mención aparte merecen los servicios sociales de atención a la dependencia. El ámbito de los servicios personales (servicio doméstico, cuidado de personas dependientes, etc.) ha crecido en España de forma considerable durante los últimos años, fundamentalmente a través de la economía informal. Aquí no solamente las empresas, sino particularmente las familias (en distinto grado en función por supuesto de su nivel de renta) han externalizado parte de las tareas y responsabilidades del ámbito de la reproducción a inmigrantes empleados de forma irregular (fundamentalmente mujeres). El escaso grado de desarrollo de los servicios sociales personales en España (en el conjunto de un régimen de bienestar estructurado fundamentalmente entorno al sistema sanitario público, el sistema educativo y el sistema de pensiones) juega un papel fundamental en este proceso. Ante las transformaciones sociales que convierten en difícilmente sostenible el mantenimiento del régimen de bienestar familiarista, la debilidad de la intervención pública y la imposibilidad de asumir el coste de la compra de dichos cuidados y servicios en el mercado, la alternativa está siendo el recurso al mercado desregulado (y por tanto más barato) para el cuidado de niños, ancianos y personas dependientes, así como para las tareas del hogar. La aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Protección de las Personas en Situación de Dependencia (de Lorenzo y Martínez, 2006), en este momento en su fase final de aprobación parlamentaria, debería contribuir a paliar algunos de estos problemas,

mejorando de paso la situación de buen número de trabajadores (generalmente mujeres) empleado de forma informal en este sector.

## 5. Retos de futuro derivados de la inmigración.

Más allá de las lógicas fluctuaciones en los ciclos económicos, no resulta previsible que el complejo conjunto de factores que contribuyeron a modificar el papel desempeñado por España en el sistema internacional de migraciones hasta convertir a nuestro país en receptor neto de flujos migratorios cambie radicalmente en el futuro próximo. De hecho, y dentro de un rango determinado por posibles escenarios de evolución de la economía española, la demanda de mano de obra poco cualificada por parte de ciertos sectores de actividad de la economía española, continuará actuando como factor de atracción en los próximos años (Oliver Alonso, 2006). Así las cosas, los retos derivados de la inmigración a los que deberá hacer frente la sociedad española tendrán una doble naturaleza: controlar y canalizar los nuevos flujos, y gestionar la diversidad etnocultural derivada del asentamiento de importantes colectivos de origen inmigrante en su seno. A continuación haremos una breve mención a algunos de los aspectos más importantes derivados de este doble reto, así como al papel que las organizaciones del tercer sector social deberán jugar en el mismo.

### **5.1. No discriminación e igualdad de oportunidades en una sociedad étnicamente diversa.**

Un aspecto esencial para la convivencia en democracias liberales plurales y étnicamente diversas es la existencia de mecanismos de movilidad social no discriminatorios que garanticen una igualdad de oportunidades real para cualquier persona, independientemente de su origen social, cultural, étnico o religioso. Ante la existencia de prejuicios y comportamientos racistas y xenófobos, la legitimidad de cualquier modelo de gestión de la diversidad se ve profundamente cuestionada. Así, si la sociedad receptora no honra las condiciones del contrato que ofrece a las poblaciones de origen inmigrante, difícilmente conseguirá convencer a estos grupos de la necesidad de cumplir con su parte del contrato. A este respecto, las sociedades europeas tienen ante sí un reto de futuro extremadamente complejo, y la sociedad española no es un caso aparte.

Como muestra la Tabla 4, la actitud de la población española hacia la presencia de comunidades origen inmigrante<sup>22</sup> en su seno se fue deteriorando en el período 2000-04.

Tabla 4. Evolución de las actitudes hacia la presencia de inmigrantes en España.

	<b>Feb. 2000</b>	<b>Feb. 2001</b>	<b>Jun. 2002</b>	<b>Mayo 2003</b>	<b>Mayo 2004</b>
<b>Reticente</b>	10	19	20	30	32
<b>Ambivalente</b>	49	36	28	32	29
<b>Tolerante</b>	41	45	44	38	39

<sup>22</sup> Las actitudes negativas hacia los inmigrantes económicos se estructuran en un gradiente muy claro, en el que los magrebíes reciben la peor puntuación, seguidos de los sub-saharianos, y los latinoamericanos (Campo Ladero, 2004; CIS, 2003; Díez Nicolás, 1998).

Fuente: Cea D'Ancona, 2004.

La investigación cualitativa basada en grupos de discusión con habitantes de barrios con alta presencia de inmigrantes muestra una marcada preocupación entre los autóctonos por las diferencias culturales que representa la convivencia con colectivos de origen foráneo (Pérez Díaz, et al., 2004). Existe también evidencia empírica sobre la existencia de prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo, que más allá de la segmentación a la que hacemos referencia líneas arriba, afecta a las promociones, el sueldo, y el reparto de tareas, y se ceba fundamentalmente en los inmigrantes magrebíes (Cachón, 1999; Colectivo IOÉ, 1998).

Las actitudes negativas hacia las poblaciones de origen inmigrante en su forma más extrema se han manifestado en incidentes racistas en diversas localidades españolas, y diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos (como Amnistía Internacional, SOS Racismo, o la red europea contra el racismo –ENAR--), han denunciado regularmente en sus informes las actitudes negativas extendidas entre amplios sectores de la población española, así como los comportamientos discriminatorios por parte de funcionarios de diferentes administraciones (en particular de las fuerzas de la seguridad del Estado). A pesar de esto, las autoridades españolas no parecen particularmente preocupadas con estos fenómenos hasta la fecha, tranquilizadas por el escaso eco electoral de los partidos de extrema derecha, y por la imagen relativamente benévola que las encuestas comparativas con diferentes países europeos presentan de la sociedad española. Probablemente por ello el tema del “racismo institucional” no ha aparecido aún en la agenda política española, y la aplicación de las Directivas europeas sobre monitorización y lucha contra la discriminación<sup>23</sup> ha acumulado un relativo retraso. La creación de una agencia nacional de monitorización y lucha contra la discriminación, en espera de ser finalmente constituida tras el trámite parlamentario, constituye una experiencia particularmente novedosa en un país como España que carece de experiencias previas en el establecimiento de este tipo de agencias.

La consecución de los objetivos asignados a dicha agencia resultará clave para la incorporación real y efectiva de los primo-migrantes, pero lo será particularmente para la de sus hijos que, educados en un contexto bicultural y habiendo crecido y estudiado en la sociedad española, compartirán expectativas de vida personal y laboral con sus compañeros de cohorte de origen español y no estarán por tanto dispuestos a aceptar de modo acrítico los empleos (y las condiciones laborales) que para sus padres representaban un salto cualitativo importante respecto a su vida en sus países de origen.

## **5.2. Consideraciones finales.**

Las sociedades post-industriales contemporáneas, y en concreto las europeas, confrontan dilemas importantes relativos a la libertad de circulación de las personas, reconocida como un derecho universal básico, así como a la voluntad de ejercer un control efectivo sobre las fronteras de su territorio y de garantizar su propia seguridad.

---

<sup>23</sup> El artículo 13 del Tratado de Ámsterdam atribuyó a la Comisión Europea la potestad para desarrollar una línea de actuación contra toda forma de discriminación por motivos de género, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad u orientación sexual. Siguiendo ese mandato, la Comisión aprobó Directivas (2000/43-EC y 2000/78-EC) que obligan a los Estados miembros a desarrollar una política integral de lucha contra la discriminación.

El reconocimiento del papel de los inmigrantes como miembros activos de sus sociedades de acogida aparece como un paso previo para evitar la aparición de una nueva categoría de ‘metecos’, condenados a atender las necesidades de los autóctonos desde los intersticios de la legislación y los márgenes de la sociedad. El planteamiento de un concepto de ciudadanía inclusivo que extienda el “*droit de cité*” más allá de los límites establecidos por las legislaciones sobre nacionalidad podría constituir una vía para abordar dicho conflicto (Balibar et al., 1999). Así, en este momento el ámbito en el que los inmigrantes extracomunitarios tienen un menor acceso a los derechos intrínsecos a la condición de ciudadano en Europa es el de los derechos políticos, por lo que la adopción de las reformas y acuerdos necesarios para la extensión del derecho de voto en las elecciones locales para estos colectivos constituiría un avance sustancial en su integración político-institucional efectiva.

El fenómeno del transnacionalismo debe también ser tomado en consideración desde cualquier análisis de las perspectivas de futuro de la migración. El mantenimiento de contactos fluidos con otras comunidades de su mismo origen en otros países, o con las de su propio país de origen, a través del establecimiento de redes relacionales transnacionales (familia, comercio, cultura, etc.) por parte de los colectivos inmigrantes tiene importantes implicaciones tanto en el plano político (al afectar a la eficacia de las políticas de control de frontera que los estados tratan de aplicar), como en el económico (ya que a través de las remesas que envían a sus países de origen, convenientemente canalizadas y utilizadas, podrían convertirse en agentes de desarrollo en dichas zonas). En este sentido, transnacionalismo y co-desarrollo pueden evolucionar de forma paralela.

En el plano de la economía de los países receptores de flujos migratorios, la lucha contra la exclusión de las poblaciones de origen inmigrante pasa sin duda por la reducción, y la eventual emersión --aún parcial-- de la economía sumergida. Al mismo tiempo, si las eventuales regularizaciones no vienen acompañadas de una presión sostenida sobre la demanda de trabajo irregular (con una combinación de incentivos y penalizaciones), dicha políticas se traducirán probablemente en la sustitución de trabajadores inmigrantes recientemente regularizados, por otros indocumentados. Por tanto, el desafío para las administraciones públicas está, por una parte, en aumentar las inspecciones en los lugares de trabajo (así como las sanciones a los empleadores en condiciones de irregularidad, algo difícil de conseguir con los recursos materiales y humanos generalmente disponibles a este efecto), al tiempo que se procede a una mejora de los mecanismos de control de las fronteras exteriores.

Las organizaciones del tercer sector social desempeñan un papel clave en la articulación de cualquier política de gestión de la diversidad. Por una parte, estas organizaciones amortiguan las consecuencias más graves de las deficiencias en la intervención pública, al tiempo que, en la medida de sus posibilidades y capacidades de movilización tratan de introducir el tema de la equidad en la agenda política (como, al menos en el caso español, contribuyeron a hacer en el plano de la igualdad). En este sentido, estas organizaciones han de alcanzar un delicado equilibrio (no siempre factible) entre una diversidad de funciones (provisión de servicios, facilitar acceso, mediar, defender derechos, dar voz, crear agenda pública y política, etc.), lo cual genera sin duda importantes tensiones, y que con frecuencia se salda con una relativa especialización. Además de esto, estas organizaciones (en respuesta, pero también en próxima interacción, con las actuaciones de las administraciones públicas) han de reflexionar también acerca

de las ventajas y de los riesgos derivados tanto de la canalización de las demandas específicas derivadas de la diversidad étnica a través de servicios de carácter generalista (“*mainstreaming*”), como del establecimiento de sistemas paralelos especializados (“*targeting*”).

La llegada de las poblaciones de origen inmigrante, además de un reto, constituye sin duda una oportunidad de identificar los puntos débiles de nuestro estado de bienestar, de modo que puedan articularse políticas que resuelvan dichas debilidades al tiempo que respondan a los nuevos retos. La investigación social puede aportar la información y el conocimiento necesario para que dicho proceso pueda desarrollarse. Un análisis riguroso y completo, en el que se planteen las especificidades de cada ámbito específico de políticas de protección social en relación a la gestión de la diversidad derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante continúa siendo una tarea en buena medida pendiente.\*

---

\* Este artículo se ha redactado durante el desarrollo del proyecto de investigación NURSOPOB (‘Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas del Bienestar’, Plan Nacional de I+D+I, Ministerio español de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599).

## **Referencias bibliográficas**

- ADELANTADO, J. (Coord.) (2000): *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria, Barcelona.
- ARRIBA, A. (2005): “Servicios Sociales” en Cabrera, P. (dir.) *Propuesta para el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid*. Mimeo, Junio 2005.
- ARRIBA, A., CALZADA, I. y DEL PINO, E. (2006): Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005). Madrid: CIS.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y ARANGO, J. (1999): *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Londres, Frank Cass.
- BALIBAR, E., CHEMILLIER-GENDRAUT, M., COSTA-LASCAUX, D, y TERRAY, E. (1999): *Sans-papiers: l’archaïsme fatal*, La Découverte, París
- BDE (2006): *Boletín Económico 9/2006*. Banco de España, Madrid.
- BANTING, K. Y KYMLICKA, W. (eds.) (2006): *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press.
- BARDSLEY, M., y C. LOWDELL (1999): *Health Monitoring for Black and Minority Ethnic Groups. A Discussion Paper*, The Health of Londoners Project (ELCHA), Londres
- BENACH, J. (2002): ‘Desigualdades Sociales en Salud en España: Balance y Retos’. Ponencia Presentada en las II Jornadas sobre Desigualdades Sociales en Salud, Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, Cádiz.
- BENACH, J., BORRELL, C., y CHAMIZO, H., (1998): ‘Desigualdades sociales en mortalidad en áreas pequeñas en España’, en *Informe SESPAS 1998: la salud pública y el futuro del estado de bienestar*, pp. 141-175, Granada.
- BORRELL, C., y BENACH, J. (2005): Evolució de les desigualtats en la salut a Catalunya. Barcelona: Fundació Bofill.
- BOERI, T., HANSON, G., y MCCORMICK, B. (eds.) (2002): *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford University Press.
- BRETTELL, C., y HOLLIFIELD, J. (2000): *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Routledge, Nueva York.
- BRUBAKER, R. (1992): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.

- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (1999): *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- CAIXA CATALUNYA (2006): ‘Razones demográficas del crecimiento del PIB per capita en España y la UE-15’, Informe semestral I/Economía Española y Contexto Internacional. Caixa Catalunya, Barcelona.
- CALERO, J. (2006): *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias*. Madrid: Documento de trabajo 83/2006. Fundación Alternativas, Madrid.
- CAMPO LADERO, M. J. (2004): “Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- CARR-HILL, R., CURTIS, S. y ILLSLEY, R. (eds.) (1987): *Les Inégalités Sociales de Santé en France et en Grande-Bretagne*. INSERM, París.
- CARABAÑA, J. (2004): ‘Natalidad, inmigración y enseñanza’, en *Información Comercial Española* (815), Mayo-Junio, pp. 81-104.
- 2003. De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica. Madrid: Laboratorio de Alternativas. Documento de trabajo 32/2003.
- CEA D'ANCONA, M. A. (2004): ‘La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?’, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- CIS (2003), *Barómetro* (mayo 2003), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- COLECTIVO IOÉ (2004): *‘Igual de seres humanos’: Historias de inserción de migrantes con problemas en la Comunidad Valenciana*. Madrid: CEIM.
- (1998): *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*. Inmerso, Madrid.
- DE ESTEBAN, A., y PERELLÓ, S. (2006): ‘Inmigración y nuevos guetos urbanos, en Sistema’, nº 190-191: pp. 167-179.
- DE LORENZO GARCÍA, R. y MARTÍNEZ RIVERO, A. (2006): La futura Ley de Dependencia como pilar fundamental de la protección social en España, en *Revista Española del Tercer Sector*, 3: pp. 49-80.
- DÍAZ MARTÍNEZ, E. (2002): ‘Desigualdades en Salud y Estratificación Social en España: Un Análisis Estadístico de la Encuesta Nacional de Salud de 1995’, *Documentación Social*, 127: pp. 125-142.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (1998), *Actitudes hacia los inmigrantes*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

ESPING-ANDERSEN, G. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

-- (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New York: Polity Press.

ETZIONI, A. (1993): *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, Crown, Nueva Cork.

FAVELL, A. (1998): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Macmillan, Londres.

FREEMAN, G. (1986): Migration and the Political Economy of the Welfare State, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485 (1): 51-63.

FREIRE CAMPO, J. M. (1993): 'Cobertura Sanitaria y Equidad En España'. Ponencia presentada en el I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza, Fundación Argentaria, Madrid.

GEDDES, A. (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, Londres.

GUILLÉN, E., LUCAS, F. DE, PÉREZ, D. y ARIAS, A. (2002): "Servicios Sociales e Inmigración: Límites y Retos para una nueva política social" en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social* nº 9.

GUIRAUDON, V. (2000), *The Marshallian triptych reordered: the role of courts and bureaucracies in furthering migrant's social rights*, en BOMMES, M. y GEDDES, A. (eds.), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the Welfare State*, pp. 72-89, Routledge, Londres.

HERRERA GÓMEZ, M., TRINIDAD REQUENA, A., y SORIANO MIRAS, R. M<sup>a</sup>. (2006): 'Ciudadanía, política social e inmigración', *Sistema*, nº 190-191: 105-142.

INE (2005): *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

IZQUIERDO, A. (2004), 'El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)', en NAVARRO, V. (Dir.), *El Estado de Bienestar en España*, pp. 121-160, Madrid: Tecnos.

-- (Director) (2003): *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*. Madrid: CES.

LAPARRA, M. (ed.) (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra-Gobierno de Navarra.

LÓPEZ PELÁEZ, A. (2006): 'Inmigración, educación y exclusión social', *Sistema*, nº 190-191: pp. 291-309.

MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Icaria, Barcelona.

MASON, D. (1995): *Race and Ethnicity in Modern Britain*, Oxford University Press.

MAURIN, E. (2004): *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, París.

MTAS (2004): *Anuario estadístico de inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

-- (2006): *Borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

([http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/PlanEstrategico\\_Indice.htm](http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/PlanEstrategico_Indice.htm)).

MORENO FERNÁNDEZ, L. (1997), *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.

-- (2002): 'Global y local: identidades territorial y mesogobiernos', en Safran, W. Y Máiz, R. (eds.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, pp. 97-111, Ariel, Barcelona.

MORENO FERNÁNDEZ, L. y MCEWEN, N. (2005), 'Exploring the territorial politics of welfare', en McEwen, N. y Moreno, L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, pp. 1-40. Londres: Routledge.

MORENO FUENTES, F. J. (2004), *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*, Consejo Económico y Social, Madrid.

NAVARRO, V. (ed.) (2005): *La situación social en España*. Fundación F. Largo Caballero. Madrid.

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): pp. 505-636.

OCDE (2006): *Panorama de la educación: indicadores de la OCDE 2006*, Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico, París.

OLIVER ALONSO, J. (2006): *España 2020: un mestizaje ineludible*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

- PEDRÓ, F. (2005), 'Resultados y calidad de los procesos en el sistema educativo español', en NAVARRO, V. (ed.), (2005): *La situación social en España*, pp. 385-415, Fundación F. Largo Caballero. Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V., ÁLVAREZ MIRANDA, B., y CHULIÁ, E., (2004): *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- PRATS, J. (2005): 'El sistema educativo español', en Prats, J., y Raventós, F. (eds.), *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?*, pp. 177-228, Colección Estudios Sociales N.º.18, Fundación "La Caixa", Barcelona.
- RAWLS, J (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. (Edición castellano, 1979, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. 2006. La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar, en *Sistema*, n.º 190-191, pp. 309-326.
- SCHNEIDER, F. (2004): 'The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003', IZA Discussion Paper No. 1431, Bonn, <http://www.iza.org/>
- SERRANO, A. y ARRIBA, A. (2002): "El Ingreso Madrileño de Integración: Revisitando sus características y algunos tópicos", en Moreno, L. (ed.) *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*. Madrid: CSIC.
- SIMON, P.(1999): 'Vers des Statistiques Ethniques?', *Plein Droit*, 41-42, pp. 32-35.
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- SUBIRATS, J., RIBA, C., GIMÉNEZ, L., OBRADORS, A., GIMÉNEZ, M., QUERALT, D., BOTTOS, P., y RAPOPORT, A. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Colección Estudios Sociales No.16, Fundación "La Caixa", Barcelona.
- THAYER, C. (1994): 'Prise en Charge de la Santé des Populations Immigrées. Etude Comparative en France et en Angleterre?', *Santé Publique*, 6 (3.): pp. 283-299.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, (2000), "Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?", New York.
- 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.

VEGAS, J. (2000): 'La población inmigrante en el programa del Ingreso Madrileño de Integración' en OFRIM. Suplementos-7, diciembre 2000.

WALZER, M. (1983): *Spheres of Justice*, Basic Books, Nueva York.