

# La protección social de los inmigrantes no comunitarios

Concha CARRASCO CARPIO  
Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO

Universidad de Alcalá  
gregorio.rodriguez@uah.es  
concha.carrasco@uah.es

## RESUMEN

La presencia en España de casi tres millones de inmigrantes, en su gran mayoría procedentes de países pobres o en vías de desarrollo, plantea retos sociales de amplia envergadura. Uno de ellos es la integración en el actual sistema de protección social de España o lo que es lo mismo cómo se está teniendo lugar la materialización de los derechos sociales de este colectivo y los procesos de exclusión que se producen en dicho proceso. En este trabajo se analiza el marco teórico e institucional en el que analizar y comprender la integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar en España, el desarrollo concreto del proceso de accesibilidad en los sistemas de protección social con referencia especial al sistema sanitario y los servicios sociales. Finalmente, se hace una evaluación de las lagunas protectoras y los procesos de exclusión que tienen lugar en la integración de los inmigrantes en nuestro sistema de bienestar.

**Palabras clave:** inmigración; protección social; Estado de Bienestar; servicios sociales; sistema sanitario; exclusión social; programas de bienestar autonómicos.

## Social protection of immigrants in Spain

### ABSTRACT

The presence in Spain of nearly three million immigrants, the vast majority of them coming from poor developing countries, creates social challenges of considerable scope. One of them is their integration into our current social protection system. In other words how their social rights are being materialized and how are taking place possible ways of social exclusion. This paper analyses the theoretic and institutional setting in order to understand the integration of non European immigrants on our Spanish Welfare State with special reference to the process of accessibility to health system and personal social services. Lastly, it evaluates any possible breaks and exclusion on this process of social integration.

**Key words:** immigration; social protection; Welfare State; personal social services; health system; social exclusion; regional welfare programmes.

### REFERENCIA NORMALIZADA

CARRASCO CARPIO, Concha y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. 2005. «La protección social de los inmigrantes no comunitarios» *Cuaderno de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2.

CARRASCO CARPIO, Concha y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. 2005. «Social protection of immigrants in Spain». *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 23, núm. 2.

**SUMARIO:** 1. De la construcción de una ciudadanía subordinada a una ciudadanía plena de los inmigrantes no comunitarios. 2. El modelo general de inserción socioeconómica de los inmigrantes no comunitarios. 3. El contexto general del proceso social de la inmigración. 4. Mercados de trabajo y seguridad social. 5. La atención sanitaria, la protección por desempleo y los servicios sociales. 6. Políticas y planes a favor de la integración social de los inmigrantes. 7. Conclusiones y balance de las políticas desarrolladas. 8. Bibliografía

## 1. DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA SUBORDINADA A UNA CIUDADANÍA PLENA DE LOS INMIGRANTES NO COMUNITARIOS

El fenómeno social de la inmigración en España, por la extensión e intensidad del crecimiento de la población extranjera, así como por el impacto que está teniendo en la vida social y económica española y en los propios sistemas de bienestar social (sistemas sanitario, servicios sociales y sistema educativo), es sin lugar a dudas un fenómeno social complejo que constituye uno de los ámbitos de investigación social más importantes en la actualidad. El solo hecho de que la población extranjera residente en España haya crecido en 2.751.000 personas en los últimos seis años, a ritmo de medio millón por año nos da una idea inicial de la importancia del fenómeno.

Esta realidad o fenómeno social es objeto de variadas miradas sociales, particularmente desde los medios de comunicación y desde las ciencias sociales. Los medios de comunicación por sus propias características tienden a reforzar en buena medida, a la vez que los reconstruyen, los estereotipos sociales sobre el inmigrante no comunitario a la vez que tienden a presentar el fenómeno migratorio como una experiencia en parte caótica y, en todo caso, preñada de incertidumbres y recelos a modo de contra-discurso social no integrador. Desde el punto de vista de las ciencias sociales se está tratando de ofrecer una mirada amplia y crítica, necesariamente compleja, que ponga de manifiesto la racionalidad de la realidad social de la experiencia migratoria analizando sus diferentes planos o realidades (población, mercados de trabajo, modos de vida y consumo, integración escolar, asociacionismo, participación social del inmigrante, etc.), así como las interrelaciones que se producen entre ellos.

La contramirada de una parte de la opinión pública reduce o tiende a reducir, de manera latente sobre todo, el fenómeno de la inmigración al campo de la *ajenidad*, de lo extraño y, en todo caso, al de la resignada necesidad económica de la mano de obra extranjera que con carácter (deseablemente temporal) estaría viviendo en España para abandonarla en el futuro. Este reduccionismo impide una comprensión global y concreta del fenómeno de la inmigración. Por el contrario, la mirada de las ciencias sociales no puede ser sino **realista, cooperativa y racionalizadora**.

*Realista*, ya que requiere analizar y comprender el fenómeno de la inmigración (sobre todo el de la inmigración procedente de los países no comunitarios pobres) arrojando una cierta luz o sentido a la doble experiencia social que gene-

ra la inmigración tanto para los que vienen a trabajar y mejorar su bienestar como para los españoles que experimentamos (por cierto, no por primera vez dada nuestra larga experiencia histórica como país de emigración externa) con una intensidad incuestionable la llegada de cientos de miles de personas que modifican nuestro paisaje social y modos de vida. *Cooperativa* es y debe ser la mirada dada la magnitud y complejidad del fenómeno; de ahí la coincidencia en el análisis del fenómeno de demógrafos, sociólogos, economistas, antropólogos, psicólogos, etc. Finalmente, se trata de una mirada *racionalizadora* en la medida en que los avances en el conocimiento deben contribuir a comprender en toda su complejidad el fenómeno de la inmigración y señalar vías de integración social de los inmigrantes dentro de nuestra comunidad y, de manera particular, en nuestro Estado de Bienestar del que son crecientes partícipes. La mirada racionalizadora pretende contribuir al desarrollo de los derechos sociales de los inmigrantes ampliando el espacio de la ciudadanía social a los que se instalan en España potenciando el crecimiento económico y desarrollando trabajos en el ámbito de la reproducción social como son el cuidado personal de muchos ciudadanos en situación de dependencia o el trabajo doméstico que hace posible el trabajo de la mujer española.

Desde este enfoque general, la perspectiva de este trabajo consiste precisamente en analizar los factores que contribuyen a la construcción de la ciudadanía social de los inmigrantes, así como los factores que limitan o bloquean dicha construcción a través, sobre todo, del Estado de Bienestar y del sistema de protección social.

Desde el punto de vista del análisis social podemos diferenciar, al menos, tres visiones del proceso de integración de los inmigrantes en el Estado de Bienestar de nuestro país, interrelacionadas entre sí:

- a) Por una parte, una «visión instrumental» del fenómeno migratorio según el cual los inmigrantes son necesarios económicamente como mano de obra que cubra los huecos de mercados de trabajo secundarios abandonados por los españoles o escasamente atractivos para estos. Desde este enfoque, los inmigrantes son rentables para el sostenimiento financiero del sistema de protección social ya que a corto-medio plazo su consumo de prestaciones sociales es bajo (desempleo, en parte sanidad) o nulo (caso este último de las pensiones) y su contribución a la financiación del Estado de Bienestar o ingresos exceden dicho gasto. Los inmigrantes son considerados, de este modo, únicamente como mano de obra necesaria económicamente y rentable desde el punto de vista del Estado de Bienestar. Una visión que siendo en buena medida real no deja de ser profundamente simplista y sesgada ante la complejidad del fenómeno migratorio obviando la contribución de los inmigrantes en otros ámbitos de la realidad social.
  
- b) Por otra parte, cabe diferenciar una «visión misoneista» según la cual los extranjeros no comunitarios compiten con los españoles por los recursos

y servicios de bienestar e incluso en competencia desigual para los españoles cuando se trata del acceso a ciertas prestaciones sociales de tipo asistencial en donde el baremo de recursos es determinante. Para esta visión los inmigrantes serían residentes extranjeros *comensalistas* de los recursos de bienestar. Esta visión tiende a olvidar no solo las lagunas protectoras que afectan a la protección inmigrante, sino también la baja intensidad protectora de determinadas prestaciones (desempleo) o los procesos de exclusión que se producen en el acceso a los sistemas sanitario y educación o, al menos, de las tendencias a la segregación y diferenciación entre dos tipos de usuarios: los comunitarios y los no comunitarios. El hecho de que las entidades voluntarias de acción social tengan un peso relevante en el bienestar de los inmigrantes, sobre todo de los irregulares, constituye todo un indicador de los procesos de exclusión social existentes en el acceso al Estado de Bienestar.

- c) Nuestro enfoque aquí, que podemos calificar como de «visión realista», pretende analizar la realidad ambivalente de los procesos de integración de los inmigrantes en el Estado de Bienestar en el sentido de que, por una parte, se está produciendo un indudable proceso de incorporación al Estado de Bienestar español de los inmigrantes por la doble vía contributiva o profesional y asistencial o solidaria, es decir, que en el acceso a los sistemas de protección social tiene cada vez un mayor peso la vía profesional de extensión de la Seguridad Social (que con la nueva regularización podría ampliar la base de afiliados no comunitarios desde los actuales 830.000 a 1.500.000) como consecuencia de la extensión de la economía formal entre los inmigrantes pero, al mismo tiempo, la acción de los municipios, las entidades voluntarias y las CCAA han ampliado vía asistencial a la inmensa mayoría de los inmigrantes (sobre todo a extranjeros irregulares, menores y mujeres) las prestaciones sociales básicas sanitarias y de servicios sociales que ponen las bases sociales de una pacífica integración social y generan una mínima cohesión social de cara a la consolidación de los mercados de trabajo de inmigrantes extranjeros, mercados hoy por hoy predominantemente secundarios.

En este sentido, nuestra tesis es que en la actualidad en España está teniendo lugar una construcción subordinada de los derechos sociales de los ciudadanos en el siguiente triple sentido: una parte de la población inmigrante trabaja en la economía irregular lo cual supone como mucho una vía de acceso al Estado de Bienestar de tipo asistencial y residual (a través de las entidades de acción social y los Ayuntamientos); las tres cuartas partes de la población extranjera no comunitaria que trabaja y está afiliada a la Seguridad Social, está dada de alta con contratos temporales que reducen la intensidad protectora y los períodos de percepción de prestaciones como es el caso del desempleo; finalmente, se producen procesos de exclusión en el propio consumo de las diferentes prestaciones más como exclusión étnica que como exclusión ciudadana.

En definitiva, la integración de los inmigrantes en el Estado de Bienestar en España está condicionada, desde el punto de vista de la propia dinámica institucional del Estado de Bienestar, por tres requerimientos:

- la necesidad de extensión de la Seguridad Social como modelo general de financiación de las prestaciones sociales;
- la necesidad de una mínima cohesión social que garantice el orden social y un clima favorable a la consolidación de los mercados de trabajo de los inmigrantes extranjeros;
- la necesidad de ampliación de la ciudadanía social entre los inmigrantes tal como es defendida por las organizaciones de la sociedad civil.

En suma, tres lógicas inciden en la extensión asistencial del Estado de Bienestar entre los inmigrantes: la «lógica contributiva» o bismarkiana (inmigrantes como trabajadores), la «lógica asistencial» o necesidad de cohesión social (inmigrantes como colectivo en riesgo de exclusión y potencialmente conflictivo) y, finalmente, la «lógica ciudadana» o extensión de la ciudadanía a los que se considera no solo inmigrantes sino sobre todo ciudadanos (inmigrante como sujeto y objeto de derechos sociales). Necesariamente tales lógicas son complementarias pero también en parte contradictorias, actúan como lógicas de integración pero también como lógicas de exclusión. Bajo esa triple condición del inmigrante como trabajador, residente y ciudadano, es posible acercarnos a la comprensión de la relación de integración / exclusión de los inmigrantes económicos de los países no comunitarios.

Previo a este análisis, objeto de los siguientes epígrafes, es necesario tratar el marco general de inserción social y económica de los inmigrantes extranjeros en España.

## 2. EL MODELO GENERAL DE INSERCIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS INMIGRANTES NO COMUNITARIOS

Todo modelo o marco de integración socioeconómica se caracteriza básicamente por cuatro rasgos cuya concreción varía, obviamente, según los países receptores de inmigración: **un régimen de empleo o tipo de mercados de trabajo de los inmigrantes, un modo de consumo, un sistema de protección social y un modo de integración sociopolítica**. La articulación de los cuatro niveles produce círculos más o menos **virtuosos o perversos de inserción social**. Así, por ejemplo, un sistema de inserción en el que predominara un modelo de mercados de trabajo mayoritariamente sumergidos, con niveles generalizados de subconsumo, protección asistencial residual en la que el Estado esté descomprometido y una alienación política y social intensas, generarán un espacio de exclusión social y de elevada conflictividad social (siempre latente y a veces explícita) que afectarán al conjunto del modelo de crecimiento económico y bienestar social que necesariamente generará formas de desarrollo social y económico fuertemente duales. Por el contrario, un sistema de integración con elevadas tasas de trabajo formal, modos de consumo de bienes semiduraderos crecientes, un sis-

tema de protección social de orientación universal y canales de participación social y política flexibles, generarán círculos virtuosos de desarrollo social y económico.

En el caso español, y tal es nuestro punto de vista, estaríamos transitando lentamente y con amplias desigualdades entre colectivos nacionales, de un modelo globalmente informal en cuanto a mercados de trabajos, de baja protección social, niveles de subconsumo y un precario nivel de integración social, a otro modelo de mercados de trabajo más formales, extensión de la protección social, crecimiento de los niveles de consumo y limitada integración sociopolítica. Todo ello en el marco de un modelo de integración profundamente subordinado.

Es decir, este proceso de transición, lento y desigual según los diferentes colectivos nacionales de inmigrantes, no implica dejar de reconocer que el **modelo español de inmigración es un modelo social de integración de naturaleza dual** en el que se diferencian claramente dos subcolectivos según el tipo de estabilidad o regularidad en el empleo (fuertemente condicionados por el plano étnico, el tipo de nicho laboral, la condición de género y los niveles de cualificación), factor determinante de la inserción social, el modo de integración en el Estado de Bienestar (si bien éste actúa como factor fuerte de cohesión social a la vez que de control a la entrada), el tipo de consumo (orientado al consumo en la medida que se consolida el proyecto de residencia permanente en España y de inserción educativa de los hijos) y la forma de participación social (en este último caso de orientación étnica dominante y, por tanto, paralela a la participación social de los autóctonos). Siendo un modelo dual su naturaleza y efectos sociales son, al mismo tiempo, integradores y excluyentes. Cómo se resuelva a medio plazo este proceso de transición social será crucial para el devenir del modelo de integración de los inmigrantes no comunitarios.

La inmigración ha provocado en España una nueva división social y del trabajo. El supuestamente desaparecido proletariado español, empequeñecido por las permanentes reconversiones industriales y la reestructuración de los sectores productivos, se ha reconstruido en los últimos años con población global necesaria para satisfacer necesidades de crecimiento local en base a un modelo de empleo precario y de baja intensidad protectora en cuanto a bienestar social. España ha pasado de ser una semiperiferia excedentaria de mano de obra que constituía mano de obra barata en el centro del sistema capitalista europeo de la década de los sesenta y setenta del pasado siglo a ser un área integrada en el centro del sistema (aunque de segundo nivel) que precisa ingentes recursos humanos para el mantenimiento de subsectores productivos de baja productividad en muchos casos y para hacer posible el desplazamiento de los trabajadores autóctonos hacia empleos mejor remunerados, así como el trabajo de la mujer en una sociedad altamente envejecida y con un modelo de reproducción y cuidados femeninos en proceso de regresión.

Teniendo en cuenta esta definición de la naturaleza dual de nuestro modelo de inserción de los inmigrantes no comunitarios podemos, a continuación, matizar y cualificar, dicha naturaleza definiendo cada uno de los rasgos de dicho modelo.



- a) En primer lugar, el **régimen de empleo** de los inmigrantes no comunitarios se caracteriza por una precariedad generalizada tanto por el hecho de que la gran mayoría de ellos trabajan en mercados secundarios de trabajo con bajos salarios y duras condiciones de trabajo, como por la extensión de la temporalidad contractual y el sobrepeso de la economía sumergida en sectores como el agrícola, el de la construcción, la hostelería y el de hogar. De ahí que la inserción en los sistemas de protección social profesional se caracterice por una elevada rotación e inestabilidad que sólo con el tiempo de residencia se va moderando relativamente. No podemos olvidar que el conjunto de este colectivo no sólo satisface demandas de empleo a un coste no asumible por el conjunto de los trabajadores autóctonos sino que también actúa inconscientemente como factor regulador de las demandas salariales en general y como factor de remercantilización de las relaciones laborales al aceptar necesariamente condiciones de trabajo de baja calidad.
- b) En segundo lugar, el **modo de consumo** de los inmigrantes es desigual, varía en función del tiempo de permanencia en España y de la decisión de establecerse de manera más o menos definitiva. En el corto plazo, el inmigrante asume un modelo de subconsumo y envía sus ahorros a sus familiares en el extranjero. Postpone la satisfacción de necesidades, ya de por sí limitadas por las condiciones de empleo, a la satisfacción de las necesidades básicas de su familia. Con el paso del tiempo y el aprendizaje de los modos de consumo de los ciudadanos nacionales el inmigrante transita progresivamente hacia modos de consumo de tipo fordista en los que predominan los consumos de productos semiduraderos. El inmigrante aparece como consumidor en los centros comerciales y de ocio de manera progresiva, además de ser un trabajador con un peso creciente en el comercio, la hostelería y el ocio, fuentes todas ellas de aprendizaje de modos de consumos autóctonos. Pero, además de consumidor privado, también el inmigrante se convierte en consumidor de bienes públicos, aprende a consumir sanidad y servicios sociales, se socializa en las pautas del consumo sanitario universal que para muchos de ellos constituye un verdadero descubrimiento por la relativa facilidad de acceso y por la variedad de prestaciones sanitarias que pueden consumir.
- c) En este último sentido, el del consumo público, en España se ha constituido, como luego veremos, un **modelo de integración en el sistema de protección social** caracterizado por la universalización relativa de consumo de bienes colectivos, como son la sanidad y los servicios sociales, y por la baja intensidad protectora de las prestaciones monetarias de la Seguridad Social, caso de las prestaciones por desempleo en las que predomina la protección asistencial en el conjunto del país (si bien en algunas CCAA, como Navarra, predomina la de tipo contributivo). De este modo, la *asistencialización* del Estado de Bienestar en España ha encon-

trado un amplio espacio social en los inmigrantes no comunitarios lo que supone un consumo de prestaciones sociales de relativo bajo coste a la vez que amplía la base social de un modelo de protección social de naturaleza asistencial o de derechos sociales débiles.

- d) Finalmente, la integración social de los inmigrantes exige el análisis de cómo los inmigrantes se insertan **social, política y culturalmente**. Esto supone analizar muy diferentes planos de la realidad que básicamente podemos reducir a tres: en primer lugar, el análisis del proceso de integración escolar de los hijos de los inmigrantes, es decir, las pautas de socialización e integración de lo que constituirá la segunda generación de inmigrantes, verdadera clave del éxito o fracaso del proceso de integración de los inmigrantes a largo plazo; en segundo lugar, el análisis del complejo proceso de integración cultural, de mestizaje y/o yuxtaposición cultural en su doble dimensión integradora y exclusógena (xenofobia y racismo); finalmente, la participación de los inmigrantes en la vida social, política y sindical y, por tanto, la densidad de su asociacionismo, su participación en los sindicatos y, en general, su presencia en la vida municipal. Ello supone abordar los aspectos conflictivos, latentes o abiertos, del proceso de integración social y definir los factores sociales que hacen posible la construcción de la ciudadanía social de los extranjeros.

### 3. EL CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN

Pero antes de seguir queremos hacer una serie de salvedades, que aunque parezcan obvias, y a veces hasta repetitivas, no dejan de ser importantes.

En primer lugar, la política social, que nos ocupa hoy, no es ajena al significado que tiene el número de personas objeto de dicha política. Como veremos más adelante, gran parte de la política social en España está fundamentada en las cotizaciones a la Seguridad Social, o lo que es lo mismo: al trabajo regular o formal. Esto pone de relieve la importancia que tiene para la política social conocer el número de extranjeros que se encuentran en esa situación, es decir, en situación administrativa regular y además el número de los que forman parte de la población activa. Al mismo tiempo que la foto fija queremos poner en evidencia las tendencias de las principales variables; es decir, el dinamismo que caracteriza al fenómeno migratorio.

En 1990 los extranjeros residentes en España no superaban los 300.000 y en quince años han aumentado en prácticamente millón y medio (en atención siempre a cifras oficiales de residentes con su situación administrativa regular). Durante el decenio 1990-2000 el incremento ha sido progresivo pero lento y es a partir del 2000 cuando podemos decir que se produce un verdadero incremento de la población residente extranjera, en especial aquella que procede de terceros países.



Con carácter general y a veces casi obsesivo, los dos últimos años hemos sido testigos en España de la «guerra de cifras» relacionadas con el número de extranjeros residentes. La principal fuente de controversias ha estado concentrada en la comparación de las cifras del padrón continuo de habitantes proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con las cifras de tarjetas o autorizaciones de residencia en vigor a finales de año, publicadas por el Ministerio del Interior. La primera de las fuentes daba a 1 de enero 2004 la cifra de 3.050.847 (lo que supone un 7,1 por ciento del total de la población censada en España) y al 1 de enero de 2005 dicha cifra ha aumentado (cifras provisionales) a 3.500.000<sup>1</sup>, exactamente al 8 por ciento de la población española censada, mientras que para la segunda fuente la cifra descendía prácticamente a la mitad a 31 de diciembre de 2003 (1.647.011 permisos de residencia en vigor) y al 56,5 por ciento de las cifras del Padrón al 31 de diciembre de 2004 (1.977.291). Estos datos han hecho concluir a los analistas demográficos que la cifra de extranjeros en situación irregular era a finales de 2003 de 1.400.000 y a finales de 2004 habría alcanzado su cenit con algo más de un millón y medio de personas.

En el año 1998<sup>2</sup> prácticamente no había diferencias entre las dos fuentes de datos. Pero los caminos se separan a partir del año 2000, precisamente años de regularizaciones, pero también de cuantiosas entradas a España. Sin olvidar un hecho fundamental: a partir de la promulgación de la Ley Orgánica 4/2000, el empadronamiento otorga derechos sociales, lo que hace que los extranjeros se inscriban en mayor medida en sus padrones respectivos<sup>3</sup>. Estos años de acumulación de irregularidad han de ser motivo de análisis<sup>4</sup> y en especial es el ámbito laboral el que a efectos de los grandes números se ve más afectado: cotizaciones a la Seguridad Social que no se formalizan o impuestos que gravan las rentas personales que no se declaran (por citar dos de las fuentes principales de pérdida de ingresos del erario público).

---

<sup>1</sup> INE: Evolución de la Población Extranjera al 1 de Enero de 2005.

<sup>2</sup> Año en el que se publica el nuevo Padrón Continuo de Habitantes.

<sup>3</sup> Previamente a la promulgación de la LO 4/2000 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales había realizado campañas de empadronamiento de inmigrantes, lo que viene a confirmar el hecho comentado.

<sup>4</sup> Según el Real decreto 178/ 2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

**TABLA 1**  
**Stock de residentes extranjeros según tipo de régimen a 31 de diciembre.**  
**Período 1990-2004**

Año	Régimen General		Régimen Comunitario		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	
1990	137.589	49,4	141.207	50,6	278.796
1991	216.770	60,1	143.885	39,9	360.655
1992	213.742	54,4	179.358	45,6	393.100
1993	208.013	48,3	222.409	51,7	430.422
1994	197.637	42,8	263.727	57,2	461.364
1995	205.047	41,0	294.726	59,0	499.773
1996	219.657	40,8	319.327	59,2	538.984
1997	277.255	45,5	332.558	54,5	609.813
1998	338.720	47,1	380.927	52,9	719.647
1999	382.955	47,8	418.374	52,2	801.329
2000	475.846	53,1	419.874	46,9	895.720
2001	659.179	59,4	449.881	40,6	1.109.060
2002	826.956	62,5	497.045	37,5	1.324.001
2003	1.074.895	65,2	572.116	34,7	1.647.011
2004	1.305.041	66,0	672.250	34,0	1.977.291

Fuente: Anuarios Estadísticos de Extranjería, OPI y elaboración propia

Retornando a las cifras de residentes regularizados, la tendencia clara de estos años ha sido el aumento proporcionalmente mayor de los extranjeros procedentes de terceros países, especialmente desde el año 1997. La lógica consecuencia de esta tendencia ha sido un aumento considerable de extranjeros que en materia de protección social no gozan de la reciprocidad que sí caracteriza a los extranjeros comunitarios en el acceso a ciertas prestaciones sociales y sanitarias, a pesar de que no exista a nivel europeo una política social común. Posteriormente analizaremos sus repercusiones.

Una segunda premisa introductoria, derivada de la anterior, es que nuestra atención se centrará en los extranjeros no comunitarios, debido a que los comunitarios tienen un régimen mucho más amplio de derechos, prácticamente equiparables a los ciudadanos españoles<sup>5</sup> (aunque no falten los casos anecdóticos de desconocimiento por parte de funcionarios de la aplicación de este régimen).

<sup>5</sup> Para profundizar consultar el libro de Rosa Aparicio y Andrés Tornos (2000): La inmigración y la economía española. MTAS

**TABLA 2**  
**Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia**  
**en España por continentes 31-12-2003 y 31-12- 2004**

CONTINENTE	FECHA		Régimen general		Régimen comunitario	
	31/12/2004	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2003	31/12/2004	31/12/2003
TOTAL	1.977.291	1.647.011	1.305.041	1.074.895	672.250	572.116
ESPACIO EC. EUROPEO	498.875	406.199	17.345	-	481.530	406.199
RESTO DE EUROPA	168.900	154.001	156.963	134.319	11.937	19.682
ÁFRICA	498.507	432.662	472.033	409.057	26.474	23.605
IBEROAMÉRICA	649.122	514.485	516.266	409.982	132.856	104.503
AMÉRICA NORTE	16.964	16.163	8.662	8.290	8.302	7.873
ASIA	142.762	121.455	132.498	112.031	10.264	9.424
OCEANÍA	1.112	1.018	450	424	662	594
No consta	1.049	1.028	842	792	225	236

Fuente: Anuario de Extranjería 2003, OPI y elaboración propia

La tercera y última premisa, tiene relación con el tiempo de residencia y se concatena con las dos premisas anteriores. Son los extranjeros procedentes de terceros países los más afectados por la variable tiempo. ¿En qué sentido? No todos los extranjeros no comunitarios se encuentran en situación precaria, penosa, peligrosa ni paupérrima, a pesar de que pensemos que esa es la situación para la población extranjera en situación irregular. Es importante conocer que a finales del año 2003 uno de cada cuatro residentes disfrutaba de un permiso de residencia de carácter permanente. Aunque con grandes diferencias en atención a sus nacionalidades. Resaltemos las que destacan por su madurez en la permanencia de entre las nacionalidades de mayor importancia cuantitativa: Gambia (con un 71% de los permisos de carácter permanente), Marruecos (43% dispone de un permiso de residencia permanente), Filipinas (57%), China (34%) y República Dominicana (34%). Estas nacionalidades llevan viviendo en España desde comienzos de los años noventa. En el extremo opuesto nos encontramos a los nacionales procedentes de Ecuador, Colombia y Rumania, no superando el 7% los que tienen permisos permanentes. A medida que pasa el tiempo la estabilidad residencial se afianza y con ella las otras estabilidades se ponen en marcha, de entre las cuales, la laboral y la escolar tendrán especial relevancia en el tema que estamos analizando.

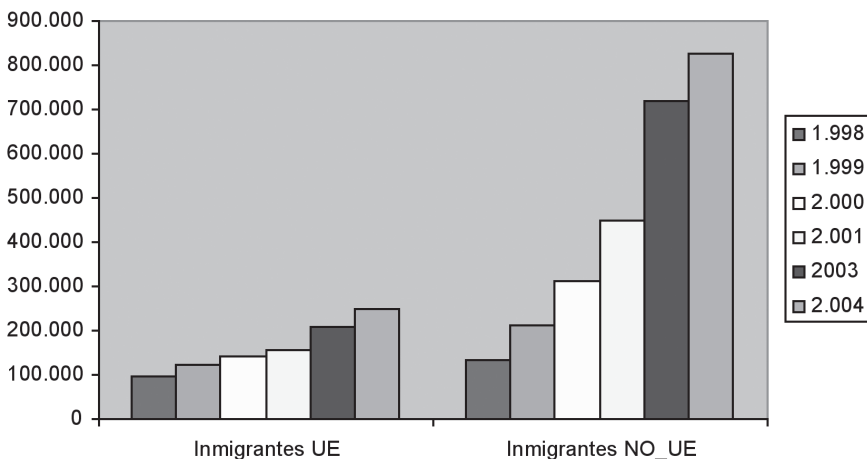
#### 4. MERCADOS DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social es el punto de partida de los derechos a los servicios sociales. En concreto la cotización a la Seguridad Social da derecho a la prestación sanitaria, a la prestación por desempleo y a una carrera de seguro (pensiones), temas que analizaremos en un primer apartado (a excepción de las pensiones por su escasa entidad en la población extranjera, en especial la de origen no comunitario, como ya habíamos apuntado). En segundo lugar, la afiliación a la Seguridad Social es una vía a la protección social de tipo asistencial, como es el caso del subsidio de desempleo o la ayuda por hijo a cargo.

La tendencia, durante estos últimos quince años, en el número de altas en las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores extranjeros ha sido de un crecimiento lento y paulatino hasta el año 2000 y a partir de este año se produce una inflexión con un crecimiento exponencial de gran envergadura y consecuencias para la política social.

Lo más destacado del análisis de los datos de afiliaciones es el hecho de que desde 1999 se haya casi quintuplicado la población trabajadora de origen extranjero afiliada a la Seguridad Social. En el año 2000 eran casi el medio millón de extranjeros (3 por ciento del total de las afiliaciones a la Seguridad Social) y a finales del año 2004 se había elevado el número de afiliaciones a casi un millón cien personas (6,3 por ciento del total de la población afiliada). Y lo más interesante es que prácticamente la mayoría de este incremento ha sido debida a las afiliaciones de los trabajadores extranjeros de origen no comunitario. Baste tener en cuenta que el crecimiento de la afiliación a la Seguridad Social de los inmigrantes no comunitarios creció el 528 por ciento entre 1999 y 2004; para ese mismo período dicho crecimiento fue del 154 por ciento para los inmigrantes de la UE (ver **TABLA 3** y **GRÁFICO 1**).

**GRAFICO 1**  
**INMIGRANTES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL 1998-2004**



De forma paralela la población extranjera con residencia legal ha aumentado en 1.082.000 personas en el horizonte temporal 2000-2004 (de 900.000 a casi 2.000.000), de los cuáles algo más de 800.000 han sido extranjeros no comunitarios. Si de estos 800.000 inmigrantes descontamos la población que no es potencialmente activa nos queda que el incremento de las afiliaciones a la Seguridad Social ha ido en paralelo a los incrementos de residentes legales y que la inmensa mayoría de los nuevos residentes han venido a trabajar **GRÁFICO 2**).

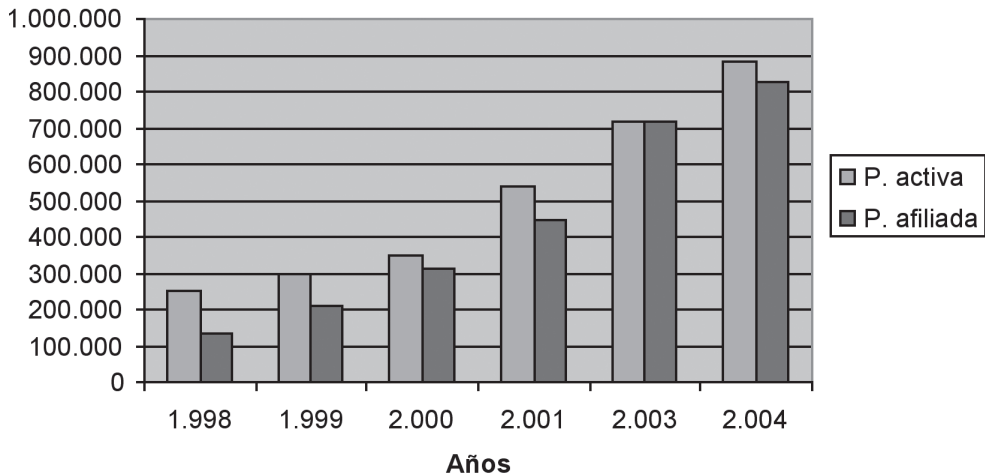
**TABLA 3**  
**Extranjeros residentes y afiliados a la seguridad social (31 de diciembre 2000-2004)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Extranjeros residentes totales	<b>895.720</b>	<b>1.109.060</b>	<b>1.324.001</b>	<b>1.647.011</b>	<b>1.977.291</b>
Extranjeros régimen general	475.846	659.179	826.956	1.074.895	1.305.041
Extranjeros régimen comunitario	419.874	449.881	497.045	572.116	672.250
Afiliados Seguridad Social a 31 de diciembre del EEE	141.633	159.487	179.771	208.135	249.489
Afiliaciones a la Seguridad Social no EEE	312.938	447.587	651.887	717.145	827.255
Total afiliados extranjeros a 31 de diciembre	<b>454.571</b>	<b>607.074</b>	<b>831.658</b>	<b>925.280</b>	<b>1.076.744</b>

Fuente: Anuario de Extranjería, Anuario de Estadísticas Laborales y elaboración propia.

Durante estos años analizados se ha producido un incremento considerable de los extranjeros que cotizan en el régimen general de la Seguridad Social, donde se agrupa la mayoría de los trabajadores del sector industrial, construcción y servicios, aunque sigue siendo cierto que parte de este colectivo se agrupa en nichos laborales muy específicos como el agrario y el servicio doméstico que en 2003 representaban algo más del 30 por ciento de las afiliaciones a la Seguridad Social realizadas durante ese año.

**GRAFICO 2**  
**AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL**



El régimen de afiliación tiene importancia en el tema que estamos tratando porque del tipo de trabajo que se realice dependerán las condiciones de trabajo y salario que tendrá el trabajador. La temporalidad, la rotación en el trabajo y en suma la precariedad laboral afecta con mayor intensidad a unas actividades que a otras y en concreto el trabajo en los servicios de proximidad y la agricultura son dos actividades de sobra conocidas por sus características coincidentes con esos términos. De la estabilidad laboral dependerá también la renovación de los permisos de trabajo iniciales y, por tanto, de la acumulación de cotizaciones para obtener las prestaciones a que dan derecho dichas cotizaciones a la Seguridad Social.

Uno de los debates que también ha sido habitual en los últimos años ha sido la comparación entre los costes y los beneficios de la inmigración, en especial referidos al erario público<sup>6</sup> y, aunque no entremos a debatirlo y evitando caer en la trampa del instrumentalismo de la inmigración, entre las conclusiones encontramos que la mayor aportación de los extranjeros al erario público se ha debido a las cotizaciones a la Seguridad Social. Si a esto le unimos el hecho de la juventud de los extranjeros, el capital humano que se ahorra el sistema educativo y los pocos pensionistas que existen en la actualidad entre los extranjeros de procedencia no comunitaria, podemos decir que el balance de la comparación que apuntábamos se inclina hacia lo positivo.

<sup>6</sup> Rodríguez Cabrero, G. (2003) «La protección social de los inmigrantes extranjeros». En A. Izquierdo: *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: CES



## 5. LA ATENCIÓN SANITARIA, LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y LOS SERVICIOS SOCIALES

La protección social depende básicamente del empleo que es la fuente por excelencia de derechos sociales en nuestro sistema protector, si bien no en exclusiva. La inserción laboral genera derechos sociales a la asistencia sanitaria, el desempleo, la protección de los hijos o a una pensión contributiva. Ahora bien, la extensión de los derechos sociales en el Estado de Bienestar tiene también lugar por vía asistencial o simplemente por la condición de ciudadano o residente.

En este último sentido hay que destacar tres hechos importantes que han favorecido la extensión de los derechos sociales y, en concreto, la asistencia sanitaria y el acceso a los servicios sociales, tanto de los ciudadanos no comunitarios residentes legalmente como los que se encuentran en situación irregular:

1. En primer lugar, la aplicación relativamente generosa de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus modificaciones posteriores<sup>7</sup> (LO 8/2000; LO 11/2003 y LO 14/2003) que contempla en concreto la posibilidad de materialización de los derechos sociales en el ámbito sanitario (artº 12) para aquellos inscritos en el Padrón Municipal, los menores de 18 años, las extranjeras embarazadas o bajo situaciones de urgencia; igualmente se contemplan las ayudas en materia de vivienda y el acceso a los servicios sociales (artº 14). Por tanto, además de la protección social vía empleo la legislación de extranjería contempla la protección social vía asistencial, circunstancia esta última que ha permitido la generalización de la asistencia sanitaria a la inmensa mayoría de los inmigrantes no comunitarios independientemente de su situación legal y con la sola condición de su inscripción en el Padrón Municipal de habitantes.
2. En segundo lugar, las leyes de servicios sociales de las CCAA, en general, contemplan tres niveles de asistencia social y acceso a las prestaciones del sistema de servicios sociales autonómico: para los extranjeros en situación de asilo o refugio, para los que están en situación de residencia legal o de simple empadronamiento y, finalmente, existe una reserva general de asistencia social para los que estén en situación de necesidad tal como señalan las leyes de servicios sociales de Andalucía, Asturias, Galicia, Murcia y Valencia. Incluso de manera específica la ley de servicios sociales de la Comunidad de Murcia (Ley 3/2003) contempla programas especializados para la población inmigrante orientados a la integración social y participación activa en la vida de la Comunidad.

---

<sup>7</sup> El análisis a nivel local será analizado en otro capítulo.

3. Finalmente, hay que destacar el papel de los planes y programas a favor de la integración social de los inmigrantes en situación de dificultad desarrollados a nivel estatal, autonómico y municipal que analizaremos en el epígrafe siguiente.

### 5.1. La cobertura sanitaria de la población inmigrante

El derecho a la asistencia sanitaria es contemplado por la Ley 4/2000 en su artº 12 en cuatro supuestos que favorecen la cobertura de la población extranjera: a los inscritos en el padrón municipal del municipio en que residan (en las mismas condiciones que los españoles); la asistencia sanitaria de urgencia; los menores de 18 años; y las extranjeras embarazadas. Por tanto, la asistencia sanitaria es accesible no sólo para los extranjeros regulares sino también para los irregulares que estén en alguna de las condiciones mencionadas. Tal como se puede observar en la **TABLA 4**, a partir del año 2000, el acceso a la protección sanitaria se universaliza ya que la restricción de su acceso a los que cotizan a la Seguridad Social o están en situación de asilo y refugio queda superada por el simple requisito de empadronamiento en un municipio (que no exige la situación previa de residencia legal en España) por cualquier ciudadano no comunitario. De este modo se ha pasado en el acceso a la asistencia sanitaria del requisito del trabajo al de la residencia.

La cobertura sanitaria estaría garantizada para la totalidad de la población extranjera comunitaria, basada en la reciprocidad entre países miembros que tienen sistemas sanitarios universales (tal es el caso de los países de la UE), y para un porcentaje creciente de extranjeros no comunitarios entre 1998 y 2004, tal como se puede ver en **TABLA 4**. A finales de 2004 estimamos que el 96% de los inmigrantes no comunitarios tienen acceso al sistema sanitario bien por vía del empleo formal, bien por vía asistencial. Es decir, la población de residentes no comunitarios con cobertura sanitaria estaría compuesta por todos los extranjeros no comunitarios afiliados a la Seguridad Social, todos los menores de 18 años y un porcentaje variable pero creciente (entre el 60 y el 80 por ciento) de la población activa y no activa restante. En cuanto a la población irregular, no incluida aquí, se puede dar por válido el dato de la Encuesta a Inmigrantes Irregulares de la Universidad de A Coruña que estima para el año 2000 la cobertura en un 46.8 por cien de dicho colectivo.

**TABLA 4**  
**COBERTURA SANITARIA DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA**  
**RESIDENTE EN ESPAÑA**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INMIGRANTES DE LA UE	295.259	312.203	306.203	325.511	497.000	572.116	672.250
% con Cobertura Sanitaria	100	100	100	100	100	100	100
INMIGRANTES NO UE	336.819	415.283	519.751	692.220	826.956	1.074.895	1.305.041
% con Cobertura Sanitaria	79,4	84,9	88,2	88,3	97,0	95,0	96,2
<b>TOTAL</b>	<b>632.078</b>	<b>727.486</b>	<b>825.954</b>	<b>1.017.731</b>	<b>1.323.956</b>	<b>1.647.011</b>	<b>1.977.291</b>

FUENTE: Elaboración propia.

## 5.2. La protección por desempleo de la población trabajadora no comunitaria

Siendo el empleo la principal fuente de protección social en un Estado de Bienestar de corte mediterráneo, parece acertado suponer que un aumento de las tasas de paro o de las demandas de empleo por parte de los desempleados extranjeros suponga una mala noticia en este avance protector.

La tasa de paro de la población extranjera no comunitaria se sitúa en torno al 15% entre 1999 y 2004, según la EPA, con la excepción del año 2000. Obviamente la EPA no recoge de manera fiable la información referente al colectivo inmigrante y, por tanto, hay que tomar esta información como una aproximación. En relación con la tasa de paro registrado la cobertura por desempleo fluctúa a lo largo de los últimos cinco años entre un máximo estimado del 27% de los parados registrados y un mínimo del 16,9% en el año 2001.

**TABLA 5**  
**PARO Y PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**  
**EN LA POBLACIÓN INMIGRANTE NO COMUNITARIA REGISTRADA**

	1999	2000	2001	2003	2004
Población Activa	298.223	348.346	536.052	719.430	882.304
%Tasa de paro / Población Activa	15.2	19.3	16.1	15,7	14,0
Total parados	45.330	67.231	86.304	112.952	123.522
Cobertura por desempleo (Total perceptores)	10.958	13.841	18.983	30.459	33.351
% perceptores /parados	24.2	20,6	22,0	26,7	27%
% perceptores NOUE / total perceptores sistema	1.0	1,24	1,61	2,5	2,6

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPA,  
 Bases de datos de Afiliación a la Seguridad Social y Servicio Público de Empleo.

### 5.3. Los servicios sociales: cobertura, prestaciones y demandas

El trabajo más reciente relativo a este tema ha sido desarrollado durante el año 2001 con datos referidos al año anterior<sup>8</sup>. Los principales resultados de este estudio se resumen en tres apartados, a saber: los principales resultados, las demandas de la población extranjera y las prestaciones por parte de los servicios sociales en aras a la cobertura de las necesidades de dicha población.

#### - Resultados

El origen de la población extranjera resulta ser una variable esencial en su predisposición a la utilización de los servicios públicos, siendo el Magreb, América Latina y África subsahariana, los colectivos que en mayores proporciones acuden a los mismos.

<sup>8</sup> Con antelación las entidades de acción social del ámbito de la inmigración habían solicitado la creación de un organismo coordinador —incluso se llegó a solicitar la creación de un Ministerio de la Migración—, dada la importancia creciente del fenómeno migratorio y la necesidad de exigir la desvinculación de las actuaciones en materia de integración del Ministerio del Interior, dado el riesgo de tinter nuevamente de carácter policial al fenómeno migratorio.

A la variable de la procedencia hay que sumar otras variables sociodemográficas no menos importantes: el sexo, situación civil, el sector de actividad, su situación de ocupación, la vivienda o el tiempo de residencia. Así, tenemos que los hombres y los-as solteros-as, utilizan en mayor medida los centros privados que los públicos y que las mujeres y los casados y casadas (un 43 por ciento) acuden en mayor medida a los centros de servicios públicos. Una de las explicaciones a este fenómeno podría situarse en la situación de regularidad o irregularidad administrativa del extranjero, ya que se detectó que un 32 por ciento de los extranjeros que utilizaron los servicios sociales durante el año 2000 estaban en situación de irregularidad administrativa y un 5 por ciento en proceso de regularizar su situación. Estos inmigrantes acuden en mayor proporción, como era de esperar, a los servicios sociales privados.

Casi un 40 por ciento de los extranjeros que acudieron a los servicios sociales llevaban residiendo en España menos de un año. Cabe pronosticar por tanto un alza en la utilización de los servicios sociales, desde el año 2000 hasta la actualidad, por parte de la población procedente de Iberoamérica (Ecuador, Colombia) y del Este Europeo (Rumania), es decir, las poblaciones más recientes.

En último lugar, la situación profesional, que no por obvia deja de ser importante. La tasa de paro afectaba al 48 por ciento de todos los que acudieron a los servicios sociales.

#### *- Demandas*

Además de los problemas de empleo y de regularización de situaciones administrativas (coloquialmente: «la obtención de papeles»), los otros problemas y demandas se relacionan con temas de vivienda, familiares o de relación con el entorno. Para los que manifiestan tener problemas de vivienda casi el 60 por ciento sufren problemas de hacinamiento. Los que tienen problemas familiares casi el 28 por ciento son problemas de reagrupación familiar. Por fin, aislamiento y desarraigo sociocultural son los principales problemas relacionados con el entorno.

#### *- Las prestaciones*

Existe una gran diferencia, tanto de cobertura de necesidades como de tipo de prestaciones otorgadas, entre los centros públicos y los privados. Los centros privados de servicios sociales tienen una función decisiva en la captación de las necesidades y demandas y en la orientación de los inmigrantes hacia los dispositivos o servicios públicos, mientras que los centros públicos se responsabilizan sobre todo de las prestaciones económicas y son receptores predominantes de las demandas de vivienda y alojamiento.

## 6. POLÍTICAS Y PLANES A FAVOR DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

La intervención pública ha intentado dar respuesta a las necesidades de los extranjeros residentes en España, pero la coordinación entre los agentes implicados, en particular las distintas administraciones, en la política social ha sido cuanto menos deficiente. Se han ido creando instituciones, se han proclamado leyes y decretos, que paulatinamente han ido incorporando las nuevas necesidades y regulando la intervención, pero algo que queremos dejar claro desde el principio es que antes de estos cambios ya había asistencia social. La asistencia social no ha sido inventada desde esas nuevas instituciones, leyes o decretos de nueva cuña. Incluso podemos afirmar que las políticas de integración no son una novedad creada como consecuencia de la llegada de extranjeros a España, sino que dichas políticas son la consecuencia directa de la implantación del Estado de Bienestar (Ruiz López y Ruiz Vieitez, 2001).

Veamos cuáles han sido las principales actuaciones adaptativas, tanto a nivel estatal, como autonómico<sup>9</sup>.

### 6.1. Ámbito estatal

El inicio de lo que en principio pretendía constituir la política de inmigración en España, es expresado en la primera Ley de Extranjería del año 1985 (Ley 7/1985). El efecto no deseado del endurecimiento de los cauces legales de entrada a España tuvo su reflejo en la acumulación de un contingente importante de extranjeros en situación irregular, que desde el año 1986, no habían tenido la oportunidad de regularizar su situación y que culminó en el proceso de regularización del año 1991.

Así las cosas, el Estado plantea las primeras medidas a favor de la integración de los extranjeros en una proposición no de Ley aprobada por el pleno del Congreso en abril de 1991, en la cual se anuncian las tres medidas, que posteriormente han constituido los pilares de las medidas de la política de inmigración: cooperación al desarrollo, integración de residentes legales y control del flujo de inmigración irregular, las cuales seguirán marcando la política migratoria hasta la actualidad. Ahora bien, es en el año 1994 cuando se comienzan a dar los primeros pasos pragmáticos con la aprobación del «Plan para la integración social de los inmigrantes», cuyas herramientas más concretas a tal fin han sido la creación del «Foro para la Integración de los Inmigrantes» y el «Observatorio Permanente de la Inmigración».

En el año 1996 se produjo la aprobación de un nuevo reglamento de ejecución de la Ley Orgánica de Extranjería (Ley 7/1985) por medio del Real Decreto

---

<sup>9</sup> La Red Acoge – Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes y la Federación de Asociaciones pro Inmigrantes de Andalucía.



155/1996, que sustituyó al anterior reglamento de ejecución aprobado en 1986. Este nuevo reglamento supuso un avance en varios aspectos clave: simplificaciones en los trámites administrativos, simplificación en la configuración de los permisos administrativos para residir y trabajar, adaptaciones a las normas europeas, la regulación casi *extra legem* de derechos fundamentales.

El siguiente gran núcleo de medidas se inicia en el año 2000 con la aprobación de una nueva ley reguladora, muy debatida, la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Como se puede apreciar, al menos en su título, aparece explicitado el carácter de integración social con el que nace, aunque no tuvo tiempo suficiente para crecer ya que sufre una modificación, prácticamente de la totalidad de su articulado, dando lugar a una nueva Ley (la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), titulada de igual forma, pero con tintes muchos más restrictivos en sus aspectos de integración social. Durante este proceso de reforma de las Leyes, el partido que sustentaba al gobierno crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo), dependiente del Ministerio del Interior<sup>10</sup>.

La aprobación de las Leyes del año 2000 ha ido acompañada de varios procesos extraordinarios de regularización con distintas modalidades para hacerlos efectivos, a saber: a) «regularización extraordinaria al estilo tradicional», prevista en la Ley Orgánica 4/2000, (se han estimado favorablemente un total de 152.207 solicitudes); b) «reexamen de oficio» previsto en la Ley Orgánica 8/2000 de las solicitudes ya presentadas en la anterior operación extraordinaria (estimando favorables a un total de 36.013 solicitudes); c) «operación Ecuador» en atención al acuerdo de inmigración entre España y Ecuador (se han concedido 24.352 regularizaciones) y; d) «regularización por motivos de arraigo» prevista en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000 (este último culminó su plazo el pasado 31 de julio de 2001 coincidiendo con la entrada en vigor, el día siguiente, del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 8/2000 y hasta el 31 de diciembre de 2001 se habían estimado 122.310 solicitudes).

Un nuevo cambio, en el año 2001, en la estructura organizativa de una de las herramientas del plan de integración de 1994: el Observatorio Permanente de la Inmigración, el cual pasa a depender del Ministerio del Interior. Adicionalmente durante este año son creados: el Consejo Superior de Política de Inmigración y las Subcomisiones de Coordinación.

Una de las medidas más reciente es la elaboración del denominado plan GRECO (El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) aprobado por El Consejo de Ministros, en su reunión del 30 de marzo de 2001. A raíz de la puesta en práctica de este plan se han fir-

---

<sup>10</sup> El 7 de Enero de 2005 entra el vigor por RD 2393/2004, de 30 de Diciembre el Reglamento de Ejecución de la LO 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la LO 8/2000, de 22 de Diciembre, por la LO 11/2003, de 29 de Septiembre y por la LO 14/2003 de 20 de Noviembre.

mado convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios con distintos países de origen de la inmigración: Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania y Polonia. Aunque también se ha firmado un acuerdo de readmisión de personas en situación irregular con Nigeria. Nuevamente el objetivo de estos acuerdos es el de controlar los flujos migratorios, y de manera especial, la inmigración laboral. Cierto es que una de las cuatro líneas de actuación del Plan GRECO expresa el objetivo de la integración, pero sólo «de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyan activamente al crecimiento de nuestro país».

Con el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, el cual no tuvo una vigencia muy larga dado que fue derogado en parte sustancial de su articulado debido a un recurso contencioso administrativo interpuesto por dos entidades de acción social<sup>11</sup>. Esta sentencia dará lugar a una, por ahora, última modificación de la Ley de Extranjería, producida en el año 2003, aunque el Reglamento de Ejecución ha tenido que esperar hasta enero de 2005 para ver la luz<sup>12</sup>. Este Reglamento lleva consigo un proceso de normalización de los extranjeros en situación irregular (vinculados al mercado de trabajo español), proceso que se desarrollará durante los primeros meses del año 2005; pero además dicho Reglamento establece una vía de regularización permanente a través de la valoración del denominado arraigo, social y laboral. Las consecuencias de estas nuevas medidas habrán de ser valoradas en un horizonte temporal más amplio.

## 6.2. Ámbito autonómico

La **Tabla 6** recoge las principales medidas en el ámbito de los servicios sociales que se han ido desarrollando a lo largo de este período que estamos analizando en el ámbito autonómico y que de una u otra forma hacen referencia a la población extranjera. En concreto, las leyes de Servicios Sociales, las instituciones específicas y los planes de integración social de inmigrantes.

### - *Leyes de Servicios Sociales*

Las Leyes de Servicios Sociales de las CCAA contemplan la protección de los inmigrantes de manera relativamente coincidente considerando tres niveles de protección asistencial según **Tabla 7**.

<sup>11</sup> Según estimaciones de la Encuesta de Población Activa entre 1992 y 2004 la tasa de actividad siempre ha sido superior al 60 por ciento, alcanzando un porcentaje cercano al 80 por ciento durante el bienio 2002-2004.

<sup>12</sup> El 7 de Enero de 2005 entra en vigor por RD 2393/2004, de 30 de Diciembre el Reglamento de Ejecución de la LO 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la LO 8/2000, de 22 de Diciembre, por la LO 11/2003, de 29 de Septiembre y por la LO 14/2003 de 20 de Noviembre.

En primer lugar casi todas las leyes, con la excepción de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de la Rioja, mencionan la protección de los **refugiados, asilados y apátridas** como colectivo específico titular de derechos junto a los residentes nacionales y de acuerdo con los Convenios y Tratados Internacionales.

En segundo lugar, la gran mayoría de las Leyes de Servicios Sociales también mencionan la protección de los extranjeros en situación de **residencia legal o de empadronamiento**.

En tercer lugar, igualmente la mayoría de las citadas leyes contemplan como reserva la acción asistencia en **situaciones de necesidad**, tal es el caso de las Leyes de Servicios Sociales de Andalucía, Asturias, Galicia, Murcia, Valencia.

Finalmente, únicamente la Ley 3/2003, de 10 de abril, de la Comunidad Autónoma de Murcia, contempla entre sus servicios especializados el sector de inmigrantes con el objetivo de procurar «su integración social y participación activa en la vida de la comunidad» (artº 14).

#### *- Instituciones específicas*

Denominamos instituciones específicas a aquellos servicios públicos o plataformas de participación pública que se han creado en el ámbito autonómico y local (aunque nos centraremos en las de ámbito autonómico) con el objetivo de facilitar a los extranjeros el acceso a los sistemas de protección social.

Básicamente, la reestructuración en el ámbito estatal se ha extendido al ámbito autonómico, de tal forma que se han ido creando estructuras similares, aunque complementarias, a los organismos estatales: la Comisión Interministerial por Comisiones Interdepartamentales, el Foro estatal por los foros autonómicos, el Plan de integración estatal por planes de integración autonómicos, el Observatorio Permanente de la Inmigración por Observatorios regionales. Tal vez la figura regional más específica haya sido la Red, de tal forma que las organizaciones de acción social, los sindicatos y los entes públicos del ámbito regional y local han quedado engarzados en estas estructuras de colaboración y apoyo mutuo.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la Oficina Regional de Atención a la Inmigración (OFRAIN) dependiente del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que tiene como finalidad principal la de facilitar a los extranjeros residentes en esa comunidad el acceso normalizado a los sistemas de protección social. Así como la Oficina Regional de la Comunidad de Madrid (OFRIM) gestionada por la Cruz Roja.

En general, prácticamente la totalidad de las Comunidades Autónomas han creado a partir de 1998 y, sobre todo, desde 2000, Comisiones y Foros dirigidos al seguimiento del proceso social de la inmigración no comunitaria. En dichas Comisiones y Foros suelen estar representadas las Administraciones y las organizaciones sindicales y voluntarias que trabajan en el campo de la inmigración. Son órganos de consulta y debate, en parte de planificación de políticas y en todo caso plataformas de seguimiento de las políticas de inmigración en el ámbito autonómico.

**TABLA 6**  
**Leyes, instituciones y Planes de Inmigración Autonómicos**

Comunidad Autónoma	Ley de Servicios Sociales:	Instituciones específicas (Foros, Comisiones, redes, oficinas)	Plan de integración social de inmigrantes
Andalucía	Si (año 1988)	Comisión (año 2000) Foro (año 2001) Observatorio Permanente	Si (2001-2004)
Aragón	Si (año 1996)	Comisión (año 2001) Foro (año 2001)	Si (2002-2004)
Asturias	Si (año 2003)		
Baleares	Si (año 1987)		Si (2001-2004)
Canarias	Si (año 1987)	Foro (año 2000)	Si (2002-2004)
Cantabria	Si (año 1992)		
Castilla y León	Si (año 1988)		Acuerdo para la integración social y laboral de la población inmigrante
Castilla La Mancha	Si (año 1986)		No hay plan específico, si hay plan de integración social
Cataluña	Si (año 1994)	Comisión (1998)	Si (1993-2000) Si (2001-2004)
Comunidad Valenciana	Si (año 1997)	Foro (año 2002) Comisión (año 2002)	En elaboración <sup>13</sup>
Extremadura	Si (año 1987)		No
Galicia	Si (año 1993)		No
Madrid	Si (año 1984 y 2002)	Foro (año 1998) OFRIM	Si (2001-2003) Si (2004-2007)
Murcia	Si (año 1986 y 2003)	Foro (año 1998) OFRAIN (año 2000) RASINET- Observatorio Permanente	Si (2002-2004)
Navarra	Si (año 1983)		Si (2002-2006)
País Vasco	Si (año 1996)	Observatorio (año 2003)	Si (2003-2005)
La Rioja	Si (año 2002)	Foro (año 2000)	En elaboración

Fuente: Elaboración propia.

<sup>13</sup> Según estimaciones de la Encuesta de Población Activa entre 1992 y 2004 la tasa de actividad siempre ha sido superior al 60 por ciento, alcanzando un porcentaje cercano al 80 por ciento durante el bienio 2002-2004.

### - Planes de integración social de los inmigrantes

En cuanto a *los planes de integración social de inmigrantes*, cabe destacar el pionero plan de integración de Cataluña, en el año 1993, adelantándose incluso al primer plan estatal de integración del año 1994. El resto de los planes son de reciente elaboración.

La mayor parte de los planes de integración contienen medidas relacionadas con el ámbito de los servicios sociales: difusión de recursos existentes, primera acogida, acceso a la atención social, conciliación de la vida laboral y familiar y mediación intercultural.

El debate de fondo de los planes está en el establecimiento de un justo equilibrio entre la normalización, es decir, no crear dispositivos específicos, y la atención de las necesidades particulares que se derivan del hecho de emigrar y ser inmigrante reciente en una región desconocida. Este hecho tiene especial relevancia cuando de lo que se trata es de normalizar la situación de acceso al sistema de protección social.

No obstante, es común a los planes en el ámbito de la acción social la promoción de dispositivos específicos de atención a los extranjeros, de tal forma que se han ido creando redes de información y asesoramiento, o centros de atención social a inmigrantes. De esta forma se ha potenciado la colaboración de las corporaciones locales con las organizaciones sociales.

Aparentemente, los planes de integración sufren una contradicción evidente. Ya apuntábamos que uno de los objetivos que se plantean es el acceso normalizado a los servicios sociales de la población extranjera, y sin embargo, también ponen énfasis en la creación de dispositivos específicos. Busquemos una explicación: Principalmente ha sido la iniciativa privada la que ha cumplido la función específica de atención a los extranjeros en especial situación de desprotección. Estas acciones en muchas ocasiones han adolecido del correspondiente apoyo (tal vez por falta de recursos, entre los que podemos citar personal especializado) y coordinación con los centros de servicios sociales y tal vez sea ésta una de las explicaciones del aumento de convenios, subvenciones y redes de participación mixta.

Cabe destacar el plan de integración de Navarra en su esfuerzo por cumplir el objetivo de la normalización, citando textualmente: «La atención a inmigrantes, su acogida y las respuestas que se den desde las Administraciones públicas se harán dentro de un marco normalizado de relaciones y recursos ordinarios para toda la población, en las mismas condiciones y espacios habilitados para el resto de la población». Aunque ciertamente no es el único. Sin embargo, sí es única la referencia a la conciliación de la vida familiar y laboral en los planes de Navarra y Murcia.

Por último, decir que el ámbito autonómico no agota la intervención pública en materia de inmigración. El ámbito local ha de tener cada vez más voz y voto en este amplio campo de la integración de los inmigrantes. No sería de extrañar que en breve plazo comiencen a proliferar los planes de integración locales, de los que ya contamos con experiencias: Huesca y LLeida, son una muestra de ello.

**TABLA 7**  
**Los extranjeros como titulares de protección asistencial**  
**en algunas leyes de servicios sociales de las CCAA**

CCAA	Leyes de Servicios Sociales	Normativa sobre titulares de derechos asistenciales para extranjeros
Andalucía	Ley 27/1988	Arº 3,2
Asturias	Ley 17/2003	Artº 4,2
Baleares	Ley 9/1987	Artº 4
Canarias	Ley 9/1987	Artº 3 y 4
Castilla-La Mancha	Ley 3/1986	Artº 2
Galicia	Ley 4/1993	Artº 2
Madrid	Ley 11/2003	Artº 10
Murcia	Ley 3/2003	Artº. 4,3 , Artº 14
País Vasco	Ley 5/1996	Artº 4
Valencia	Ley 5/1997	Artº 3

Fuente: Elaboración propia.

## 7. CONCLUSIONES Y BALANCE DE LAS POLÍTICAS DESARROLLADAS

### a) Conclusiones básicas

En primer lugar el intenso proceso de afiliación a los distintos regímenes de cotización de la Seguridad Social por parte de la población inmigrante extranjera. Si en 1998 este colectivo era el 1,7 por cien de todos los afiliados del sistema en Diciembre de 2001 era de 3,8 por cien y 6,7 en 2004. Un crecimiento espectacular, sobre todo de la población trabajadora no comunitaria que (el 77 por ciento de todos los afiliados extranjeros a la Seguridad Social) continuará en los próximos meses con la puesta en marcha del nuevo proceso de regularización.

Ahora bien, si la sociedad española desea consolidar a la población trabajadora no comunitaria en nuestros mercados de trabajos tendrá que continuar de manera persistente no sólo la regularización de los inmigrantes que cumplan las condiciones de residencia sino también la mejora de la estabilidad laboral con el fin de evitar que los trabajadores con contratos temporales (el 70 por cien en los no comunitarios) retornen a la economía sumergida o irregular o estén en un continuo proceso de entrada y salida en el mercado de trabajo.

En segundo lugar, hay que destacar que en la actualidad las prestaciones sociales que reciben los inmigrantes no comunitarios no son importantes en cobertura en cuanto a desempleo, si bien la cobertura sanitaria es una excepción



en la medida en que a finales de 2004 el 96 por cien de la población extranjera residente no comunitaria tenía acceso al sistema sanitario reconocido cobertura. La ley 4/2000 establece la igualdad en el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social entre españoles y trabajadores extranjeros que trabajan y se ha abierto una generosa puerta asistencial a la protección sanitaria. Ahora bien, así como en lo referente a la protección sanitaria podemos hablar de una creciente cobertura de la población no comunitaria, no podemos decir lo mismo de la cobertura por desempleo. El fuerte peso de la contratación temporal reduce sin duda alguna el acceso en muchos casos a la prestación, acorta el tiempo de su percepción y la intensidad protectora es modesta.

La ley 4/2000 contempla el acceso de los inmigrantes extranjeros a las prestaciones sociales básicas, entre ellas los servicios sociales de base o comunitarios. Sabemos que en torno al 22 por cien de los inmigrantes en situación irregular han acudido alguna vez a los servicios sociales si bien no sabemos qué porcentaje supone en el conjunto de la población inmigrante no comunitaria.

De la citada encuesta podemos destacar algunos datos de interés como, por ejemplo, que la población que accede a los servicios sociales de las redes públicas y privadas son una representación aproximada de los distintos colectivos nacionales extranjeros que viven en nuestro país; es un colectivo bastante joven, con un nivel de estudios estimable (el 34 por cien tiene estudios de bachillerato, medios y superiores) y del que casi un 40 por cien lleva viviendo en España menos de un año; el 37 por cien está en situación irregular o en fase de regularización y el 51 por cien tiene permiso de residencia o residencia y trabajo a la vez; la tasa de paro es muy elevada en los usuarios de estos servicios, nada menos que el 48 por cien del total; algo más de un tercio trabaja de empleada/o del hogar y casi un tercio en empleos no cualificados; como no podía ser de otro modo su nivel de ingresos es bastante bajo. Además, una parte de este colectivo sufre problemas de hacinamiento, conflictos familiares o desarraigo.

Una cierta especialización parece existir entre centros públicos y privados de servicios sociales en el sentido de que los primeros están más orientados a la tramitación y concesión de ayudas o prestaciones sociales y económicas mientras que los de centros de tipo privado actúan en el ámbito de la información, orientación y defensa de los derechos de los inmigrantes extranjeros.

Cabe concluir esta aproximación a algunas de las características de la protección social de los inmigrantes extranjeros en España enfatizando en que la Ley 4/2000, de 11 de Enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, enfatizando en que éstos tienen los mismos derechos en sanidad, educación, protección por desempleo y servicios sociales en las «mismas condiciones que los españoles» y cuando éstas no se dan también está prevista la protección básica por razones de necesidad o urgencia. En la medida en que tenga lugar una estabilidad laboral y una extensión de la Seguridad Social entre la población no comunitaria se habrá recorrido una parte del camino en el desarrollo de los derechos sociales para este colectivo. Pero sólo una parte ya que el desarrollo de los derechos sociales no puede depender en exclusiva de su rela-

ción con el mercado de trabajo sino con el proceso general de integración social en nuestro sistema de bienestar.

## b) A modo de balance

El balance de las políticas públicas, desarrolladas a favor de la población inmigrante, apuntaría en la dirección de un **bajo nivel de inserción de los inmigrantes extranjeros no comunitarios en nuestro Estado de Bienestar**. Solamente en la atención sanitaria parece tener lugar una protección social creciente debido no tanto a un derecho generado por el empleo, sino a las posibilidades que concede el empadronamiento, entre ellas, casi de manera automática, la tarjeta sanitaria, a los residentes no comunitarios.

¿Qué tipo de fundamentos nos llevan a afirmar este bajo índice de inserción en las prestaciones y estructuras del Estado de Bienestar?

En primer lugar, fundamentos de tipo sociopolítico: la propia estructura del Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar como institución que garantiza unos derechos sociales a los ciudadanos, y por extensión a los residentes, tiene unas características propias y ha evolucionado en España de una forma determinada; a saber: por una parte se trata de un Estado de Bienestar que carga su acción protectora en la vertiente contributiva; por otra, en su vertiente asistencial el Estado se ha apoyado fuertemente en la iniciativa privada y en la solidaridad general (caso de la asistencia sanitaria). Son varios los riesgos asociados a cada una de estas vertientes:

- desde la óptica contributiva, la protección social demanda del extranjero una cierta estabilidad laboral, no siempre fácil de conseguir debido a las características del mercado de trabajo español, a los que luego nos referiremos, pero también al propio marco jurídico de extranjería.
- desde la vertiente asistencial se comprueba la creciente participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios de carácter asistencial, en parte como extensión del propio Estado de Bienestar (mediante la cual el Estado abarata costes y se descarga de conflictos sociales potenciales trasladándolos a las ONGs) y, en parte, como iniciativa de la propia sociedad civil ante los fallos de cobertura del sistema de protección social. Esta realidad trae aparejados posibles riesgos, fundamentalmente (1) el que la iniciativa privada no pueda cubrir la totalidad de las necesidades planteadas por los extranjeros, en especial, los no comunitarios, (2) así como un fuerte detrimento en la calidad de la asistencia o, en la categorización de la misma: que pase a ser percibida como prestación aleatoria en vez de como derecho y (3), finalmente, una cierta competencia por los recursos públicos entre las propias organizaciones sociales del ámbito de la inmigración lo que a veces supone un indudable detrimento de la efectividad social de estas organizaciones.

En segundo lugar, fundamentos de tipo sociodemográfico: La propia juventud del colectivo inmigrante cuya media de edad se sitúa en los 34 años, así como

su espíritu de supervivencia, dan como resultado que el inmigrante tenga unas prioridades distintas a las del ciudadano medio, pero también una probabilidad igual, o incluso menores, que el resto de ciudadanos de utilización de la red de servicios sociales o de acceso a determinadas prestaciones monetarias (un ejemplo claro lo constituyen las pensiones, prácticamente inexistentes para el colectivo analizado). En el ámbito de las prioridades, nos atrevemos a apuntar que el objetivo del inmigrante no comunitario sería encontrar un empleo regular y en el sector formal de la economía, esto le supondría lógicamente su entrada en el Estado de Bienestar, pero no lo busca expresamente, en especial su protección asistencial, como sujeto más necesitado que el ciudadano medio; es decir, no todos los inmigrantes que residen en España son pobres y excluidos (error en el que frecuentemente caen las políticas públicas). Ya apuntábamos en líneas anteriores que la política de integración de los inmigrantes no ha sido creada *ad hoc* sino que es fruto de la consolidación del Estado de Bienestar. Es aquí donde tiene su fundamento insistir en lo loable de la pretensión de normalización de algunas iniciativas públicas estatales, autonómicas o locales.

En tercer lugar, aunque no menos importante, razones de carácter económico: la propia fragilidad del mercado de trabajo español. De todos es conocido que nuestro mercado de trabajo se caracteriza por altas tasas de temporalidad (en torno al 30 por ciento según la Encuesta de Población Activa), elevadas tasas de paro con respecto a otros países europeos, la segmentación entre empleos muy cualificados y de muy baja cualificación, grandes diferencias de actividad (tasas de actividad, empleo y paro) entre grupos de población (mujeres y jóvenes se llevan la peor parte) y regiones, elevada proporción de la economía desarrollada en su sector informal. Estas características del mercado de trabajo suponen un marco de inserción del inmigrante no comunitario, que determinará en gran medida su incorporación estable o no al Estado de Bienestar, en especial en su vertiente contributiva. Si fuese cuestión de número la batalla estaría ganada, ya que el inmigrante participa en el mercado de trabajo en un porcentaje superior en prácticamente 20 puntos con respecto al ciudadano medio. Este es el dato positivo pero el negativo llega pronto: las ocupaciones se acumulan en un porcentaje también muy alto en empleos poco cualificados (entre el 60 y el 70 por ciento entre 1992 y 2004) y en ramas de actividad con altas tasas de temporalidad y rotación: construcción, servicios doméstico, hostelería, comercio al por menor y agricultura. El inmigrante no comunitario tiene como objetivo fundamental el trabajo pero la propia fragilidad del mercado laboral español conlleva que un amplio porcentaje de ellos carezca de empleo regular y estable, desempeñando en gran medida puestos de trabajo con perfiles precarizados.

Por último, y en relación con la carga que, sobre el Estado, pueda suponer la llegada de extranjeros a España, creemos que, por el momento, es más una percepción social que una realidad constatable. Las personas inmigrantes aportan más al erario público que lo que detraen de él, están ocupados en el mercado de trabajo en mayor proporción que el ciudadano medio, son más jóvenes, son portadores desde sus orígenes de un capital humano (con el consiguiente ahorro para

el país de destino), reciben prestaciones por desempleo por debajo de la media en España.

¿Cuándo y por dónde pueden llegar los cambios en este panorama de aportaciones? Ya hemos comentado cómo un Estado de Bienestar de corte profesional, como es el español, carga su acción protectora en el ámbito laboral, en su vertiente contributiva, por tanto, un aumento de las tasas de paro de la población extranjera supondrá una mala noticia en el avance protector. Pero más preocupante es el aumento de la proporción de demandantes de empleo en comparación con los aumentos de cotizantes a la Seguridad Social. Tanto el aumento de la participación del inmigrante en la economía sumergida como el incremento de las tasas de paro, supondrán un grave riesgo en la incorporación del inmigrante al Estado de Bienestar. La incorporación de las familias y, por tanto, la escuela y la vivienda serán los otros dos grandes retos del futuro para las políticas públicas.

En todo caso, la estabilidad residencial de una parte creciente de la población inmigrante no comunitaria en España obliga a hacer una profunda reflexión sobre la necesidad de favorecer, como en parte se está haciendo, la inserción de los inmigrantes en nuestro Estado de Bienestar como ciudadanos de pleno derecho bien sea a través del trabajo bien sea a través de la cobertura asistencial, (donde el ámbito local ha de tener cada vez más voz y voto). En este sentido, cabe afirmar, más que nunca, que la extensión de los derechos sociales a los inmigrantes no comunitarios no sólo es una garantía de estabilidad económica para el adecuado funcionamiento de los mercados de trabajo y una exigencia de cohesión social, sino también una exigencia de orden cívico como es la extensión de los derechos sociales o ciudadanía social a un colectivo muy importante cuantitativamente y cuya presencia será duradera.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### ANUARIO ESTADÍSTICO DE EXTRANJERÍA.

Varios años. Ministerio del Interior.

### ANUARIO DE ESTADÍSTICAS LABORALES

Varios años. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### APARICIO R. y TORNOS A.

2000 *La inmigración y la economía española*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. IMSERSO.

### BONINO COVAS, C.; ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F.

2003 *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Fundación 1º de Mayo. Comisiones Obreras. Informe preliminar, septiembre.

### CES.

2004 *Informe sobre la inmigración y el mercado de trabajo en España*, Publicado en la web: [www.ces.es](http://www.ces.es)

DÍEZ NICOLÁS, J. y RAMÍREZ LAFITA, M<sup>a</sup> J.

2001 *La voz de los inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.

IZQUIERDO ESCRIBANO, A.

2000 *Encuesta a extranjeros en situación irregular*. A Coruña: Universidad de A Coruña.

RODRÍGUEZ CABRERO, G.

2003 «Protección social de los inmigrantes extranjeros» en *Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España*, dirigido por Antonio Izquierdo Escribano. Madrid: Consejo Económico y Social.

RUIZ LÓPEZ, B. y RUIZ VIEYTEZ, E.

2001 *Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión*. Bilbao: Universidad de Deusto. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, 13.