

COLECCIÓN
DERECHOS
HUMANOS

“Juan
San Martín”



ACCESO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA A LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES

ararteko

Herriaren Defendatzaldea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

Maitane Arnosó
Mikel Mazkiaran
Ainara Arnosó
Silvana Luciani
Adriana Villalón
Aizpea Otaegi

**ACCESO DE LA POBLACIÓN
INMIGRANTE EN LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA A LOS
SERVICIOS Y PRESTACIONES**

Maitane Arnosó
Mikel Mazkiaran
Ainara Arnosó
Silvana Luciani
Adriana Villalón
Aizpea Otaegi

Agradecimientos:

Al Ararteko, Defensor del Pueblo del País Vasco, por la beca de investigación que ha posibilitado este trabajo, y en especial a Itziar Barrenkua, por su disposición a la colaboración en todo momento.

Al Observatorio Ikuspegi, por la cesión desinteresada de su base de datos, que ha hecho posible buena parte de las tablas que se presentan en este estudio.

A las personas de las administraciones públicas y del tercer sector que accedieron a ser entrevistadas.

A las personas inmigrantes que nos ofrecieron sus testimonios.

A las alumnas de Intervención Social y Comunitaria de la Facultad de Psicología de la UPV-EHU.

A Ane Pedrosa, por su valiosa colaboración en este proceso.

© ARARTEKO

© Autores:

Maitane Arnosó, Mikel Mazkieran, Ainara Arnosó, Silvana Luciani, Adriana Villalón y Aizpea Otaegi.

Traducción:

HORI-HORI S.A.

Por parte de la institución del Ararteko:

Iñigo Lamarca, Julia Hernández, Inmaculada de Miguel, Itziar Barrenkua, Nieves Oca.

Impresión:

Gráficas Santamaría, S.A., Vitoria-Gasteiz

Fotocomposición e ilustración de cubierta:

EPS comunicación • www.eps-grupo.com

Papel ecológico

ISBN: 978-84-89776-50-0

D.L: VI 620-2011

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	8
PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
METODOLOGÍA	17
CAPÍTULO 1. DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL	21
1. Factores de riesgo y vulnerabilidad entre la población inmigrante.....	21
2. Situación actual y condiciones de vida: factores de riesgo.....	25
2.1. <i>Situación administrativa</i>	25
2.2. <i>Situación residencial</i>	29
2.3. <i>Situación laboral</i>	33
CAPÍTULO 2. ESTADO DE BIENESTAR Y DERECHOS SOCIALES. INTEGRACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE	39
1. Hacia una conceptualización de la protección social.....	39
2. Las formas de discurrir por el Estado de bienestar de la población inmigrante.....	43
2.1. <i>Discursos sociales sobre el acceso de las personas inmigrantes al Estado de bienestar</i> ..	43
2.2. <i>La integración de la población inmigrante en los ámbitos del Estado de bienestar</i>	45
3. El acceso a la salud.....	46
4. El acceso a la educación.....	47
5. El acceso a la vivienda.....	48
6. El acceso a las prestaciones de la Seguridad Social.....	49
7. La afiliación y el acceso a la protección social de la Seguridad Social.....	52
CAPÍTULO 3. EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES. SERVICIOS SOCIALES EN LA CAPV Y TERCER SECTOR	57
1. Delimitación conceptual.....	57
2. El acceso a los servicios sociales en la Ley de Extranjería.....	58
2.1. <i>Aproximación al concepto de “prestación básica”</i>	59
3. Perfiles sociodemográficos de la población usuaria de servicios sociales: demandas específicas y debates acerca de la normalización.....	63

4. Los servicios sociales en la CAPV.....	65
4.1. <i>Antecedentes normativos</i>	65
4.2. <i>Ley 12/2008, de Servicios Sociales</i>	65
4.3. <i>Ley 18/2008, de Garantía de Ingresos</i>	67
5. El tercer sector y la población inmigrante.....	69
CAPÍTULO 4. LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIALES	73
1. Amenaza percibida sobre los sistemas de protección social.....	73
1.1. <i>Valoración de acceso a prestaciones y derechos sociales en la CAPV</i>	78
2. Estereotipo y realidad: uso de prestaciones económicas, servicios de asesoramiento y formación.....	80
2.1. <i>Un beneficio excesivo del sistema de protección social</i>	80
2.2. <i>Percepción de ayudas económicas</i>	81
2.3. <i>Uso de los servicios de asesoramiento</i>	83
CAPÍTULO 5. LA MIRADA DE LAS Y LOS AGENTES SOCIALES EN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIALES	87
1. Las percepciones respecto al uso de las prestaciones.....	87
2. Factores de riesgo hacia la exclusión.....	88
3. Necesidades básicas y fase de acogida.....	89
4. Miradas restringidas de la inserción social.....	90
4.1. <i>Inadaptación del sistema de protección y bienestar a las realidades interculturales</i>	92
5. La información y documentación disponible.....	95
CAPÍTULO 6. DIFICULTADES ANCLADAS EN LA NORMATIVA Y EL PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE	97
1. Dificultades en el acceso y mantenimiento de las ayudas y prestaciones sociales.....	97
2. Una normativa cada vez más restrictiva: imprecisión e indeterminación de la terminología.	98
3. La situación de irregularidad administrativa	100
3.1. <i>Mujeres extranjeras víctimas de violencia machista sin acceso a la Renta Activa de Inserción</i>	100
4. Dificultades derivadas de la situación laboral y residencial.....	104
4.1. <i>Nichos laborales sin cobertura de desempleo: las trabajadoras del régimen del hogar</i>	104
4.2. <i>Renovación de permisos de residencia y prestaciones sociales: entre el riesgo y la oportunidad</i>	105
4.3. <i>Una cuestión de edad: el vacío entre los 18 y los 23 años</i>	106
5. Empadronamiento y demostración de la residencia efectiva.....	106
5.1. <i>Características de la vivienda habitual y problemas derivados de la unidad de convivencia</i>	108

6. Dificultades derivadas de la gestión de las prestaciones	110
6.1. Trámites a realizar en los países de procedencia	110
7. Dificultades de orden psicosocial.....	112
CATÁLOGO DE PRESTACIONES Y AYUDAS SOCIALES	115
CONCLUSIONES	129
1. Necesidad de clarificar conceptos.....	129
2. Incidencia de los diferentes niveles administrativos a la hora de configurar un listado de prestaciones y servicios sociales y continua evolución normativa.....	130
3. Factores de riesgo y vulnerabilidad entre la población inmigrada en la CAPV	130
3.1. Situación administrativa	130
3.2. Situación residencial.....	131
3.3. Situación laboral	131
4. Discursos sociales y límites normativos sobre el acceso de los inmigrantes al Estado de bienestar	132
4.1. Acceso a la salud.....	132
4.2. Acceso a la educación	132
4.3. Acceso a la vivienda.....	132
4.4. Acceso a las prestaciones de la Seguridad Social	132
5. El acceso a los servicios sociales en la Ley de Extranjería.....	133
6. Estereotipo y realidad: la opinión pública y el acceso de la población inmigrante a los derechos y prestaciones sociales	133
7. La mirada de los agentes sociales, las dificultades ancladas en la normativa y el perfil sociodemográfico y jurídico-administrativo de la población inmigrante.....	134
7.1. Situación jurídica, laboral y residencial de la población extranjera.....	134
7.2. Gestión de las prestaciones	136
7.3. Fragilidad psicosocial.....	137
ANEXO. ENCUESTA PARA UN SISTEMA DE MEDICIÓN.....	139
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	149

**ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS**

Tabla 1. Situación administrativa y lugar de origen (%).....	26
Tabla 2. Año de llegada y situación administrativa (%).....	27
Tabla 3. Empadronamiento y lugar de origen (%).....	29
Tabla 4. Tipo de alojamiento o domicilio donde reside y lugar de origen (%).....	29
Tabla 5. Tipo de alojamiento o domicilio donde reside y situación administrativa (%).....	30
Tabla 6. Régimen de tenencia de la vivienda en la CAPV y lugar de origen (%).....	31
Tabla 7. Régimen de tenencia de la vivienda en la CAPV y situación administrativa (%).....	31
Tabla 8. Modalidad de convivencia en la CAPV y lugar de origen (%).....	32
Tabla 9. Modalidad de convivencia en la CAPV y situación administrativa (%).....	32
Tabla 10. Situación laboral y situación administrativa (%).....	33
Tabla 11. Situación laboral y lugar de origen (%).....	33
Tabla 12. Tipo de contratación y lugar de origen (%).....	34
Tabla 13. Tipo de puesto de trabajo y situación administrativa (%).....	34
Tabla 14. Búsqueda activa de empleo y lugar de origen (%).....	35
Tabla 15. Búsqueda activa de empleo y situación administrativa (%).....	35
Tabla 16. Tiempo en paro y lugar de origen (meses).....	35
Tabla 17. Tiempo en paro y situación administrativa (%).....	36
Tabla 18. Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y lugar de origen (%).....	36
Tabla 19. Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y situación administrativa (%)..	36
Tabla 20. Tiempo registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y lugar de origen (meses).....	37
Tabla 21. Tiempo registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y situación administrativa (meses).....	37
Tabla 22. Origen de las personas contratadas en la CAPV (contratación registrada/comunicada en el SPEE-INEM de la CAPV), 2001-2008.....	54
Tabla 23. Diferencia entre la tasa de crecimiento del número de contratos a la población y la de crecimiento poblacional de algunos grupos de población extranjera en la CAPV en el período 2001-2008, en función de la procedencia.....	55
Tabla 24. Origen de las personas contratadas indefinidamente en la CAPV (contratación registrada/comunicada en el SPEE-INEM de la CAPV), 2001-2008.....	55
Tabla 25. Personas inmigrantes registradas en las oficinas del INEM de la CAPV en 2008 respecto a su presencia poblacional en 2008, en función de la procedencia (%).....	56
Tabla 26. Amenaza percibida (población autóctona) y territorio histórico (%).....	76
Tabla 27. Amenaza percibida (población autóctona) y nivel de ingresos (%).....	76

Tabla 28. Amenaza percibida (población inmigrante) y lugar de origen.....	77
Tabla 29. Amenaza percibida (población inmigrante) y situación administrativa.....	77
Tabla 30. Valoración de acceso a prestaciones sociales (población autóctona) y territorio (%).....	79
Tabla 31. Valoración de acceso a prestaciones sociales (población autóctona) y nivel de ingresos (%).....	80
Tabla 32. Percepción de la población autóctona sobre el beneficio excesivo del sistema de protección social por parte de las personas inmigrantes, por territorio (%).....	80
Tabla 33. Percepción de la población autóctona sobre el beneficio excesivo del sistema de protección social por parte de las personas inmigrantes, por nivel de ingresos (%).....	81
Tabla 34. Evolución de las concesiones de Renta Básica en Gipuzkoa (2000-2008), por lugar de origen.....	82
Tabla 35. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones asistenciales (con RAI, Renta Activa de Inserción) en la CAPV, 2001-2009, por lugar de origen.....	82
Tabla 36. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones contributivas en la CAPV, 2001-2009, por lugar de origen.....	83
Tabla 37. Utilización de algún servicio de asesoramiento, por lugar de origen (%).....	83
Tabla 38. Utilización de algún servicio de asesoramiento, por situación administrativa (%).....	84
Tabla 39. Tipo de solicitud de asesoramiento, ayuda e información, por lugar de origen (%).....	84
Tabla 40. Tipo de solicitud de asesoramiento, ayuda e información, por situación administrativa (%)....	85
Gráfico 1. Año de llegada y lugar de origen (%).....	28
Gráfico 2. Empadronamiento y situación administrativa (%).....	28

PRESENTACIÓN

El presente trabajo ha sido realizado por el equipo de investigación de MUGAK, SOS ARRAZAKERIA GIPUZKOA, formado por Maitane Arnosó, Mikel Mazkiaran, Ainara Arnosó, Silvana Luciani, Adriana Villalón y Aizpea Otaegi.

Es fruto de una beca concedida por esta institución para avanzar en el estudio de la titularidad de los derechos económicos y sociales. A pesar de la vigencia del principio de igualdad, las limitaciones al ejercicio de estos derechos por parte de las personas inmigrantes que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad es notoria.

Los obstáculos que existen para disfrutar de estos derechos agravan las situaciones de exclusión social, dificultan la participación social y económica de las personas y el disfrute de los derechos humanos. El derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia –incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados–, y a una mejora continua de las condiciones de existencia o el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental están previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. España forma parte del anterior pacto y ha firmado y ratificado el 23 de septiembre de 2010 el Protocolo facultativo de dicho Pacto, lo que afecta a su mayor exigibilidad. Los derechos económicos, sociales y culturales son interdependientes e indivisibles con relación a los derechos civiles, de tal manera que, si faltan los primeros, los segundos se resienten, por lo que es importante poner el énfasis en mejorar su protección.

La condición de extranjería permite diferenciar la titularidad y ejercicio de derechos en un territorio según el origen nacional. Las personas inmigrantes, cuando llegan a un territorio del que no son

nacionales, tienen dificultades para que les concedan una autorización de residencia y de trabajo, lo que conlleva que, con independencia de su precariedad económica o de salud, no puedan acceder en igualdad a los derechos sociales que disfruta el resto de la población que habita dicho territorio. Así mismo, hay un discurso mediático y social contrario a que algunos servicios y prestaciones del Estado de Bienestar se compartan con personas de distinto origen nacional. Este discurso está tildado de imprecisiones y de información carente de rigor sobre las prestaciones y servicios que perciben. Su difusión produce un rechazo general hacia personas que muestran rasgos fenotípicos distintos, y facilita la existencia de conductas xenófobas.

La presente investigación tiene la virtud de analizar los derechos sociales reconocidos a las personas y plasmar las diferencias existentes según la situación administrativa y el origen nacional de las personas que conviven en un mismo territorio. Los resultados difieren del discurso imperante en algunos círculos que pretenden hacer ver que las personas inmigrantes perciben prestaciones y servicios sociales en mayor nivel, incluso, que las personas autóctonas. Esta afirmación, carente de veracidad, es del todo improcedente a la vista de la normativa actual que esa investigación detalla, y debe ser frontalmente refutada, además de por su componente xenófobo, por ser una barrera que dificulta la extensión de los derechos sociales, y con ello, como he señalado anteriormente, el cumplimiento de los derechos humanos.

El estudio, por tanto, analiza el distinto acceso por parte de la población inmigrante a los servicios y prestaciones sociales en la CAPV. Aporta la perspectiva de las personas inmigrantes que han encontrado dificultades específicas en su disfrute, y la de los agentes sociales. Se añade un catálogo de recursos y prestaciones sociales y económicas en el que se describen los requisitos de acceso a las distintas prestaciones, subrayando especialmente los criterios de accesibilidad o exclusión de ellas de la población inmigrante en función de su situación jurídico administrativa. El trabajo incorpora una propuesta de encuesta para un sistema de medición que puede ser de utilidad para evaluar en el tiempo y/o en diferentes territorios el nivel de accesibilidad de la población extranjera a la protección social.

El Ararteko viene señalando en sus informes anuales la importancia de estudios rigurosos sobre el acceso a las prestaciones de las personas que viven en Euskadi. Por ello, quiero agradecer especialmente el trabajo realizado al equipo de investigación, a los agentes sociales que han aportado su opinión y a las personas inmigrantes encuestadas. También a los responsables institucionales que han colaborado facilitando datos, al profesor de la UPV-EHU Jon Olaskoaga por su aportación a la metodología de la investigación y al personal del Ararteko que ha coordinado y revisado el trabajo de investigación.

Finalmente, quiero volver a insistir en la importancia de avanzar en la recogida de datos y en su tratamiento en materia de derechos sociales, por ser una materia muy dada a la creación de discursos imprecisos. La realización de investigaciones que analicen las dificultades sociales y las políticas sociales permitirán que las políticas públicas sean más eficientes en el apoyo a las personas más vulnerables, como son las personas inmigrantes y, entre ellas, a las personas que se encuentran en situación administrativa irregular. Estas personas, a pesar de las políticas de control de fronteras, viven, o mejor dicho, “sobreviven” junto a nosotros y nosotras, por lo que sus dificultades y los déficits de derechos que puedan estar sufriendo afectan al conjunto de la sociedad vasca y son objeto de preocupación del Ararteko, como institución de defensa de los derechos de todas las personas.

Iñigo Lamarca Iturbe
Ararteko

Vitoria-Gasteiz, junio de 2011

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se presenta en cumplimiento de lo señalado en las bases reguladoras de la beca de investigación convocada por el Ararteko, correspondiente al período 2007-2008, referenciada como “Modalidad 1” y dirigida a analizar la aplicación en nuestra comunidad de alguno de los derechos humanos, preferentemente en relación con los colectivos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

La presencia en nuestro entorno de un número considerable de personas inmigrantes, en su gran mayoría procedentes de países empobrecidos, plantea retos sociales de amplia envergadura, sobre todo en lo que atañe a promover la igualdad de derechos independientemente del lugar de procedencia. De los diferentes derechos básicos reconocidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico a la población inmigrante (derecho de reunión, derecho a la educación, derecho de asociación, etc.), entendemos que el derecho al trabajo y el derecho a las prestaciones sociales constituyen los elementos básicos para cualquier proceso de integración de la población inmigrante.

Estos derechos de segunda generación referidos a la población inmigrante pivotan entre la universalidad y la ciudadanía. Universalidad entendida como acceso al trabajo y a las prestaciones sociales al margen de la nacionalidad, de la situación administrativa y de la ciudadanía, que excluye a quienes no posean la nacionalidad de un determinado Estado. Sin embargo, no podemos ignorar que el trasfondo político de esta elección tiene que ver con la disposición presupuestaria y el estado de opinión de la sociedad, poco proclive a otorgar prestaciones sociales a la población extranjera.

Nos referimos sobre todo a las prestaciones provenientes de la Seguridad Social, donde nos

encontramos con una primera limitación importante de cara al acceso de la población inmigrante, derivada del requisito de la residencia legal tanto para las prestaciones contributivas como para las no contributivas. En algunos casos incluso se exige un periodo previo de residencia legal.

En este contexto debemos hacer mención a diferentes leyes que se han aprobado en estos años y que no han hecho sino aumentar las diferencias en cuanto a las limitaciones de la población inmigrante respecto a las personas autóctonas. Ejemplos de ello serían la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que limita su acceso a las personas extranjeras que deben acreditar cinco años de residencia legal, o el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta Básica de Emancipación y que exige acreditar la residencia legal y permanente durante cinco años para acceder a las ayudas destinadas al alquiler de vivienda.

El punto de partida, por tanto, es el análisis del acceso al derecho a las prestaciones sociales como elemento facilitador de la integración de la población inmigrante, equivalente a la importancia del reconocimiento de otros derechos tales como el de la educación, la vivienda, la sanidad, etc.

El objetivo de este estudio es analizar el acceso por parte de la población inmigrante a los servicios y prestaciones sociales en la CAPV, así como descifrar las dificultades y limitaciones legales con las que se encuentra este colectivo, en especial el de las personas extranjeras en situación administrativa irregular.

Los principales apartados de este estudio están dedicados a explorar este entramado, y remiten fundamentalmente a la literatura y a los datos sobre las situaciones de exclusión que enfrenta la población inmigrante, la normativa reguladora del acceso a la protección social, los estados de opinión ante el uso y acceso de la población extranjera al sistema de protección social, así como las dificultades que esta encuentra en el acceso y mantenimiento de las ayudas y prestaciones sociales.

El primer capítulo discurre sobre los conceptos de exclusión y desigualdad, analizando de forma específica los factores de riesgo y vulnerabilidad entre la población inmigrante. Se describe la situación de la población extranjera residente en la CAPV de acuerdo con tres ejes básicos de la integración: la situación administrativa, la situación residencial y la situación laboral.

El segundo capítulo introduce una conceptualización del Estado de bienestar y de la protección social, los discursos que se generan cuando se introduce junto a ellos la inmigración y la normativa que regula el acceso de esta a los derechos y a las prestaciones sociales. Considerando que la afiliación a la Seguridad Social se trata de una de las vías centrales de entrada al sistema de protección social, se analizan los perfiles sociodemográficos de la población extranjera afiliada en la CAPV, identificando las dinámicas del proceso de integración a través de estas vías. Además, teniendo en cuenta que los servicios sociales constituyen la última vía de acceso a la protección social, se revisa la normativa que regula el acceso que a ellos tiene la población extranjera, así como la literatura existente acerca de los perfiles de población que hacen uso de los mismos. Finalmente se describe el papel de las organizaciones del tercer sector que trabajan en el ámbito de la exclusión social, recogiendo el tipo de demandas que suelen recibir de aquella población que ha quedado fuera de los márgenes de la protección social de las administraciones públicas.

El tercer capítulo está dedicado a revisar el estado de la opinión pública ante el uso y beneficio de la población extranjera de los derechos y prestaciones sociales; en concreto, la amenaza percibida respecto a la influencia de la inmigración sobre los sistemas de protección social y los procesos de legitimación o deslegitimación de su acceso. En contraposición a los discursos existentes sobre el uso excesivo que la población inmigrante hace de estas prestaciones, se recogen algunos datos acerca de los perfiles sociodemográficos de la población perceptora de prestaciones sociales en la CAPV, en concreto de la antigua Renta Básica en Gipuzkoa, la Renta Activa de Inserción y las prestaciones de tipo contributivo, así como de otros servicios de asesoramiento.

El cuarto capítulo, describe las condiciones sociales y factores de riesgo hacia la exclusión que enfrenta la población extranjera desde la perspectiva de los agentes sociales que en la CAPV trabajan en áreas vinculadas a la inmigración. Se identifican los factores que influyen en la accesibilidad de la población extranjera al sistema de protección social, así como los colectivos que, dentro de la población extranjera, tienen mayores dificultades para acceder al mismo. La base principal para este análisis han sido 30 entrevistas realizadas a agentes sociales y a personas inmigrantes que han encontrado dificultades específicas en el acceso al sistema de protección social en la CAPV, así como otras actividades de investigación que se describen en el apartado dedicado a la metodología.

A continuación se proporciona un catálogo que contiene la información referida a los recursos y prestaciones sociales y económicas básicas disponibles en la Comunidad Autónoma del País Vasco, tanto las derivadas del marco del Estado como de la administración autonómica. En él se describen los requisitos de acceso a las distintas prestaciones, subrayando especialmente los criterios de accesibilidad o exclusión de las mismas de la población inmigrante en función de su situación jurídico-administrativa.

Finalmente, se presenta una propuesta de encuesta para un sistema de medición que puede ser de utilidad para evaluar en el tiempo y/o en diferentes territorios el nivel de accesibilidad de la población extranjera a la protección social.

METODOLOGÍA

La complejidad de la realidad social que explora este estudio requiere de la combinación de diversas herramientas metodológicas que incluyen la revisión de fuentes secundarias, tanto teóricas como de carácter legislativo, la exploración cuantitativa y el análisis cualitativo, para poder, a través de ellas, avanzar en la comprensión de la diversidad de variables que intervienen en nuestro objeto de estudio.

En ese sentido, se ha realizado un análisis de las dos leyes referenciales en este tema: la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, y la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Se da la circunstancia de que ambas leyes se promulgaron cuando este trabajo de investigación estaba ya en marcha. Con posterioridad se han publicado algunos decretos que desarrollan estas leyes, tales como el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda, o el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. A lo anterior se añade el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2010-2014, que pretende establecer un mapa de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuyo marco se definirán las bases de su ordenación en todo el territorio autonómico.

En este contexto se asiste a una reordenación en la gestión de los servicios sociales que incluye la modificación de la citada Ley 18/2008. Con este cambio se pretende que el Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) gestione desde el inicio las prestaciones que contempla la Ley, excepto las ayudas de emergencia social (AES), que seguirán gestionándose desde los ayuntamientos. Con ello se quiere reforzar la vinculación de las ayudas a los convenios de inclusión laboral, que pasan ahora a llamarse “de inclusión activa”. No obstante, todas

estas modificaciones ocurridas durante el proceso de elaboración del proyecto e incluso algunas todavía en fase de discusión (tales como la elaboración de la Cartera de Servicios Sociales) en sede parlamentaria afectan de manera relativa al trabajo en cuanto a su actualidad y vigencia, debido principalmente a que el objetivo del mismo es estudiar el acceso de la población inmigrante a los servicios sociales y si bien esta reordenación o la reciente supresión de servicios específicos dirigidos a la población inmigrante como HELDU pueden afectar a este acceso, los cambios que comentamos no afectan a los requisitos legales referidos a la población inmigrante en cuanto a su acceso a los servicios sociales. En todo caso, este trabajo ha adecuado las referencias normativas a las dos leyes antes citadas.

Indicar asimismo que durante la elaboración del presente estudio ha tenido lugar otra modificación normativa importante. Nos referimos a la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 12 de diciembre de 2009. Las referencias que se realizan a la Ley de Extranjería se han adaptado, por tanto, a esta última modificación, advirtiendo igualmente que a la hora de cerrar este trabajo queda pendiente la promulgación del reglamento de desarrollo de la ley. A efectos de comprensión, señalar igualmente que a lo largo del texto nos referiremos a esta norma de manera genérica como “Ley de Extranjería”, englobando con esta denominación a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre; 14/2003, de 20 de noviembre; y 2/2009, de 11 de diciembre. En aquellos casos en los que interese resaltar algún artículo según la redacción dada por alguna de las modificaciones legales antes citadas, se indicará la ley orgánica de la cual trae causa dicha modificación.

En lo referido a las herramientas de tipo cuantitativo, los análisis descriptivos se han realizado a partir de la explotación estadística de fuentes secundarias facilitadas por el Observatorio Vasco de Inmigración (Ikuspegi), fuentes de la Seguridad Social y del INEM y administraciones forales de la CAPV, en concreto de Gipuzkoa.

Por un lado, se han trabajado los datos correspondientes a una muestra representativa por territorios históricos de las nacionalidades con más representación poblacional en la CAPV (N=3.101 encuestas). La recogida de información se llevó a cabo por Ikuspegi entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, teniendo en cuenta como criterios de estratificación de la muestra la nacionalidad de origen y el territorio de residencia de las personas encuestadas. Esta muestra ha sido utilizada para explorar la situación administrativa, residencial y laboral de la población inmigrante en la CAPV, el uso de prestaciones sociales y servicios de asesoramiento, así como la amenaza percibida desde una perspectiva intragrupal acerca del impacto de la llegada de la población extranjera sobre el sistema de protección social. Estas variables han sido cruzadas por el lugar de procedencia y la situación administrativa de los sujetos.

Además, se han analizado datos correspondientes a una muestra representativa de la CAPV (N=1.787) mediante encuesta a través de cuestionarios cerrados, administrados mediante entrevista personal a la ciudadanía residente en la CAPV de 18 o más años de edad. La recogida de información se llevó a cabo por Ikuspegi en junio de 2004 y ha sido utilizada principalmente para describir el estado de la opinión pública en relación con nuestro objeto de estudio y para identificar con ello los perfiles poblacionales más reacios a que la población inmigrante participe del Estado de bienestar en condiciones de igualdad. Las variables de cruce han sido el territorio histórico y el nivel de ingresos de la población.

Todos los datos provenientes de las encuestas realizadas por Ikuspegi han sido analizados a través del programa estadístico SPSS 16, previa autorización del Observatorio Vasco de Inmigración para la explotación secundaria de sus datos.

Finalmente, se ha incorporado información correspondiente a datos poblacionales provenientes de la Seguridad Social y del INEM, así como de la Administración foral de Gipuzkoa. Estos datos, recogidos sistemáticamente a lo largo del tiempo, han facilitado la comprensión evolutiva de la situación sociolaboral y de acceso al sistema prestacional de la población inmigrante, lo que proporciona una información distinta y adicional a la información proporcionada por la encuesta de Ikuspegi. Aunque se solicitaron datos de personas receptoras de prestaciones económicas a otras administraciones de la CAPV, la no consideración de la variable extranjera a lo largo de los años en la recogida de datos que otras administraciones públicas habían hecho imposibilitó su inclusión en este estudio, en tanto no permitía extraer reflexiones evolutivas que tuviesen en cuenta la variable principal de este estudio: la extranjería.

Asimismo, y desde una perspectiva cualitativa, se han realizado 30 entrevistas en profundidad, que recogen las voces de agentes sociales del tercer sector que trabajan en el ámbito de la inmigración y la exclusión social (Cáritas, Cruz Roja, CEAR, Izangai, Arrats, Sartu, ESK y Heldu), miembros del asociacionismo inmigrante (Guztion Artean, Mujeres del Mundo, Esperanza Latina, Malen Etxea) y agentes de de la administración pública de las administraciones forales de la CAPV y de los servicios sociales municipales en los tres territorios históricos. Asimismo, se han realizado entrevistas a personas inmigrantes que han encontrado dificultades específicas en el acceso al sistema de protección social en la CAPV, garantizando la inclusión en este estudio de la perspectiva percibida por parte de la población protagonista.

Los resultados de las entrevistas en profundidad fueron trabajados en los grupos de discusión como una estrategia de devolución de resultados y contraste de la información para poder dotar de fiabilidad a la información recabada. Se diseñó un guión *ad hoc* que fue utilizado para una exploración semiestructurada, dejando preguntas abiertas que permitiesen identificar elementos no previstos en el diseño del guión de investigación.

Se realizó un muestreo emergente, es decir, incorporando en el mapa de agentes sociales a aquellos que, a medida que avanzábamos en el proceso investigador, iban identificándose como agentes relevantes. El tamaño muestral estuvo determinado por el criterio de saturación, es decir, cuando se comprobó que realizando nuevas entrevistas no se obtenía información adicional y que los discursos eran repetitivos.

El análisis de la información recogida se ha realizado a partir de un análisis de contenido a través de un sistema de categorías consensuado por los miembros del equipo, del que participan especialistas en el tratamiento mediático sobre las personas inmigrantes, expertas en mediación intercultural, derechos humanos, dinamización de grupos e intervención psicosocial y comunitaria.

CAPÍTULO 1

DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL

1. Factores de riesgo y vulnerabilidad entre la población inmigrante

Desde una concepción etimológica, la exclusión nos remite a situaciones de expulsión de una comunidad, nos hace pensar en personas que, a pesar de estar aquí, permanecen recluidas y apartadas institucionalmente, o en personas y/o grupos a los que simplemente se les niegan ciertos derechos que los demás sí tienen. Aunque inicialmente su uso estuvo ligado a factores de tipo sociolaboral, en la actualidad, la exclusión social desborda este ámbito para introducirse en otros muchos espacios de relevancia social (vivienda, educación, salud, acceso a servicios, etc.), siendo la *no-participación* en el conjunto de la sociedad y la “no inclusión” en la categoría de ciudadanas y ciudadanos el núcleo más duro de la misma (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1998).

Para algunas concepciones, tal como recogen Laparra y colaboradores (2007), las excluidas son personas que no quieren seguir las normas y estilos de vida mayoritarios y a quienes es preciso incentivar y disciplinar. Constituyen una infraclass (*underclass*) caracterizada por un avanzado estado de degradación moral que impide a sus miembros asumir el trabajo regular y legal como forma de vida y la familia como institución de reproducción social.

Frente a estas explicaciones con atribuciones de responsabilidad individual, encontramos aquellas de mirada estructural, que la atienden inscrita en la trayectoria histórica de las desigualdades, como un fenómeno de carácter estructural, inherente a la

lógica misma de un sistema económico y social que la genera y alimenta, como un fenómeno dinámico y en constante expansión.

La tradición francesa de análisis sociológico de la que parte el término “exclusión”, entiende que este es un proceso social de pérdida de integración que incluye, no solo la falta de ingresos y alejamiento del mercado de trabajo, sino también un descenso de la participación social y por tanto, una pérdida de derechos sociales (Laparra, 2001).

Como un proceso de acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (el económico, el laboral, la dependencia de las rentas públicas, el formativo, el sociosanitario, el residencial, el relacional y el ámbito de la ciudadanía y la participación, por citar los más significativos), la comprensión de la exclusión social pasa por considerar la relevancia de tres grandes ejes sobre los que acaban vertebrándose las desigualdades sociales: la edad, el sexo y el origen y/o etnia. Estos ejes de desigualdad se entrecruzan con los factores de exclusión más diversos dando lugar a una multiplicidad de situaciones o combinaciones concretas posibles (Subirats, 2004).

La precarización del empleo y el aumento del desempleo constituyen sin duda la manifestación de un “déficit de lugares” ocupables de reconocimiento público en la estructura social (Castel, 1997, p. 416). En ciclos de recesión económica observamos cómo las consecuencias de la misma suelen pagarlas, sobre todo, *los de abajo*. En la actualidad, “los de abajo” ya no son los de siempre, sino que las personas inmigrantes, por tener menos tiempo y menos derechos acumulados (entre otras cuestiones), tienen más probabilidades de que les atrape el desempleo y la pobreza, si es que la crisis y el paro se prolongan (Izquierdo, 2008). Además, si antes las situaciones de desigualdad y precariedad afectaban a colectivos específicos que ya habían desarrollado sus propias pautas de defensa, de ayuda mutua y movilización colectiva (por ejemplo las y los trabajadores de una fábrica), actualmente estas situaciones afectan a colectivos desconectados entre sí, sin una identidad colectiva, proporcionando una visión atomizada e individualizada de las problemáticas, sus causas y sus posibles vías de solución.

Ciertamente, como sugiere Tezanos (2006), el aumento del paro entre la población inmigrante, las condiciones de precariedad en que realizan muchos trabajos, la persistencia de una amplia franja de personas extranjeras sin autorizaciones de residencia y los déficits de acogida están dando lugar a un serio problema de integración social. De ahí que muchas personas inmigrantes se vean abocadas a procesos de precarización y exclusión social, en un contexto general en el que tienden a agudizarse los antagonismos culturales y los componentes dualizadores de la sociedad.

La crisis que atraviesa el sistema en la actualidad, si bien tiene una dimensión internacional, su impacto en cada país es particular, según sus condicionantes internos, los puntos fuertes y débiles de la economía de cada país y de la gestión de la misma que hace cada gobierno. En el ámbito sociolaboral del conjunto del Estado observamos cómo: a) se ha frenado la creación de empleo; b) está aumentando el desempleo; c) aumentan las situaciones de exclusión grave (cada vez más personas recurren a servicios de urgencia, como el Banco de Alimentos, los comedores sociales, los albergues, etc.); d) aumenta la precariedad laboral; e) aumenta la presentación de expedientes de regulación de empleo; y f) las reivindicaciones relacionadas con salarios, tiempo de trabajo, condiciones de trabajo, etc. tienden a quedar en segundo plano, como si en esta situación fuese inapropiado plantearlas.

Los trabajadores y trabajadoras extranjeras están sujetos a los mismos problemas que cualquier trabajador/a autóctono/a, especialmente en lo referente al aumento del desempleo y de la precariedad laboral, aunque en unos porcentajes bastante superiores. En el actual panorama de crisis económica, el reciente informe sobre *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010* (Pajares, 2010) da cuenta de que a finales del año 2009 el colectivo inmigrante tenía una tasa de desempleo del 29,7%, frente al 16,8% de

la población autóctona. Por otro lado, específicamente los trabajadores y trabajadoras extracomunitarias están sujetos a una autorización de trabajo, autorización que hay que conseguir y renovar cumpliendo unas condiciones: a) cotizar un determinado tiempo durante la vigencia de la autorización de residencia y trabajo; y b) disponer de contrato de trabajo en el momento de la renovación. Si no se cumplen estas dos condiciones, se deniega la renovación de la autorización de trabajo, lo que tiene como consecuencia inmediata la denegación de la autorización de residencia y la imposición de una diligencia de salida obligatoria para que se abandone el país en el plazo de quince días. La autorización permanente (que se consigue tras cinco años de residencia legal y que no precisa vida laboral previa o contar con un contrato para su renovación) elimina la incertidumbre de los papeles y acerca al/a la trabajador/a extranjero/a a un plano de igualdad con el/la autóctono/a. Pero hasta llegar a esta situación, las trabajadoras y trabajadores extracomunitarios, además de las dificultades derivadas de los vaivenes del mercado de trabajo, tienen unos problemas de orden administrativo que les son específicos, propios, particulares, que hacen mucho más difícil su situación. En su caso, esas dos dificultades, la derivada de los vaivenes del mercado de trabajo y la de orden administrativo, se alimentan mutuamente, precarizando el conjunto de su situación, incluida la posibilidad de trabajar legalmente (Unzurrunzaga, 2008).

Asimismo, la exclusión residencial también parece afectar de forma significativa a la población extranjera (Cabrera, 2009). Aunque la vivienda es una necesidad básica, los desorbitados precios en la compra y el mismo alquiler de los últimos años la han convertido en un bien no accesible para un porcentaje elevado de la población. Aunque las dificultades para acceder a la misma son compartidas por población autóctona y población extranjera, parece que esta tiene algunas dificultades añadidas derivadas de tal condición (Jáuregui, 2009). En la encuesta del Instituto Nacional de Estadística (2006), las personas extranjeras suponían el 48,5% de las personas sin hogar existentes y este dato era mayor entre las que se encontraban ya no alojadas en albergues, sino más bien en situación de exclusión residencial extrema, donde las personas extranjeras llegaban a representar el 54% de las personas sin techo. A fecha de marzo de 2009, en un recuento nocturno realizado en Madrid, tal como recoge Cabrera (2009), las personas extranjeras en situación de exclusión residencial extrema eran el 59%, y el 62% en el recuento realizado en Barcelona en 2008. En relación con la procedencia, la mayoría de las personas extranjeras eran de origen marroquí (16%), seguidas de quienes provenían de Rumania (9%) y Argelia (7,5%) (encuesta INE, 2006). En general, como sugiere Cabrera (2009), la población extranjera sin hogar, comparada con la población autóctona, es más joven, con mayor nivel de estudios y más representada por hombres que por mujeres (en comparación con la población sin hogar española), lo cual sugiere mayores recursos personales para la integración, que sin embargo resultan insuficientes para romper con la discriminación por razón de nacionalidad. Si bien entre la población autóctona los motivos para terminar en una situación de vida en la calle están relacionados con la falta de trabajo y/o las rupturas de los vínculos afectivos, en el caso de la población extranjera la situación administrativa, y en concreto la situación de irregularidad, constituye el obstáculo principal y el elemento diferenciador con la población autóctona en la misma situación. Ya Doherty (2004) advirtió, en el espacio europeo, la creciente vulnerabilidad de la población inmigrante hacia la exclusión residencial, su incremento dentro de la población sin hogar, a pesar de la existencia de un sinhogarismo oculto que les hace mucho menos visibles, entre otras razones por las formas de autoprotección y apoyo mutuo que esgrimen frente a las agencias de control social y policial, etc. A estas tendencias en la exclusión residencial detectadas hace ya varios años habría que incorporarles los riesgos derivados de la situación de crisis económica y de empleo que sacude la actualidad.

Las personas inmigrantes, sobre todo las recién llegadas, suelen tener sueldos medios más bajos que la población autóctona y a menudo suelen verse expuestas a alquileres más altos que la misma, lo que favorece la búsqueda de alquileres compartidos para hacer frente a las dificultades residenciales (Jáuregui, 2009).

Es cierto que no todas las personas inmigrantes extranjeros están en situación de vulnerabilidad y en riesgo de marginación de la sociedad. Desde luego, también es cierto que no toda la población autóctona

tiene una posición social, familiar e individual que le proporcione un blindaje contra la exclusión, pero sí parece observarse que el origen, sobre todo el extracomunitario, se ha convertido en una de las variables más influyentes en el riesgo de exclusión social. Igualmente, es preciso tomar en consideración que la población inmigrante no constituye tampoco un colectivo homogéneo, sino diverso en sus características sociodemográficas, situaciones jurídico-administrativas, sociolaborales, familiares, etc. Así, las oportunidades o dificultades de integración dependerán, entre otras cuestiones, de la época en la que lleguen, la situación económica que atraviesa el país, las políticas migratorias existentes, la edad, el sexo, el país de origen y la nacionalidad, el dominio del idioma, la red social con la que cuenten, si llegan solos/as o acompañados/as por la familia, si están en la economía formal o en la sumergida y, sobre todo, como ya se ha señalado, de su estatuto jurídico-administrativo.

Son muchos los y las profesionales que trabajan con población en situación de exclusión social que apuntan a que, a diferencia de la población autóctona, la población inmigrante no presenta un abanico amplio de factores individuales o familiares que les conducen a la exclusión: se trata de población no cronificada, afectada por condicionamientos socioestructurales que escapan, en su mayoría, a su control (Montagud y Torres, 2002).

Parece no haber dudas en que el estatuto jurídico de inmigración (régimen general) y el tipo de autorización (inicial) acrecientan las probabilidades de exclusión, mientras que el régimen comunitario y la renovación de la residencia protegen contra ese riesgo. También se ha analizado esa vulnerabilidad en el terreno laboral: el paro y las situaciones de irregularidad son los dos escenarios que propician los procesos de exclusión de la población inmigrante. La desequilibrada composición de los hogares, en particular la abundancia de personas inmigrantes solas y aisladas, así como la desnudez formativa, contribuyen asimismo a reducir las barreras protectoras (Izquierdo, 2008).

Por otro lado, siguiendo a De Lucas y Díaz (2006), es preciso tomar en consideración una premisa básica de partida: la asimetría estructural entre la población inmigrante, la sociedad y el marco institucional. La posición dominante de la sociedad de acogida y su relación desigual con el colectivo inmigrante está vinculada a factores como el peso demográfico, el poder socioeconómico y el imaginario de identidad que proporciona cohesión y legitimidad a la sociedad receptora frente al “otro”. Además, el marco regulador del acceso de la persona inmigrante al país de acogida es una competencia estatal, por lo que la determinación del estatus legal y del sistema de derechos de los/as no ciudadanos/as (en situación regular e irregular) se establece de modo unilateral. La ausencia de reconocimiento de determinados derechos de naturaleza participativa se convierte en una de las principales causas de las situaciones de indefensión social y laboral de las personas inmigrantes (Stolcke, 2004) y una cuestión previa a la discusión sobre la disponibilidad de las mismas a integrarse en la sociedad receptora (Pajares, 2005).

Finalmente, de acuerdo con Vázquez Aguado (1999), a este tipo de factores de carácter más estructural hay que incorporar otros de tipo psicosocial, ligados a la identidad y a los procesos de estigmatización. En la línea de lo planteado por Molero, Navas y Morales (2001), la exclusión genera una serie de procesos psicosociales en la población general tendentes a justificar la situación “del otro” y a tranquilizar las conciencias. Siguiendo a Opatow (1990), describen cómo las personas forman categorías sociales dentro de su rango de justicia, de tal forma que aquellas que son excluidas se perciben como “no merecedoras”. Aunque la mayoría de las personas rechazan la injusticia, esta es más fácil de ser tolerada cuando las víctimas de ella han sido previamente deshumanizadas y excluidas de la pertenencia a la comunidad. El inmigrante es un doble extraño: extraño respecto a la “patria” y extraño a la “cultura familiar”, lo que facilita una justificación de su situación de marginación. Por ello, como sugieren los/as autores/as, las personas inmigrantes soportan una doble exclusión: la económica, que les condena a la pobreza, y la psicosocial, la que a través de la no pertenencia identitaria les excluye de la comunidad, de la ciudadanía. Ambos tipos de exclusión, como en una relación dialéctica, se refuerzan y justifican mutuamente.

El *Informe de la Inclusión Social en España 2008* (pp. 52-59), elaborado por el Observatorio de la Inclusión Social, dedica un apartado a los riesgos económicos y laborales que pueden convertirse en factores de vulnerabilidad para la población inmigrante, indicando que esta representa hoy una nueva fractura social. Así, los datos que pueden extraerse del informe sugieren que el porcentaje de pobreza de las personas inmigrantes es sensiblemente superior al de las personas nacidas en España. Por lo que respecta a la pobreza moderada, el 17% de los hombres y el 21% de las mujeres nacidas en España son pobres. Entre los/as nacidos/as fuera de la UE-25, la tasa de pobreza moderada se sitúa en el 26% y el 24%, respectivamente. El mismo patrón se repite con el porcentaje de pobreza alta y severa, aunque apunta que la brecha entre personas nacidas en España y en el resto del mundo se acrecienta en las bolsas de pobreza más extrema. El 6% de hombres y el 7% de mujeres de origen español sufren pobreza alta; en el caso de las personas nacidas fuera de la UE-25 la pobreza alta es el doble (12 y 14%, respectivamente). Las discrepancias más acusadas se producen entre las proporciones de personas con pobreza severa: mientras entre los/as autóctonos/as se sitúa en el 3%, entre las personas nacidas fuera de las fronteras comunitarias la proporción se triplica. Estas tasas de pobreza, como sugiere el informe, se reflejan, sobre todo, en la capacidad de los hogares para hacer frente a los gastos necesarios para mantener unos estándares mínimos de vida. Así, por ejemplo, mientras un 29% de las personas autóctonas declaran que son incapaces de hacer frente a gastos imprevistos, entre las personas extranjeras lo afirma un 53%.

Otro aspecto abordado en el informe es el referido a la exclusión laboral, donde se contrasta, a partir del tipo de contrato y del salario medio, la situación en el mercado de trabajo de las personas nacidas en España con aquellas nacidas fuera de la Europa comunitaria. Los resultados sostienen que la contratación temporal es más habitual entre la población extracomunitaria (un 54% de los hombres y un 58% de las mujeres) que entre la autóctona (un 27% de los hombres y un 40% de las mujeres) y que, además, las diferencias también son notables en relación con los salarios: el salario medio de los hombres nacidos en España es de 14.000 euros anuales y de 10.200 euros en el caso de las mujeres autóctonas; en el caso de los hombres de origen extracomunitario el salario medio anual desciende a 11.220 euros, mientras que las mujeres extracomunitarias perciben tan solo 8.400 euros anuales. Todos estos datos, cabe especificar, se refieren a personas en situación jurídico-administrativa regular e integradas en la economía formal, lo que implica, aun observándose mayor precariedad en este colectivo con respecto a la población autóctona, una mayor protección que la de las personas de origen extracomunitario trabajando en la economía sumergida y a menudo en situación jurídico-administrativa irregular.

Mencionar por último el *Informe de la Inclusión Social en España 2009*, dedicado a salud y educación, en el que se constata que un 15% de las y los jóvenes de origen extranjero de 18 a 24 años no ha obtenido el título de educación secundaria obligatoria, lo cual supone el doble que las y los jóvenes autóctonos. Por otro lado, siendo un 31% el término medio de estudiantes que no ha obtenido la titulación de educación post obligatoria, en el alumnado extranjero esta cifra aumenta hasta el un 44,3%.

2. Situación actual y condiciones de vida: factores de riesgo

Se describen en este apartado, a partir de la explotación de datos de la encuesta de Ikuspegi 2008 sobre la situación de la población inmigrante que reside en la CAPV, las características de esta de acuerdo con los tres ejes de exclusión arriba referidos: situación administrativa, situación residencial y situación laboral, identificando los colectivos que mayores factores de riesgo soportan en cada uno de ellos.

2.1. Situación administrativa

De los datos obtenidos en dicha encuesta de Ikuspegi se deduce que no todas las personas inmigrantes extranjeras en el momento de realización de la encuesta se encontraban en la misma situación adminis-

trativa. La mayoría tenía una situación inestable (el 42,8% con autorizaciones de residencia temporal y el 27,2% en situación irregular) y era una minoría la que tenía una situación administrativa regularizada y estable (un 15,9% tenía autorización de residencia permanente, un 8,3% había obtenido la nacionalidad española y un 4,9% pertenecía a personas nacionales de un país de la Unión Europea).

En relación con el lugar de origen de estas personas, encontramos ciertas diferencias que merecen una mención especial:

- Entre las personas latinoamericanas, había significativamente menos población con autorización de residencia permanente (10,3%) y mayor porcentaje con autorización de trabajo y/o residencia temporal (52%).
- Entre las de la Europa comunitaria, había significativamente más personas con autorización de residencia permanente (21,4%), menor porcentaje de ellas con autorización de trabajo y/o residencia temporal (20,2%) y todavía menos en situación irregular (7,2%).
- Entre la población procedente de Europa del Este había significativamente menos personas con autorización temporal de residencia y/o trabajo (28,5%), menos personas con autorización de residencia permanente (4,6%) y mayor porcentaje de ellas en situación irregular (61,3%).
- Entre la población de origen magrebí, había significativamente más personas con autorización de residencia permanente (31,6%) y menos personas en situación irregular (19,1%).
- Entre las procedentes del África subsahariana había significativamente más personas en situación irregular (32,3%).
- Finalmente, entre la población asiática había significativamente más personas con autorización de residencia permanente (33,5%), más personas con autorización de trabajo y/o residencia temporal (49%) y menor porcentaje de ellas en situación irregular (13,7%).

Tabla 1. Situación administrativa y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Nacionalidad española	8,3	8,8	16,3	0,5	9,2	7,4	3,7
Nacionalidad comunitaria	4,9	1,4	34,9	3,0	0,4	0,0	0,0
Autorización de residencia permanente	15,9	10,3	21,4	4,6	31,6	17,9	33,5
Autorización de residencia provisional	11,4	13,9	5,7	6,7	14,0	10,0	6,8
Autorización de residencia y trabajo provisional	31,4	38,1	14,5	21,8	25,7	32,3	42,2
Situación irregular	27,2	26,1	7,2	61,3	19,1	32,3	13,7
Turismo	0,9	1,4	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0
X ² (30)=1263,466; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Para poder acceder a las prestaciones económicas de la administración, en mayor o en menor medida, es necesario contar con un tiempo determinado de residencia en la CAPV y estar registrado en el padrón municipal. Así, conocer cuánto es el **tiempo** que la población lleva **residiendo en la comunidad** (cruzado con otras variables) se convierte en un elemento de relevancia en la medición de la accesibilidad y en la identificación de los colectivos que, en función de esta variable, pudieran estar más expuestos a la exclusión en el acceso.

Explorando los datos de Ikuspegi, encontramos que el 52,3% de las personas encuestadas había llegado al municipio en el que residían entre 2000 y 2004, el 33% entre 2005 y 2006, y casi el 15% llegó antes de 2000. Es decir, una gran mayoría, en el momento de realización de la encuesta, llevaba entre dos y cuatro años asentada en el País Vasco.

Es interesante cruzar la situación administrativa con el año de llegada para comprobar que las personas que estaban en situación administrativa regular estable llevaban más tiempo en el País Vasco, de forma que un 36,2% de este colectivo se hallaba residiendo en la CAPV ya en el 2000, frente al 8,7% de los que poseían residencia temporal o al 1,7% que estaba en situación irregular. Estos datos permiten colegir que la regularización administrativa tiene mucho que ver con los años de permanencia. Sin embargo, es preciso subrayar que entre las personas que se encontraban en situación irregular el 35,4% llevaba entre dos y seis años residiendo en el País Vasco.

Tabla 2. Año de llegada y situación administrativa (%)

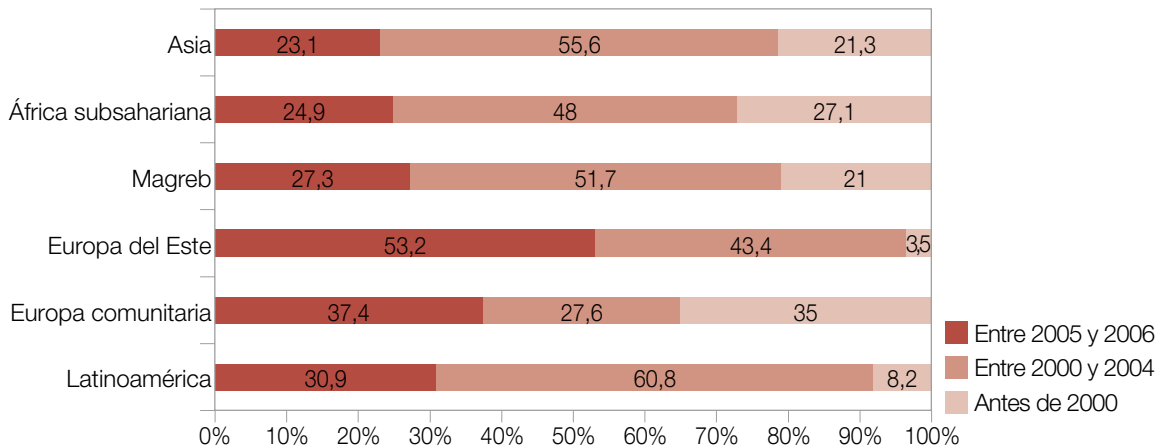
	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Entre 2005 y 2006 (menos de 2 años)	33,0	17,4	22,9	62,9
Entre 2000 y 2004 (entre 2 y 6 años)	52,3	46,3	68,4	35,4
Antes de 2000 (más de 6 años)	14,7	36,2	8,7	1,7
X ² (4)=839,720; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Analizando el año de llegada por lugar de origen, también encontramos diferencias significativas entre los grupos culturales. Observamos que son las personas procedentes de la Europa del Este las que más tarde habían llegado al País Vasco, lo que indirectamente permite confirmar que eran las menos regularizadas frente a las personas de otros lugares de procedencia.

La población procedente del Magreb, África subsahariana y Latinoamérica seguía una pauta similar: llegaron por término medio entre el 2000 y 2004 (51,7%, 48% y 60,8%, respectivamente). Era la población procedente de la Europa comunitaria la que más tiempo llevaba en la CAPV; el 35% se asentó antes del 2000.

Gráfico 1. Año de llegada y lugar de origen (%)



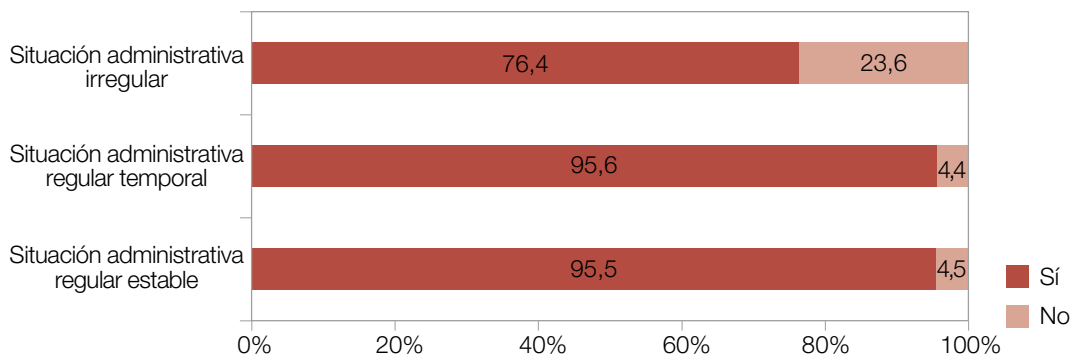
$\chi^2(10)=341,40; p=0,000$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Un aspecto importante a considerar cuando analizamos la situación administrativa de las personas inmigrantes es su relación con la comunidad en la que residen, ya que ello guarda estrecha relación con el acceso a los derechos y servicios. Para ello es necesario que estas personas se encuentren **empadronadas** en algún municipio de la CAPV.

Aunque la gran mayoría de las personas inmigrantes se encontraba empadronada en algún municipio de la CAPV en el momento de la realización de la encuesta (el 89,9%), la diferencia fundamental se vincula a la situación administrativa de la persona, que hace que, entre quienes se encontraban en situación irregular, fuera más frecuente encontrarnos con personas sin empadronarse: casi el 23,6% de estas no se encontraba empadronada en ningún municipio.

Gráfico 2. Empadronamiento y situación administrativa (%)



Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Por lugar de origen, cabe destacar que entre las personas procedentes de Asia solo el 3,1% no estaba empadronado, mientras que entre las personas de la Europa comunitaria y Europa del Este había más sin empadronar que en el conjunto de los encuestados (el 15,9% y el 17,6%, respectivamente).

Tabla 3. Empadronamiento y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Empadronamiento	89,9	92,4	84,1	82,4	90,6	88,3	96,9
X ² (5)=54,61; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

A las personas que declararon no estar empadronadas se les preguntó si ello era debido a que no habían puesto de su parte para estarlo o si bien no habían podido hacerlo pese a haberlo intentado. Una tercera parte (el 33,2%) señaló haberlo intentado, pero no haber podido hacerlo.

2.2. Situación residencial

Las características de la vivienda en la que se reside es un elemento que a menudo suele ser requerido en las documentaciones a presentar a la hora de solicitar ayudas o prestaciones sociales, sobre todo aquellas de tipo asistencial en las que la ayuda va dirigida a cubrir gastos de alquiler. En el momento de la realización de la encuesta, el 76,9% de las personas encuestadas residía en un piso, compartido o en solitario, un 13,8% residía en una habitación alquilada en un piso, un 2,6% disponía de habitación en el lugar de trabajo y un 2,9% vivía en una casa unifamiliar. Había un 2,5% que vivía en un piso facilitado por alguna asociación o centro de transeúntes, un 1% en alguna pensión u hostal y el 0,3% restante en situación de marginalidad en una chabola o coche.

Por lugar de origen, los datos indican que existían diferencias significativas entre los grupos culturales en el **tipo de alojamiento** del que se disponía. Así, las personas procedentes de Europa del Este y de Magreb parecen ser quienes se encontraban en peor posición que el resto de personas, seguidas de las de África subsahariana.

Tabla 4. Tipo de alojamiento o domicilio donde reside y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Casa unifamiliar, adosado	2,9	2,2	3,8	3,2	3,2	3,5	5,6
Piso completo (compartido o no)	76,9	77,7	86,2	72,3	70,3	71,7	85,7
Habitación alquilada en piso	13,8	14,8	4,4	14,1	16,7	19,1	8,1
Habitación en lugar donde trabaja	2,6	4,5	0,9	2,4	0,2	0,0	0,0
Hotel/pensión/hostal	1,0	0,3	3,5	1,1	1,1	1,3	0,6
Piso de asociación o similar	0,5	0,3	0,3	0,8	1,3	0,4	0,0
Chabola, coche	0,3	0,0	0,6	1,1	0,4	0,0	0,0
Centro de transeúntes/sin techo	2,0	0,1	0,3	5,1	6,7	3,9	0,0
X ² (35)=235,087; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Como en otras ocasiones, la situación administrativa también supone ciertas diferencias a la hora de vivir en pisos (en situación compartida o no), de forma que el 85,7% de quienes viven en ellas tenían una situación administrativa regular estable, frente al 79,9% de los que la tenían en trámite y el 64,3% de las personas en situación irregular que vivían en este tipo de residencias. En consecuencia, entre estas últimas era mucho mayor el porcentaje de quienes vivían en habitaciones o pisos alquilados: el 23,2%, frente al 12,5% de quienes estaban en situación regular temporal y el 6,2% de quienes tenían una situación administrativa regular estable.

Tabla 5. Tipo de alojamiento o domicilio donde reside y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Casa unifamiliar, adosado	2,9	4,7	2,6	1,7
Piso completo (compartido o no)	76,9	85,7	79,9	64,3
Habitación alquilada en piso	13,8	6,2	12,5	23,2
Habitación en lugar donde trabaja	2,6	0,3	3,0	4,3
Hotel/pensión/hostal	1,0	1,8	0,4	0,9
Piso de asociación o similar	0,5	0,3	0,6	0,4
Chabola, coche	0,3	0,2	0,0	0,5
Centro de transeúntes/sin techo	2,0	0,7	0,9	4,8
X ² (14)=226,727; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

El **régimen de tenencia** del domicilio nos indica que un 14,4% de la población inmigrante residente en la CAPV era propietaria del lugar en el que residía. A partir de aquí, comienzan formas de alquiler o subarriendo hasta llegar a cesiones de organismos públicos o de carácter social.

Los datos indican que el 75,6% de las viviendas estaban alquiladas directamente al dueño/a. A continuación vienen dos formas de subarrendamiento, bien a una persona autóctona (3%) o bien a una extranjera (4,2%), y las cesiones y otro tipo de situaciones suponen un total del 2,8%.

Por lugar de origen, se confirman diferencias entre los grupos de distinto origen. Así, la propiedad ascendía mucho en el caso de las personas de la Europa comunitaria (35%) y Asia (30,2%). No ocurría lo mismo con la población de Europa del Este, quienes presentaban los niveles más bajos de propiedad (3,8%) y los más altos en situación del alquiler (87%). Asimismo, destaca la situación de solidaridad entre los grupos del Magreb y África subsahariana, quienes contaban con porcentajes de viviendas cedidas por amigos/as o familiares en mayor porcentaje que el resto de los grupos (2,2% y 2,8%, respectivamente).

Tabla 6. Régimen de tenencia de la vivienda en la CAPV y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
En propiedad	14,4	12,0	35,0	3,8	10,0	12,6	30,2
En alquiler al dueño/a	75,6	76,1	62,2	87,0	79,2	74,0	65,4
Subarrendada a un/a español/a	3,0	3,5	0,3	3,0	3,8	4,2	0,6
Subarrendada a un/a extranjero/a	4,2	5,4	0,9	4,4	2,6	4,7	3,1
Cedida por amistades/familiares	1,7	2,0	0,0	1,2	2,2	2,8	0,6
Cedida por ONG	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cedida por Administración	0,4	0,1	0,6	0,0	1,4	0,9	0,0
Otro	0,7	0,8	0,9	0,6	0,7	0,9	0,0
X ² (35)=234,909; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

La situación administrativa también es muy relevante, porque la propiedad de la vivienda era muy superior en el caso de las personas que tenían una situación administrativa regular estable. Quienes se encontraban en situación administrativa irregular se caracterizaban por un elevado y significativo acceso al subarriendo.

Tabla 7. Régimen de tenencia de la vivienda en la CAPV y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
En propiedad	14,4	29,7	11,2	3,0
En alquiler al dueño/a	75,6	64,7	79,6	81,3
Subarrendada a un español/a	3,0	1,7	3,0	4,4
Subarrendada a un extranjero/a	4,2	1,7	3,0	4,4
Cedida por amistades, familiares	1,7	1,3	2,1	1,4
Cedida por ONG	0,0	0,0	0,1	0,0
Cedida por Administración	0,4	0,6	0,2	0,6
Otro	0,7	0,8	0,7	0,7
X ² (14)=300,783; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Con relación a si la población inmigrante **compartía o no el domicilio** en el que residía, los datos muestran que la mayoría vivía con su familia (53,5%), mientras el 22,7% declaró vivir con compatriotas, el 10,3% con personas de otras nacionalidades, el 6,5% afirmó vivir solo/a, un 4,4% con personas de aquí y otro conjunto de situaciones caracterizaban al 2,7% del total.

En relación con el lugar de origen, las personas procedentes de Asia se caracterizaban por vivir más con la familia (70%) y menos en solitario (3,8%), a la inversa que las personas de origen magrebí y África subsahariana, que son quienes vivían más en solitario (8,1% y 9,5%, respectivamente) o convivían en mayor medida con personas de diferentes nacionalidades (14,5% y 21,2%) en comparación con el resto de los grupos, mientras reducían su presencia en el entorno familiar (45,6% y 37,2%).

Tabla 8. Modalidad de convivencia en la CAPV y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
No, vivo solo/a	6,5	6,4	4,7	5,5	8,1	9,5	3,8
Sí, vivo con mi familia	53,5	56,1	52,5	56,6	45,6	37,2	70,0
Sí, vivo con compatriotas, solo con personas de mi país	22,7	18,8	35,1	20,8	24,7	27,7	24,4
Sí, vivo con otros, todos son personas de aquí	4,4	6,9	0,3	1,6	3,7	3,5	0,0
Sí, vivo con personas de diferentes nacionalidades	10,3	8,5	7,1	11,5	14,5	21,2	1,9
Otras situaciones	2,7	3,3	0,3	4,1	3,3	0,9	0,0
X ² (25)=195,55; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

La estabilidad en la situación administrativa se extiende a otros ámbitos de la vida, de forma que el 64,2% de quienes tenían una situación administrativa regular estable vivía con su familia y solo el 18,2% vivía con nacionales. En el polo opuesto, aquellas personas que se encontraban en situación administrativa irregular vivían más con compatriotas (32,2%) o con personas de otras nacionalidades (14,9%), mientras el porcentaje de quienes vivían con su familia decrecía al 41,2%.

Tabla 9. Modalidad de convivencia en la CAPV y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
No, vivo solo/a	6,5	7,0	7,3	4,1
Sí, vivo con mi familia	53,5	64,2	55,4	41,2
Sí, vivo con compatriotas, solo con personas de mi país	22,7	18,2	19,3	32,2
Sí, vivo con otros/as, todos/as son personas de aquí	4,4	3,7	5,0	4,2
Sí, vivo con personas de diferentes nacionalidades	10,3	5,6	10,1	14,9
Otras situaciones	2,7	1,3	2,9	3,4
X ² (10)=142,306; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

2.3. Situación laboral

Un aspecto crucial en el proceso vital y de integración social de la población inmigrante tiene que ver naturalmente con el acceso a un puesto de trabajo. La primera vía de acceso al sistema de protección social es la de carácter profesional y el tipo de protección al que se accede depende del tipo de mercado en el que se está inmerso/a. Es por ello interesante observar datos que nos hablan del tipo de mercado en que está inmersa la población inmigrante.

Uno de los discursos que circula entre la población autóctona es el que sugiere que las personas extranjeras viven de las ayudas sociales en vez de trabajar. La explotación de datos facilitados por Ikuspegi pone de manifiesto que la población inmigrante tenía unos **niveles de ocupación** bastante altos, ya que el 68,3% estaba trabajando en el momento de realización de la encuesta, mientras el 18,7% se encontraba en paro.

En todos los grupos de inmigrantes, formados por las distintas variables de cruce analizadas, la gran mayoría estaba ocupada. Incluso entre las personas que se encontraban en situación administrativa irregular, el 54,3% estaba trabajando, a pesar de que el paro aumentase entre ellas significativamente en relación con el conjunto de inmigrantes (30,3%).

Tabla 10. Situación laboral y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Ocupado (trabajando)	68,3	71,6	75,4	54,3
En paro	18,7	12,5	15,2	30,3
Inactivo/a (jubilado/a, ama de casa)	13,0	15,9	9,4	15,4
X ² (4)=141,626; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Respecto al lugar de origen, cabe llamar la atención acerca del grupo de las personas de origen europeo del Este, magrebí y África subsahariana, por tener niveles de ocupación inferiores a esa cifra: el 55,1%, el 48,4% y el 50,6%, respectivamente, estaba trabajando y el 23,5%, el 32% y el 41,6%, respectivamente, se encontraba en paro, siendo las diferencias entre los grupos significativas.

Tabla 11. Situación laboral y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Ocupado (trabajando)	68,3	76,3	79,0	55,1	48,4	50,6	86,2
En paro	18,7	14,1	5,0	23,5	32,0	41,6	7,5
Inactivo/a (jubilado/a, ama de casa)	13,0	9,6	16,0	21,4	19,6	7,8	6,3
X ² (10)=308,71; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Con respecto al **tipo de contrato**, entre las personas en situación administrativa irregular era muy frecuente trabajar sin contrato (el 71,9%) y muy raro hacerlo con contrato indefinido (6%), mientras aquellas personas que tenían una situación administrativa estable destacaban por la alta cifra de contratos indefinidos (33%) o temporales (56,1%), algo mayores que quienes tenían una situación administrativa temporal (29,5% y 57%, respectivamente).

Las personas procedentes de Europa del Este se caracterizaban por ser el grupo con más relación laboral sin contrato (44,1%), seguido del colectivo latinoamericano (32,1%), quienes se situaban por encima de la media. Destaca asimismo el grupo de Europa del Este por contar en menor medida con contratos indefinidos (10,3%).

Las personas de la Europa comunitaria y procedentes de África subsahariana eran las que más contratos temporales tenían (63,1% y 64,2%, respectivamente), seguidas de las asiáticas (59,8%), siendo el colectivo latinoamericano quien contaba con menos contratos temporales (41,2%).

Tabla 12. Tipo de contratación y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Indefinido	24,8	26,7	28,6	10,3	26,5	21,1	26,8
Temporal	48,1	41,2	63,1	45,6	55,1	64,2	59,8
Sin contrato	27,1	32,1	8,3	44,1	18,4	14,7	13,4
X ² (10)=131,241; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Tabla 13. Tipo de puesto de trabajo y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Indefinido	24,8	33,0	29,5	6,0
Temporal	48,1	56,1	57,0	22,1
Sin contrato	27,1	10,9	13,5	71,9
X ² (4)=586,586; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

A las personas inmigrantes extranjeras que se encontraban en situación de desempleo en el momento la pasación de la encuesta se les planteó si estaban en proceso de **búsqueda activa de empleo**. La gran mayoría estaba buscando empleo (el 84,7%), aunque hubiese un grupo reducido de personas que admitía no haber buscado empleo en el último mes (15,3%).

En general, en todos los colectivos de personas inmigrantes se detectó un alto grado de interés en encontrar empleo, con ciertas diferencias significativas en función del lugar de origen y la situación administrativa:

había más personas de Europa del Este (94,3%) y menos de la Europa comunitaria (58,8%) en proceso de búsqueda activa de empleo, y menos entre aquellas que tenían una situación administrativa estable (72,6%).

Tabla 14. Búsqueda activa de empleo y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Sí	84,6	85,6	58,8	94,3	80,7	85,3	75,0
No	15,4	14,4	41,2	5,7	19,3	14,7	25,0
X ² (5)=17,632; p=0,003							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Tabla 15. Búsqueda activa de empleo y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Sí	84,6	72,6	88,5	86,5
No	15,4	27,4	11,5	13,5
X ² (2)=14,504; p=0,001				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

El **tiempo medio** que las personas inmigrantes llevaban **en el paro** era de alrededor de 4 meses, apreciando un ligero incremento entre las personas inmigrantes paradas de origen asiático, seguidas de las de Europa del Este, quienes llevaban significativamente más tiempo en paro (entre 5 y 5 meses y medio).

Tabla 16. Tiempo en paro y lugar de origen (meses)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Tiempo en paro (meses)	4,13	3,61	3,22	4,90	4,22	4,53	5,52
F(5,375)=2,507; p=0,030							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Tabla 17. Tiempo en paro y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Tiempo en paro (meses)	4,13	3,74	4,01	4,50
F(2,368)=1,982; p=0,139				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

A las personas que estaban en paro y que habían trabajado anteriormente en la CAPV se les preguntó los **motivos por los que se quedaron sin empleo**. La respuesta más frecuente fue que se les terminó su contrato de trabajo y no pudieron seguir trabajando (49,6%). Un 19,1% refirió haber sido despedido/a, un 17,9% dejarlo por voluntad propia y un 13,4% por motivos diversos sin especificar.

Volviendo al total de las personas inmigrantes paradas, se les preguntó por su **relación con los servicios de colocación** (INEM, Langai, etc.). Sorprende enormemente que solo el 29,9% dijese estar registrado/a en alguno de estos servicios.

Las personas paradas de origen europeo comunitario figuraban más en los registros (el 46,7%), seguidas de las magrebíes (40,3%), mientras que las asiáticas destacaban por hacerlo menos (el 81,7% no estaban en ellos), seguidas de las europeas del Este (84,9%).

Tabla 18. Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM	29,9	32,3	46,7	15,1	40,3	21,9	8,3
X ² (5)=24,605; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Es normal encontrar que entre las personas en situación administrativa irregular había muchas más personas que no estaban registradas en estos servicios: el 92,2%. Por el contrario, entre las personas paradas con situación administrativa regular estable el 57,5% figuraba en alguno de los citados registros.

Tabla 19. Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM	29,9	57,5	44,9	7,8
X ² (2)=113,693; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

El **tiempo** que llevaban **apuntadas en los registros de estas entidades** es muy variable, aunque la media la podemos cifrar en alrededor de 8 meses. Las personas europeas del Este paradas llevaban significativamente más tiempo registradas (15,28 meses) que las procedentes de Asia (4,37 meses), Magreb (5,33 meses) o África subsahariana (6,47 meses).

Tabla 20. Tiempo registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y lugar de origen (meses)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Tiempo apuntado/a en el INEM	7,72	8,83	10,39	15,28	5,33	6,47	4,37
F(5,136)=2,679; p=0,024							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Las personas paradas que tenían una situación administrativa regular estable también llevaban mucho más tiempo registradas (10,83 meses) que las que estaban en situación administrativa regular temporal (6,12 meses) o en situación irregular (5,61 meses).

Tabla 21. Tiempo registrado/a en algún servicio de colocación en el INEM y situación administrativa (meses)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Tiempo apuntado/a en el INEM	7,72	10,83	6,12	5,61
F(2,139)=4,643; p=0,011				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

CAPÍTULO 2

ESTADO DE BIENESTAR Y DERECHOS SOCIALES. INTEGRACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

1. Hacia una conceptualización de la protección social

Los Estados modernos, para hacer frente a los riesgos sociales que pueden afectar adversamente a la ciudadanía y enfrentar la exclusión social, han desarrollado, como logro y consecuencia, sobre todo de las reivindicaciones y acción colectiva de los movimientos sociales, los sistemas de protección social dentro de lo que hoy conocemos como los Estados de bienestar (*welfare state*): un conjunto de instituciones estatales cuyas políticas sociales, ligadas al concepto de cohesión social, están dirigidas a la protección social, a mejorar las condiciones de vida y a facilitar la integración de los distintos grupos sociales, haciendo soportables, tal como sugiere Moreno (2003), las desigualdades de riqueza generadas por los sistemas capitalistas y atenuando los conflictos sociales que intrínsecamente conllevan. De la mano de las prestaciones sociales del Estado de bienestar, se ha ido avanzando en la universalización de otros derechos sociales (véase sanidad, educación, acceso a la vivienda protegida, etc.).

Aunque la protección social por excelencia es aquella que se deriva de la contribución a la Seguridad Social, aquella vinculada al mercado de trabajo y de la que se derivan las prestaciones centrales del Estado de bienestar (sistema de pensiones, subsidios de desempleo, minusvalías, sanidad, etc.), con ella conviven las políticas

asistenciales o residuales del Estado de bienestar que, desde hace algunas décadas, han intensificado sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza (pensiones no contributivas, ingresos mínimos de inserción, servicios sociales, etc.). El derecho a la protección social es así un concepto más amplio que el de Seguridad Social y abarca tanto las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social como las prestaciones provenientes de las comunidades autónomas. Sánchez-Urán (2006) define la protección social como “*un conjunto de medidas heterogéneas, específicas o inespecíficas, previstas en el ordenamiento jurídico a cargo de un tercero, sea ente público o privado, para prevenir y corregir necesidades o riesgos sociales predeterminados y en cuanto tales, objeto típico de cobertura en un Estado social y convenirse, de acuerdo con el mandato constitucional, que hay una protección social pública y una protección social privada*” (p. 265). A partir de esta definición y sin perjuicio de realizar otras clasificaciones o emplear diferentes denominaciones, el derecho a la protección social vendría configurado por tres elementos básicos: la asistencia sanitaria, la Seguridad Social y la asistencia social, a los cuales añadimos los servicios sociales y las prestaciones recogidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- a) **La asistencia sanitaria:** sin ánimo de abarcar un estudio pormenorizado del actual sistema sanitario, basta decir que el mismo proviene del sistema de Seguridad Social, si bien es evidente la actual tendencia a separar ambos regímenes, de manera que hoy en día las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social pasan a ser prestaciones del Sistema Nacional de Salud (Sánchez Jiménez, 2005, p. 457).
- b) **La Seguridad Social:** la evolución histórica del actual sistema de Seguridad Social, sus problemas actuales, las tendencias hacia el futuro, etc. exceden con mucho los objetivos de este trabajo, de manera que nuestro punto de arranque es el actual Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS). No obstante, resulta pertinente realizar una descripción de determinados conceptos que van a ser reiteradamente utilizados a lo largo de este estudio.

En primer lugar, realizaremos una breve definición de qué se entiende por contingencias, situaciones protegidas y prestaciones (Vida Soria, 2006). Por contingencias se entienden aquellos acontecimientos posibles y/o probables que, de producirse, generan una situación de necesidad a proteger socialmente. Sus notas caracterizadoras son las siguientes: debe ser un acontecimiento posible, porque sin esa posibilidad no surge el sentimiento de inseguridad; debe ser incierto, es decir, puede suceder o no; y es aleatorio, entendido en el sentido de involuntariedad por parte de la persona protegida, aunque la existencia de voluntariedad no impide la protección en otros casos, como en la maternidad o las cargas familiares. Si finalmente ese acontecimiento (contingencia) tiene lugar, se produce un daño que se concreta en una determinada situación que debe ser protegida económicamente. La prestación sería, por tanto, el mecanismo que el ordenamiento de la Seguridad Social establece para hacer frente al daño en que se concreta la situación de necesidad protegida.

En segundo lugar, las contingencias se dividen entre profesionales y comunes. Las primeras abarcan el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, mientras que las segundas comprenden el resto: enfermedades comunes y accidente no laboral. Siguiendo con la diferenciación de conceptos arriba apuntada, si atendemos a la situación de riesgo protegida, las contingencias profesionales son la incapacidad temporal, la incapacidad permanente y la muerte y supervivencia, mientras que situaciones protegidas derivadas de las contingencias comunes son la incapacidad temporal, la maternidad, el riesgo por embarazo, la incapacidad permanente, la jubilación, el desempleo, la muerte y supervivencia y las cargas familiares.

En tercer lugar, las prestaciones se dividen en contributivas y no contributivas. Las primeras tienen como función principal sustituir las rentas que los sujetos protegidos venían obteniendo con su trabajo. El requisito principal, por lo tanto, es la existencia de un determinado tiempo trabajando y cotizando (periodo de carencia). No es relevante ni exigible demostrar una situación de necesidad; el requisito es haber cotizado previamente. El importe de la prestación varía con el tipo de contingencia. Las posibles prestaciones contributivas pueden subdividirse, según su duración, en temporales y duraderas o vitalicias (Sánchez Jiménez, 2005) y son las siguientes:

- Prestaciones temporales (subsidios): por incapacidad temporal (arts. 128-133 LGSS), maternidad (arts. 133 bis-133 quinquies LGSS), riesgo durante el embarazo (arts. 134-135 LGSS), familiares por hijo/a a cargo (arts. 180-181 y 184-190 LGSS) y desempleo (arts. 207-214 LGSS).
- Prestaciones vitalicias o duraderas (pensiones): por invalidez o incapacidad permanente (arts. 137-143 LGSS), jubilación (arts. 160-166 LGSS), viudedad (art. 164 LGSS), orfandad (art. 175 LGSS) y a favor de otros familiares (art. 176 LGSS).

Tomando como ejemplo una de las más comunes para explicar cómo funciona este tipo de prestaciones, cabe señalar que la incapacidad temporal requiere un periodo de carencia de 180 días dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la baja, excepto si la incapacidad proviene de un accidente de trabajo o enfermedad profesional. El porcentaje a percibir es el 75% de la base reguladora que se percibe a partir del día 21 (entre el día 1º y 3º no se percibe cantidad alguna, y del 4º al 20º es el 60%).

Para ser beneficiario/a de una prestación no contributiva no se requiere la realización de una actividad profesional, sino carecer de rentas y ser residente legal. Aunque luego lo tratemos con más detalle, adelantar aquí el desplazamiento operado por la Ley de Extranjería respecto de las previsiones del artículo 7.3 y 7.5 de la Ley General de Seguridad Social, de manera que hoy en día estas prestaciones son accesibles a cualquier persona en situación de residencia legal al margen de su nacionalidad y que justifique una situación de necesidad. Es importante señalar que resulta habitual establecer un período previo de residencia legal en el país de acogida que varía en función de la prestación. Para la jubilación no contributiva se requiere residir legalmente durante diez años entre la edad de dieciséis años y la del devengo de la prestación. En la invalidez no contributiva se exige la residencia legal durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud. La residencia continuada no queda interrumpida por ausencias que sean inferiores a noventa días en un año natural o superiores cuando estén acreditadas por causa de enfermedad debidamente acreditada.

- c) La asistencia social:** es el espacio protector de la población que vive en situaciones de mayor pobreza y precariedad; es el reflejo de la fragmentación laboral y, aunque ha avanzado hacia la universalidad de la protección, no ha conseguido una intensa reducción de las tasas de pobreza relativa. Es más, hay que tener en cuenta la dualización de la protección social y los riesgos de enquistamiento de la precariedad derivados de la lógica asistencialista (Rodríguez Cabrero, 2004). En palabras de Rodríguez Cabrero (2004, p. 293), *“los debates sobre protección social siguen privilegiando la viabilidad del sistema público de pensiones, mientras el debate sobre las rentas mínimas de inserción y la lucha contra la pobreza apenas supera ciertos espacios muy localizados de interés y estudio”*. La asistencia social como protección complementaria ha sufrido un importante proceso de transferencia a las comunidades autónomas, que ha dejado en la práctica casi vacía de contenido esta asistencia social como protección complementaria que otorga la Seguridad Social.

Con carácter general, la asistencia social es una técnica de protección que quedaría fuera del sistema de Seguridad Social. Sin embargo, su regulación la incluye dentro del sistema, de manera que puede decirse que la asistencia social funciona como remedio interno de las deficiencias estructurales del nivel básico de Seguridad Social (Rodríguez Ramos y otros, 2009).

El criterio más utilizado hasta ahora para diferenciar asistencia social y Seguridad Social era el de la discrecionalidad, de manera que, por ejemplo, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social se configuraban como auténticos derechos, mientras que las prestaciones de la asistencia social eran discrecionales y supeditadas muchas veces a contingencias presupuestarias. Sin embargo, hoy en día este panorama ha cambiado, de manera que podemos encontrar prestaciones de asistencia social configuradas como derechos subjetivos. Es por ello que actualmente la diferenciación se base en un criterio objetivo, y así estaremos ante una prestación no contributiva de Seguridad Social cuando la misma se refiera a una contingencia previa (jubilación, invalidez, etc.) y será una prestación de asistencia social cuando la misma se refiera a situaciones de necesidad no vinculadas a contingencias de Seguridad Social.

En cuanto a ejemplos de protección incluidos en el ámbito de la asistencia social, podemos mencionar el Real Decreto Ley 9/1993, que estableció ayudas para los afectados de VIH (la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 fijó una cuantía mensual de 579,11 euros). Asimismo, la ayuda dirigida a la población emigrante española desarrollada en el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales de ancianidad a favor de emigrantes españoles. Otro ejemplo de prestación asistencial lo encontramos en la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a las y los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad como consecuencia de la Guerra Civil.

d) Los servicios sociales: en un concepto amplio de los servicios sociales englobaríamos las diferentes prestaciones dirigidas al bienestar general de las personas que ofrecen diferentes estamentos y administraciones. Sin embargo y a efectos de completar esta exposición, nos interesa un concepto restringido conectado con el sistema de Seguridad Social. En este sentido, los servicios sociales tienen un carácter de protección complementaria y muy similar a la asistencia social. La diferencia fundamental es sin, embargo, que los servicios sociales se dirigen a colectivos concretos, mientras que la asistencia social atiende a personas individuales.

Las prestaciones de los servicios sociales en el ámbito concreto de la tercera edad son los servicios sociales de atención a la tercera edad en su modalidad de centros de día y centros residenciales, programa de termalismo social y programa de vacaciones para la tercera edad.

En el ámbito de las personas minusválidas y en desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, se recogen diversas ayudas, tales como el subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte, otorgado a aquellas personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, ayudas para la rehabilitación, así como servicios de orientación familiar, atención domiciliaria, residencial, etc.

e) Ley de Dependencia: hoy en día los aspectos relacionados con la falta de autonomía personal nos llevan obligatoriamente a hablar de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Aunque el objetivo de este estudio sea otro, esta ley merece un apartado concreto al haber creado un nuevo derecho en el ámbito de las prestaciones y los servicios sociales. Con el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se pretende el establecimiento de una protección mucho más efectiva que implique un derecho subjetivo de los sujetos en situación de dependencia, de

manera que todas y todos los ciudadanos tengan derecho a unos niveles básicos de protección con independencia del lugar de residencia, si bien se permita a las comunidades autónomas la posibilidad de mejorar el nivel mínimo de protección.

El artículo 5 otorga directamente a la población española la titularidad de los derechos contemplados en la ley y quienes carezcan de nacionalidad española “*se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las Leyes del Menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales*”. En todo caso, la persona extranjera deberá reunir los mismos requisitos que la española, que según el artículo 5.1 son los siguientes:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos. A tenor del artículo 26 de la propia Ley 39/2006, los grados pueden ser: dependencia moderada, severa o gran dependencia. La valoración de estos grados se hace en función de los baremos a que hace referencia el artículo 27 de la Ley 39/2006. Para las y los menores de tres años se prevé una valoración específica (disposición adicional 13 de la Ley 39/2006). Estos baremos han sido desarrollados a través del RD 504/2007, de 20 de abril, y la Resolución de 23 de mayo de 2007 del Imsero.
- b) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud. En caso de menores de cinco años, el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guardia y custodia.

Sin perjuicio de un análisis más detallado sobre esta cuestión que realizamos en el capítulo 3, de momento cabe decir que de lo recogido en la Ley de Dependencia se desprende el requisito de residencia legal durante cinco años para que una persona extranjera pueda ser beneficiaria de las ayudas contempladas.

2. Las formas de discurrir por el Estado de bienestar de la población inmigrante

2.1. Discursos sociales sobre el acceso de las personas inmigrantes al Estado de bienestar

Algunos de los discursos sociales que operan en el ámbito de la inmigración y su inclusión en el Estado de bienestar han extendido la creencia de que este tiene un “efecto llamada” sobre la inmigración, en la medida en que la población inmigrante tiene la posibilidad de consumir gratuitamente ciertos servicios que por sí mismos no podrían cubrir y que esto provoca una cierta tendencia a recurrir abusivamente a él.

Estos discursos se apoyan en la teoría económica neoclásica que tiene sus antecedentes en la primera teoría sistémica de la inmigración (Ravenstein, 1885, 1889), que afirma que las causas de la inmigración residen en la combinación de los *push factors*, que inducen a las personas a abandonar sus regiones de origen, y los *pull factors*, que los atraen a ciertos contextos de acogida.

Aunque en cierto modo puede ser razonable la existencia de factores de atracción y factores de expulsión, las teorías neoclásicas de la inmigración han sido duramente criticadas por pensar en la población inmigrante como fría y calculadora, muy racional, haciendo análisis de costos y beneficios. Sociólogos/as, antropólogos/as e historiadores/as han demostrado que eso es irreal, que no poseen la información necesaria para hacer esos cálculos ni plena libertad en la toma de decisiones. Diversas investigaciones señalan que las decisiones de migrar son tomadas familiarmente y no de forma individual (Taylor, 1987;

Stara, 1991). En situaciones de incertidumbre, una familia puede decidir enviar a uno de sus miembros a otra región o país con el fin de maximizar su renta y opciones de supervivencia. Por otro lado, también se ha descubierto la importancia que tienen las redes de inmigrantes a la hora de tomar la decisión de migrar. Las redes o el capital social facilita la llegada de nuevos inmigrantes, suministrando trabajo, casa u otras ayudas (Castels y Millar, 2003), sin mencionar lo más evidente: la población inmigrante posee una información limitada y contradictoria y está sujeta a multitud de restricciones, especialmente a asimetrías de poder en la esfera económica, política y social. Algunas investigaciones recientes realizadas en Estados Unidos muestran que no existe evidencia empírica de una correlación estadísticamente significativa entre la decisión de migrar y las estructuras más o menos generosas en beneficios sociales que tienen los diferentes estados federales en EE. UU. (Zavodny, 1997).

El estudio realizado por Aparicio y Tornos (2002) trata de profundizar sobre cuáles son los discursos que la población inmigrante y las y los profesionales de los servicios sociales y del tercer sector tienen sobre el Estado de bienestar, en concreto en relación con el acceso a la educación, la salud, la protección laboral y las emergencias espaciales. El análisis de las entrevistas y los grupos de discusión realizados en la investigación advierten tres modos de discursar en la manera de verse y valorar el uso de las prestaciones del sistema de bienestar: el discurso humanitario, el discurso técnico y el discurso político. El primero se centra en los derechos humanos de la población inmigrante y en la necesidad implícita de reconocerles su dignidad; el segundo, desde una dimensión instrumental, está enfocado a la eficacia de los medios y modos de proceder que se ponen en juego por las personas inmigrantes y sus interlocutores en el ámbito de los servicios sociales; finalmente, el discurso político es menos recurrente y a menudo absorbido por el enfoque ético-humanitario o el tecnocrático, pero siempre atendiendo a los efectos sociales de las relaciones de la población inmigrante con el Estado de bienestar (consecuencias en el plano del modelo de Estado, implicaciones en la captación de votos, etc.). El estudio advierte que la población inmigrante utiliza casi exclusivamente el discurso humanitario, mientras los agentes de los servicios sociales y el tercer sector procuran matizaciones más precisas sobre las implicaciones en las tres dimensiones.

Las conclusiones del estudio anteriormente citado señalan que la población inmigrante, a la hora de diseñar su proyecto migratorio, no tiene una representación concreta del conjunto y la oferta de prestaciones del sistema de protección social, aun cuando tenga ciertas ideas vagas acerca de la posibilidad de obtener servicios sanitarios, educativos, laborales y de urgencia, esperables en un país europeo de riqueza media-alta. El estudio reflejó algunas pequeñas diferencias en la forma de relacionarse con el Estado de bienestar atendiendo a variables socioculturales. Así, mirando el conjunto de las prestaciones, los autores sostienen que mientras la población proveniente del Magreb tiene una representación de los servicios y prestaciones sociales ligada a los derechos y por tanto actitudes más proclives a la reivindicación, la población latinoamericana los objetiva como una oferta legal susceptible de ser aprovechada y, finalmente, los europeos del Este perciben las prestaciones como beneficio a obtener mediante mecanismos burocráticos en los cuales es menester saber entrar.

Igualmente, el estudio sugiere que no hay una visión de las consecuencias sociales de las prestaciones en el marco de la integración en el Estado de bienestar por parte de la población inmigrante y tampoco por parte de las y los profesionales del tercer sector, sino que existe una tendencia a pensar en las prestaciones como eventos y no como parte de un proceso que pudiera colaborar en la integración social y la ciudadanía de la población inmigrante.

Los preceptos sostenedores del Estado de bienestar han estado históricamente enlazados a la idea de una trama de vinculaciones entre los seres humanos como consecuencia de la naturaleza social de la condición humana y el compromiso que se deriva de ella entre todos y todas las ciudadanas. El concepto sociológico de empatía sirve, como sugiere Moreno (2003), para interiorizar actitudes, expectativas y percepciones mediante las cuales los riesgos de la vida se desindividualizan y pasan a ser comprendidos

y compartidos como deber ciudadano de unas personas respecto de otras en una relación de solidaridad y reciprocidad (Gouldner, 1973). Desde los conceptos del “velo de la ignorancia” y la “posición original” del pensamiento liberal igualitario liderado por Rawls (1971), se postula la necesidad de convenir principios de justicia básicos que comporten necesariamente el bienestar mínimo de la sociedad en su conjunto y que los riesgos no recaigan en los individuos de forma aislada, sino en categorías de riesgo colectivas (Baldwin, 1990) que solo la comunidad corresponsable puede paliar.

Sin embargo, la corresponsabilidad comunitaria sobre la que se sustentan los preceptos del Estado de bienestar ha estado ligada, casi en exclusividad, a la condición de ciudadanía, quebrando la universalidad pretendida en los derechos fundamentales que se persiguen proteger. Es decir, los derechos que protegen los Estados de bienestar, dirigidos a la inclusión de aquellas personas en riesgo de exclusión, son exigibles por aquellas personas a quienes se ha concedido previamente el estatuto de ciudadanía, creando una fractura entre la población nacional y extranjera, la comunitaria y no comunitaria, la regular y quienes están en situación irregular; en definitiva, entre “nosotros/as y ellos/as”.

2.2. La integración de la población inmigrante en los ámbitos del Estado de bienestar

La integración de los extranjeros se ha convertido en una cuestión emergente en el debate público, seguramente después de comprobar que más que un asunto temporal se ha transformado en una cuestión estructural, tal como lo demuestran los procesos de asentamiento de la población inmigrante en las últimas décadas. Ni las migraciones del siglo XIX ni las de inicios del siglo XX despertaron una preocupación similar que impulsase la planificación de políticas específicas de integración para la población inmigrante. La amplia oferta del trabajo permitía emplear a los recién llegados y el trabajo se convertía en la clave fundamental de acceso e integración. Sin embargo, ya a partir de la década de los 70 del siglo XX, al sobrevenir la recesión de la crisis del petróleo, salta al debate público la necesidad la intervención estatal desde las instituciones del bienestar en la acogida y protección de los inmigrantes (Aparicio y Tornos, 2002).

Existen, tanto en los textos académicos como en las normas jurídicas, los discursos mediáticos y en los planes institucionales, diferentes concepciones de la integración y estas no descansan sino sobre los distintos modelos normativos de integración adscritos a diferentes opciones partidarias y/o ideológicas. Entendemos que la integración de la población inmigrante se trataría de un proceso integral que implicaría la igualdad en el plano de los derechos y deberes con respecto a la población autóctona (tanto en el estatus jurídico como en el trato social recibido), garantizando el acceso en condiciones de igualdad a los servicios que permiten satisfacer las necesidades básicas, es decir, los derechos sociales, la extensión de los derechos de participación, no solo en la sociedad civil, sino también en la comunidad política del territorio de recepción, participando en la distribución del poder social y político, en la toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas como elemento de legitimidad democrática y, además, todo ello en un proceso negociado también en el plano cultural frente a la aculturación o la eliminación de toda diferencia cultural relevante (De Lucas y Díaz, 2006; De Lucas y Solanes, 2009).

En el otro polo, la concepción instrumental de la inmigración pensada en términos de rentabilidad interna y ajustada a las necesidades del mercado de trabajo tiene, en la práctica, importantes implicaciones para el proceso de entrada e integración de la población inmigrante en la sociedad de recepción. Por un lado, son los factores estructurales y macroeconómicos ligados a la reproducción del sistema económico y de protección social del territorio receptor, así como las necesidades del mercado laboral interno, los que determinan la catalogación de los flujos migratorios como buenos o malos, en función de su rentabilidad económica, estableciendo las mayores o menores posibilidades de acceso en las sociedades receptoras. Por otro lado, la definición de qué flujos migratorios son idóneos o no en términos cualitativos y cuanti-

tativos define implícitamente qué inmigrantes son potencialmente integrables en la sociedad de acogida (Martiniello, 2004; De Lucas y Díaz, 2006). Es decir, la preeminencia de las cuestiones ligadas al acceso en la agenda política de la inmigración condiciona, en gran medida, la construcción de un marco para la integración de las personas inmigrantes y el diseño de políticas públicas generales y sectoriales orientadas a perfilar los modos de acceso, titularidad, ejercicio y garantía de los derechos y deberes que definen la condición de ciudadanía.

Pareciera que, desde esta perspectiva, las políticas de extranjería no tuvieran sensibilidad para diferenciar factores productivos y personas, abordando los derechos sociales de las personas inmigrantes como factores de producción e ignorando otra dinámica que no sea la propia del mercado. Así, el planteamiento de la inmigración como una pieza más del mercado de trabajo se hace incompatible con una lectura desde la dignidad de las personas y se aleja de una concepción de derechos humanos entendida desde los principios de las necesidades básicas, la cooperación y la solidaridad.

Por tomar un ejemplo, es evidente cómo el envejecimiento de la población inmigrante es una de las cuestiones más eludidas en el debate público y científico en el campo de las migraciones. Como sugieren Duch y Millán (1998), el fenómeno de las y los migrantes se ha abordado como aquellas personas que venían por un tiempo a trabajar y luego, cumplido su proyecto de migración y alcanzado su objetivo de conseguir el dinero necesario para asegurarse una vida desahogada en el país de origen, volvían a él y dejaban su puesto en el mercado laboral a nuevos/as inmigrantes en un sistema casi continuo de relevos, una operación, bajo todos los ángulos, beneficiosa para los países de destino, que recibían así a personas dispuestas a trabajar sin haber tenido que invertir en formación ni cuidados en la infancia y de la que, pagándoles las correspondientes pensiones, podrían desentenderse puesto que regresaban a su país de origen para vivir allí su vejez o invalidez. Sin embargo, se comprueba cómo, orientada inicialmente hacia el retorno, la gran mayoría se desliza hacia la estabilización residencial en los países de destino, en lo que podríamos denominar como migraciones de asentamiento.

De esta manera, el destinatario tipo de los dispositivos de integración (sanidad, trabajo, educación, vivienda, cultura) responde al perfil previamente delimitado por las políticas de acceso: el/la inmigrante laboral considerado necesario para el sistema productivo y al que se le reconocen los derechos civiles y sociales en términos de cuasiequiparación con las y los trabajadores nacionales, frente al inmigrante no deseado, no rentable, al que se le excluirá del mercado de trabajo y de derechos y prestaciones asociadas para proveerle las prestaciones residuales desde una perspectiva asistencialista en el marco de la ayuda humanitaria, afectando, en términos de universalidad a lo que, en palabras de Añón (2001, 2004), constituye el auténtico *test* de la inclusión.

3. El acceso a la salud

El acceso de la población extranjera a la asistencia sanitaria ha ido acompañado, en no pocos países, de enconados debates con consecuencias específicas tanto sobre los sistemas de salud como sobre los propios colectivos de extranjeros. En el Reino Unido, se pasó de formulas universalistas a otras restrictivas, impulsadas por el Partido Conservador que, introduciendo el concepto de *overseas visitors* (residentes no habituales) como beneficiarios con uso abusivo, introduce el cobro de los servicios sanitarios a personas extranjeras que llevasen residiendo en el Reino Unido menos de un año, alterando la gratuidad en el momento del uso y la existencia de mecanismos de control de elegibilidad en un sistema de vocación universalista. En Francia, las presiones de la sociedad civil en la lucha contra la exclusión (*Loi Couverture Maladie Universelle*, en 1999) lograron un avance hacia la universalización del sistema sanitario, aun cuando no pudieron suprimir el requisito de legalidad de residencia (Moreno y González, 2002).

En España, la universalización del acceso al sistema sanitario ha ido implantándose de manera gradual. A partir de la Ley de Extranjería promulgada en el año 2000 (LO 4/2000), comenzó el acceso al sistema sanitario de las personas extranjeras en situación irregular. En la actualidad, el artículo 12 de la actual Ley de Extranjería garantiza el acceso al sistema sanitario de cualquier persona que se encuentre en España, aunque se establecen diferentes niveles de cobertura en relación con criterios relativos a la situación de la persona inmigrante. Con relación a la situación jurídico-administrativa, las personas extranjeras que se encuentren empadronadas en el municipio en el que residan habitualmente tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que las españolas. En relación con otras condiciones personales:

- a) Las y los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que las y los españoles.
- b) Las mujeres extranjeras embarazadas que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y post-parto.
- c) Fuera de estos supuestos, las personas extranjeras que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

En la CAPV, la norma básica que regula la asistencia sanitaria es el Decreto 26/1988, por el que se reconoce la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza a quienes carezcan de los suficientes recursos económicos (no tengan ingresos superiores al salario mínimo interprofesional), no estén protegidos por el sistema de la Seguridad Social y estén empadronados/as en un municipio de la CAPV. Por su parte, el Plan Vasco de Inmigración establece la necesidad de asegurar el pleno derecho de las personas extranjeras a la salud dentro de los objetivos de normalización que guían el plan. No obstante, sin el requisito del empadronamiento no es posible acceder a la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS) y la única vía posible es la denominada Tarjeta Provisional Sanitaria, que consiste en un documento para asegurar la continuidad asistencial sanitaria de las personas que requieran un tratamiento médico de urgencia, así como de los menores y mujeres embarazadas durante el embarazo, parto y post-parto (Zarauz, 2007, pp. 213-214).

Más allá de los efectos que los límites legales en el acceso a la sanidad pueden tener, pueden encontrarse otras desigualdades fruto de las particularidades de las minorías étnicas diferenciadas que actúan como barreras en el acceso efectivo a unos servicios sanitarios pensados para y desde la población mayoritaria, por ejemplo, aquellas derivadas de las peculiaridades lingüístico-culturales. Aunque se conozca el idioma del país de acogida, el sistema de salud representa una subcultura particular con su propia estructura organizativa, lógica y dinámicas de funcionamiento que pueden convertirse en barreras para el acceso. Aun superando los obstáculos legales del acceso, las malas interpretaciones y/o malentendidos en general (respecto a prácticas y expectativas relativas a roles de paciente-personal sanitario; diferentes representaciones de conceptos de salud y enfermedad, etc.) pueden dificultar la atención adecuada por parte del personal sanitario (Cuadros, 2000; Moreno y González, 2002).

4. El acceso a la educación

En materia educativa, la Constitución Española se refiere a la educación como un derecho fundamental (art. 27 CE) asociado a la dignidad de las personas (art. 10 CE). Sin embargo, el acceso a este derecho por parte de la población extranjera ha sufrido diferentes cambios que merecen ser señalados. Recordemos a este respecto que la Ley de Extranjería, en la modificación operada a través de la Ley 8/2000, fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad que se resolvieron a finales del año 2007, dictándose,

entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional STC 236/2007, de 7 de noviembre. En lo relativo al derecho a la educación, según la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la enseñanza básica coincide con la enseñanza obligatoria y se extiende desde los 6 a los 16 años, pudiendo prolongarse hasta los 18. Pues bien, la redacción del artículo 9.3 de la Ley 8/2000 limitaba el derecho a la educación no obligatoria a quienes poseían una autorización de residencia. El Tribunal Constitucional, por tanto, se centra en analizar la constitucionalidad de este requisito de la residencia, concluyendo que el derecho a la educación abarca no solo la enseñanza básica, sino también la no obligatoria, incluyendo a las personas en situación irregular. Sin embargo, la actual Ley de Extranjería, en la reforma última llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, a la hora de dar cumplimiento a esta sentencia no lo ha entendido así y, si bien reconoce un derecho a la educación sin distinciones para las y los menores de 18 años, fija el requisito de la autorización de residencia a los y las mayores de dieciocho años para *“acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas”*. El Parlamento de Navarra ha entendido que existe una contradicción entre este artículo y la sentencia del Tribunal Constitucional antes comentada, de ahí que haya promovido un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 9.2, admitido a trámite por Providencia de 14 de abril de 2010 (BOE nº 103, de 29-04-2010). No obstante, es importante fijarse en la redacción del artículo cuando dice que *“Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa”* (art. 9.2). El artículo parece abrir la puerta a que las comunidades autónomas puedan reconocer derechos superiores a los previstos en la ley, incluyendo el reconocimiento a la educación y a las becas para estudiantes en situación irregular.

Con relación al sistema de becas y ayudas y en el ámbito de la CAPV, viene siendo habitual que la orden del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que convoca anualmente las becas en el ámbito universitario, en lo concerniente al acceso a las mismas por parte de personas extranjeras, haga una referencia en bloque a los requisitos del Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas de carácter personalizado, que a su vez se refiere a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y que se traduce en estar en situación administrativa regular.

Zarauz (2007) ha señalado cómo, en las hojas informativas de inscripción para las escuelas, se suelen señalar, entre la certificación a presentar, los certificados padronales, lo que puede llevar a que quien tiene que recoger la solicitud, con escaso conocimiento de los requisitos reales, no admita las solicitudes de los no empadronados por considerar que faltan documentos, lo que explica que existan numerosas quejas de las dificultades de inscripción de menores cuyos representantes legales también se encuentran en situación irregular.

5. El acceso a la vivienda

La Constitución Española no reconoce el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, sino como principio que ha de regir la política social y económica, y si bien es cierto que algunos autores y autoras destacan el hecho de que se trata de un principio rector dirigido a favor de la población española, lo cierto es que la vivienda es hoy en día un elemento fundamental en el proceso de integración de la población inmigrante. Así lo ha reconocido el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, que establece como una de las áreas de intervención la de la vivienda, añadiendo que *“Si no se logra acometer con eficacia el reto de la vivienda, el resultado puede abarcar desde problemas de exclusión social hasta la creación de zonas urbanas de excesiva concentración residencial y de problemas de convivencia, tanto entre distintos grupos de personas inmigrantes, como entre estos grupos y la población autóctona”* (p. 248).

Según el estudio realizado por el Colectivo Ioé sobre inmigración y vivienda en España, el acceso de la población inmigrante a la vivienda resulta difícil debido a la concurrencia de dos factores: de una

parte, su limitado poder adquisitivo; de otra, el encarecimiento continuo de los precios en el último ciclo expansivo del sector de la construcción (Ioé 2005, p. 214).

El reconocimiento de las ayudas en materia de vivienda y su reflejo en la Ley de Extranjería nos remite obligatoriamente a la modificación operada por la actual Ley 2/2009, cuyo artículo 13 limita el acceso a las ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que la población española solo a las personas extranjeras con residencia permanente. Ello significa que para el resto de personas extranjeras residentes se podrá limitar dicho acceso a las ayudas. La propuesta está en la línea del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta Básica de Emancipación y donde se exige la residencia legal y permanente de cinco años para acceder a las ayudas destinadas al alquiler de vivienda. No obstante, este artículo, junto al referido al derecho a la educación, deja abierta la puerta para que las comunidades autónomas legislen en materia de acceso a la vivienda, ampliando la posibilidad de acceder a la misma a quienes no tengan la condición de residentes permanentes de larga duración.

En el II Plan Vasco de Inmigración la vivienda es considerada igualmente como un elemento fundamental en el proceso de integración de la población inmigrante, añadiendo que las actuaciones que el Departamento de Vivienda realice en el campo de las ayudas engloba a toda la población de la CAPV (p. 29 del plan). Ya en el ámbito de las medidas concretas a adoptar en este campo destaca la directriz I medida 1, que propone incluir al colectivo inmigrante entre aquellos con especial dificultad para el acceso a la vivienda y que, por lo tanto, procede adoptar medidas de discriminación positiva, todo ello de acuerdo con la disposición adicional segunda del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. Indicar que actualmente este decreto ha sido expresamente derogado por el 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. En el mismo ya no hay ninguna referencia expresa al colectivo inmigrante, manteniéndose como colectivos específicos exentos de algunos requisitos en cuanto a acreditación de ingresos el de personas minusválidas y el de mujeres que acrediten la condición de víctimas de violencia de género (art. 19).

6. El acceso a las prestaciones de la Seguridad Social

El acceso a las prestaciones sociales centrales derivadas de la Seguridad Social depende básicamente del empleo, el cual constituye la fuente por excelencia de derechos sociales en el sistema protector español. La inserción laboral genera derechos de asistencia sanitaria, de desempleo, de pensiones, y constituye uno de los indicadores más relevantes de la medida del grado de integración social y del bienestar de un colectivo. Es decir, en palabras de Rodríguez Cabrero (2004): *“uno de los criterios para evaluar la capacidad y la calidad de la integración social de la sociedad española es la extensión de la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado de Bienestar en general a los inmigrantes que llegan a España”* (p. 323).

Son varias las normas que corroboran la exigencia de autorización para trabajar como requisito imprescindible para proceder a la afiliación y alta de un trabajador extranjero en el sistema español de Seguridad Social y, por tanto acceder, a las prestaciones de carácter contributivo. Siguiendo a la profesora Sánchez Jiménez (Sánchez Jiménez, 2005, p. 446), tendremos las siguientes normas:

- a) El art. 42 del Reglamento General sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de Datos de Trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el RD 84/1996, de 26 de enero, determina que *“a las solicitudes de afiliación y alta de los trabajadores extranjeros tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, además de los datos y documentos requeridos para las de los trabajadores españoles, deberá acompañarse copia del correspondiente permiso de trabajo, cuando se trate de extranjeros que para ejercer en España su actividad deban proveerse del mismo”*.

- b) La circular conjunta de las direcciones generales de Ordenación de las Migraciones y de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre afiliación, altas, bajas, variaciones de datos y cotización de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social, publicada mediante Resolución de 20 de febrero de 1998 de la Secretaría Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su instrucción 3.1 exige, entre los documentos para solicitar la afiliación, altas bajas y variaciones de datos de dichos trabajadores, copia de la resolución laboral de concesión, renovación o, en su caso, modificación de la correspondiente autorización de trabajo, o excepción a la obligación de obtener autorización de trabajo según los supuestos recogidos a este respecto en el artículo 41 de la Ley de Extranjería.
- c) La Circular 5-004, de 13 de febrero de 2001, de la Tesorería General de la Seguridad Social, en su instrucción 1 dispone que cuando se trate de trabajadores y trabajadoras extranjeras para ejercer su actividad en España, deben proveerse de autorización para trabajar, y que no podrá ser estimada solicitud alguna de afiliación y alta inicial de los mismos si no se les ha concedido previamente la correspondiente autorización de trabajo por cuenta propia o ajena, advirtiendo que no será suficiente a tal efecto el hecho de haberlo solicitado. Además, señala que serán nulas las afiliaciones y altas sin el cumplimiento del requisito de concesión de autorización de trabajo.
- d) Finalmente, el propio Reglamento de Extranjería, que tanto en el art. 51.12 –referido a la autorización para trabajar por cuenta ajena– como en el art. 59.11 –referido a la autorización para trabajar por cuenta propia– señala que *“a partir de la entrada legal en España del trabajador, podrá comenzar su actividad y se producirá su afiliación, alta, y posterior cotización en los términos establecidos por la normativa de Seguridad Social que resulte de aplicación”*.

Si bien las referencias normativas arriba citadas exponen de manera clara la exigencia de contar con previa autorización para trabajar, no todas las normas lo expresan con igual claridad. A este respecto, resulta obligado referirse al artículo 36.3 de la LOEX. La redacción de este artículo ha cuestionado la necesidad de contar con previa autorización para poder trabajar. La propia Ley de Extranjería ha venido a añadir confusión al tema a través, sobre todo, de las diferentes redacciones de su artículo 36.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2000, la doctrina coincidía en señalar que las consecuencias de trabajar sin autorización eran, a efectos de la jurisprudencia de aquel entonces, la nulidad del contrato. Las discrepancias comenzaban a la hora de señalar las consecuencias de dicha nulidad, de manera que algunos autores y autoras defendían la plena validez del contrato, conservando todos los derechos derivados del mismo, mientras que otro sector doctrinal defendía la persistencia de algunos derechos, los relacionados con la protección frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (Rodríguez Cardo, 2009). Esta última postura, mayoritaria entre la doctrina, tenía un respaldo en la jurisprudencia, destacando las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1991 y de 2 de diciembre de 1998. En resumen, los tribunales consideraban que el contrato de un trabajador o trabajadora extranjera en situación irregular que trabajaba sin autorización administrativa era nulo, lo cual no impedía que tuviera derecho a las prestaciones de accidente y enfermedad, sin perjuicio además de que la parte empleadora debía cotizar a la Seguridad Social las cuotas no abonadas.

Esta era pues la situación hasta la llegada de la Ley 4/2000, que derogaba la anterior del año 1985 e introducía el artículo 36 con los consiguientes problemas interpretativos a los que antes aludíamos. No obstante, merece la pena detenerse en analizar las diferentes versiones que este artículo ha tenido. En primer lugar, en su redacción original se decía que *“los empleadores que contraten a un trabajador extranjero deberán solicitar y obtener autorización previa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La carencia de la correspondiente autorización para contratar por parte del empleador, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador*

extranjero”. La primera duda que suscitaba el artículo era la referida a saber cuáles eran concretamente los derechos del trabajador o trabajadora que no se veían invalidados. A este respecto cabía interpretar que tales derechos recogían los relacionados con la Seguridad Social, incluyendo tanto las contingencias profesionales como comunes.

La segunda versión del artículo vino de la mano de la Ley 8/2000, que modificaba la parte final señalando que *“la carencia de la correspondiente autorización por parte del trabajador, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero”*. El cambio se operaba en el sentido de concretar que la carencia de la autorización era de la persona trabajadora, no de la empresaria.

La LO 14/2003, de 20 noviembre, por su parte, disponía lo siguiente: *“Para la contratación de un extranjero el empleador deberá solicitar la autorización a que se refiere el apartado 1 del presente artículo. La carencia de la correspondiente autorización por parte del empresario, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquellas en materia de seguridad social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle”*. Otra vez recae en la empresa la carencia de la autorización pertinente, volviéndose a la retórica del/a empleador/a como sujeto que carece del requisito administrativo legalmente exigido, lo cual hace surgir de nuevo el debate doctrinal. Autores como Cabeza (2008, p. 13) consideran que los derechos a los que tendría acceso un trabajador o trabajadora en situación administrativa irregular abarcarían también las contingencias comunes, mientras que otros, como el mencionado Rodríguez Cardo (2009), entienden que la única forma de que las personas extranjeras en situación irregular puedan acceder a la protección por contingencias comunes es que se admita *a priori* su inclusión en el sistema de Seguridad Social, que se satisfagan las obligaciones formales de afiliación y alta y, en su caso, se abone la cotización.

Y llegamos a la actual Ley 2/2009, cuyo art. 36.5 (antes 36.3) vuelve a cambiar la redacción en los siguientes términos:

“La carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles con su situación. En todo caso, el trabajador que carezca de autorización de residencia y trabajo no podrá obtener prestaciones por desempleo”.

En primer lugar, esta nueva redacción concreta algo más las prestaciones a las que tiene derecho el trabajador en situación administrativa irregular, al hilo de la modificación que el Real Decreto 1041/2005, de 5 de septiembre, realiza en el Reglamento General sobre Inscripción de Empresas y Afiliación, Altas, Bajas y Variaciones de Datos de Trabajadores en la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, dando nueva redacción al artículo 42 en el sentido de establecer que las y los trabajadores por cuenta ajena extranjeros/as de países que hayan ratificado el Convenio 19 de la Organización Internacional del Trabajo, de 5 de junio de 1925, que presten sus servicios sin encontrarse en situación administrativa regular en España y sin autorización para trabajar o documento que acredite la excepción a la obligación de obtenerla, se considerarán incluidos en el sistema español de Seguridad Social y en alta en el régimen que corresponda a los solos efectos de la protección frente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Este criterio está igualmente avalado por la jurisprudencia: sentencias como la del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2003, la del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 17 de marzo de 2006 y la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de octubre de 2000 vienen a decir que la o el trabajador extranjero que presta servicios

sin autorización de trabajo y sufre un accidente de trabajo tiene derecho a las prestaciones que por esa contingencia dispensa el sistema de Seguridad Social

En segundo lugar, es importante la alusión que se realiza a la prestación por desempleo, existiendo sentencias de tribunales superiores de justicia con pronunciamientos contradictorios al respecto. En este marco encontramos los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo [STS de 18 de marzo de 2008 (RJ 2008/2065) y de 12 de noviembre de 2008 (RJ 2008/5970)], que vienen a unificar criterios en el sentido de negar la prestación de desempleo, de manera que la nueva ley, haciéndose eco de esta jurisprudencia, zanja el debate en los términos antes expuestos.

En resumen, podemos decir que la actual Ley de Extranjería, en la redacción dada al art. 36.5, rebaja las prestaciones a las que tiene acceso una persona extranjera en situación irregular que estuviera trabajando sin la correspondiente autorización. Por otro lado, se consolida la jurisprudencia que indica el derecho a prestaciones derivadas de contingencias profesionales para este tipo de población extranjera. Al hilo de lo anterior, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2010 y los comentarios que sobre la misma realiza el profesor Alfonso Mellado (2010). Recordemos que en esta sentencia se discute el derecho a una pensión por incapacidad permanente por parte de un trabajador extranjero en situación irregular que sufrió un accidente y que estaba suplantando la personalidad de otra persona que sí tenía la correspondiente autorización. Y aunque el tribunal termina denegando la pensión al ser el empleador el responsable de obtener la autorización (y este actuó en el convencimiento de que ya la poseía), deja sentado que el trabajador extranjero en situación administrativa irregular tiene derecho a la prestación por accidente de trabajo y por enfermedad profesional. Destacar finalmente dos votos particulares diametralmente opuestos, en la medida en que uno aboga por negar cualquier prestación a la persona inmigrante en situación irregular y el otro opina que en el caso de autos cabía reconocer la pensión de incapacidad.

Y cerramos este apartado comentando otra sentencia de gran interés para el tema que nos ocupa. Se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010, muy cercana en el tiempo a la que hemos comentado anteriormente, si bien aquella fue dictada por la Sala de lo Social reunida en Sala General. Aquí, la Sala Cuarta estima en parte la demanda formulada por la viuda del trabajador fallecido y declara su derecho a percibir el auxilio de defunción y las prestaciones de viudedad y orfandad en la cuantía legal establecida. El trabajador, de nacionalidad dominicana, carecía de los permisos de trabajo y residencia, y presentó a la empresa la documentación de otro compatriota asumiendo su personalidad. Así se formalizó el contrato de trabajo y el alta en la Seguridad Social, con los datos del trabajador suplantado. El trabajador falleció a consecuencia de un accidente laboral.

El tribunal razona que el alta en la Seguridad Social no es necesaria para la cobertura del riesgo de accidente de trabajo. Por lo tanto, la sanción por utilizar documentación falsa no es aplicable a la viuda e hijos del fallecido, que no fueron los falsificadores. En este caso, la responsabilidad por el fallecimiento no incumbe a la empresa, que cumplió con todas sus obligaciones, sino que corresponde a la mutua asumir los riesgos derivados de accidentes.

7. La afiliación y el acceso a la protección social de la Seguridad Social

Al margen de la interpretación legal, en lo que respecta al aspecto social de estas prestaciones, Rodríguez Cabrero (2004) analizó la cobertura y distribución por regímenes de las y los trabajadores extranjeros, sus características sociodemográficas, su procedencia y localización territorial, los regímenes de cotización donde se encuadran y su relación con características tales como el tipo de contrato y el sector productivo, entre 1998 y 2001. La población extranjera dada de alta en algún régimen de cotización de la Seguridad

Social está constituida por trabajadores ocupados que necesariamente tienen autorización de residencia y trabajo en España. De esta manera, el análisis de la población afiliada nos permite conocer la cobertura de la Seguridad Social de la población inmigrante en situación administrativa regular, aunque nos impide detectar la realidad de ese importante colectivo que, trabajando en la economía sumergida, queda fuera de este ámbito central en la protección social. La encuesta de Carpio (1999) realizada entre 1996 y 1997 estimó, para la población extranjera no comunitaria, una tasa de trabajo informal del 28,9%, donde el colectivo que no tenía autorización de residencia era casi del 80%.

Los resultados del estudio de Cabrero pusieron de manifiesto el crecimiento de la población extranjera no comunitaria afiliada desde 1998 hasta 2001, fruto de la demanda de trabajadoras y trabajadores extranjeros en el servicio doméstico, la agricultura, la hostelería y la construcción, entre otros, en el periodo de crecimiento (1997-2001) y los procesos de regularización que permitieron ir reduciendo los espacios de economía informal. Si en 1998 el colectivo de población inmigrante representaba el 1,7% de la afiliación total, en 2001 este porcentaje crecía al 3,8%, al 4,7% en 2002 y superaba el 5% en 2004. Igualmente, se encontró un crecimiento notable en la afiliación entre la población extranjera no comunitaria sobre la comunitaria, poniendo de manifiesto, tal como sugiere el propio autor, la necesidad de población inmigrante no comunitaria para cubrir puestos de trabajo en sectores como la agricultura, la asistencia en el hogar y ocupaciones del Régimen General de la Seguridad Social del sector servicios y la construcción.

Sin embargo, el crecimiento en las tasas de afiliación, tal como sugiere ese estudio, debe ser analizado junto con otras variables que midan la estabilidad laboral, en tanto se detecta un amplio porcentaje de contratación temporal en un continuo proceso de entrada y salida del mercado de trabajo, lo que cuestionaría de alguna manera los procesos de integración sociolaboral de la población inmigrante en la sociedad y en los mismos sistemas de protección social. Además, los resultados del estudio muestran que, en cuanto a la distribución sociodemográfica, el perfil de la población extranjera afiliada es, en general, de sexo masculino (a excepción de la población procedente de Filipinas, Perú, República Dominicana o Colombia, donde las mujeres tenían mayor peso absoluto que los hombres) y de joven edad, entre 25 y 39 años en el caso del 60% de la población extranjera no comunitaria.

En cuanto a la procedencia, el estudio apuntó el cambio fundamental, como ya se indicaba, de la presencia de población extranjera no comunitaria con un predominio de población europea (no comunitaria) y latinoamericana (algo más del 60% de la población no comunitaria afiliada en 2001). Lo que apunta el autor con estos resultados es la confirmación de lo que indican otras fuentes (como los procesos de regularización): una evolución en los procesos de afiliación que operan con una discriminación o selección silenciosa a favor de población latinoamericana y europea no comunitaria, en detrimento de las posibilidades de acceso al mercado de trabajo formal y el sistema de protección dependiente de la contribución a la población procedente de África, especialmente del Magreb.

Asimismo, se apunta que, aunque el crecimiento de población extranjera no comunitaria cotizante a la Seguridad Social ha sido importante a lo largo de los años estudiados, sigue siendo cierto que esta se agrupa en nichos laborales muy específicos, como el agrario y el servicio doméstico. Además del régimen de cotización, el análisis del tipo de contrato informó de un 70% de contratos temporales de los y las trabajadoras extranjeras no comunitarias (seguramente asociados a la fuerte temporalidad de los espacios de trabajo), con una diferencia significativa y desfavorable en comparación con la población extranjera comunitaria.

En cuanto a las prestaciones derivadas de la Seguridad Social (asistencia sanitaria, desempleo, protección de los hijos, pensiones, etc.), Cabrero concluye que las prestaciones que recibía la población extranjera

no comunitaria eran, en 2001, escasas en cuanto a desempleo, si bien la cobertura sanitaria sí alcanzaba a un 88% de la población extranjera no comunitaria.

En la CAPV, la integración sociolaboral de las personas extranjeras en el marco de la Seguridad Social ha seguido pautas similares a lo detectado por Cabrero en el conjunto del Estado, especialmente en la situación más ventajosa de la población latinoamericana en relación con el resto de los grupos, incluida la población europea no comunitaria, para la que en la CAPV tampoco parece identificarse una dinámica de inserción sociolaboral especialmente favorable.

En la siguiente tabla se observa cómo los contratos realizados a la población extranjera en la CAPV entre 2001 y 2008 crecen de manera considerable: pasan de ser 19.000 en 2001 a ser 107.000 en 2008, lo cual supone un incremento del 461%. Sin embargo, este incremento es diferente en función de la procedencia de las personas extranjeras. Aunque todos los grupos experimentan un incremento del número de contratos, su peso relativo no es el mismo: es la población latinoamericana la única que aumenta considerablemente en el conjunto de contratos a la población extranjera, mientras el resto de los colectivos se mantienen o incluso pierden peso relativo, como es el caso de la población comunitaria (que pierde 8 puntos), la de origen magrebí (que pierde más de 7 puntos) o la europea no comunitaria (con 3,5 puntos). Mientras tanto, el peso de la población de origen latinoamericano dobla casi su peso, con un incremento de 20 puntos.

**Tabla 22. Origen de las personas contratadas en la CAPV
(contratación registrada/comunicada en el SPEE-INEM de la CAPV), 2001-2008**

PROCEDENCIA	AÑO									
	2001	%	2004	%	2006	%	2007	%	2008	%
UE	6.307	33,04	11.895	25,79	17.383	21,68	25.993	25,95	26.786	25,01
Europa no com.	1.077	5,64	2.539	5,50	5.718	7,13	2.214	2,21	2.316	2,16
Magreb	4.367	22,87	7.750	16,80	11.703	14,60	15.831	15,80	16.857	15,74
Resto África	1.915	10,03	5.708	12,37	8.573	10,69	11.751	11,73	11.149	10,41
Asia	847	4,44	1.657	3,59	3.578	4,46	3.571	3,56	4.113	3,84
América Latina	4.184	21,92	16.061	34,82	32.495	40,53	39.936	39,86	45.181	42,18
Resto América	140	0,73	163	0,35	204	0,25	171	0,17	161	0,15
Resto mundo	159	0,83	275	0,60	346	0,43	570	0,57	427	0,40
Apátridas	95	0,50	83	0,18	167	0,21	146	0,15	123	0,11
TOTAL	19.091	100,00	46.131	100,00	80.167	100,00	100.183	100,00	107.103	100,00

Fuente: INEM, elaboración propia.

Podríamos pensar que los contratos a las personas inmigrantes han crecido en la medida en que ha aumentado la afluencia y/o la regularización de las personas extranjeras en nuestro país pertenecientes a esos grupos de procedencia. Sin embargo, tal y como se observa en la siguiente tabla (tabla 22), los contratos no han crecido de forma proporcional al crecimiento poblacional de las personas procedentes de los distintos orígenes socioculturales. Son precisamente la población extranjera procedente de la Europa no comunitaria y la procedente, en menor medida, del Magreb aquellas poblaciones cuyos contratos han ascendido por debajo de su potencial poblacional. La población claramente beneficiada en este proceso es la latinoamericana, cuyo crecimiento en el número de contratos casi dobla su crecimiento o presencia poblacional en la CAPV.

Tabla 23. Diferencia entre la tasa de crecimiento del número de contratos a la población y la de crecimiento poblacional de algunos grupos de población extranjera en la CAPV en el período 2001-2008, en función de la procedencia

PROCEDENCIA	Tasa de crecimiento del número de contratos (%)	Tasa de crecimiento poblacional (%)	Diferencia entre la tasa de crecimiento del número de contratos y la tasa de crecimiento poblacional (%)
Europa no com.	115,04	431,94	-316,90
Magreb	286,01	338,25	-58,24
Resto África	482,19	303,23	178,96
Asia	385,59	300,76	84,83
América Latina	979,85	509,93	469,92
TOTAL	461,01	432,50	28,51

Fuente: INEM, elaboración propia.

Igualmente ocurre con la estabilidad laboral medida por el tipo de contrato, es decir, si existen grupos poblacionales extranjeros que, en función de su procedencia, están accediendo más fácilmente a la estabilidad y la cobertura laboral, legal y socio-económica que supone un contrato indefinido frente a un contrato temporal. En la tabla que se muestra a continuación podemos observar que en 2008, entre los contratos indefinidos que se hicieron a personas extranjeras, casi 6 de cada 10 eran personas de procedencia latinoamericana. El resto de colectivos mantiene o pierde su peso relativo, con un descenso reseñable en el caso de la población magrebí.

Tabla 24. Origen de las personas contratadas indefinidamente en la CAPV (contratación registrada/comunicada en el SPEE-INEM de la CAPV), 2001-2008

PROCEDENCIA	2001 %	2004 %	2006 %	2007 %	2008 %
UE	6,38	3,29	1,77	2,27	2,12
Europa no com.	9,61	8,14	13,63	3,68	4,04
Magreb	19,74	14,71	9,90	11,89	11,75
Resto África	8,56	7,08	5,36	6,51	7,47
Asia	22,53	17,20	15,24	17,31	15,67
América Latina	30,92	46,63	52,35	56,84	57,59
Resto América	1,05	0,97	0,57	0,52	0,38
Resto mundo	0,96	1,43	0,65	0,81	0,76
Apátridas	0,26	0,55	0,53	0,18	0,22
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: INEM, elaboración propia.

Las cifras del desempleo también contribuyen a diagnosticar dicha afectación desigual entre la población extranjera dependiendo de su procedencia. Respecto a sus poblaciones totales, son las personas africanas quienes mayor desempleo sufren, tanto las magrebíes con las personas procedentes del resto de países de África. Hay además una gran brecha entre el colectivo africano y el resto de colectivos. También la tasa relativa de desempleo es mayor para las personas europeas no comunitarias que para las latinoamericanas.

Tabla 25. Personas inmigrantes registradas en las oficinas del INEM de la CAPV en 2008 respecto a su presencia poblacional en 2008, en función de la procedencia (%)

PROCEDENCIA	Personas inmigrantes en la CAPV	Personas Inmigrantes registradas en el INEM	Personas inmigrantes registradas en el INEM en relación con su presencia poblacional (%)
	2008	2008	
Europa no com.	3.431	332	9,68
Magreb	13.932	2.440	17,51
Resto África	6.371	1.319	20,70
Asia	5.831	304	5,21
América Latina	54.827	4.603	8,40
TOTAL	84.392	8.998	10,66

Fuente: INEM, elaboración propia.

En definitiva y en líneas similares a lo expuesto por Cabrero, también en la CAPV podemos hablar de un proceso de integración en el mercado laboral claramente favorable para la población extranjera de procedencia latinoamericana sobre el resto de los grupos.

CAPÍTULO 3

EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES. SERVICIOS SOCIALES EN LA CAPV Y TERCER SECTOR

1. Delimitación conceptual

Los servicios sociales son, como refiere Casado (2007), una rama de actividad descendiente de las instituciones de beneficencia y asistencia social dedicada a las “acciones pro bienestar” dentro de la política social de los Estados y constituyen, en palabras de Rodríguez Cabrero (2002), la última red de protección social, la última vía de acceso al Estado de bienestar. Se configuran como un sistema de protección específico y distinto del de la Seguridad Social, pero asimismo de responsabilidad pública, garantizado y universal. Este sistema organizado responde a una doble finalidad: 1) de un lado, la de mantener y profundizar las cotas alcanzadas en el llamado Estado de bienestar, con una apuesta firme por la defensa de los pilares del mismo y de la responsabilidad pública en la cobertura de las graves carencias que, aún hoy, afectan a importantes sectores de la población; 2) de otro, garantizar la atención y cobertura de las necesidades más graves, aplicando el criterio de discriminación positiva con respecto a los más desfavorecidos y desplazados de la sociedad (De la Cal Barredo, 2005).

Los servicios sociales harían referencia a prestaciones económicas, técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades, en lo que tiene que ver con la autonomía personal y el soporte social e integración comunitaria (Casado y Guillén, 2005).

Ligados a los derechos humanos y de modo más específico a los derechos sociales, en esta etapa de “proceso de concreción” de los derechos (Vicente Giménez, 2006, p. 43) ha empezado a nombrarse un nuevo derecho: “el derecho subjetivo a los servicios sociales”. Ya en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se hace mención al mismo, al sostener que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

(Artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948)

Más específicamente este derecho queda recogido en la Carta Social Europea de 1961, donde los gobiernos signatarios miembros del Consejo de Europa, considerando que el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social, y resueltos a desplegar colectivamente todos los esfuerzos posible para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, convienen en su artículo 14 el “*derecho a los beneficios de los servicios sociales*”. Así, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes contratantes se comprometen: a) a fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social; y b) a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios.

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales firmada en Estrasburgo en 2007, y que por el Tratado de Lisboa adquiere carácter vinculante en toda la Unión (a excepción de Polonia y Reino Unido), reconoce, mediante su artículo 34.1, el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales.

2. El acceso a los servicios sociales en la Ley de Extranjería

En otro apartado hemos comentado la referencia que la Ley de Extranjería realiza del acceso de la población extranjera a las prestaciones de la Seguridad Social a través de su artículo 10. En este apartado nos centramos en otro artículo referido específicamente al acceso a los servicios sociales del artículo 14, que lleva por título “*Derecho a Seguridad Social y a los servicios sociales*” y dice así:

“1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.

3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

El apartado primero de este artículo resulta redundante con el artículo 10.1 (acceso al sistema de la Seguridad Social), de ahí que la doctrina diferencie entre el artículo 10.1, referido al acceso a prestaciones contributivas, y el 14.1, que alude a las prestaciones no contributivas. Por otro lado,

el artículo 14 de la Ley de Extranjería habla de dos tipos de sujetos: los extranjeros residentes, que tendrían derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, que se ofrezcan en España en igualdad de condiciones que los españoles, y todos los extranjeros con independencia de su situación administrativa, que solo tendrían derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

Se trata de un artículo muy criticado por parte de la doctrina, habiéndose calificado incluso como auténtico despropósito. Siguiendo a Íñiguez Hernández (2000, p. 107), se pueden destacar cuatro tipos de deficiencias: utiliza criterios diferentes a los empleados en otros artículos para determinar su ámbito subjetivo; reúne confusamente en su regulación lo que llama servicios sociales con las prestaciones de la Seguridad Social, materias distintas que deberían recibir un tratamiento diferenciado; no tiene en cuenta que la competencia legislativa y administrativa sobre los primeros no es estatal, sino autonómica y en numerosas ocasiones local; y por último, se refiere con carácter general a los servicios sociales, cuando algunos otros artículos del mismo título regulan también cuestiones que pudieran incluirse en ellos, resultando un artículo confuso y de difícil aplicación.

En cuanto a este último aspecto, tampoco la normativa autonómica tiene una denominación homogénea para definir los diferentes tipos de servicios, diferenciando entre servicios básicos y específicos (Castilla y León) generales y especializados (Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja), y comunitarios y especializados (Valencia). En el caso concreto de la CAPV, la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, habla en su artículo 14 de prestaciones económicas, técnicas y tecnológicas, y en el artículo 22, a la hora de describir el Catálogo de Prestaciones y Servicios, menciona los servicios sociales de atención primaria, los servicios sociales de atención secundaria y las prestaciones económicas.

A pesar de las críticas recibidas en el proceso de aprobación de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley de Extranjería, se ha mantenido la misma terminología, añadiendo que los menores de 18 años con discapacidad que, al margen de su situación administrativa, tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, los servicios y los cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico. El motivo esgrimido en las diferentes enmiendas a este artículo para incluir a este colectivo era la sangrante situación en la que se encontraban estos menores, a quienes no se les reconocía oficialmente su grado de discapacidad por no ser residentes legales. Cabe añadir que estas enmiendas también proponían incluir en el artículo a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular, privadas de acceder a la Renta Activa de Inserción al no poder ser demandantes de empleo por prohibirlo expresamente la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los servicios públicos de empleo y en las agencias de colocación (BOE 291 de 6.12.06). Esta propuesta no ha sido finalmente aceptada y la no aclaración terminológica continúa produciendo importantes consecuencias en aspectos tan cruciales como el sancionador.

2.1. Aproximación al concepto de “prestación básica”

A los efectos de concretar el tipo de prestación que más se acerca en el ámbito autonómico al concepto de prestación básica que maneja la normativa de extranjería, podemos referirnos a las rentas mínimas de inserción, que en las diferentes normativas autonómicas son citadas como salario social, subsidio de ingresos mínimos, etc. No obstante, es importante resaltar las diferencias que existen en este tipo de prestación entre las distintas legislaciones autonómicas. Sobre ello se ocupa Miguel Laparra (2009), al señalar que, además del País Vasco, Navarra, Madrid y Asturias son las comunidades con una concepción diferenciada del resto.

Continuando con el debate doctrinal, Sánchez Jiménez (2005, p. 456) cita, entre quienes sostienen que las rentas mínimas de inserción son básicas para la supervivencia y por tanto deben de ser calificadas de prestaciones básicas, a Esplugues Mota y De Lorenzo Segrelles (2001) y Moreno Pérez (2001, p. 264), quien sostiene que: “*Una adecuada interpretación evolutiva y teleológica del concepto, sin duda confuso y ambiguo, utilizado en el art. 14.3 de la Ley de Extranjería las «prestaciones básicas», permite alcanzar fácilmente, sin forzaduras ni voluntarismos hermenéuticos, esta conclusión: ¿En una sociedad civilizada y económicamente desarrollada hay alguna prestación servicio público más básica que una renta mínima de subsistencia?*”. Y entre los que, por el contrario, arguyen que tan solo los extranjeros regulares deben de percibir dichas rentas, dado que su contenido y campo de aplicación va dirigido a los residentes con un cierto arraigo en el territorio, estarían Fernández Orrico (2002) y Mercader Uguina (2001).

La primera consecuencia de esta falta de criterio a la hora de fijar de manera clara la correspondencia de prestaciones básicas de la norma de extranjería con rentas mínimas de inserción es que unas comunidades autónomas reconocen estas prestaciones a las personas extranjeras en situación administrativa irregular y otras no, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad. Es importante añadir a la reflexión anterior que la normativa específica de cada comunidad autónoma en materia de servicios sociales no realiza una mención expresa al reconocimiento de este derecho, sino que remite a lo que reconozcan los tratados o convenios internacionales o la legislación vigente en general o bien diferencia una atención de urgencia diferente a la general. Veamos a continuación algunos ejemplos recogidos de las leyes recientemente aprobadas:

GALICIA. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. Artículo 5°. Titulares del derecho de acceso a los servicios sociales.

“1. Tendrán derecho de acceso al sistema gallego de servicios sociales las ciudadanas y ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en un ayuntamiento de Galicia, que tendrán derecho a participar en los diferentes programas, servicios y prestaciones del sistema en función de la valoración objetiva de sus necesidades.

2. Las personas extranjeras empadronadas en cualquier ayuntamiento de Galicia podrán acceder al sistema gallego de servicios sociales de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente y, en su caso, tratados y convenios internacionales que resulten de aplicación.

3. Además, tendrán derecho a las prestaciones y servicios regulados en la presente ley todas aquellas personas que, sin estar en los supuestos anteriores, se encontraran en estado de necesidad o en situación de emergencia social o humanitaria”.

ARAGÓN. Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Artículo 4. Titulares de los derechos a los servicios sociales.

“1. Serán titulares del derecho a acceder al sistema de servicios sociales establecido en esta Ley los españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros residentes, siempre que se hallen empadronados en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Las personas no incluidas en el apartado anterior que carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la legislación estatal sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

3. En todo caso, las personas que se encuentren en Aragón en una situación de urgencia personal, familiar o social, podrán acceder a aquellas prestaciones del sistema de servicios sociales que permitan atender dicha situación. Esta situación será valorada por profesionales de los servicios sociales en función de su gravedad, precariedad y perentoriedad”.

CATALUÑA. Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales. Artículo 6. Titulares del derecho a acceder a los servicios sociales.

“1. Son titulares del derecho a acceder al sistema público de servicios sociales los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en un municipio de Cataluña.

2. Pueden acceder al sistema público de servicios sociales las personas que no cumplen la condición que fija el apartado 2 si se encuentran en estado de necesidad personal básica, de acuerdo con lo establecido por la legislación en materia de extranjería”.

LA RIOJA. Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. Artículo 5. Titulares del derecho a los servicios sociales.

“1. Serán titulares del derecho a acceder al Sistema Público Riojano de servicios sociales establecido en esta ley los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que residan en cualquiera de los municipios de La Rioja, así como los extranjeros con residencia legal en La Rioja.

2. Los extranjeros sin residencia legal tendrán derecho a acceder a los servicios del primer nivel reconocidos en el Catálogo de servicios y prestaciones, así como a los servicios que se establezcan en el ámbito de la protección de la infancia y de la atención a las mujeres víctimas de violencia de género”.

CASTILLA-LA MANCHA. Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. Artículo 2. Titulares de derecho.

“Son titulares del derecho a la protección social en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales:

a) Todas las personas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. A estos efectos, la residencia se acreditará mediante la tarjeta social o en su defecto mediante la acreditación del empadronamiento en un municipio de la Región.

b) Las personas emigrantes cuyo último domicilio antes de su emigración hubiese estado en Castilla-La Mancha, cuando el ejercicio efectivo de los derechos que se reconocen en esta Ley sea el medio para su retorno definitivo, conforme a lo que se disponga reglamentariamente”.

CASTILLA Y LEÓN. Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Artículo 2. Ámbito subjetivo.

“Tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía en los términos y condiciones previstos en esta ley:

a) Quienes tengan la condición de ciudadanos de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía.

b) Los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad de Castilla y León, en los términos previstos en la legislación aplicable”.

A la hora de intentar establecer algún referente normativo fuera del ámbito de la legislación autonómica en materia de servicios sociales, hemos hallado dos documentos que utilizan la distinción de la Ley de Extranjería entre prestaciones básicas y específicas.

Por un lado, está el convenio-programa que se suscribe en 1988 entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los distintos gobiernos autonómicos (incluido el de la CAPV), dirigido al desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales, citado por Olmo Fernández-Delgado (2000). Este programa tiene el carácter de instrumento de coordinación en una materia que comenzaba a ser legislada desde las diferentes comunidades autónomas y en el mismo se indica que, a efectos de tal convenio, se consideran prestaciones básicas de servicios sociales las de información y orientación, ayuda a domicilio, prevención e inserción y alojamiento y convivencia.

La segunda referencia citada por Sánchez Jiménez (p. 455) apunta a la antigua Secretaria de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, que señala que *“los servicios sociales básicos son los dirigidos a toda la población con independencia de sus características sociales o demográficas, por tanto las actuaciones que desarrolla son universales”*. Y añade que *“constituyen el primer nivel de atención, como respuesta cercana ante cualquier demanda o necesidad y que se caracterizan por tener un ámbito de actuación circunscrito a un territorio, por la proximidad y fácil acceso a ello de los ciudadanos y coinciden con una zona donde desarrollan sus actividades los Centros de servicios sociales”*. Y sobre los servicios sociales especializados (equivalentes a los específicos de la LEX), dispone que *“constituyen el nivel secundario del Sistema de servicios sociales y se dirigen hacia sectores concretos y especiales que marca la Ley, y tanto sus prestaciones como sus servicios tienen un objeto limitado y delimitado. Frecuentemente son de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a características y necesidades especiales y comunes de grupos concretos de población, complementando las actuaciones de los servicios sociales generales. Y para su instauración, así como para la planificación y ubicación de estos servicios, prevalecen criterios tales como la localización y la distribución de las necesidades”*.

Es importante reseñar que el derecho a una prestación social tiene importantes consecuencias en el apartado sancionador de la Ley de Extranjería. Efectivamente, el artículo 57.5.d) dispone que no se aplicará la sanción de expulsión a quienes *“...sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral”*. En el supuesto concreto de una persona extranjera en situación administrativa irregular que se le incoa un expediente de expulsión precisamente por encontrarse en España en situación irregular, el hecho de recibir una prestación social impediría que fuera expulsado. De ahí la importancia en clarificar este derecho, dado que en la actualidad, dependiendo de la legislación autonómica, si la persona extranjera (aun estando en situación irregular) es perceptora de este tipo de prestación, podrá alegar esta circunstancia a la hora de oponerse a un expediente de expulsión

Al tratarse de la puerta de entrada a otros servicios a los que son derivados, ocupan un lugar institucional subordinado y escasamente visible desde el punto de vista social. A ella acuden, mayoritariamente, los sectores más empobrecidos de nuestra sociedad, aquellos que viven en situaciones de precariedad y que no pueden acceder a las prestaciones centrales del sistema de la Seguridad Social. Aunque en la década de los noventa del siglo XX el número de inmigrantes que se acercaba a estos servicios era minoritario, del año 2000 en adelante se ha percibido una creciente presencia de este colectivo en los servicios sociales en el ámbito del Estado. Esta creciente presencia, se debe tanto al aumento del flujo migratorio desde países con situaciones de crisis social y económica y con nacionales ya asentados en el país, así como a la normalización del trato hacia la población en situación administrativa irregular y el reconocimiento a las prestaciones básicas de los servicios sociales mediante el certificado de empadronamiento derivados de la Ley 4/2000.

3. Perfiles sociodemográficos de la población usuaria de servicios sociales: demandas específicas y debates acerca de la normalización

Montagud y Torres (2002) realizaron una investigación exploratoria sobre el perfil de la población inmigrante que hacía uso de los servicios sociales en Valencia, así como las demandas que esta planteaba y las dificultades de accesibilidad con las que se encontraba. Señalan cómo, respecto a la situación administrativa, desde el debate sobre la Ley 4/2000 y los dos procesos de regularización realizados, es habitual la presencia de población en situación administrativa irregular en servicios sociales, lo que constituye para los autores un factor de “normalización”. La tendencia a la normalización del trato y de acceso a los recursos públicos de los servicios sociales ha ido disolviendo progresivamente el miedo y la prevención hacia su uso, dejando de ser percibidos como agentes de control administrativo al visualizarse como un recurso abierto con independencia de la situación administrativa.

Respecto a la nacionalidad de procedencia, el estudio señala a la población proveniente de América Latina como la más representada en los servicios sociales, junto con la población proveniente de Europa del Este. Lo que los autores advierten, sin embargo, es la escasa representación de población magrebí, subsahariana y china. Las diversas razones que se apuntan para explicar esta subrepresentación hacen referencia a: a) un perfil más masculino que la población latinoamericana y con menos cargas familiares; b) razones ancladas en aspectos socioculturales que apuntan a que acudir a los servicios sociales no es una costumbre propia de la cultura de origen y que las necesidades sociales y las dificultades económicas se resuelven mejor en la familia extensa y en la red social propia; c) la existencia de disfunciones o malentendidos respecto al procedimiento burocrático-administrativo de los servicios sociales (creencias sobre requerimientos de nivel de ingresos, etc.). Además, los autores advierten de la cuestión de género que puede ocultarse en esta subrepresentación, haciendo referencia a que en algunas realidades socioculturales aún está mucho más marcado el rol que el hombre debe cumplir en las relaciones administrativas y que este rol puede chocar, en el contacto entre usuario y profesional sobre la base de una relación personal de cierta dependencia jerárquica, con una composición abrumadoramente femenina de la administración de servicios sociales.

En este sentido, se señala que la procedencia, la cultura de origen y el tipo de inserción y sociabilidad de cada colectivo son los factores discriminantes de mayor importancia en el acceso a los servicios sociales. Las propias redes sociales y sus relaciones de solidaridad (pisos compartidos con un funcionamiento de tipo comunitario, sistema comunitario y de economía informal u otras estrategias comunitarias de supervivencia, entre otras) parecen esgrimirse como alternativa al uso de los servicios sociales entre estos colectivos (provenientes del Magreb, del África subsahariana o China). Por ejemplo, la estrategia habitual de los inmigrantes asiáticos cuando se enfrentan a un problema personal que consiste en afrontar situaciones de estrés es la de solucionarlo por sí mismos antes de acudir a amigos o a familiares, utilizando raramente los servicios sociales, solo como último recurso después de acudir a ancianos o líderes espirituales de la comunidad (Zhang, Snowden y Sue, 1998). Con inmigrantes africanos se observó que es a amistades y familiares a los que se recurre en primera instancia y a los que se les atribuye un mejor impacto en el logro del bienestar personal (Martínez García et al., 1996; Maya et al., 1999; Martínez García et al., 2000).

Con relación a las demandas que realiza la población inmigrante en los servicios sociales, el estudio de Montagud y Torres resalta una situación de falta de recursos económicos que se presenta como petición de ayuda económica inespecífica, a excepción de aquellas personas que cuentan con una red que les ha asesorado previamente y solicitan prestaciones económicas más concretas. Las ayudas económicas a menudo suelen estar destinadas a necesidades de vivienda que, en la mayoría de casos, son compartidas y/o subarriendos. En cuanto a la titularidad en el contrato de alquiler, que suele ser solicitada por los servicios sociales para la concesión de las ayudas, suele plantearse un caso claro de inadecuación entre

necesidades y prestaciones, puesto que en pocas ocasiones la titularidad en el contrato se corresponde con la situación de necesidad y demanda de la ayuda.

En efecto, pese a que los servicios sociales se presentan como la vía más flexible de entrada al Estado de bienestar, parece que esta flexibilidad no siempre se ajusta a la realidad de la población inmigrante y que esta se encuentra con más problemas que la población autóctona para acceder de modo normalizado a los recursos sociales. Diversos estudios han mostrado que las minorías étnicas recurren con menos frecuencia a los servicios sociales que el resto de la población, resultando en un nivel más bajo la utilización de los mismos (Frank y Faux, 1990; Griffith, 1984; Leslie, 1992; Mui, 1996; Zhang, Snowden y Sue, 1998).

La propia población española tiene escaso conocimiento de los servicios sociales (Cabezas, Vieito y Aznar, 1996), pero en el caso de la población inmigrante, a los déficits de información se les une el hecho de que el porcentaje que representan entre los usuarios de servicios suele estar por debajo de su presencia poblacional. Las minorías culturalmente diversas estarían expuestas a lo que se ha denominado “efecto mateo” en servicios sociales, es decir, accederían con más facilidad a las prestaciones quienes cuentan con mejor información, redes más estructuradas o más competencias personales. Así, paradójicamente los grupos más necesitados encuentran más barreras que los menos desfavorecidos. En este sentido, parece que el menor uso no se debe a la falta de necesidad, sino a factores que interfieren en el acceso a los servicios.

Las especificidades de la población inmigrante han planteado un interesante debate en torno a las dificultades que entraña “procurar la normalidad desde la diversidad”. Los inmigrantes constituyen un sector de población homogéneo en lo referente a su incorporación en el entramado social, es decir, la consideración que, como inmigrantes, tiene de ellos la comunidad de la que forman parte. Empero, las etnias, culturas o nacionalidades implican una diversidad que es preciso tener presente y que, en ocasiones, puede ser determinante para las posibilidades de intervención. Una de las barreras más exploradas ha sido la idiomática, aun cuando sabemos que tampoco sería suficiente entender las palabras, sino el sentido de las mismas. Facilitar que la persona inmigrante entienda adecuadamente la posibilidad o imposibilidad de acceder a una ayuda económica, entre otras cuestiones, resulta tan importante como que las y los trabajadores de estos servicios entiendan también correctamente qué necesidades les plantean las y los inmigrantes, y cuál es su situación psicosocial, familiar y jurídica real. A estas barreras habría que añadir también la dificultad derivada de los factores socioculturales y las pautas de comportamiento, a saber: las costumbres y las formas de relación con la Administración y sus profesionales, las diferencias de cultura reproductiva y relaciones de género (como ya se mencionó previamente), la consideración sobre qué constituye una adecuada atención a los menores, etc. La excesiva burocratización de los servicios sociales, poco sensibles a la diversidad cultural o escasamente pertinentes para las necesidades de la población objetivo (Zhang, Snowden y Sue, 1998) ha impulsado la necesidad de reforzar la figura de las y los mediadores interculturales e intérpretes, que no con pocas dificultades tratan de paliar esta situación.

Por otro lado, tal como recoge Alquézar (1998), es cierto que un porcentaje significativo de la población inmigrante mantiene una estabilidad residencial, pero también es cierto que en otros muchos casos, dentro de los que mantienen una permanencia en el territorio, los cambios de vivienda, el número de personas que la comparten o sus circunstancias personales son enormemente variables. Esto supone que en el momento de afrontar situaciones individuales o familiares estas no pueden ser consideradas desde una óptica de estabilidad, sino como una situación circunstancial y, en este sentido, la premura de la atención y la disponibilidad inmediata de los instrumentos de intervención son cuestiones a tener en cuenta en el desarrollo de los servicios. En la medida en que el sistema de servicios sociales gira en torno a criterios como el tiempo de residencia en un territorio o el empadronamiento, esta circunstancia incorpora importantes limitaciones en la aplicación de recursos disponibles, no solo a las personas inmigrantes de origen extranjero, sino a toda aquella persona o familia que no cumpla los requisitos de

estabilidad residencial en un territorio concreto. Esto excluye a aquellas personas cuya estancia en la localidad es circunstancial. Una alta movilidad impide la eficacia de los procesos de inserción e incluso el acceso a las prestaciones económicas, que normalmente están vinculadas a la estabilidad en el territorio.

Finalmente, las limitaciones presupuestarias de los servicios sociales también se han identificado como factores de riesgo en la accesibilidad a los servicios, pero sobre todo en relación con los riesgos derivados de la competencia de recursos con la población en situación de emergencia social autóctona y los riesgos de episodios de racismo que esta pudiese acarrear. También hay que tener presente que los sentimientos de exclusión y rechazo no son solo patrimonio de la población autóctona, sino que pueden manifestarse entre miembros de los propios colectivos respecto a otros miembros. Así, se ha planteado la necesidad de afrontar las dificultades que estos colectivos encuentran para su integración, relacionadas con la aceptación o rechazo de la comunidad en la que han de incorporarse y el papel que debieran tomar los servicios sociales en la promoción de valores de tolerancia, solidaridad y convivencia.

4. Los servicios sociales en la CAPV

4.1. Antecedentes normativos

La primera ley sobre servicios sociales de la CAPV fue aprobada el 20 de mayo de 1982 y trataba de regular un sistema de servicios sociales embrionario que se vio reforzado con la aprobación en 1984 del Plan de Lucha contra la Pobreza. Por otro lado, los mapas de servicios sociales de 1989 se consolidan como instrumento de planificación de los servicios sociales de base.

A esta primera norma le siguió la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, que introdujo por primera vez con rango legal los principios de universalidad y atención personalizada.

En este recorrido legal hay que destacar en el ámbito organizativo el Decreto 155/2001, de 30 de julio, de determinación de funciones en materia de servicios sociales, cuyo objeto era clarificar el reparto competencial en esta materia entre el ente autonómico y las tres diputaciones, basándose en dos principios: el de unidad de actuación y el de grado de dependencia, de manera que las diputaciones se encargarían de las personas mayores de 60 años dependientes y menores de esa edad con alguna discapacidad, mientras que los ayuntamientos se harían cargo de las personas no dependientes. A pesar de los esfuerzos y el consenso que obtuvo la aprobación de este decreto, lo cierto es que la complejidad del sistema de servicios sociales ha frustrado en parte los objetivos marcados.

En el campo del reconocimiento de derechos destaca la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, adoptada mediante iniciativa legislativa popular, cuya principal virtud reside en introducir el concepto de “Renta Básica” como prestación dirigida de manera clara y expresa a la ciudadanía en general, de manera que el artículo 6 se refiere a “*personas empadronadas en uno cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”. Este artículo, sin embargo, está hoy en día derogado tras la aprobación de la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

4.2. Ley 12/2008, de Servicios Sociales

El Sistema Vasco de Servicios Sociales, de acuerdo con la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, se constituye en un pilar del Estado de bienestar “*moderno, avanzado y garantista*”, dotado de un conjunto de instrumentos de gestión y coordinación capaces de garantizar la vertebración entre los tres niveles admi-

nistrativos competentes, reforzar la colaboración con el tercer sector, el soporte de las redes informales de apoyo, la promoción de la participación organizada de las propias personas afectadas, la configuración de espacios de cooperación y coordinación entre sistemas (sociosanitario, sociolaboral, sociohabitacional, socioeducativo, sociojudicial, sociocultural u otros) y el desarrollo de una política social que posibilite el acceso de toda la población a la plena ciudadanía, la promoción de la justicia social y el abordaje de las causas estructurales de la exclusión.

Los servicios sociales de la CAPV gestionan prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas. Se consideran prestaciones técnicas aquellas de información, valoración, diagnóstico, orientación, mediación, atención doméstica, atención personal, intervención socioeducativa y psicosocial, acompañamiento social y atención sociojurídica. Las prestaciones económicas se refieren a las entregas monetarias de carácter puntual o periódico concedidas a personas o a unidades de convivencia y orientadas al logro de los objetivos esenciales del Sistema Vasco de Servicios Sociales, e incluyen (artículo 16.2):

“a) prestaciones para facilitar la integración social y/o la autonomía así como para cubrir o paliar las consecuencias económicas de las situaciones de emergencia o urgencia social, dependencia o desprotección;

b) prestaciones para apoyar y compensar a las personas que ofrecen apoyo social informal, destinadas a las y los familiares cuidadores de personas que requieren apoyo para su desenvolvimiento autónomo e integración social;

c) prestaciones individuales para la adquisición de prestaciones tecnológicas para facilitar el acceso a ayudas técnicas no recuperables o la realización de adaptaciones en el medio habitual de convivencia;

d) prestaciones individuales vinculadas a servicios personales, destinadas a facilitar el acceso, fuera del Sistema Vasco de servicios sociales, a una prestación o servicio de características similares a aquella prestación o servicio del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de servicios sociales al que tiene derecho la persona usuaria pero cuyo acceso no se puede garantizar temporalmente; y

e) otras prestaciones económicas que puedan establecerse en el marco de las finalidades propias del Sistema Vasco de servicios sociales. Finalmente, entre las prestaciones tecnológicas se encuentran aquellas dirigidas a la facilitación de ayudas técnicas y a la realización de adaptaciones en el medio físico, orientadas a la eliminación de barreras para la accesibilidad en el lugar habitual de residencia de las usuarias y usuarios”.

La Ley 12/2008 reconoce en su artículo 1 el carácter universal del Sistema Vasco de Servicios Sociales e indica que su elemento central es la declaración del derecho subjetivo a los servicios sociales constituido en un derecho de ciudadanía. Este derecho se reconoce a *“las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco”*. Se extiende también a las personas empadronadas y con residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco de forma continuada durante los 12 meses inmediatamente anteriores a su solicitud de acceso. Abre la posibilidad a las administraciones públicas vascas de establecer periodos más amplios de empadronamiento previo y otros requisitos adicionales. Las personas que se encuentren en la comunidad autónoma sin cumplir los requisitos previstos de empadronamiento podrán acceder, según se recoge en la ley, a los servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación.

La competencia autonómica en materia de servicios sociales se enmarca, con carácter general, en la obligación que el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco atribuye a los poderes públicos

vascos de adoptar medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean efectivas y reales. La distribución competencial entre las administraciones públicas vascas, por su parte, viene dada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, que atribuye a estos últimos la ejecución dentro de su territorio de la normativa de las instituciones comunes, sin perjuicio de la acción directa de las instituciones comunes del País Vasco. Esta particularidad hace que la competencia en materia de servicios sociales quede distribuida en tres niveles administrativos: autonómico, foral y local.

4.3. Ley 18/2008, de Garantía de Ingresos

La otra norma fundamental en materia de prestaciones es la actual Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que deroga la anterior Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, y los artículos 6, 7 y 8 de la Carta de Derechos Sociales.

Del contenido de estas dos extensas leyes únicamente vamos a fijarnos en los aspectos relacionados con el acceso a los servicios sociales o a las prestaciones por parte de la población inmigrante. Comenzando por la Ley 12/2008, en su artículo 3 se concreta quiénes son los titulares del derecho a los servicios sociales:

“1. Son titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de servicios sociales las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. Asimismo, son titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de servicios sociales las personas que acrediten haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante 12 meses continuados inmediatamente anteriores a su solicitud de acceso a dicho sistema”.

Una primera lectura del artículo nos indica que, a diferencia de otras normas autonómicas que hemos visto más arriba, la ley vasca no remite a acuerdos internacionales la concreción del acceso de la población extranjera a los servicios sociales. Al no citar expresamente este colectivo, debemos realizar una labor interpretativa que nos lleva a diferenciar los requisitos de personas “empadronadas y con residencia legal y efectiva” del primer párrafo del artículo y el requisito de “haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva” al que alude el segundo párrafo. Así las cosas y en una primera aproximación, diríamos que este segundo párrafo alude a las personas extranjeras en situación irregular, por lo tanto sin residencia legal, debiendo cumplir el requisito de residencia efectiva y un periodo previo de empadronamiento de 12 meses. Se da la circunstancia de que la ley no define qué se debe entender por “residencia efectiva”. Para ello debemos acudir al art. 18.4 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, donde se indica que “*Se presumirá, salvo prueba en contrario, que la residencia efectiva es la del domicilio del empadronamiento. A estos efectos se entenderá por residencia efectiva el concepto que de domicilio habitual y permanente se establece en el artículo 2.2 del presente Decreto.*” A su vez, el art. 2.2 define el domicilio habitual y permanente como “*aquel que satisfaga de manera directa e inmediata las necesidades de vivienda de sus ocupantes, y que, además, se trate del domicilio legal, por ser el lugar de ejercicio de derechos y de cumplimiento de obligaciones*”. Es importante destacar que este mismo artículo señala que “*se presumirá que una determinada vivienda ha dejado de ser domicilio habitual cuando permanezca desocupada durante más de 3 meses de manera continuada, salvo causa justificada que permita acreditar que en dicha vivienda sigue constituyendo tal domicilio habitual y permanente*”.

Respecto a los periodos de empadronamiento, la norma prevé periodos mayores para determinados servicios, como acceso al servicio de ayuda a domicilio, a los servicios de alojamiento, a los servicios o centros de día, etc., así como a las prestaciones económicas, contemplados respectivamente en los apartados 1.2, 1.9, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7.2, y 3 del artículo 22, regulador del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, no pudiendo establecerse requisitos adicionales de empadronamiento previo en relación con otros servicios del mencionado catálogo. Destacamos esta última parte por entender que la cartera y el catálogo de servicios sociales (pendientes de ser elaborados a la hora de redactar este trabajo) no podrán fijar requisitos de acceso diferentes a los señalados en este artículo.

Como resumen de lo visto hasta ahora podemos destacar que la redacción del artículo que fija el acceso a los servicios sociales es menos claro y conciso que el de la anterior Ley de 1996, al diferenciar entre residencia legal y efectiva y dejar al posterior desarrollo reglamentario del catálogo de servicios sociales la inclusión de requisitos que podrían desvirtuar el aparente acceso de las personas en situación administrativa irregular a todos los servicios regulados en esta ley.

Por lo que respecta a la Ley 18/2008, no establece una titularidad general, sino que es necesario analizar cada una de las prestaciones que contiene. Así, respecto a la Renta de Garantía de Ingresos, dispone el art. 16 que *“Podrán ser titulares del derecho a la renta de garantía de ingresos, en las condiciones previstas en la presente Ley para cada una de sus modalidades, aquellas personas que reúnan los siguientes requisitos:*

a) Constituir una unidad de convivencia con la antelación y las excepciones que se determinarán reglamentariamente.

b) Estar empadronadas y tener la residencia efectiva en el municipio en el que se solicita la prestación y haber estado empadronadas y tener la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud.

Si no se cumple ese período mínimo previo, deberán haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Euskadi durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores”.

Vemos que se vuelve a utilizar el concepto de “residencia efectiva” sin distinguir, tal como hemos visto en la Ley de Servicios Sociales, entre residencia legal y no legal. El artículo 9.2 del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) que desarrolla la Ley 18/2008 vuelve a reiterar el concepto de residencia efectiva. En lo que al objeto de nuestro estudio se refiere, interesa destacar el artículo 5.1 de este Decreto 147/2010, que a la hora de señalar qué se entiende por “unidad de convivencia” excluye de dicha unidad en el caso de las personas inmigrantes al cónyuge cuando no resida en el territorio estatal y siempre que exista un informe favorable del Servicio Social de Base. Sin embargo, el decreto, en una redacción un tanto confusa, parece que permite mantener la unidad de convivencia durante doce meses, prorrogable excepcionalmente por otros doce.

Respecto a la prestación complementaria de vivienda, (art. 29) acceden a ella quienes sean titulares de una RGI, de manera que no plantea problemas de interpretación. El Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda, tampoco ofrece novedades al respecto. Para las ayudas de emergencia social (art. 44), se vuelve al requisito de la residencia efectiva y se señala que es una ayuda subvencional, por lo tanto, no exigible como derecho subjetivo. El requisito de la residencia efectiva se reitera en el artículo 4 del Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social.

En líneas generales, no podemos decir que la actual normativa suponga un avance respecto a la anterior de 1998, sobre todo si tenemos en cuenta que esta Ley 18/2008 ha derogado los artículos 6, 7 y 8 de la Carta de Derechos Sociales, en particular el art. 6, que de manera expresa y clara establecía que el único requisito para el acceso a la Renta Básica era el empadronamiento.

5. El tercer sector y la población inmigrante

Junto con los servicios sociales municipales de carácter público, coexisten las organizaciones de la sociedad civil que cumplen un importante trabajo en el terreno de la acción social en general y en el campo específico de trabajo y acción con la población inmigrante. Como señala Solanes (2006, p. 37), teniendo presentes las dificultades de la Administración para responder al conjunto de las demandas que la sociedad exige, no es de extrañar que se establezcan cauces de comunicación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Dentro de las entidades que configuran el tercer sector, es decir, que no forman parte del ámbito público ni del privado, en el campo de la inmigración encontramos una amplia heterogeneidad que va desde aquellas organizaciones que mantienen una estrecha relación con las administraciones públicas, con la Iglesia o con los sindicatos, hasta las que se vinculan con la solidaridad cívica, vecinal, etc. (Mollevi, 2002, pp. 481-485).

Complementando la actividad de las distintas administraciones, el tercer sector ha adquirido una especial relevancia en la gestión de los servicios y prestaciones a la población inmigrante. Tanto desde el ámbito local como desde el autonómico se han suscrito múltiples convenios de colaboración con entidades, asociaciones y organizaciones que participan en la gestión de los servicios sociales, aunque no siempre la delimitación de las colaboraciones es formal y clara (Solanes, 2006, p. 42).

Por otro lado, los centros privados de servicios sociales cumplen una función decisiva en la captación de necesidades y demandas y en la posterior orientación de los inmigrantes hacia los servicios públicos existentes. De este modo, en esta actuación conjunta (formal y/o informal) del ámbito público y privado una de las funciones más relevantes que asume el tercer sector es la de información y primera acogida al inmigrante. Además, las asociaciones realizan una importante labor de prestación de servicios jurídicos, como el asesoramiento acerca de las vías legales para la regularización, procedimientos de reagrupación familiar, etc., así como de servicios sociales relativos, como el acceso a determinados derechos y prestaciones.

Ramírez de Mingo (2004) ha señalado que la fase de acogida, por su importancia en la transmisión y difusión de la información, ha sido principalmente protagonizada por las entidades de iniciativa social. Un gran porcentaje de población inmigrante conoce la existencia de entidades como Cáritas, UGT, CCOO, Cruz Roja, etc., y acude a ellas en primer lugar. Otros recursos públicos, como la red de servicios sociales generales o las y los trabajadores sociales de los centros de salud, tienen incidencia importante, pero notablemente más reducida.

Igualmente, en un estudio realizado sobre el conocimiento y patrones de utilización de los servicios sociales de africanos y asiáticos en la Costa del Sol (Maya, 1999) se constató que este conocimiento era bastante limitado, que por debajo de un 20% de las personas entrevistadas era capaz de mencionar espontáneamente 3 o 4 organizaciones que prestan servicios a inmigrantes y mucho más restringido era el grupo que enumeró alguna de las prestaciones concretas ofrecidas por los servicios sociales municipales. Las organizaciones más conocidas eran Cruz Roja y la Iglesia católica. Del estudio se extrae que, pese a la existencia de estos servicios en el ámbito público, la población inmigrante piensa con más facilidad en las organizaciones del tercer sector como agentes sociales a los que recurrir en el caso de verse ante esa necesidad de acogida.

En investigaciones recientes con población inmigrante que se acerca a las organizaciones sociales del tercer sector (Martínez de Taboada, Arnosó y Elgorriaga, 2006, 2008) se distinguieron diferentes situaciones en función del afrontamiento psicosocial, la percepción de control y el acceso a los recursos sociales, lo cual se traduce en una mayor o menor autonomía social. En este sentido, diferenciaron entre: a) personas que mostraban una mayor desorientación y fragilidad y cuyo proceso de afrontamiento era

de dependencia (perfil tipo de población que acude a los servicios sociales de acogida); b) personas con mayor orientación y fortaleza, con un afrontamiento más activo y que buscan apoyo para desarrollar un proceso de adaptación sociolaboral; y c) personas con un afrontamiento de confrontación directa de su situación, no dependientes de los servicios sociales de ayuda y que consiguen ser autónomas socialmente (autonomía).

Estudios posteriores también realizados en el contexto de la CAPV (Arnos, Martínez de Taboada, Elgorriaga y Otero, 2007; Martínez de Taboada, Arnoso y Elgorriaga, 2008) analizaron los flujos de la población inmigrante que acudió a los servicios de acogida de Cruz Roja Gipuzkoa en 2003, 2005 y 2007. Las variaciones a lo largo de los cinco años ayudaron a definir las variables que explican la evolución o el estancamiento de su proyecto migratorio, así como las demandas explícitas que hacen en los programas de asistencia a los que acuden.

Respecto a las características sociodemográficas y personales de la población inmigrante, se detectó un perfil joven en los servicios de acogida, más representado por hombres que por mujeres, de forma más acusada en 2007 que en los años anteriores. El lugar de procedencia más común era el Magreb, seguido de Latinoamérica y en menor medida de Europa del Este, países subsaharianos y Oriente Medio. Así, se identificaron dos perfiles dominantes de población que se acercaba a los servicios de acogida: hombres del Magreb y mujeres latinoamericanas.

En relación con las condiciones formativas y laborales en su país de origen, se comprobó un aumento en el porcentaje de personas sin estudios y que se encontraban en paro antes de emigrar, lo que refleja una situación cada vez más difícil en origen y una adaptación sociolaboral más complicada en el nuevo entorno.

Asimismo, en el análisis longitudinal se observó que la población inmigrante cada vez demoraba más en acudir a los servicios de acogida: mientras en 2003 acudían en el primer año que llevaban residiendo en la CAPV, a partir de 2005 este tiempo ascendía a un año y medio o dos años. Aunque la no dependencia de estos servicios suele ser una condición asociada a favor en el desarrollo del proyecto migratorio y factor de protección frente a la exclusión, no puede ser interpretada en términos positivos cuando refleja un estancamiento en una situación de impotencia social de la que posiblemente han entrado y salido en varias ocasiones.

Se muestra cómo algunas características personales se mantienen constantes a lo largo de los años: la situación civil (en la que predominan las personas solteras) y el número de personas que son padres y madres (alrededor del 40%). Sin embargo, en 2007 se observaron diferencias significativas en la estructura familiar de la población inmigrante: menos gente con pareja y/o familiares cerca y más personas que, aunque tuvieran pareja, no estaban junto a ella. La relevancia de la variable referida a la estructura familiar reside en que la menor presencia de gente cercana puede relacionarse con un menor apoyo y acompañamiento en la nueva sociedad, sumando ingredientes de riesgo para la exclusión social.

En la misma línea se muestra que el apoyo percibido por parte de las personas de su país y de otras personas inmigrantes es bajo, una percepción de apoyo que aumenta, aunque ligeramente, cuando se trata de la población autóctona. A lo largo de los 5 años los niveles de contacto y apoyo han variado. En concreto, en 2005 la relación con las personas del mismo grupo cultural, tanto en origen como en la sociedad receptora, era mayor que en 2003 y 2007. En cuanto al nivel de apoyo percibido por parte de las personas de su país y de las guipuzcoanas, aumentó de 2003 a 2005 y 2007. En cuanto a la identificación de la población inmigrante con la sociedad receptora, se observa que se situaba en un punto medio, lo que indica que era ambivalente. Por un lado, no se sentían parte de la sociedad en la que vivían pero, por otro lado, tampoco se percibían al margen de ella. Esto era así tanto en 2005 como en 2007, años en los que se midió dicha variable.

Con relación a la situación laboral, las tasas de desempleo se mantuvieron muy altas en todo el periodo estudiado. Es cierto que dicha tasa varió a lo largo del tiempo: en 2005 descendió el paro del 79,2% al 59,2%, encontrando así una gran mejora en este ámbito; sin embargo, en 2007 el porcentaje de personas sin trabajo volvió a subir al 72,8%, lo que indica que el desempleo era uno de los problemas más graves para esta población, que se agrava en la actualidad si pensamos en las escasas perspectivas de futuro en una sociedad con visos de crisis económica y más recorte de empleo.

La situación en cuanto a la vivienda, factor protector frente a la exclusión ya mencionado, varía de un año a otro. La mitad de las personas vive en pisos de alquiler, un porcentaje que se mantiene estable desde el 2003. Sin embargo, las situaciones más precarias en cuanto al alojamiento varían a lo largo del tiempo: aumentó el número de personas que vivían en la calle o en condiciones de marginalidad de 2003 a 2005, manteniéndose hasta la actualidad, mientras que el porcentaje de personas que vive en instituciones aumenta con el tiempo. Si sumáramos el porcentaje de personas que tenía dificultades con la vivienda, estaríamos hablando de un 52,1% en 2003, un 36% en 2005 y un 43,8% en 2007. Tal y como ocurría con el desempleo, se observa una mejora de la situación en 2005, que volvió a empeorar en 2007, lo que señala que la vivienda es una necesidad básica no cubierta para una gran parte de la población que acude a los servicios de acogida. Recordemos que este es un factor protector reiteradamente señalado en estudios anteriores (Martínez-Taboada, Arnos y Elgorriaga, 2006) e indica que aquellas personas que viven en condiciones de marginalidad, duermen en la calle o dependen del alojamiento que les ofrece las instituciones o las ONG tienen mayor riesgo de paralización psicológica y social.

En consecuencia, las necesidades o demandas principales de las personas inmigrantes que acuden a los servicios de acogida, según las peticiones que realizan, tomando las que fueron solicitadas en el conjunto de los periodos, son: empleo, alojamiento y asistencia social (79,1%, 60,1%, 58,5%, respectivamente). Sin embargo, estas necesidades no han sido las mismas en los tres periodos. Aunque se mantuvieron en 2003 y 2005 como demandas prioritarias, aun con diferente intensidad, en 2007 al empleo y al alojamiento le continuaron las demandas relacionadas con la tramitación de documentación de residencia y de empadronamiento. Asimismo, la necesidad de asistencia médica y de información se vio incrementada (alrededor de la mitad de las personas en comparación al 20-30% en años anteriores).

CAPÍTULO 4

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIALES

1. Amenaza percibida sobre los sistemas de protección social

Aunque la construcción social del inmigrante a menudo se alimenta de planteamientos socioculturales funcionales para interpretar el impacto de la inmigración en la sociedad receptora (diferencias culturales, prejuicios, etc.), las representaciones sociales frente a la inmigración están también mediatizadas por factores objetivos: las características del mercado de trabajo, la economía informal, las incidencias de paro y las medidas legislativas que responden a distintos objetivos, entre otras cuestiones.

En este sentido, el análisis de las reacciones sociales frente a la inmigración parte de dos ejes de influencia claves: por un lado, “las condiciones materiales”, las cuales pueden generar situaciones de competencia o bien de complementariedad entre personas inmigrantes y autóctonas y, por otro lado, “los factores institucionales”, que no solo contribuyen a construir la figura del inmigrante ante la opinión pública, sino que a la vez definen objetivamente el estatus legal de las personas inmigrantes como un “campo de posibilidades” para nuestro bienestar.

Las circunstancias y la relación que mantiene la población inmigrante con la sociedad autóctona puede ser un motor de superación y de motivación por el logro de su proyecto migratorio o, por el contrario, consolidar cierto déficit estructural de

recursos sociales y psicosociales que rodean el proceso de integración, estancándoles en situaciones de incapacidad durante años (Taboada et al., 2008).

La población autóctona desarrolla lógicas de exclusión hacia la población inmigrante con base en tres dimensiones: la seguridad ciudadana, la identidad cultural y la competencia por los recursos. La llamada discriminación positiva, como paliativo a la desventaja social de las personas inmigrantes respecto a las autóctonas, se convierte en un eje discursivo clave sobre la inmigración, sobre todo cuando el número población beneficiaria crece y disminuyen los recursos a repartir.

Podemos distinguir al menos cuatro discursos sociales acerca de la inmigración desde esta perspectiva. La primera haría referencia a una visión instrumental, una disposición a su acceso siempre que cumplan una función útil en el mercado de trabajo y sean rentables en el sostenimiento financiero del sistema de protección social (y además, si es posible, que lo usen poco). En segundo lugar estaría una visión competitiva, en la que se visualizaría la población inmigrante como únicamente comensal de nuestros recursos, sin un reconocimiento de su participación en dicha construcción. En tercer lugar, quienes entenderían que en la medida que la población inmigrante vaya recibiendo ayudas del Estado, irá asimilándose a nuestra cultura e insertándose en nuestro Estado de bienestar. Finalmente, quienes considerarían el acceso a los derechos y prestaciones sociales como una forma de garantizar el orden social, en tanto que realizan una asociación directa entre inmigración, exclusión y delincuencia.

La preferencia de la sociedad autóctona sobre la extranjera (“¡Los de casa primero!”) es un elemento básico del discurso xenófobo. Aun reconociéndose que no se ajusta a la deseabilidad social, a menudo se rechaza con rotundidad el darles “la misma preferencia”.

Entre las premisas del racismo simbólico que definiría Sears (1998, 2005), destacan el antagonismo hacia las minorías étnicas que exigen demasiado en sus reivindicaciones y el resentimiento por los tratamientos a su favor. Investigaciones cualitativas, como las realizadas por el colectivo Ioé (1995), Pérez Díaz, Álvarez Miranda y González (2001) o por González y Álvarez Miranda (2005), así lo muestran.

La población autóctona española expresa la crítica a las llamadas acciones afirmativas (traducidas en ayudas económicas a las personas inmigrantes peor posicionadas en la escala social), sobre todo cuando se percibe desde una situación demandante de servicios sociales o ayudas similares. En ocasiones se llega a sostener que un trato percibido como favorable contribuye a que la sociedad se vuelva racista.

Es el discurso nacional-familista del “primero los de casa”, ya advertido en el trabajo pionero de Ioé (1995), el que cobra fuerza. La interpretación avanzada se confirma; las posiciones discursivas antirracistas pueden dejar de serlo si no se mantiene el principio de los nacionales primero ante situaciones de recursos escasos y caros (no ya solo el empleo, sino también la vivienda protegida, las ayudas sociales, la sanidad). El “nacionalismo proteccionista” (definido por el colectivo Ioé) no solo cuenta con partidarios entre los “pobres”, sino que llega a las capas medias también, directa o indirectamente.

A la población inmigrante no se le niega el acceso a los derechos sociales fundamentales (como la atención sanitaria o la educación), porque se consideraría inhumano, sino que el cuestionamiento se produce si las medidas que garantizan el acceso de la población inmigrante a determinadas prestaciones son interpretadas en términos de repercusiones negativas para el acceso de la población autóctona. Así, el apoyo social a estas medidas se reduce conforme aumenta la presencia de inmigrantes con bajo nivel adquisitivo y son menos las ayudas o prestaciones sociales a recibir.

En este discurso, abiertamente contrario a la inmigración, la persona extranjera se identifica como el inmigrante pobre que consume recursos que la población autóctona considera propios, más que como

generadora de riqueza. El inmigrante se convierte en competidor y despierta temores a la pérdida de un trato preferente que los nacionales esperan tener por naturaleza o por derecho de nacimiento.

Como ya destacara Allport (1954/1977) y confirmaron estudios posteriores (Giles y Evans, 1986; Bobo, 1988; Quillian, 1995), la competencia por recursos limitados propicia la aparición de prejuicios étnicos, lo que motiva su consideración clave en la génesis de las formas de xenofobia (Cea D’Ancona, 2005; Cea D’Ancona et al., 2008) o lleva a afirmaciones como las de Hargreaves y Leaman (1995:21): *“el racismo de los tiempos actuales ha estigmatizado a las minorías étnicas no europeas que se perciben como simples rivales (ilegítimos) en la batalla por los recursos escasos”*.

La competencia mejora la solidaridad intragrupal, pero incrementa la hostilidad intergrupos, que se perciben en competencia. En el caso concreto de la inmigración, lleva a magnificar la presencia de personas inmigrantes, a lo que le sigue el deseo de restringir la entrada o incluso expulsarlas del país, sobre todo cuando se piensa que se les está primando para su integración.

La competencia por los recursos está muy relacionada con la sobredimensionalización del volumen de inmigrantes, con la percepción, muchas veces deformada, que la sociedad receptora tiene sobre cuáles son las condiciones de vida de la población inmigrante. Definitivamente, el recurso por el que más se percibe la competencia es el trabajo, en un contexto de elevadas tasa de paro y de precariedad laboral entre la población española.

El miedo a perder el puesto de trabajo afecta de distinto modo en función de cuál sea el segmento ocupacional que ocupe la población autóctona: en los puestos más cualificados no se percibe el rechazo y las y los trabajadores de empresas públicas tampoco se plantean la inmigración como una amenaza. En cambio, las y los trabajadores precarios perciben la inmigración como una competencia directa en el reparto de trabajo, al considerar que la presencia de inmigrantes contribuye a un empeoramiento de las condiciones laborales de todo el sector.

En la CAPV, de acuerdo con los resultados de las encuestas realizadas por Ikuspegi (2004), se observa cómo una gran mayoría (83,5%) consideraba que la llegada de la población inmigrante iba a afectar más a los pobres que a los ricos, y ello se percibía significativamente con más intensidad en las provincias de Gipuzkoa (85,4%) y Bizkaia (84%) que en Álava (78,8%).

En esta línea, en la siguiente tabla se observa que sobre todo la población de Bizkaia tenía significativamente más temor a que la llegada de inmigrantes provocase un descenso de los sueldos (37,6%), frente a la alavesa (32,9%) o la guipuzcoana (32,2%).

También se encuentran diferencias significativas por territorios en lo relativo al acceso a las ayudas sociales: la mitad de la población alavesa sostenía el discurso acerca de que la llegada de la población inmigrante podía dificultar las posibilidades de acceso a las ayudas sociales (51,2%), por encima de lo que esto era sostenido por la población de Bizkaia (47,2%) y aun menos en el territorio de Gipuzkoa (40,4%).

En relación con el temor a los efectos sobre la saturación de la sanidad, este era significativamente más marcado en Álava (51,1%), sobre todo si lo comparamos con el mucho más reducido temor de la sociedad guipuzcoana (27,6%).

Parece, sin embargo, que los efectos percibidos sobre la calidad en la enseñanza eran los menos temidos: solo el 19,1% de la población de la CAPV consideraba que la llegada de inmigrantes iba a afectarle, aunque en la exploración por territorios volvía a ser Gipuzkoa quien menos temor tenía (13,4%), por debajo de Álava (20,2%) y Bizkaia (22,6%).

En relación con los efectos sobre las posibilidades de encontrar o mantener el trabajo o acceder a una vivienda, el temor de la población vasca se situaba en un 35,2% y un 35,7%, respectivamente, aunque no se encontraron diferencias en función del territorio.

Tabla 26. Amenaza percibida (población autóctona) y territorio histórico (%)

	Álava	Gipuzkoa	Bizkaia	Total	
Encontrar o mantener el trabajo	34,4	34,1	36,2	35,2	$X^2(2)=0,972$; $p=0,615$
Cobrar menos sueldo	32,9	32,2	37,6	34,9	$X^2(2)=6,18$; $p=0,046$
Encontrar vivienda	33,5	36,2	36,3	35,7	$X^2(2)=1,097$; $p=0,578$
Listas de espera en los hospitales	51,1	27,6	38,3	37,3	$X^2(2)=61,442$; $p=0,000$
Enseñanza de menor calidad	20,2	13,4	22,6	19,1	$X^2(2)=22,52$; $p=0,000$
Acceder a las ayudas sociales	51,2	40,4	47,2	45,7	$X^2(2)=12,935$; $p=0,002$
Afecta más a los pobres que a los ricos	78,8	85,4	84,0	83,5	$X^2(2)=7,952$; $p=0,019$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Las diferencias más notables se encontraron en función de los ingresos mensuales de las personas entrevistadas: en general, aunque no siempre, cuantos menos ingresos tenía la población, más temor se encontraba al efecto de la llegada de la población inmigrante en relación con encontrar o mantener el trabajo, cobrar menos sueldo y encontrar una vivienda.

Asimismo, cabe destacar, en lo referente a que la llegada de población inmigrante, que quienes tenían que supusiese una mayor espera en la listas de los hospitales, un descenso en la calidad de la enseñanza o incluso en el acceso a las ayudas sociales eran las personas con los salarios más bajos, y quienes tenían mayores ingresos se diferenciaban significativamente de quienes tenían sueldos medios o medios altos, tal como puede observarse en la tabla que sigue.

Tabla 27. Amenaza percibida (población autóctona) y nivel de ingresos (%)

	Hasta 600 €	Entre 601 y 1.800 €	Entre 1.801 y 3.000 €	Más de 3.000 €	Total	
Encontrar o mantener el trabajo	47,4	35,1	32,9	29,1	35,7	$X^2(3)=22,775$; $p=0,001$
Cobrar menos sueldo	47,3	35,5	31,5	23,1	35,6	$X^2(3)=15,900$; $p=0,001$
Encontrar vivienda	49,1	34,2	35,1	30,8	35,6	$X^2(3)=25,26$; $p=0,000$
Listas de espera en los hospitales	52,7	32,5	35,2	57,7	35,5	$X^2(3)=48,218$; $p=0,000$
Enseñanza de menor calidad	33,1	17,6	22,5	39,2	20,4	$X^2(3)=70,309$; $p=0,000$
Acceder a las ayudas sociales	56,5	42,8	48,1	50,0	45,1	$X^2(3)=12,328$; $p=0,006$
Afecta más a los pobres que a los ricos	82,1	86,6	80,8	73,3	84,9	$X^2(3)=11,674$; $p=0,009$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

La percepción de amenaza no necesariamente es exclusiva de la población autóctona. La población inmigrante también puede sentir amenazado su estatus alcanzado ante la llegada de nuevos inmigrantes; es decir, existe una amenaza intergrupala (población autóctona y población inmigrante), pero también una amenaza intragrupal (entre la misma población inmigrante). La explotación de datos de las encuestas

facilitadas por Ikuspegi muestra cómo, en general, la amenaza percibida desde una perspectiva intragrupal era menos llamativa y, en general, a las personas inmigrantes no les preocupaba excesivamente que la llegada de otras personas de otros países pudiera afectarles de manera negativa.

Especificando por áreas, existía una mayor preocupación en las esferas básicas relacionadas con la seguridad laboral y la vivienda que en las relativas a la sanidad o la enseñanza. En consecuencia, puede apreciarse que les preocupaba la posibilidad de cobrar menos sueldo, de encontrar vivienda, de encontrar o mantener su trabajo. La preocupación con respecto al posible aumento de las listas de espera en hospitales o la presumible menor calidad de la enseñanza era mucho menor.

Analizando estos datos en función del origen de las personas inmigrantes, se detecta que en todas las esferas es la población latinoamericana quien mayor amenaza percibía respecto a la llegada de otras personas inmigrantes.

Tabla 28. Amenaza percibida (población inmigrante) y lugar de origen

	Total	Latinoamérica	Magreb	Europa comunitaria	Europa-Este	África subsahariana	Asia	
Encontrar o mantener el trabajo	2,12	2,29	1,86	2,00	1,98	2,06	1,91	F(5,2964)=14,049; p=0,000
Cobrar menos sueldo	2,15	2,33	1,84	2,06	2,00	2,03	1,89	F(5,2944)=16,441; p=0,000
Encontrar vivienda	2,16	2,33	1,71	2,02	2,10	2,16	1,78	F(5,2887)=20,704; p=0,000
Listas de espera en los hospitales	1,88	2,02	1,76	1,71	1,75	1,71	1,65	F(5,2855)=12,070; p=0,000
Enseñanza de menor calidad	1,73	1,81	1,69	1,64	1,65	1,67	1,62	F(5,2803)=3,387; p=0,005

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

En relación con la situación administrativa, las personas en situación irregular eran quienes se sentían significativamente más preocupadas en todas las áreas, y la percepción de amenaza decrecía a medida que incrementaba la estabilidad en la situación administrativa.

Tabla 29. Amenaza percibida (población inmigrante) y situación administrativa

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular	
Encontrar o mantener el trabajo	2,13	1,80	2,18	2,37	F(2,2914)=59,531; p=0,000
Cobrar menos sueldo	2,15	1,81	2,22	2,39	F(2,2893)=59,100; p=0,000
Encontrar vivienda	2,16	1,85	2,25	2,29	F(2,2834)=40,572; p=0,000
Listas de espera en los hospitales	1,88	1,70	1,93	1,94	F(2,2809)=14,756; p=0,000
Enseñanza de menor calidad	1,73	1,59	1,72	1,89	F(2,2755)=17,105; p=0,000

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Estos resultados indican que para las personas inmigrantes la situación social de desventaja legal en relación con otras personas inmigrantes es la que genera una visión amenazante ante la llegada de nue-

vos u otros inmigrantes, probablemente vistos como una amenaza percibida en una situación de lucha por lograr espacios de asentamiento en la sociedad vasca; es decir, estaríamos ante una situación de competición grupal entre grupos minoritarios.

1.1. Valoración de acceso a prestaciones y derechos sociales en la CAPV

La percepción de amenaza tiene un impacto en la valoración acerca de los derechos que la población está dispuesta a compartir con la población inmigrante. En relación con las cuestiones dirigidas a explorar la disposición de la población autóctona a un acceso normalizado al conjunto de derechos para la población inmigrante, puede observarse lo siguiente:

- En relación con el derecho de **asistencia sanitaria**, la mayoría de la población consideraba que todo el mundo, independientemente de su situación jurídico-administrativa tiene derecho a acceder a la sanidad (73,2%), aunque un cuarto de la población (25,3%) considerase que este derecho debe ser exclusivo para la población en situación administrativa regular. Estas posiciones eran más notables en Álava (29,8%) que en Bizkaia (23,6%) o Gipuzkoa (24,9%).
- Con respecto a la **educación pública**, también, aunque en menor medida, la población vasca (67,3%) consideraba que esta debe ser accesible para todas las personas, aunque un tercio de la población (31,2%) creyese que solo debía ser accesible para la población inmigrante regularizada. Es significativa la negativa al acceso universalizado en la provincia de Gipuzkoa, que con más población contraria se enfrentaba este derecho en comparación con los otros territorios (42,5%).
- Las limitaciones al acceso universalizado eran mayoritarias en lo que respecta a las ayudas sociales como la **Renta de Garantía de Ingresos o las Ayudas de Emergencia Social**: el 60,8% consideraba que solo tienen que tener acceso aquellas personas que se encuentren con su situación administrativa regularizada y un 17,8% no sería favorable a que las personas inmigrantes pudiesen acceder a las ayudas, aun cuando estuviesen en situación legal. Estas posiciones tan radicalizadas estaban sobre todo presentes entre la población alavesa (24%) y la de Bizkaia (22,7%), siendo las y los guipuzcoanos (7,4%) quienes permitían equilibrar la media.
- Algo similar ocurre con respecto a la **vivienda de protección oficial**: el 59,9% de la población vasca creía que es un requisito indispensable la condición de regularidad administrativa en el perfil de los/as beneficiarios/as y aumenta el porcentaje de personas que, aun en condiciones de regularidad administrativa, consideraban que en ningún caso la población inmigrante debería tener acceso a este derecho social (25,4%). Eran mucho más acusadas estas posiciones en Bizkaia (29%) y Álava (28,8%) que en la provincia de Gipuzkoa (18,4%).
- Asimismo ocurre con respecto a la **asistencia jurídica**: un tercio de la población vasca (31,9%) era partidaria de que todas las personas, independientemente de su situación administrativa, accedan a la asistencia jurídica, aunque un alto porcentaje (62,6%) consideraba que este es un derecho exclusivo para quienes cuenten con una situación administrativa regular. En este caso, era la población vizcaína (7,1%) seguida de la alavesa (6,7%) quienes más restricciones ponían, incluso para quienes tienen su situación regularizada, por encima de la población guipuzcoana, que sería la más permisiva con respecto a un acceso universalizado.

Tabla 30. Valoración de acceso a prestaciones sociales (población autóctona) y territorio (%)

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total	
Asistencia sanitaria					
Todas	67,6	74,9	74,0	73,2	$\chi^2(4)=10.912$; $p=0,028$
Las regularizadas	29,8	23,6	24,9	25,3	
Ninguna	2,6	1,5	1,1	1,5	
Escuela pública					
Todas	64,1	76,2	56,2	67,3	$\chi^2(4)=82.331$; $p=0,000$
Las regularizadas	33,8	22,4	42,5	31,2	
Ninguna	2,1	1,4	1,3	1,5	
Ayudas sociales: Renta Básica, AES					
Todas	17,5	18,4	27,9	21,5	$\chi^2(4)=88.87$; $p=0,000$
Las regularizadas	58,4	58,9	64,7	60,8	
Ninguna	24,0	22,7	7,4	17,8	
Vivienda de Protección Oficial					
Todas	13,4	14,9	15,1	14,7	$\chi^2(4)=28.260$; $p=0,000$
Las regularizadas	57,8	56,1	66,5	59,9	
Ninguna	28,8	29	18,4	25,4	
Asistencia jurídica					
Todas	30,3	26,7	40,4	31,9	$\chi^2(4)=48.087$; $p=0,000$
Las regularizadas	63	66,6	57,3	62,6	
Ninguna	6,7	7,1	2,3	5,5	

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

En lo que respecta a las diferencias en función de los ingresos de la población, observamos que las más significativas se sitúan en aquellos derechos referidos a las ayudas sociales, la vivienda de protección oficial y la asistencia jurídica.

- El acceso universalizado a las ayudas sociales era apoyado en mayor medida por la población con mayores ingresos (24%) y en menor medida por quienes no llegaban a los 600 euros mensuales (14,7%), quienes eran los que tenían posiciones más reacias a apoyar ese derecho, incluso para las personas regularizadas. El 32% de este colectivo consideraba que ninguna persona inmigrante debía tener este derecho.
- Mayor era el porcentaje poblacional de más bajos ingresos que negaba el derecho a la vivienda de protección oficial, aun cuando la población inmigrante se encontrase en situación regular (45%), frente al 14,5% de la población con ingresos más altos que tenían esta postura.
- Idéntica relación guardan los apoyos a la asistencia jurídica, aunque las limitaciones de acceso no eran radicales en ninguno de los colectivos: mientras el 13,3% de quienes menos ingresos recibían consideraban que ninguna persona inmigrante debía tener derecho a la asistencia jurídica, solo el 2,1% de las personas con más altos ingresos lo consideraba de este modo.

Asimismo se han detectado diferencias significativas en lo que respecta al derecho a la asistencia sanitaria y a la escuela pública, aunque estas diferencias son más moderadas que en los derechos explicados anteriormente.

- Entre las personas con mayores ingresos, tan solo un 3,8% consideraba que ninguna persona inmigrante debería tener garantizado el derecho a la salud y un 67,3% se mostraba partidaria del acceso universalizado. Este porcentaje aumenta incluso entre quienes menos ingresos percibían (77,6%), aunque también tenían un porcentaje similar quienes negarían este acceso a cualquier inmigrante independientemente de su situación administrativa (2,9%).

Tabla 31. Valoración de acceso a prestaciones sociales (población autóctona) y nivel de ingresos (%)

	Hasta 600 €	Entre 601 y 1.800 €	Entre 1.801 y 3.000 €	Más de 3.000 €	Total	
Asistencia sanitaria						
Todas	77,6	74,4	79,6	67,3	75,4	$X^2(6)=12,503$; $p=0,052$
Las regularizadas	19,5	24,4	19,4	28,8	23,3	
Ninguna	2,9	1,1	1	3,8	1,3	
Escuela pública						
Todas	67,1	69,7	68,7	70,6	69,3	$X^2(6)=13,785$; $p=0,032$
Las regularizadas	28,9	29,4	30,3	29,4	29,5	
Ninguna	4	0,9	1	0,0	1,2	
Ayudas sociales: Renta Básica, AES						
Todas	14,7	21,7	23,9	24,0	21,5	$X^2(6)=40,792$; $p=0,000$
Las regularizadas	53,3	65,0	57,2	62,0	62,7	
Ninguna	32	13,3	18,9	14,0	15,8	
Vivienda de Protección Oficial						
Todas	8,6	15,3	13,9	16,7	14,5	$X^2(6)=43,145$; $p=0,000$
Las regularizadas	46,4	62,9	60,5	68,8	61,3	
Ninguna	45	21,8	25,7	14,6	24,2	
Asistencia jurídica						
Todas	26,7	31,5	42,8	52,1	33,4	$X^2(6)=49,13$; $p=0,000$
Las regularizadas	60,0	64,3	52,8	45,8	61,5	
Ninguna	13,3	4,3	4,3	2,1	5	

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

2. Estereotipo y realidad: uso de prestaciones económicas, servicios de asesoramiento y formación

2.1. Un beneficio excesivo del sistema de protección social

Existe un estereotipo negativo en el que la persona inmigrante viene a beneficiarse de “nuestro” Estado de bienestar y en referencia a los servicios sociales (Montagud y Torres, 2002). Este tipo de afirmaciones tiende a construir la imagen de una persona que solicita todo tipo de ayudas y tiende a consolidarse en una situación de asistida, un/a usuario/a dependiente del sistema público de ayudas.

A partir de la explotación de datos de la población autóctona facilitados por Ikuspegi, una gran mayoría (80,4%) estaría de acuerdo o muy de acuerdo con la creencia de que la población inmigrante se beneficia excesivamente del sistema de protección social, fundamentalmente en Álava y en Gipuzkoa, comparativamente con Bizkaia. Asimismo, esta opinión se hace significativamente más relevante entre las personas con menores ingresos.

Tabla 32. Percepción de la población autóctona sobre el beneficio excesivo del sistema de protección social por parte de las personas inmigrantes, por territorio (%)

	Álava	Gipuzkoa	Bizkaia	Total	
Se benefician excesivamente del sistema de protección social	82,2	82,3	76,9	80,4	$X^2(2)=7,353$; $p=0,025$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Tabla 33. Percepción de la población autóctona sobre el beneficio excesivo del sistema de protección social por parte de las personas inmigrantes, por nivel de ingresos (%)

	Hasta 600 €	Entre 601 y 1.800 €	Entre 1.801 y 3.000 €	Más de 3.000 €	Total	
Se benefician excesivamente del sistema de protección social	86,6	82,4	74	77,5	81,2	$\chi^2(3)=13.338; p=0,004$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Una de las conclusiones que se han obtenido a partir de otras investigaciones realizadas por Ikuspegi sobre las actitudes, valores y percepciones de la población vasca es que una parte de ella se siente despreciada por las administraciones vascas y considera que estas se desviven por la población inmigrante, sin tener en cuenta las necesidades de los colectivos desfavorecidos autóctonos. Sin embargo, las administraciones vascas insisten en que no es cierto que las poblaciones inmigrantes extranjeras acaparen las ayudas sociales, sino que son una minoría las que se están beneficiando o se han estado beneficiando de las distintas prestaciones económicas (Gobierno Vasco, 2008).

2.2. Percepción de ayudas económicas

La explotación de datos de las encuestas de Ikuspegi informa de que es una minoría la que en el momento de realización del trabajo de campo o en el pasado se había beneficiado de ayudas económicas.

Es preciso reconocer que en los últimos años el porcentaje de personas inmigrantes que acceden a las prestaciones sociales ha ido creciendo, seguramente de la mano del aumento de su presencia en las estadísticas de exclusión laboral. Aunque las administraciones públicas no han recogido de forma sistemática el perfil y la situación administrativa de las personas receptoras de ayudas, sí contamos con cierta información que puede mostrar cuál ha podido ser la tendencia evolutiva de la última década. A pesar de ello, estos datos ni corroborarían ni darían cobertura a la percepción de que la mayoría de las personas inmigrantes viven de las prestaciones sociales (Moreno y Aierdi, 2008).

Tomando, por ejemplo, las concesiones de la antigua Renta Básica en Gipuzkoa desde el año 2000 al 2008, observamos que mientras en el año 2000 el porcentaje de personas extranjeras que la cobraron era un 4,6%, este número ascendió en 2004 (27,5% de las concesiones totales), aunque volviese a descender hasta el 23,6% en 2008.

Si exploramos las diferencias por lugar de origen, podemos ver que en 2008 más de la mitad de las prestaciones de este tipo fueron percibidas por personas de origen latinoamericano, seguidas de las personas procedentes del Magreb y las comunitarias. Entre estos tres colectivos percibieron casi 9 de cada 10 prestaciones. Si miramos los datos del año 2000, también ocurre que entre estos tres colectivos se llevaron casi 9 de cada 10 prestaciones, pero la diferencia evolutiva más importante es el peso específico mayor que adquiere la población latinoamericana frente al descenso en peso relativo de la población procedente de la Unión Europea. Ese cambio lo vemos en el plazo 2000-2004 y se mantiene en los años venideros.

Tabla 34. Evolución de las concesiones de Renta Básica en Gipuzkoa (2000-2008), por lugar de origen

	2000 (%)	2004 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
UE	32,65	14,77	17,41	15,51	15,51
Europa no comunitaria	2,04	4,92	2,83	5,06	5,06
Magreb	18,37	15,69	19,84	18,99	18,99
Resto África	8,16	1,85	4,05	5,38	5,38
Asia	0,00	2,46	1,62	2,53	2,53
América Latina	36,73	60,00	53,85	52,22	52,22
Resto América	2,04	0,31	0,40	0,00	0,00
Resto mundo	0,00	0,00	0,00	0,32	0,32
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa

Asimismo, siguiendo con aquellas prestaciones de tipo asistencial, los datos de las personas extranjeras beneficiarias de Rentas Activas de Inserción indican que los colectivos que mayormente han tenido que hacer uso de ellas a lo largo de la última década han sido las poblaciones latinoamericana y magrebí. Si comparamos estos datos con prestaciones de tipo contributivo en el mismo periodo de años, podemos observar cómo el número de personas pertenecientes a la Europa comunitaria crece por encima de la población magrebí. En ambos tipos de prestaciones se observa cómo la población perteneciente a la Europa comunitaria, Asia y África subsahariana hace un uso mucho más restringido de estas ayudas sociales.

Tabla 35. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones asistenciales (con RAI, Renta Activa de Inserción) en la CAPV, 2001-2009, por lugar de origen

	2000 (%)	2004 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2009 (%)
UE	38,83	20,36	19,02	25,61	18,30
Europa no comunitaria	2,91	7,69	8,36	1,78	2,15
Magreb	25,24	28,96	25,65	24,72	29,94
Resto África	10,68	9,95	7,78	8,02	10,02
Asia	1,94	0,00	0,86	1,34	1,84
América Latina	19,42	32,13	38,33	38,08	37,28
Resto América	0,97	0,00	0,00	0,00	0,21
Resto mundo	0,00	0,45	0,00	0,00	0,10
Apátridas	0,00	0,45	0,00	0,45	0,16
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: INEM, elaboración propia.

Tabla 36. Personas extranjeras beneficiarias de prestaciones contributivas en la CAPV, 2001-2009, por lugar de origen

	2000 (%)	2004 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2009 (%)
UE	43,10	20,77	16,50	21,48	26,42
Europa no comunitaria	2,93	5,64	9,05	2,93	2,73
Magreb	23,01	23,76	21,88	24,33	20,23
Resto África	12,97	11,38	10,94	11,95	11,83
Asia	1,67	3,20	2,78	3,40	3,72
América Latina	14,64	34,92	38,02	35,18	34,53
Resto América	1,26	0,33	0,24	0,17	0,36
Resto mundo	0,42	0,00	0,12	0,17	0,09
Apátridas	0,00	0,00	0,47	0,38	0,09
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

2.3. Uso de los servicios de asesoramiento

Además de las ayudas económicas y sociales, en nuestra comunidad existe una serie de servicios dirigidos a las poblaciones inmigrantes extranjeras para ofrecerles todo tipo de información. La explotación de datos de la muestra de Ikuspegi refleja que ha sido una minoría la población inmigrante que ha hecho uso de los mismos. Entre sus usuarios, respecto al lugar de origen, destaca la población europea del Este, por ser quien menos uso hacía de este tipo de servicio (19,7%), siendo quien más uso había hecho la población de la Europa comunitaria (41,2%), seguida de la latinoamericana (39,3%) y de la del África subsahariana (38,5%).

Tabla 37. Utilización de algún servicio de asesoramiento, por lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia
Utilización de algún servicio de asesoramiento	35,3	39,3	41,2	19,7	30,5	38,5	31,4
X ² (5)=61,379; p=0,000							

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Con relación a la situación administrativa, la población que se encontraba en situación irregular era la que menos uso había hecho de este tipo de servicio de asesoramiento.

Tabla 38. Utilización de algún servicio de asesoramiento, por situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular
Utilización de algún servicio de asesoramiento	35,3	40,1	36,5	29,0
X ² (1)=23,803; p=0,000				

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

Los que lo habían hecho recababan información o asesoramiento, sobre todo sobre temas relacionados con la educación escolar (73,5%), con la vivienda (70%) y con el trabajo y la formación (59,7%). Eran menos los que habían necesitado ayuda de tipo sanitaria (51%) y ayuda legal (47,5%). Por lugar de procedencia, sí se observan diferencias significativas en todos los tipos de información o asesoramiento: legal, laboral y de formación, vivienda, sanitaria y escolar.

Tabla 39. Tipo de solicitud de asesoramiento, ayuda e información, por lugar de origen (%)

	Total	Latinoamérica	Europa comunitaria	Europa-Este	Magreb	África subsahariana	Asia	
Legal	47,5	45,1	66,9	32,9	47,5	40,9	54,0	X ² (5)=30,933; p=0,000
Laboral, formación	59,7	56,8	74,3	63,0	57,6	53,9	66,0	X ² (5)=16,666; p=0,005
Vivienda	70,8	73,0	83,1	54,2	58,7	61,6	84,0	X ² (5)=38,396; p=0,000
Sanitaria	51,0	52,1	30,9	44,4	63,8	56,2	58,0	X ² (10)=34,481; p=0,000
Escolar	73,5	72,5	89,7	45,1	80,6	72,4	66,0	X ² (5)=53,119; p=0,000

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

La población procedente de la Europa comunitaria es quien más uso había hecho de los servicios de información y asesoramiento, tanto legal, laboral y de formación, escolar y de vivienda. No ocurre lo mismo respecto a la información de tipo sanitario, siendo el colectivo que menos demanda había hecho de este tipo de asesoramiento. Por el contrario, las personas procedentes de la Europa del Este son quienes habían recabado menos información de tipo legal, escolar y de vivienda, no así de tipo laboral y de formación, cuyo porcentaje, se situaba por encima de la media del colectivo de inmigrantes.

Por situación administrativa, existen diferencias significativas. Respecto a la información sobre cuestiones legales, quienes más uso de este tipo de servicios habían hecho eran las personas que o bien estaban en una situación regular estable (56,4%) o bien en situación irregular (47,4%). Respecto a la información laboral y de formación, así como de vivienda, destacaban sobre todo las personas que se encontraban en situación irregular (66,7% y 75,6%, respectivamente).

Tabla 40. Tipo de solicitud de asesoramiento, ayuda e información, por situación administrativa (%)

	Total	Situación regular estable	Situación regular temporal	Situación irregular	
Legal	47,5	56,4	40,6	47,4	$X^2(2)=19,96$; $p=0,000$
Laboral, formación	59,7	54,5	59,5	66,7	$X^2(2)=8,631$; $p=0,013$
Vivienda	70,8	71,8	67,7	75,6	$X^2(2)=4,904$; $p=0,086$
Sanitaria	51,0	48,7	51,3	52,1	$X^2(2)=,810$; $p=0,667$
Escolar	73,5	71,4	72,9	76,7	$X^2(2)=2,044$; $p=0,360$

Fuente: Ikuspegi, elaboración propia.

CAPÍTULO 5

LA MIRADA DE LAS Y LOS AGENTES SOCIALES EN EL ACCESO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE A LOS DERECHOS Y PRESTACIONES SOCIALES

1. Las percepciones respecto al uso de las prestaciones

En las entrevistas se sugiere que existe una creencia extendida, sobre todo entre la población autóctona en situación de exclusión social, de que hay una discriminación positiva en el acceso a las prestaciones para la población extranjera y que esta llega para “vivir del cuento” y consumir los recursos que corresponden a la población autóctona.

“Hay mucho racismo entre la gente desfavorecida. Creen que hay una discriminación positiva y que se les dan ayudas a los inmigrantes y no a los de aquí”.

(Agente del tercer sector)

Se sugiere que existe cierta creencia acerca de que en la Comunidad Autónoma del País Vasco no se ponen excesivas trabas a la población inmigrante en situación irregular para acceder al sistema de ayudas, y cómo esto genera un “efecto llamada” entre las personas extranjeras distribuidas en el resto del Estado. Frente a los discursos sociales que circulan acerca del abuso que la población inmigrante hace del sistema de ayudas y/o prestaciones sociales, parece haber un consenso en el sentido de que mayoritariamente la población extranjera viene a trabajar y que para muchos/as el hecho de tener que estar cobrando ayudas sociales supone un retroceso en su proyecto migratorio. Sobre todo entre las personas entrevistadas

pertenecientes a asociaciones de inmigrantes, se expresa que son pocos/as los que viven con ayudas sociales y que mayoritariamente es gente que bien en el mercado de trabajo formal bien en la economía sumergida sobreviven con el trabajo que desempeñan.

“Me gustaría aclarar que la gente no emigra para conseguir ayudas, porque sepan que aquí pueden acceder a una u otra ayuda: vienen a trabajar, a ganarse la vida y seguir adelante. Contrariamente a lo que se dice, se viene a trabajar y no a percibir ayudas”.

(Agente del tercer sector)

“Hay de todo. Las maneras de vivir la ayuda también son diferentes. Hay a quienes no les importa cronificarse en las ayudas y vivir del cuento y otros que lo que quieren es trabajar y no quieren cobrarlas (...). En cuanto pueden deshacerse de las ayudas e independizarse y tener un trabajo, lo hacen”.

(Administración pública nivel municipal)

Aunque esto es compartido también por los agentes de la administración pública, estos también hacen mención a ciertos colectivos que desarrollarían estrategias económicas apoyadas en las prestaciones sociales, no solo para vivir en las sociedades de acogida, sino también para poder enviar remesas a sus países de origen, cumpliendo con las responsabilidades hacia la colectividad ligadas al proyecto migratorio emprendido. Estas estrategias serían mal vistas por quienes se referirían a ellas como “fraudes” y demandarían mayores y más eficientes instrumentos de control. Frente a ello se encuentran aquellos discursos más comprensivos de quienes las encontrarían lógicas, reconociendo la complicación que supone poder mantenerse de las ayudas sociales y las renuncias a las que, para poder cumplir con el proyecto familiar, este colectivo se somete.

2. Factores de riesgo hacia la exclusión

“Si a alguien va a afectar la crisis económica que se enfrenta en la actualidad, esta va a ser la población inmigrante, principalmente de origen extracomunitario”.

(Agente del tercer sector)

Las entrevistas vienen a confirmar lo que ya nos anticipa una literatura que muestra, desde hace unas décadas, que este segmento de población es uno de los más visibles rostros de la exclusión social y esto se materializa en el número de personas extranjeras que hoy circulan por los recursos sociales, públicos y privados, dirigidos a la primera acogida y a la inserción social de quienes se encuentran en las situaciones más drásticas de vulnerabilidad social.

La vinculación de permiso de trabajo y residencia parece ser uno de los elementos que más negativamente influyen en esta determinación y la realidad indica que ha habido en los últimos años, seguramente como consecuencia de la crisis económica, un aumento de las denegaciones de los permisos de residencia, argumentadas por no contar con los tiempos de cotización exigidos por la Ley, por despidos camuflados de bajas voluntarias y porque después de las rescisiones de los contratos laborales, la población extranjera no se ha inscrito en las listas del INEM como demandante de empleo.

“En estos momentos, además de con la crisis, nos estamos encontrando con el tema de que el empleo y el permiso de residencia están unidos por Ley: al perder el empleo, pierden el permiso de residencia. Los casos en los que el proceso migratorio había sido normal –que no fácil– se están rompiendo con esto”.

(Administración pública nivel foral)

Ciertamente, la situación de irregularidad parece ser la variable que las personas entrevistadas más contundentemente recogen como factor que empuja hacia la exclusión, sobre todo comparándola con aquellos factores de riesgo que intervienen en la exclusión de la población autóctona. Así, en las entrevistas se recoge la percepción mayoritaria de que las personas extranjeras que se encuentran bien en situaciones de exclusión social total o bien circulando por los recursos sociales existentes y con ciertas dinámicas hacia la inclusión, son personas con un perfil menos cronificado que la población autóctona y generalmente con menos problemas derivados del alcohol u otros factores que empujan hacia la cronificación en la marginalidad. Sin embargo, la población inmigrante enfrenta los problemas derivados de la situación de irregularidad administrativa y de renovación de la autorización de residencia y trabajo, lo que les ubica ante dificultades de integración extraordinarias en relación a la población autóctona.

“Yo te diría que, comparando población autóctona y población inmigrante, esta última tiene menos riesgos de cronificación que algunos perfiles de autóctonos que llevan años viniendo por aquí y que arrastran más problemas de alcohol, consumos, desestructuración familiar severa... A los inmigrantes al principio les cuesta más incorporarse, normalizar su situación, pero cuando consiguen regular su situación documental, los procesos de inserción son mucho más rápidos”.

(Agente del tercer sector)

Además, se recoge también que esta cuenta con redes sociales más precarias que la población local. Aunque se reconoce que entre la población extranjera se generan vínculos de solidaridad firmes, se advierte que estos no imprimen el mismo grado de protección frente a la exclusión que los vínculos socio-familiares con los que cuenta la población autóctona, que generalmente están más arraigados y en mejor posición social. Así, aunque entre la población extranjera se puedan distinguir diversas muestras de solidaridad (apoyo residencial, gestión compartida del cuidado de la familia a cargo, etc.), estos recursos suelen agotarse más tempranamente en tanto que la situación de quien apoya puede ser algo más favorable, pero a menudo precaria o vulnerable, a fin de cuentas.

“Uno de los retos de la población inmigrante es la construcción de redes sociales fuertes. Las tienen, pero son más precarias; no son comparables a las redes sociales de la población autóctona, que cuenta con más amistades y familiares cerca. Esto les coloca en una situación de mayor vulnerabilidad social”.

(Agente del tercer sector)

3. Necesidades básicas y fase de acogida

Las necesidades que presenta la población extranjera en situación de exclusión son diversas y podrían organizarse en las distintas fases hacia la inserción y las diversas entidades implicadas en su cobertura. Así, en una primera fase de acogida, mientras se espera poder cumplir los tiempos de empadronamiento necesarios para poder acceder a los recursos y prestaciones del ámbito público, desde los distintos recursos se están cubriendo aquellas necesidades básicas de alimentación, lavandería, tramitando tarjetas sanitarias e iniciando los primeros trámites para ir introduciendo a la población extranjera en el circuito de los recursos sociales del sistema de protección social. Igualmente, se trabaja con la población extranjera en situación irregular en la búsqueda de las mejores estrategias para regular su estatus, con el objetivo de acelerar los procesos de inserción social normalizados y evitar su dependencia de las prestaciones económicas del ámbito público: documentación, vivienda y trabajo aparecen como las necesidades a cubrir que guían estas actuaciones.

Los cursos de formación como vías hacia la inserción sociolaboral

Los talleres formativos suelen ser una de las opciones que facilitan los procesos de inserción normalizados. Además de la formación y capacitación en un oficio determinado para poder incorporarse al mercado de trabajo, los talleres proporcionan cierta estabilidad psicosocial y pueden facilitar la regularización de la situación vía arraigo. Sin embargo, entre las críticas se recoge que no siempre están enfocados hacia los perfiles profesionales que demanda el mercado de trabajo y que esto, en un contexto además atravesado por la crisis, puede dificultar su éxito.

“Se ofertan cursos y talleres de albañilería, de pintura..., pero ya sabemos que el sector de la construcción ha caído y luego, cuando salen, no encuentran trabajo. Creo que sería importante adecuar la oferta formativa a la realidad del mercado laboral, para evitar que después de la formación acaben dependiendo de las ayudas sociales”.

(Agente del tercer sector)

Se sugiere que sería necesario revisar las ofertas actuales de cursos y talleres, así como ampliar sus plazas y crear más variedad. A ello debe sumarse que en algunos casos el perfil demandante no siempre se ajusta a las necesidades del mercado laboral, como se aprecia en la memoria de Sartu (2008): *“El perfil medio de la persona usuaria inmigrante es un hombre del norte de África de entre 16 y 45 años, soltero, sin cualificación profesional reconocida que lo capacite profesionalmente en el mercado laboral”*. Otro aspecto a considerar puede ser, en algunos casos, las inercias del profesorado y de la misma oferta de los talleres, sin adaptarse a la realidad del mercado laboral. Con todo, lo que más dificulta el aprovechamiento de los resultados formativos es la situación administrativa de muchas de las personas en formación, en tanto que, aunque puedan acceder a los talleres, si no cuentan con permisos de trabajo no podrán acceder a las prácticas que muchos de los talleres posibilitan, truncando las posibilidades de incorporación al mundo laboral. El resultado, en ocasiones, puede ser el de personas que cursan un amplio abanico de talleres, pero no consiguen visibilizar la lógica de los mismos y, al verse truncado el objetivo central de los mismos –conseguir un puesto de trabajo–, pudieran desistir de hacer uso de ellos.

4. Miradas restringidas de la inserción social

De las entrevistas se extrae la percepción de que, en el terreno de la inclusión social, cada vez es menos el margen de maniobra que desde los servicios sociales puede hacerse para trabajar en la normalización de los colectivos en situación de exclusión, convirtiendo a los/las trabajadores/as sociales en meros/as gestores/as de prestaciones económicas y olvidando las otras funciones que desde los servicios sociales se tendrían que desempeñar, tal como recoge el art. 6 de la Ley de Servicios Sociales, de diciembre de 2008, a saber: la detección de necesidades sociales y la promoción de la solidaridad, de la convivencia y del fomento de la participación social comunitaria en relación con el bienestar social, la inclusión y la cohesión social mediante la articulación de mecanismos y en cooperación y coordinación con otros sistemas y políticas públicas. Este rol, cada vez más economicista de los servicios sociales, focaliza la crítica de los usuarios en la dificultad de acceder a las prestaciones sociales en los y las trabajadoras sociales, quienes, sin embargo, quedan sujetos a las restricciones de acceso impuestas por las normativas y administraciones competentes.

“¿A nosotros cuándo nos parece que está integrado, cuando no nos pide pelas? En Bilbao me encantó una charla. Las trabajadoras sociales no se deberían dedicar a repartir dinero. El dinero alguien que se dedique a empleo, cuando no tienes trabajo te doy un dinero para subsanar eso”.

(Agente del tercer sector)

“(…) Y luego ya pasamos a las otras ayudas, ya más generales, las ayudas económicas, Renta Básica. Están cada vez pidiendo más requisitos. Yo entiendo que los decretos tienen que recoger para que sea justo el reparto de ese dinero, pero ¿donde está la situación que la asistente social también puede reflejar? Hay personas en las que ves que hay una situación de necesidad y no entran por los requisitos, aunque haya una situación de necesidad”.

(Administración pública municipal)

Entre las críticas que recibe la estructura de servicios sociales del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de la CAPV se señalan: a) una visión parcial y compartimentalizada de la realidad de las personas inmigrantes y sus necesidades de inserción sociolaboral y jurídico-administrativa; b) el desconocimiento más allá de lo que implica el campo específico de injerencia, lo que dificulta las derivaciones hacia otros recursos que puedan proporcionar la ayuda o prestación que requiere cada caso, sobre todo con aquellas que tienen que ver con la Seguridad Social y no son gestionadas desde los servicios sociales de base; c) el desconocimiento de todas aquellas cuestiones que están atravesadas por la variable extranjería, advirtiendo cómo, en ocasiones, se desconoce si la persona en dicha situación tiene o no tiene derecho a acceder a determinadas ayudas y es el momento de la consulta donde se trata de averiguar esta información, mostrando el escaso manejo de la normativa y de la variable extranjería para trabajar con el colectivo inmigrante.

Recientemente, la institución del Ararteko ha publicado un informe sobre *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (Ararteko, 2010), en el que se constatan algunas deficiencias, como son la gran cantidad de modelos de intervención (tantos como ayuntamientos, según el informe), el estancamiento en el incremento de personal, la heterogeneidad en cuanto a la financiación y el exceso de labores administrativas frente a las propias de intervención social. Nos detenemos en una conclusión directamente relacionada con el objeto de este trabajo y apuntada por el SIIS en la revista Zerbitzuan, que ha colaborado en la elaboración del informe (SIIS, 2010):

“Al margen de este cambio, se han puesto también de manifiesto algunas cuestiones problemáticas en relación al perfil de las personas usuarias y a la imagen social de las unidades de base: problemas en cuanto a la difusión errónea, prematura o superficial, por parte de otras instituciones, de las prestaciones que los servicios sociales de base deben gestionar; incremento de las reacciones contrarias a la concesión de prestaciones a determinados grupos, fundamentalmente minorías étnicas; e irrupción de un perfil de usuario muy consciente y celoso de sus derechos, pero en gran medida ignorante de sus deberes y responsabilidades (compatible, por otra parte, con la persistencia de un perfil conformista e incluso agradecido, no tanto o no solo en virtud de la calidad del servicio prestado, sino debido a que considera que los servicios sociales son una prestación benéfica y gratiable, sobre la cual no puede plantearse exigencia alguna sino, en todo caso, agradecimiento por su concesión)”.

(SIIS, 2010, p. 26)

El entramado competencial complejo y las administraciones públicas y entidades privadas que trabajan en el ámbito de la inclusión social generan una dificultad a la hora de comprender el entramado interinstitucional y el abanico de las ayudas, prestaciones y administraciones competentes. En esta línea se podrían explicar los malestares que desde los servicios sociales de base se expresan al sostener que ellos no son quienes otorgan las prestaciones, sino que su labor se limita a esta gestión y que cuando las prestaciones no se conceden no tiene que ver con ellas, sino con los requisitos, aunque se subraya que la población usuaria de los servicios no siempre comprende estas diferencias y las responsabiliza de las negativas en las percepciones de prestaciones, quejándose de que no les proporciona la ayuda porque ellas no quieren o por una cuestión de discriminación.

4.1. Inadaptación del sistema de protección y bienestar a las realidades interculturales

En la línea que precede a este apartado y siguiendo con las distintas formas de concebir las prestaciones y las relaciones con la Administración desde las diversas realidades socioculturales, se ha detectado que existen algunas dificultades de acceso de la población inmigrante al sistema de prestaciones y bienestar social derivadas del choque cultural y del manejo de la interculturalidad.

Especialmente se producen estos choques con las formas de concebir las estructuras familiares desde las distintas realidades y, sobre todo, con el impacto que el proceso migratorio tiene en las mismas. Así, por ejemplo, podemos encontrarnos casos en los que haya familias a cargo de menores con los que no tienen una relación de parentesco, pero que en la práctica funcionan como tal, cuidando del menor por vínculos de amistad con la familia u otras cuestiones que se escapan a la estructura cerrada de la mirada autóctona, que no puede entender cómo un hijo/a puede estar al cuidado de otros o de la familia extensa. Esta situación, sin duda, chocaría con la normativa y el acceso a las prestaciones para las familias donde los lazos de consanguinidad deberán ser demostrados para poder ser perceptores de ayudas sociales. De la misma forma ocurriría en el caso de realidades socioculturales donde está reglamentada la poligamia y donde varias mujeres podrían ser potenciales beneficiarias, por ejemplo, de las pensiones de viudedad derivadas de su cónyuge, tal y como se expone en las entrevistas. Lo que queda reflejado es la poca capacidad del sistema de protección social para adaptarse a las realidades que plantean los/as nuevos/as vecinos/as, reflejando en las entrevistas la rigidez del Estado de bienestar.

“(…) la Ley en general y las ayudas en particular están pensadas para ejemplos de manual: yo con mi familia voy a pedir la ayuda, pero esto choca con la realidad migratoria de familias que están partidas. Este es un caso, es un caso importante, donde hay ahí un choque: ese señor marroquí que está aquí y que tiene dos mujeres o tres (aquí, por ejemplo, tiene una y otras dos allí en Marruecos). Solo puede reagrupar a una, eso es cierto, según la Ley de Extranjería solo puede reagrupar a una. El ejemplo que he explicado de esa moza que tiene que hacer un montón de trámites en Madrid, en las altas instancias; ese, por ejemplo, es un ejemplo. Creo que es un ejemplo de no encaje efectivamente en el Estado de bienestar a esa realidad multicultural”.

(Agente del tercer sector)

En esta línea se detectaron también obstáculos derivados de la no comprensión de los recorridos y la lógica de los recursos y/o prestaciones. En ocasiones, comprender cuál es la documentación que se está solicitando y cómo rellenar los formularios se torna especialmente complicado, sobre todo cuando no se comparte el mismo idioma, y esta complicación se incrementa, sobre todo, con aquellas prestaciones que no se gestionan desde los servicios sociales, donde los y las trabajadoras sociales suelen facilitar la tramitación y la explicación de la certificación a presentar. Se ha advertido cómo, a menudo, las personas extranjeras pueden experimentar emociones de vergüenza asociadas a la no comprensión de esta tramitación y cómo la vergüenza puede convertirse en un elemento que les retraiga de solicitar mayor información acerca de la prestación y la documentación necesaria. Con determinadas comunidades etnoculturales es necesario poder explicar también el sentido del “papeleo” y la gestión administrativa, ya que en ocasiones las relaciones con el Estado y la Administración pueden ser muy diversas. Así, se ha expresado cómo a veces, entre colectividades que provienen de modelos más clientelistas que permiten beneficiarse de ciertas ayudas u otros bienes desde métodos no legales, como puede ser el pago para la adquisición de un documento, comprender que para recibir determinada prestación se exige todo un proceso burocrático es complicado, ya que se considera que el éxito del trámite depende de la voluntad del profesional que realiza la gestión y esto suele generar situaciones muy complicadas en la relación “profesional-perceptor/a”, donde esto/a último/a, a quien no se le ha explicado bien el modelo del sistema de prestaciones y sus procesos, podrá creer que existe una arbitrariedad y desarrollar un sentimiento de víctima hacia una administración que no le concede aquello a lo que considera que tiene derecho.

“(…) Y además todo el papeleo que requiere acceder a las ayudas. La cuestión es si somos capaces de hacerles entender por qué tienen que pasar por todo ese papeleo, porque muchos no entienden que para conseguir, por ejemplo, una tarjeta de autobús haya que rellenar una solicitud y tanto papeleo (…)”.

(Agente del tercer sector)

“Más me preocupa lo de África, que el Estado es la voluntad del policía que tiene delante... y eso luego aquí a la trabajadora social le violenta muchísimo. Tú si quieres me darías. Y algunos que van puestos hasta no sé dónde a veces da miedo...”.

(Administración pública nivel municipal)

Este tipo de situaciones suelen generar cierto *burn out* entre los y las profesionales sobre los que recae la frustración de la población inmigrante, potenciando un círculo de rechazo y desconfianza que entorpece las relaciones entre Administración y población extranjera.

Así, se expresa la necesidad de que las personas que hacen uso de los servicios sociales puedan tener un conocimiento extraordinario del momento en el que se encuentran y el sentido de cada prestación a la que acceden, siendo protagonistas de su propio recorrido y no meras víctimas pasivas en situación de exclusión y dependencia, en el que las y los agentes sociales gestionan sus prestaciones, y de las consecuencias que comportan para su propio proyecto vital.

Poder tomar parte de los procesos de la tramitación favorece enfrentar la sensación de frustración y visibilizar los avances en su propio recorrido y para ello es necesario poder comprender bien todo el circuito para poder mantener los procesos y que finalicen exitosamente, evitando la cronificación en el sistema de prestaciones. Aun cuando esto es común también para las personas autóctonas, con la población extranjera esta necesidad adquiere un sentido específico en tanto que, como se ha advertido, las representaciones del Estado y su relación con la Administración y las prestaciones también son diversas.

Aunque la fórmula elegida para involucrar a los propios beneficiarios han sido los denominados “convenios de inserción”, estos no reciben una valoración positiva entre el conjunto de las y los agentes sociales entrevistados. A pesar de que algunos/as se refirieron a los mismos como herramientas necesarias para responsabilizar a la población inmigrante de los procesos de inserción en la medida que, en ocasiones, se les critica una excesiva demanda y exigencia con respecto al acceso a las ayudas y a los servicios sociales, la mayoría de las personas entrevistadas, incluso entre agentes de la Administración pública, vertieron severas críticas sobre los mismos, argumentando que esta era una fórmula más dirigida a la obstaculización que a la facilitación del acceso y que los derechos no podían estar condicionados a obligaciones que a veces eran imposibles de cumplir y que podían empujar a la población inmigrante hacia la precariedad.

“Nosotros creemos que son una aberración desde todos los puntos de vista: técnica, jurídica y de derechos. Es una falacia obligar a alguien a hacer algo para cobrar lo que luego a la vez se dice que son derechos. Obligaciones y derechos juntos. Nosotros decíamos que lo único que conocíamos así hasta los convenios de inserción era la mili: el derecho y la obligación de defender España”.

(Administración pública nivel municipal)

Igualmente, aunque las y los profesionales de los servicios sociales aparecen, en general, como profesionales sensibles a la interculturalidad y en constante aprendizaje en el modo de interactuar con la población extranjera, también se ha detectado que en ocasiones algunos/as profesionales muestran cierta desconfianza hacia la realidad –diferente– que plantean las situaciones de este colectivo y poca disposición al aprendizaje, aunque estos parecen casos excepcionales no generalizables.

“En las formaciones que hacemos con los y las trabajadoras sociales a veces se ve. Por ejemplo, el equipo de mediación estaba alertando a las trabajadoras sociales que cuando los dos apellidos se repiten es que no tienen el apellido del padre, que solo tienen el apellido de la madre, lo que nos habla de que es un hijo de una madre soltera y que esto cambia el espectro social. Entonces una trabajadora social salta diciendo que lo que le faltaba ya tener que mirar si los dos apellidos son iguales. No es tan complicado y es una herramienta de trabajo, pero muestra que algunas tienen poca sensibilidad. Las jefas lo que hacen es, cuando saben quienes son las menos sensibles, las designan a dedo para que acudan a las formaciones”.

(Administración pública nivel municipal)

Cuando una persona inmigrante plantea una situación que al personal de los servicios sociales le requiere romper con los esquemas con los que ha funcionado con la población autóctona, esto puede devenir en una interacción desde la desconfianza, lo que puede generar que la persona inmigrante, sintiéndose cuestionada y no creída, pueda decidir no volver a una cita por no exponerse nuevamente a una situación así. Es decir; los estereotipos y prejuicios con los que cargan los y las trabajadoras sociales como miembros de la comunidad o de la sociedad en general pueden obstaculizar el acceso y la calidad del servicio, manejándose en términos como “nosotros/as los/as autóctonos/as” versus “vosotros/as los/as extranjeros/as”. Además, en el ejercicio de la función, puede darse una relación de poder y jerarquía entre “profesional” y “usuario” que, de la mano de la extranjería, suma los elementos de la distancia social: “nosotros, autóctonos, proveedores de ayudas” versus “vosotros/as, extranjeros/as y consumidores/as de servicios sociales”. El manejo de las prestaciones desde discursos asistencialistas y no anclados en el derecho a percibir las dejaría a la población usuaria en un estatus inferior que acrecentaría el estigma. Así, a la persona extranjera en situación de vulnerabilidad social se le sumarían los estigmas que provienen, de un lado, del origen y, del otro, de la marginalidad. Estos elementos generarían afectaciones psicosociales que dificultarían proseguir con los itinerarios necesarios para acceder a las ayudas y/o las prestaciones sociales.

Especial mención merece el manejo de la interculturalidad y la perspectiva de género, donde en ocasiones sucede que algunas mujeres inmigrantes, al acercarse a los servicios sociales para tramitar ayudas o prestaciones sociales, lo hacen de la mano de sus parejas, siendo ellos, los hombres, los que adquieren el protagonismo en la gestión, aun cuando son ellas las principales interesadas. La falta de formularios en todos los idiomas parece estar en la causa —o en la justificación— de que, en ocasiones, sean los hombres, con mayor manejo de la lengua, los que ejerzan de traductores/as con respecto a las mujeres, con la consecuente pérdida de autonomía en la tramitación de las ayudas y/o prestaciones. Con mayor preocupación se observa esta cuestión con las mujeres inmigrantes víctimas de violencia machista, a las que, además de los obstáculos que la normativa impone para el acceso a las prestaciones dirigidas a las víctimas de la violencia basada en el género, les anteceden las dificultades para acercarse a los servicios de ayuda para poder iniciar procesos de denuncia y/o acompañamiento. Es en las cuestiones ligadas a los derechos de las mujeres donde mayores dificultades se perciben para hacer compatible la universalidad con la interculturalidad, mostrando los agentes sociales fuertes resistencias a la hora de enfrentar situaciones como las descritas.

“Llevamos cinco años diciendo que no vamos a subvencionar grupos de aprendizaje de la lengua de mujeres árabes, que tenemos clases mixtas en todos los horarios (...) porque la sociedad es mixta y porque nosotros somos una administración que tenemos que integrar a todo el mundo y fomentar las relaciones entre todos y todas. Pero ellas te dicen que no van a clase porque hay hombres en ella. Entonces le estamos dando vueltas a si tenemos que transgredir nuestros propios criterios. Hay quienes dicen que es preferible sacrificar un poco la normalización para no dejar a este colectivo de mujeres árabes mayores que son totalmente analfabetas y que llevan 15 años en el municipio sin salir del casco viejo para tenderles un puente, aun cuando nos rechine por todos lados. Pero, claro, también tenemos gente que dice que ni un paso atrás”.

(Administración pública nivel municipal)

Todo esto nos invita al debate en torno a la normalización de los servicios sociales o la necesidad de crear recursos específicos para la población extranjera. En torno a esta cuestión se ha confirmado un consenso acerca de los peligros de los recursos específicos y la preferencia por la normalización como vía para: a) la integración y b) evitar los conflictos intergrupales anclados en la discriminación positiva hacia la población inmigrante. La normalización, sin embargo, iría de la mano de un buen manejo de la interculturalidad de forma transversal, reconociendo que la población extranjera tiene particularidades distintas a las de la población autóctona y que hemos de adaptarnos a esta realidad desde la normalización de su presencia en la sociedad, principalmente en aquellas cuestiones que están atravesadas por la extranjería, variable clave en la situación de vulnerabilidad de este colectivo. Así, se advierte la labor que realizan los y las mediadores interculturales y los y las intérpretes, aun cuando se recoge la dificultad de contar con ellos/as en algunos municipios.

Se sostiene que sería importante, además de la formación en interculturalidad y en extranjería como elementos transversales en el trabajo, una diferenciación entre las tareas más administrativas y de gestión y aquellas más enfocadas a la inserción social y el trabajo comunitario, más propio de lo que debiera esperarse del rol a desempeñar por los y las trabajadoras sociales.

5. La información y documentación disponible

Una de las variables importantes en el acceso a las prestaciones sociales es la información disponible sobre las mismas. Las entrevistas han sugerido otras dificultades en términos de la información disponible sobre las mismas y su manejo. En primer lugar, cabría mencionar que, a menudo, la población en situación de exclusión acude a diversas organizaciones e instituciones para la solicitud de ayudas y que, además de abrir expedientes en cada una de ellas, en ocasiones la falta de unificación de todos los requisitos y documentación a presentar genera poca claridad sobre los modos de acceder a las mismas.

A esto hay que añadirle el modo en el que se produce la circulación de la información disponible. Ocurre a menudo que si una persona ha podido acceder a una prestación, puede extender el rumor de que otras también pueden acceder a la misma, pero sin explicar qué requisitos ha debido cumplir para ello. Así, otra persona que, sin embargo, no cumple con los requisitos exigidos, puede percibir cierta sensación de arbitrariedad en tanto algunas personas acceden a ella y otras no, pese a que estas últimas, en efecto y ajustándose a la normativa, no cumplen los requisitos. Los rumores y una información de los requisitos de poca claridad pueden llevar a esta serie de equívocos y consecuencias, así como la no disponibilidad de las hojas informativas en las lenguas maternas de los y las usuarias. Todo ello alerta sobre la necesidad de una información clara, comprensible (disponible en diversos idiomas) y unificada.

“Había una mujer aquí de Sestao que decía que los inmigrantes se enteran de todo, que ella ha sacado a sus hijas limpiando y que estos bajan del avión y ya lo saben todo. Pero no es cierto, no manejan tanta información”.

(Agente del tercer sector)

“La gente sabe que hay ayudas, pero no sabe adónde tiene que acudir para pedir las. Hay mucha desinformación”.

(Agente del tercer sector)

“Hemos tenido el caso de una mujer colombiana que tenía papeles y estaba trabajando. Nos encontramos que ella estaba muy mal. Tenía una enfermedad que tenía los dedos para adentro y que eso se puede sanar, pero el médico le había dicho que tenía que dejar de trabajar 3 meses. Ella

no quería. Luego entendimos que en su país no funcionaba la Seguridad Social y no conocía los derechos que le asistían a ella en caso de enfermedad. El problema era solo de desconocimiento del sistema laboral y de protección social. Es muy difícil contarle a una persona todo lo que necesita saber cuando aquí hacemos por uso y costumbre cosas que ni te imaginas que ellos no saben”.

(Agente del tercer sector)

De lo contrario puede producirse la sensación de que no se proporciona toda la información que la persona solicita o que no se comunica todo el abanico de posibilidades al que podría acceder la persona, limitándose a indicar exclusivamente acerca de la ayuda para la que se solicita la información, de manera que si la persona no exige, no obtendrá la información que requiere.

“Está el típico que dice: ‘la trabajadora social no me quiere ayudar’. Como si fuera la trabajadora social la que le dice que no. Más bien hay poco conocimiento. Las ayudas que hay solo son de los procedimientos: dónde hay que solicitar, qué documentos hay que llevar, cuánto tiempo hay que esperar para la solución y saber cuál es la función de cada uno. La trabajadora social, su función es hacer el trámite, pero no la resuelve... Es que la mayoría dice: ‘le caigo bien a la trabajadora social o le caigo mal’”.

(Agente del tercer sector)

Las anteriores observaciones tienen que ver también con la falta de un modelo unificado de intervención por parte de los servicios sociales de base, que produce una dispersión importante a la hora de ofrecer información sobre las diferentes prestaciones. El informe del Ararteko sobre la situación de los servicios sociales de base en la CAPV, anteriormente citado, habla incluso de la falta de una terminología común, lo que influye negativamente en la calidad de la información que se ofrece.

Igualmente se ha detectado que aquellas ayudas que no son gestionadas desde los servicios sociales de base pueden ser las que menos información disponible y accesible tienen para las personas extranjeras, sobre todo las que corresponden al ámbito de la Seguridad Social, en tanto que los y las trabajadoras sociales estarían cumpliendo una labor de detallar la documentación que se requiere y ser un punto de referencia más cercano para aquellas prestaciones que se tramitan desde los servicios sociales de base, pero no para las que no se gestionan en los mismos.

En efecto, se han encontrado numerosas expresiones que reflejan el compromiso de muchos y muchas trabajadoras sociales que buscan, de forma creativa, sortear ciertos obstáculos y dar con las fórmulas para que las personas extranjeras con dificultades de acceso al sistema de prestaciones encuentren la vía para su incorporación y sacarlas de las situaciones de exclusión. Sin embargo, la preocupación reside en que esto depende del azar, que el éxito de una gestión depende del trabajador/a social que te toque y la arbitrariedad implícita en ello, elemento a ser enfrentado desde una regulación detallada y un conocimiento exhaustivo tanto de los profesionales como de los propios beneficiarios en relación con los requisitos de acceso y documentación a presentar para solicitar las distintas prestaciones.

Igualmente se ha detectado que la coordinación entre distintas organizaciones y administraciones en el seguimiento de un caso puede favorecer el acceso y sortear las dificultades, al compartir las posibilidades existentes y poner los medios para ello sin que implique la duplicación de esfuerzos. De la misma forma, la figura del mediador intercultural, en su función de acompañamiento, es facilitadora, a la vez que clave, para mediar entre los posibles malos entendidos producto de diferentes códigos socio-culturales, o aquellos derivados de una mala interpretación al no comprender bien ambas lenguas. El acompañamiento otorga al usuario/a confianza, evita los miedos que pueda tener a relacionarse con las instituciones públicas y facilita el entendimiento.

CAPÍTULO 6

DIFICULTADES ANCLADAS EN LA NORMATIVA Y EL PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

1. Dificultades en el acceso y mantenimiento de las ayudas y prestaciones sociales

Las entrevistas realizadas con las y los agentes sociales que trabajan en la gestión de las ayudas y/o prestaciones sociales, en primer lugar, acuerdan en la no discriminación en el acceso a las mismas por razones de origen, haciendo constar, principalmente entre aquellos/as profesionales que trabajan en los servicios sociales de base, que todas las personas acceden en igualdad de condiciones a las mismas.

“Yo te diría que no hay discriminación en el acceso por ser inmigrantes. Los requisitos son para todos los mismos y se atiende a todo el mundo en igualdad de condiciones”.

(Administración pública de nivel municipal)

Se hace especial hincapié en reconocer que, en todo caso, existe una cierta tendencia al recorte y a la obstaculización en el terreno de la inserción social, pero que esta afecta por igual a las personas extranjeras y a las autóctonas, aun reconociendo que, ciertamente, las primeras tienen aquellas dificultades específicas derivadas de su situación, principalmente documental. Son aquellos/as agentes que provienen del tercer sector, aunque no exclusivamente, quienes más reflejan las dificultades concretas en el acceso, acercándonos a otros elementos que en la prác-

tica generan las dinámicas de la desigualdad y reflejan los problemas prácticos y precisos con los que se encuentra la población inmigrante a la hora de solicitar, acceder y mantener las ayudas y/o prestaciones sociales.

“Las prestaciones serán iguales para todos. Lo malo está en la interpretación de los requisitos; ahí es donde está la trampa”.

(Agente del tercer sector)

En concreto, en los párrafos posteriores se incluyen: a) aquellas dificultades ancladas en la normativa y en el perfil sociodemográfico y jurídico-administrativo de la población; b) aquellas afectadas por la situación laboral y residencial de la población extranjera; c) las que se derivan de la gestión de las prestaciones; y d) las dificultades de orden psicosocial que estuvieran afectando en la accesibilidad al sistema de protección.

2. Una normativa cada vez más restrictiva: imprecisión e indeterminación de la terminología

Parece haber un consenso en torno a la inquietud que supone para las y los agentes el hecho de que haya ciertas tendencias político partidistas que promueven el recorte en la accesibilidad, ampliando los tiempos de empadronamiento para acceder a los servicios sociales, limitando el acceso solo a la población en situación jurídico-administrativa regular y requiriendo cada vez más años de antigüedad residencial regular para poder ser beneficiaria de las mismas. Se apunta a que en tiempos de crisis económica el recorte de las ayudas y prestaciones afectará de forma específica al colectivo de inmigrantes y que esta ha sido la intención que ha estado sobre la mesa en los borradores previos a la redacción de la última normativa autonómica, en concreto la Ley de Servicios Sociales, de diciembre de 2008, justificando estas intenciones, entre otras cosas, en el hecho de ser la Comunidad Autónoma del País Vasco una de las pocas que aún permite el acceso a las ayudas y prestaciones para la población extranjera en situación jurídico-administrativa irregular.

“Eso es un recorte buscado, consciente. Y qué casualidad que estamos recortando además todas las patas de lo que supone es la integración. Porque integración no es que el Tribunal Constitucional reconozca el derecho de huelga de los irregulares –muy bien, gracias–, pero si no pueden trabajar, ¿para qué les reconoces eso? Integración es acceso a la vivienda, acceso al trabajo, acceso a las ayudas. (...) El acceso de las personas extranjeras irregulares a las ayudas sociales ha sido siempre muy problemático. Tanto Catalunya como Navarra han excluido del acceso a esas ayudas. Y en la redacción de la última normativa vasca se ha barajado la posibilidad de excluir del acceso a estas ayudas a la población extranjera irregular. ¿Cuál era la excusa? Pues que eran los únicos en mantener el acceso a los irregulares y que por qué seguir siendo aquí los campeones de la benevolencia. Al final no se ha quitado, pero queda redactado de una manera conscientemente indeterminada: hace una diferenciación entre residentes legales y residentes no legales. Residencia legal y residencia efectiva. Esa diferenciación de entrada ya es mala, porque es justo lo contrario: residencia efectiva es lo que da pie a poder demostrar la ciudadanía social”.

(Agente del tercer sector)

Pese a que en la redacción final de la ley esta restricción no se ha materializado, se apunta a que este logro ha sido fruto del esfuerzo de las organizaciones y plataformas sociales que han venido trabajando en las últimas décadas en el ámbito de la exclusión social y que, pese a ello, tampoco la redacción final parece suscitar mucho entusiasmo entre las y los agentes que trabajan con la población inmigrante en situación de vulnerabilidad social. Las críticas a la ley residen en la poca claridad de la terminología utilizada en las distintas normativas y el peligro de que esta indeterminación, a la que se llega a nombrar

como intencionada, genere arbitrariedades en el acceso a las ayudas, dependiendo del modo en el que la normativa sea plasmada en los reglamentos y en las políticas municipales. En todo caso, esta ambigüedad en la terminología solo afecta a las personas extranjeras, en tanto son consideraciones referidas a la situación administrativa a la que la población autóctona no es vulnerable.

En concreto, se apunta a la redacción del artículo 3, el cual estipula que serán titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La exigencia de la residencia legal entra en contradicción con los propósitos de la ciudadanía de hecho que desarrolla el Plan Vasco de Inmigración y esta indeterminación es la que se advierte peligrosa de cara a la arbitrariedad que puede suponer a la hora de que la población inmigrante acceda en igualdad de condiciones, independientemente de su situación de regularidad jurídico-administrativa, aun cumpliendo con los requisitos de empadronamiento u otra certificación que dé cuenta de su residencia efectiva (siguiendo también la terminología de la misma legislación y el mismo artículo) en la CAPV. Igualmente, se critica la falta de claridad en la delimitación del concepto de prestación social, en la diferenciación entre prestaciones básicas y específicas y el aplazamiento en el cumplimiento de la citada ley que compromete a las instituciones públicas en la redacción de la cartera de servicios sociales, en la que se debería aclarar esta indeterminación y marcar de forma precisa los requisitos y condicionantes de acceso para la población inmigrante en situación irregular.

“Nadie sabe cuáles son los servicios básicos. Es lo que nadie sabe. Porque la Ley de Extranjería dice que el inmigrante ilegal empadronado tiene derecho a los servicios básicos de la Seguridad Social, pero, ¿cuáles son? Es la pregunta del millón; nadie te lo dice. Por ejemplo, el tema sanitario está en otro artículo. Desde el Gobierno Vasco dicen que es algo universal, pero no gratuito. No tiene ningún sentido. Estaría bien que la Administración defina qué es el derecho a la Seguridad Social básica y cómo se concreta en la realidad”.

(Agente del tercer sector)

En la misma línea, las entrevistas dan cuenta del reconocimiento del derecho subjetivo al acceso a las prestaciones de los servicios sociales y sostienen que este supone un gran avance al colaborar en la universalización de los derechos, aunque reflejan cierta inquietud en la medida en que las prestaciones económicas que se gestionan desde los mismos (las Ayudas de Emergencia Social (AES), de forma específica) quedan sujetas a las dotaciones presupuestarias frente a las garantías que imprime este derecho. Así, se expresa la preocupación en el modo en el que se materializa dicho derecho subjetivo y las escasas implicaciones del mismo a la hora de la gestión efectiva de las prestaciones que le acompañan. En este sentido es que aparece, principalmente desde las organizaciones que han participado en los foros y/o redes contra la exclusión social en la CAPV, la necesidad de que las Ayudas de Emergencia Social pasen a formar parte del derecho subjetivo, garantizando que su acceso no esté limitado por razones presupuestarias. Con especial razón se reivindica esta cuestión, al reconocer las dificultades que hoy supone el acceso a la vivienda (especialmente para la población extranjera, en tanto tienen más dificultades para que los/as propietarios/as acceden a arrendar, más dificultades para disponer de avales, etc.).

“Las Ayudas de Emergencia Social son un derecho sujeto a presupuesto, no son un derecho subjetivo, de forma que si la dotación presupuestaria no llega, que es lo que suele ocurrir, las AES te las recortan. (...) Ha ocurrido que la vivienda se ha quedado prácticamente con toda la dotación de las AES, porque había que pagar los alquileres de gente que no podía llegar de otra forma. Y al no ser un derecho subjetivo, siempre hay mucha presión ahí”.

(Agente del tercer sector)

Hoy en día, las anteriores manifestaciones deben ser puestas en relación con el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda PCV. Este decreto, dictado en desarrollo de la Ley 18/2008, de Garantía de Ingresos, positiviza y, por tanto, crea un derecho subjetivo a recibir esta prestación. Las Ayudas de Emergencia Social (AES), reguladas en el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las Ayudas de Emergencia Social, pasan a tener un carácter subsidiario y complementario de la RGI y de la PCV. Se mantiene la naturaleza subvencional y finalista de la prestación, dependiendo de la consignación presupuestaria de cada ayuntamiento. En este sentido, el Decreto 4/2011 establece el procedimiento para la distribución y transferencia a los ayuntamientos de los recursos anuales asignados al programa. En aplicación de este procedimiento, el departamento ha publicado sucesivas órdenes anuales por las que se han establecido los criterios de distribución. Para el año 2011 se ha dictado la Orden de 19 de enero de 2011 de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales.

Un aspecto importante que afecta a todas estas prestaciones es que se establece en un límite máximo de dos unidades de convivencia las que pueden solicitar prestaciones del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, incluidas las Ayudas de Emergencia Social. Este límite de unidades de convivencia que establece el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, regulador de la Renta de Garantía de Ingresos, supone un mayor grado de dificultad en el acceso a las prestaciones en comparación con la población autóctona, teniendo en cuenta las situaciones de subarriendo, tan comunes entre la población inmigrante. De ello hablaremos con más detalle a la hora de tratar las dificultades para el empadronamiento.

3. La situación de irregularidad administrativa

Una de las primeras barreras que citan el conjunto de las personas entrevistadas es aquella que marca la normativa y que impide, principalmente a la población en situación irregular, acceder a las mismas. Aun cuando la situación de irregularidad impide el acceso a diversas prestaciones, las entrevistas identifican solo las dificultades en el acceso a: a) las prestaciones para mujeres extranjeras víctimas de violencia machista en situación irregular; y b) las prestaciones para personas extranjeras en situación irregular con discapacidad.

3.1. Mujeres extranjeras víctimas de violencia machista sin acceso a la Renta Activa de Inserción

En las entrevistas se recoge la preocupación que genera, entre otros, el colectivo de mujeres víctimas de violencia machista que se encuentran en situación irregular. Se sostiene que la mujer extranjera víctima de violencia machista sufre una doble violencia: a la ejercida por el maltratador se le suma la discriminación a la que se ve abocada en la legislación, que prima su condición de inmigrante sobre la de víctima. El elemento inmigrante actúa como distorsionador de la tendencia universalista de los derechos fundamentales y la pretendida universalidad que se predica tanto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, como en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Este elemento quiebra cuando se trata de reconocer los mismos derechos a las personas extranjeras y en concreto a la hora de acceder a las ayudas y prestaciones del Estado en materia de violencia de género. El Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, regula la ayuda económica prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, estableciendo como requisito el ser demandante de empleo. La ayuda económica se concreta en la llamada Renta Activa de Inserción (RAI), regulada por el Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero. Sin embargo, la mujer inmigrante en situación irregular, al no poder ser demandante de empleo (por prohibirlo expresamente la Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de personas trabajadoras extranjeras no comunitarias en los servicios públicos de empleo y en las agencias de colocación), no puede acceder a la RAI. Esta exclusión ya fue puesta de manifiesto en el trámite

de aprobación de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley de Extranjería, a la hora de discutir el artículo 14 que hemos desarrollado ampliamente en otro apartado de este estudio. En definitiva, por parte de algunos grupos parlamentarios se pedía un tratamiento similar al de las personas extranjeras con discapacidad menores de dieciocho años para quienes sí se reconoce de manera expresa el derecho a recibir el tratamiento, los servicios y los cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico. Su no inclusión sigue suponiendo una limitación a la RAI que afecta a un colectivo (el de las mujeres extranjeras en situación irregular) especialmente vulnerable, tal como se señala en el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en población extranjera inmigrante 2009-2012, aprobado por Consejo de Ministros en enero del año 2009.

En el ámbito de la CAPV, podemos citar la Orden de 3 de marzo de 2010 del Consejero de Interior, por la que se establece el procedimiento de concesión y pago de la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral, y que deroga la anterior Orden de 29 de noviembre de 2007. Tanto la orden vigente como la derogada incurren en la misma limitación, al exigir en su artículo 2.c) como requisito para acceder a esta ayuda el *“Tener especiales dificultades para obtener un empleo, que se acreditará a través del Informe del Servicio Público de Empleo”*.

Otros casos similares son las dificultades para el acceso a las ayudas contempladas en la Ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, Ley 35/1995, de 11 de diciembre. Por otra parte, en el reglamento de la citada Ley de Ayudas a las Víctimas (Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo) existe una cláusula que impide que las mujeres inmigrantes en situación irregular se beneficien de estas ayudas, aun cumpliendo los requisitos que de por sí son de difícil cumplimiento, entre otros, para obtener una indemnización, la acreditación en sentencia firme de haber sufrido lesiones graves que menoscaban su integridad corporal o su salud física o mental y que determinen una situación de incapacidad temporal superior a seis meses o de incapacidad permanente. Este impedimento para beneficiarse de las ayudas se debe, como refieren los entrevistados, a una interpretación restrictiva realizada por el reglamento del concepto “residencia habitual” al equipararlo con el de “residencia regularizada”.

“A las ayudas de emergencia, de urgencia, sí, nosotros damos aquí una ayuda económica de emergencia. Todas acceden, con o sin situación regular. Que es de urgencia, en el momento en el que la mujer se ha ido de casa. Los niños, lo que sea, no nos importa su situación administrativa. Nosotros lo tramitamos allí hasta que pueda tramitar otras ayudas, pero el problema viene después. El problema siempre viene después, con las otras ayudas: a la ayuda económica para víctimas de violencia de género no tienen acceso las personas que no están regularizadas, que no pueden inscribirse en el INEM. Esto siempre ha sido así”.

(Administración pública nivel municipal)

“La principal es que las mujeres que estén en situación irregular no acceden a la RAI. Esa es la problemática principal, porque está así fijado por Ley. La trayectoria de las mujeres víctimas de violencia de género por qué no han entrado en la RAI, tal vez merezca la pena comentarlo”.

(Administración pública nivel municipal)

“Uno de los requisitos, y este es el problema con el que se encuentran las personas extranjeras irregulares, uno de los requisitos es ser demandante de empleo. Porque la idea de la RAI es la de una especie de ‘empujón’ transitorio hasta que uno encuentra trabajo, hasta que uno se incorpora a un mercado de trabajo. La manera de incorporarse al mercado de trabajo es, evidentemente, estar como demandante de empleo y ahí es donde chocamos con el caso de la mujer extranjera irregular”.

(Agente del tercer sector)

“La mujer extranjera irregular no puede ser demandante de empleo, porque no tiene papeles, y si no tienes papeles no tienes acceso a la RAI. En la práctica, esto, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca es verdad que tiene una cierta solución en la medida en que, al final, lo que hacen las trabajadoras sociales es tramitarles una Renta Básica por motivos de urgencias, esto es cierto, pero en otros ámbitos del Estado español no cabría esta solución y eso sería un grave problema”.

(Agente del tercer sector)

Veamos cómo se reflejan estas limitaciones que comentan los técnicos en los testimonios de experiencias propias de personas extranjeras que siguen a continuación.

“Soy de Bolivia. Llegué hacia fines del año 2005 a Donostia junto con mi marido. En mayo del 2007 tuve un problema con mi marido: él me pegó, me maltrató. Como tuve miedo de que la familia de él pudiera tomar represalias contra mis dos hijos que se habían quedado en Bolivia, me vi obligada a volver a mi país y luego volver con mis dos hijos. Para evitar cualquier contacto con mi exmarido, me cambié el empadronamiento a Pamplona. Luego me explicaron que hay una ayuda para las mujeres maltratadas, pero actualmente, como no tengo papeles, no puedo pedirla (se refiere a la Renta Activa de Inserción). Tampoco puedo pedir la otra, la Renta Básica, porque ya perdí el padrón del País Vasco. Otra cosa que me explicaron era que yo podía pedir el arraigo social, pero como tuve que salir del país para buscar a mis hijos, se cortó la estancia de tres años que me hubiera dado derecho a pedir un permiso por arraigo social. Solo puedo hacer eso, si me permitieran, porque mi exmarido está huido y se ha declarado en rebeldía, por culpa de eso todavía no se hace el juicio por malos tratos”.

“Soy de Marruecos. Estoy en España desde el año 2001. Tengo dos hijos, uno nació aquí. Los dos tienen permisos de residencia, porque mi marido les hizo la reagrupación. En cambio, yo no pude cambiar mi situación en todos estos años, porque mi marido no quería que trabajase. Siempre se opuso y no me dejaba hacer los papeles. Y me cuesta conseguir trabajo, porque todavía no entiendo bien el idioma, salgo muy poco. A mitad del 2007 este marido me pega, me maltrata, pero no consigo la orden de alejamiento y tampoco el permiso de residencia (ello debido al art. 39 del Reglamento de Extranjería). Luego me dieron la Renta Básica, pero pasó muchos meses y me tuvo que ayudar una amiga con la casa y el dinero. Finalmente hace unos meses conseguí los papeles, a través del arraigo. Otro problema que tuve antes de eso fue el pasaporte que se me caducó. Lo tenía que renovar y para eso tenía que hacerlo mi marido, pero como tenía orden de alejamiento, no se podía, así como el mismo Consulado de Marruecos exigía la presencia de mi marido¹.

Como se aprecia en los testimonios de estas entrevistas, en las situaciones de maltrato predomina la situación de extranjera antes que la de mujer maltratada.

Discapacidad, situaciones de irregularidad y prestaciones sociales

Igualmente, el acceso se les complica a las personas inmigrantes en situación irregular con alguna discapacidad, ya sea física o mental, quienes se pueden encontrar con múltiples obstáculos para acceder tanto a los recursos especializados de la atención sanitaria como a las prestaciones económicas existentes por invalidez. Según se desprende del artículo 14 de la Ley de Extranjería, la persona inmigrante que no

¹ Otro añadido a todos los problemas que tuvo que sortear esta mujer maltratada es que el consulado, por su parte, manifestaba que para la Ley marroquí la condena por malos tratos no tenía efectos y que según esta ley solo el marido podría renovar el pasaporte de la esposa y de los hijos. Finalmente, el marido accedió a colaborar.

tenga residencia legal en España solo podrá acceder a prestaciones básicas. Según se recordaba a la hora de comentar el apartado referido a las mujeres víctimas de violencia doméstica, en el trámite de aprobación de la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley de Extranjería, se presentaron diversas enmiendas destinadas a paliar la falta de acceso de las personas con algún tipo de discapacidad y de las mujeres víctimas de violencia doméstica a recursos especializados dirigidos a ambos colectivos, en definitiva, lo que la Ley de Extranjería define como prestaciones específicas en contraposición a las básicas. Tras la discusión parlamentaria, la actual Ley de Extranjería en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009 ha incluido a las personas inmigrantes con discapacidad, pero solo en el caso de las y los menores de edad. En concreto, el añadido que realiza la Ley Orgánica 2/2009 es el siguiente: “*En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico*”. En resumen, que exceptuados los menores sin la residencia legal, no se podrá acceder no solo a las prestaciones contributivas o no contributivas por invalidez, sino ni siquiera a la valoración correspondiente para obtener los certificados de discapacidad necesarios para poder ser perceptor de prestaciones.

“Aunque existen ayudas derivadas de la Ley de la Seguridad Social para personas con discapacidad, estas solicitan la certificación médica de la minusvalía, competencia de un tribunal médico que, tramitado desde las diputaciones forales, lo primero que evaluará será la situación jurídico-administrativa en la que se encuentra la persona solicitante del reconocimiento de la misma y si no se encuentra en una situación regular, ni siquiera podrá tener acceso a dicho examen”.

(Administración pública nivel municipal)

Por otro lado, es ineludible, a la hora de hablar de estos temas, hacer referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, más conocida como Ley de Dependencia, con el ambicioso objetivo, según reza su preámbulo, de reconocer un nuevo derecho de ciudadanía en España: el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Sin embargo, a la hora de acceder la población inmigrante a este importante derecho, nos encontramos con un requisito de residencia legal de 5 años en el territorio español. Y todo ello a pesar de que el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, no hace ninguna referencia expresa a esta exclusión. Pensemos, por último, que la no valoración de las capacidades y la autonomía impide no solo el acceso a las prestaciones económicas, sino incluso a otros recursos tales como centros de día o de rehabilitación psicosocial previstos en la Ley de Dependencia.

Puede apreciarse parte de lo comentado en los testimonios de personas extranjeras que muestran las dificultades específicas que afrontan para acceder al sistema de protección social.

Se aprecia la crudeza de la ley, que no permite acceder al mercado laboral protegido a una persona con discapacidad porque no tiene permiso de trabajo, al tiempo que no accede al mercado laboral no protegido porque tiene deficiencia física, pero al no tener reconocida la invalidez, debe intentar moverse en mercado normalizado, lo cual dificulta aún más la obtención de un contrato.

“En este caso se trata de M.E., que llega a finales del año 2005 de Ecuador para cuidar a la sobrina de su hermana. Tiene una deficiencia física que le impide entrar en el mundo laboral normalizado. Sin embargo, al estar en situación irregular, no pudo conseguir que los servicios técnicos de diputación valoren y califiquen el grado de minusvalía que padece emitiendo el correspondiente informe que le posibilitaría ser contratada por una empresa de inserción laboral. La única manera de romper el círculo vicioso es que la empresa haga una excepción y ofrezca un contrato de un año a pesar de no acreditar la minusvalía, para así obtener una autorización de trabajo y residencia por arraigo. Actualmente M.E. tiene de nuevo problemas, ya que en estos momentos tiene dificultades para renovar su permiso y como quiera que debe iniciar un expediente de revisión del grado de su minusvalía, si los servicios técnicos no acceden a ello estará en la misma situación que hace cuatro años”.

4. Dificultades derivadas de la situación laboral y residencial

4.1. Nichos laborales sin cobertura de desempleo: las trabajadoras del régimen del hogar

Se ha detectado la vulnerabilidad en el acceso al sistema de protección social de todas aquellas personas que, aun con permiso de residencia y trabajo, están en el Régimen Especial de Empleados de Hogar de la Seguridad Social y que, en consecuencia, no tienen acceso a las prestaciones de desempleo derivadas del Estado. Aunque esto no es un obstáculo específico que afecte a la población extranjera, sí se expresó el modo en el que el servicio doméstico es un nicho laboral “sobre representado” por mujeres extranjeras. Los permisos de trabajo obtenidos a través de la contratación por contingentes han mostrado cómo el mayor número de los concedidos durante los últimos años ha sido en el sector servicios y principalmente en la ocupación de empleada de hogar, delimitando el espacio laboral de las personas inmigrantes extracomunitarias a aquellos empleos más desvalorizados de cada uno de los segmentos del mercado. Por una parte, dentro del segmento con mayor contratación de mujeres, el sector servicios, las posibilidades de regularización de las inmigrantes se reducen a las ocupaciones de empleada de hogar, sobre todo cuidadoras de personas ancianas. Así, la situación laboral de las mujeres se ve afectada por la legislación laboral correspondiente al principal nicho laboral en el que se ubica a estas mujeres inmigrantes: el Régimen Especial de Empleados de Hogar (RD 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar). Se trata de una regulación discriminatoria que legaliza condiciones laborales excepcionales impensables en cualquier otro sector asalariado. Las funciones que abarca el Servicio al Hogar Familiar son variadas, incluyendo de igual manera los trabajos domésticos y el cuidado de personas: *“El objeto de esta relación laboral especial son los servicios o actividades prestados en o para la casa en cuyo seno se realizan, pudiendo revestir cualquiera de las modalidades de las tareas domésticas, así como la dirección o cuidado o atención de los miembros de la familia o de quienes convivan en el domicilio, así como los trabajos de guardería, jardinería, conducción de vehículos y otros análogos, en los supuestos que se desarrollen formando parte del conjunto de tareas domésticas”* (art. 1 del RD 1424/1985). Esta legislación rige las condiciones laborales mínimas legalmente aplicables en el mercado, admite la posibilidad legal de establecer contratos verbales, así como el despido a discreción de la parte empleadora, reconoce el Salario Mínimo Interprofesional como retribución mínima, y la posibilidad de descontar hasta un 45% en concepto de manutención y alojamiento a las personas empleadas en régimen interno, esto es, regula condiciones laborales que favorecen la explotación laboral.

“Esta chica lleva trabajando como empleada doméstica muchos años. Gana poco y no le llega, pero tampoco puede dejar el trabajo que tiene. No podría cobrar el desempleo, porque por el régimen en el que está no tiene derecho. Y eso les pasa a muchas mujeres inmigrantes que trabajan en el ámbito doméstico”.

(Agente del tercer sector)

4.2. Renovación de permisos de residencia y prestaciones sociales: entre el riesgo y la oportunidad

En la actual vinculación entre las autorizaciones de residencia y trabajo y sus implicaciones en las dificultades de iniciar y, sobre todo, mantener en el tiempo los procesos de inserción social, se advierte cómo, en ocasiones, la legislación de extranjería avoca a que sea la dependencia de las prestaciones sociales una de las pocas fórmulas que la población inmigrante puede encontrar para renovar sus permisos de residencia legal. Así, las personas receptoras de prestaciones sociales pueden renovar su permiso según el artículo 38.5 de la Ley de Extranjería. Con una situación de residencia legal, en todo caso, resulta más sencilla la búsqueda de un empleo que desde una situación de irregularidad administrativa. Ahora bien, renovar la autorización de trabajo y residencia a través de las ayudas sociales (que en el caso de la CAPV se refieren habitualmente a la Renta de Garantía de Ingresos) plantea en la práctica diversos problemas. Así, por ejemplo, es importante destacar que la duración de la autorización que se concede se condiciona a la de la prestación. Por otro lado y cuando existen familiares bajo la cobertura de ese permiso que se renueva, la Subdelegación del Gobierno entiende que no son medios de vida suficientes, con las consecuencias de denegación y consiguiente irregularidad que ello comporta. En el caso concreto de la prestación por desempleo, se produce otra situación cuando menos perversa a la hora de renovar, dado que el Servicio Público de Empleo Estatal (antiguo INEM) exige la renovación de la autorización para aprobar la prestación y, a su vez, para la Subdelegación de Gobierno es necesario acreditar que se está cobrando el desempleo para autorizar la renovación. Para terminar con esta relación de casos más habituales y sin perjuicio de poder encontrarnos con otras situaciones, se hace alusión a las situaciones que se plantean cuando una persona es perceptora de este tipo de prestaciones y debe optar entre presentar un contrato de trabajo ficticio que le posibilite la renovación con mayores garantías al precio de perder las ayudas.

Señalar, por último, que en el ámbito sancionador de la Ley de Extranjería el artículo 57.5.d) establece que no se impondrá la sanción de expulsión a quienes sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral. Las consecuencias prácticas de la aplicación de esta prohibición de expulsión son muy importantes. Piénsese en el caso habitual de una persona extranjera en situación irregular perceptora de Renta de Garantía de Ingresos a quien se le incoa un expediente de expulsión por estancia irregular. De ahí la importancia de definir con claridad el derecho de las personas extranjeras en situación irregular a recibir este tipo de prestaciones y los problemas interpretativos del artículo 14 de la ley de Extranjería que hemos desarrollado previamente.

“El discurso establecido dice el extranjero abusa de las ayudas sociales; esa es la premisa. Bueno, pues yo digo justo lo contrario: es la Ley de Extranjería la que está obligando a muchas personas extranjeras a tener como único agarradero las ayudas sociales.

Una persona extranjera necesita un contrato de trabajo para poder renovar el permiso, pero cuando ese contrato es muy precario, no llega a los mínimos de las exigencias de la Ley y a veces está abocada a tener que mantenerse con la ayuda.

Las renovaciones de los permisos, el Reglamento de Extranjería y la Ley de Extranjería vienen a decir que es posible la renovación de un permiso siendo receptor de ayudas dirigidas a la inserción sociolaboral del extranjero o algo así. Aquí entra en juego, por lo tanto, la Renta Básica”.

(Agente del tercer sector)

“Con esas ayudas es posible la renovación, pero no es en todo caso lo ideal, porque aunque la Ley lo admita, la práctica dice que se puede denegar una renovación si tú vas únicamente con las prestaciones

de Renta Básica. Además, si una persona, por ejemplo está renovando su permiso porque es perceptor del subsidio de desempleo, la duración de su permiso va a ser solo por lo que tenga de prestación de desempleo. (...) Es posible que tampoco les sea beneficioso a quienes están tratando de reagrupar, porque en Subdelegación te van a decir: '¿Cómo vas a mantener a alguien si tú necesitas de las ayudas para sobrevivir?' (...) También dice la Ley de Extranjería y el reglamento que una persona que sea perceptora de rentas que estén dirigidas a su inserción socio-laboral no puede ser expulsada, pero nuevamente, al contrastarlo con la práctica, esto no termina de creérselo la brigada de extranjería, sobre todo porque en el resto del Estado una persona irregular nunca va a ser perceptora de este tipo de ayudas, de manera que lo ven como una excepción muy beneficiosa para el irregular".

(Agente del tercer sector)

4.3. Una cuestión de edad: el vacío entre los 18 y los 23 años²

Se ha expresado también el vacío en el ámbito de las prestaciones para la población entre los 18 y los 23 años que, en el caso de la población inmigrante, suele tratarse de un colectivo que ha pasado por el sistema de protección del menor y al cumplir la mayoría de edad se queda en una situación de desprotección, a menudo sin haber conseguido tramitar su documentación y, por lo tanto, sin permisos de residencia y trabajo que le permitan una inserción sociolaboral normalizada. Aunque se han ido aprobando, tal como se expresa en las entrevistas, prestaciones económicas para cubrir a la población en esta franja de edad (con mayor trayectoria en Bizkaia que en el resto de las diputaciones forales), las entrevistas dan cuenta de su insuficiencia, sobre todo por la cuantía mínima que se les dedica. Así, se advierten las consecuencias de un sistema de protección del menor que no prevé la situación de vulnerabilidad en la que estos quedan una vez cumplida la mayoría de edad. Es preciso reconocer que esta limitación se produce también para la población autóctona, aunque parece que la población joven en situación de calle está más representada por la población extranjera, especialmente la de origen magrebí.

"La problemática ahora se centra en los que cumplen la mayoría de edad y se quedan sin alojamiento. Están en la calle por falta de plazas de emancipación, sin ayudas para el alojamiento e incluso muchos sin documentación, pese a haber pasado por la tutela de protección a la infancia".

(Agente del tercer sector)

"Ahora vamos a poner en marcha una nueva prestación económica que contempla a las personas que no tienen derecho a Renta Básica, ya sea por motivos de edad o empadronamiento. Vendrá a ser el 80% de la Renta Básica. Se exigirá un convenio de inserción y quedarán excluidos los que están en pisos de emancipación".

(Administración pública nivel foral)

5. Empadronamiento y demostración de la residencia efectiva

Sin ninguna duda el empadronamiento se convierte en la dificultad real que más se cita entre los agentes sociales y que constituye el problema principal que tiene que resolver la población para cumplir con los requisitos básicos que se exigen para ser beneficiaria de las prestaciones sociales. Aunque se insiste en que este es un requisito que deben cumplir todas las personas independientemente de su procedencia y que en este sentido no cabría hablar de un obstáculo específico para la población extranjera, existe un

² En el momento de realización de las entrevistas, la Diputación Foral de Gipuzkoa aún no había aprobado la prestación económica dirigida a los jóvenes entre 18 y 23 años (Decreto Foral 29/2009, de 28 de julio, por el que se regula la ayuda económica para la inclusión social, BOG n° 157 de 21.08.09). En todo caso, esto muestra las necesidades percibidas hacia este colectivo.

amplio consenso en reconocer las dificultades añadidas con las que se encuentra la población extranjera para poder empadronarse, aun cuando se insiste en que este es un obstáculo que también enfrentan los y las usuarios/as de prestaciones autóctonos/as.

“Y luego encima nos pasa, si las ayudas dentro de la Administración pública, todas pasan por el empadronamiento y el empadronamiento tal como está la situación está difícilísimo de conseguir. Para estas personas que si quieren tener una habitación, normalmente suele ser en pisos en los que nadie les quiere empadronar. Porque ya habrá otra persona recibiendo ayudas o ni siquiera hay permiso de habitabilidad o, no sé, muchísimas razones”.

(Agente del tercer sector)

Es necesario tener en cuenta que la movilidad es uno de los elementos que más caracteriza a la población inmigrante, sobre todo en la primera fase hacia su asentamiento y/o integración y que esto dificulta la estabilidad del empadronamiento que se exige de cara a la solicitud de las prestaciones sociales, además de un número concreto de meses de antigüedad y la tenencia de un contrato de alquiler, entre otros requisitos. A menudo las organizaciones del tercer sector suelen proveer a las personas recién llegadas de empadronamiento en las sedes de las organizaciones para facilitar este acceso a la red de los servicios sociales, aunque estos suelen estar más ligados a la posibilidad de acceder a la tarjeta sanitaria que a la posibilidad real de ser demandante de ayudas.

“Nosotros estamos haciendo empadronamientos sociales, porque la gente necesita la tarjeta sanitaria y por tema de regularización. En principio, les decimos que les hacemos por tres meses; si dentro de tres meses siguen necesitando por esas razones, las podemos alargar. (...) Pero la gente necesita los empadronamientos reales para luego pedir rentas”.

(Agente del tercer sector)

Esto es así porque a la hora de acceder a determinadas prestaciones, resulta indispensable que el empadronamiento coincida con la residencia habitual y con un contrato de alquiler en el mismo y este requisito no suele ajustarse a la realidad de la población inmigrante, mucha de la cual vive en una dirección y está empadronada en otra, en el mejor de los casos en el mismo municipio o al menos en la misma comunidad autónoma, aunque también hay quienes viviendo y trabajando en la CAPV, aún continúan con empadronamientos en otras comunidades autónomas. El empadronamiento que se realiza a través de organizaciones del tercer sector no está exento de problemas. El primero de ellos es la modalidad de empadronamiento empleada, que se califica de “empadronamiento ficticio”, regulado en la Resolución de 21 de julio de 1997, sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal (BOE de 25.07.1997), que recoge la problemática de las infraviviendas y de los “marginados” para poder ser empadronados en direcciones ficticias. Según esta resolución, cuando nos encontramos ante una situación de imposibilidad de empadronamiento por carencia de vivienda u otras circunstancias, se debe poner en conocimiento de los servicios sociales, que son quienes autorizan este tipo de empadronamientos. Sin embargo y a pesar de ser esta una figura perfectamente regulada, no son pocos los ayuntamientos que se oponen a este tipo de empadronamientos. Un ejemplo reciente lo tenemos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de marzo de 2010, en el recurso interpuesto por SOS Racismo Araba contra el Ayuntamiento de Vitoria en un asunto en el que, si bien tiene otros elementos, el fondo del asunto lo constituye la aceptación del empadronamiento de alrededor de cuatrocientas personas en la sede social de la organización. Si bien el tribunal no entra a juzgar el fondo, interesa destacar de esta sentencia que el motivo de ella es precisamente el no reconocer a una organización como SOS Araba legitimidad para defender los derechos de las personas extranjeras respecto a su empadronamiento.

Realmente, empadronarse constituye toda una dificultad para la población inmigrante: muchos de los/las arrendatarios/as acceden a alquilar sus propiedades con la condición de no permitirles empadronarse

en ellas, lo que invita a la personas inmigrantes a buscar otras estrategias que les permitan acceder al padrón. El tema de la vivienda y el padrón es un verdadero problema para la población en general y para la inmigrante en particular, dada la enorme especulación existente, los abusos que se cometen en los subarriendos realizados tanto por personas locales como inmigrantes, la dificultad para acceder a una habitación con contrato y padrón en regla y de pleno derecho. Sin duda, las entrevistas apuntan a que hace tiempo que desde el Gobierno y/o Departamento de Vivienda debería haberse intervenido en la materia, obligando a quienes hacen contratos de vivienda a cumplir con todas sus obligaciones.

En no pocas ocasiones, la solidaridad ha llevado a que mucha gente haya empadronado en sus casas a personas que no vivían en ellas, aunque hay constancia de que en la actualidad esto les está generando problemas a muchos que ven cómo esta solidaridad se está penalizando al obligarles, bajo el supuesto de que están alquilando y cobrando por ese empadronamiento, a pagar impuestos sobre un ingreso que en realidad no se da. Casualmente, existe la percepción de que mientras no se interviene en los casos de alquileres irregulares, sin contrato y condicionados a la imposibilidad del empadronamiento, se persiguen y penalizan aquellas estrategias que son las que posibilitan a la población inmigrante el acceso a los derechos. Esto es lo que ocurre precisamente con la introducción de una nueva infracción en la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley de Extranjería. Este artículo 53.2 prevé como infracción *“consentir la inscripción de un extranjero en el Padrón Municipal por parte del titular de una vivienda habilitada para tal fin, cuando dicha vivienda no constituya el domicilio real del extranjero”*. Este artículo parece que hace abstracción del referente normativo en que se apoya el empadronamiento y de la problemática social concreta que rodea a la población inmigrante y las dificultades que encuentra para el empadronamiento. Respecto a lo primero, el punto de partida es el artículo 15 de la Ley de Bases de Régimen Local: *“Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente”*. El empadronamiento es, por tanto, un derecho y a la vez una obligación. Por eso, el art. 72 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales dispone la baja por inscripción indebida y, a su vez, el art. 73 prevé la posibilidad de que un ayuntamiento declare de oficio el alta en el padrón como vecinas a las personas que vivan habitualmente en su término municipal y no figuren inscritas en el mismo.

Pues bien, teniendo en cuenta estos antecedentes, la citada ley viene a dar una vuelta más de tuerca, poniendo más dificultades si cabe al empadronamiento de personas extranjeras con las importantes consecuencias que ello tiene. No olvidemos que la inscripción en el padrón favorece el ejercicio de derechos como son el derecho a la sanidad, la educación, las prestaciones sociales, etc. El empadronamiento es, a su vez, un requisito para probar los tres años de estancia de cara a obtener un permiso por arraigo y ha sido un elemento esencial para anteriores procesos de regularización. Recordemos, a este respecto, el último proceso de normalización del año 2005 y la interpretación judicial del empadronamiento no como una prueba más de la estancia, sino como requisito para acceder a dicho proceso.

“Había aquí una chica de Bilbao que tenía empadronada a gente en su casa e incluso le había hecho un contrato ficticio de alquiler para que pudiese acceder a las ayudas. Pero claro, ahora se ha encontrado con que tiene que pagar un dineral en impuestos, aun cuando ella no ha percibido ningún ingreso porque no le estaba alquilando ninguna habitación. Era solo por solidaridad y porque la mujer no conseguía que, donde realmente vive, le hiciesen un contrato de alquiler”.

(Agente del tercer sector)

5.1. Características de la vivienda habitual y problemas derivados de la unidad de convivencia

Como se sugería, el empadronamiento en la vivienda donde se reside es uno de los requisitos de más difícil cumplimiento entre la población inmigrante, y el domicilio y la unidad de convivencia son dos conceptos íntimamente unidos a la hora de establecer la titularidad de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI).

A pesar de que el Decreto 47/2010, de 25 de mayo, al que antes aludíamos, establece en su artículo 5 toda una extensa relación de casos para describir cuándo nos encontramos ante una unidad de convivencia, lo cierto es que el subarriendo entre la población inmigrante es una modalidad de alojamiento muy utilizada. Y ocurre en muchas ocasiones que este subarriendo carece de los requisitos legales para poder ser considerado como tal (falta de contrato de subarriendo, falta de recibos justificativos del alquiler, etc.). Estas carencias no hacen sino aumentar las dificultades para demostrar que las diferentes personas o familias que comparten una vivienda constituyen unidades de convivencia diferentes y separadas entre sí.

Por otro lado, es importante apuntar la limitación que introduce el Decreto 147/2010 en cuanto al número de prestaciones por vivienda (artículo 10.2), al establecer que en el caso de que una misma vivienda fuera compartida por dos o más unidades de convivencia, el número máximo de prestaciones de Renta de Garantía de Ingresos que se pueden conceder en dicha vivienda o alojamiento será de dos, siempre que se cumplan los requisitos de acceso a la prestación.

Añadimos, por último, otro tipo de problemas relacionados con los requisitos de la Ley de Extranjería y referidos a la reagrupación familiar. En concreto, la necesidad de que la vivienda en la que residirá la persona que se reagrupa esté únicamente ocupada por personas de la unidad familiar reagrupante. En ocasiones, este requisito obliga a desempadronar a personas ajenas al entorno familiar o a personas de la familia que, al estar en situación irregular, se desempadronan por temor que la oficina de extranjeros investigue su situación administrativa.

“La persona que le subarrenda una habitación no les ha hecho contrato. El chico necesita reagrupar a su hijo y para eso necesita figurar él solo empadronado en esa vivienda. Pero tal y como están las cosas, no les queda más opción que seguir viviendo allí. Es lo más accesible que han podido encontrar”.

(Agente del tercer sector)

Además, el requisito que menciona la formación de una unidad de convivencia complica a una población entre quienes las viviendas compartidas son muy habituales aun sin tener lazos familiares entre ellos, sea tanto para reducir gastos como por lo dificultoso que es conseguir una vivienda en alquiler con contrato.

En definitiva, para acceder a una RGI o una Prestación por el Complemento de Vivienda (PCV) se necesita un empadronamiento y un contrato de alquiler de vivienda o habitación, que se ajusta a lo que se considera que cumple con los mínimos de dignidad, y solo una vez que se cuente con ello se podrá acceder al sistema de ayudas y prestaciones, en vez de ajustar el sistema de protección y servicios a garantizar que la población pueda acceder a esas condiciones mínimas. El resultado parece ser que para acceder a las ayudas y prestaciones no se puede estar en condiciones de extrema vulnerabilidad, sino en una situación precaria, pero no tanto que no permita costearse un alquiler. En síntesis, cuanto mayor es la situación de vulnerabilidad, más dificultades existen para acceder a las ayudas. En el informe anual del Ararteko correspondiente al año 2009 se recoge un caso ocurrido en Bizkaia (Ararteko, 2010, p. 484), en el que se hizo una consulta al Gobierno Vasco para que informara sobre la exigencia de acreditar carencia de recursos económicos en el país de origen. En el informe correspondiente al año 2010 (Ararteko, 2011, pp. 406-407) vuelve a resaltarse esta problemática como dificultad específica en el acceso a prestaciones sociales por parte de la población inmigrante. Se apunta a la diversidad de situaciones en que puede encontrarse una persona extranjera (refugiada, joven extutelada, etc.) y la dificultad en muchos casos de tramitar estas justificaciones en sus países de origen. Asimismo, se cuestiona por qué esta exigencia no se aplica a la población autóctona (por ejemplo, la adquisición de una vivienda en Hendaia).

6. Dificultades derivadas de la gestión de las prestaciones

6.1. Trámites a realizar en los países de procedencia

En las entrevistas realizadas se hace referencia a trámites que han de hacerse en el país de origen y que suponen una dificultad añadida para la población inmigrante. En ocasiones se solicita documentación que tiene que ser emitida por administraciones que no existen en el país de origen o información que no se suele registrar por las administraciones de ese país.

Entre los trámites más básicos aparece la necesidad de contar con el pasaporte, el cual, en ocasiones, no es fácil de conseguir o de renovar. Aunque la casuística es variada, los casos más habituales son los de acceso a un pasaporte o a su renovación por parte de las personas extranjeras en situación irregular en sus embajadas. En concreto, las embajadas y consulados de Argelia, Rusia y Ucrania ponen muchas pegas a sus nacionales si están en situación irregular, lo cual plantea situaciones muy perversas en las que, por ejemplo, la subdelegación no admite una solicitud de arraigo si el pasaporte no está en vigor y viceversa, la embajada o consulado no expide un pasaporte si la persona extranjera no está regularizada. La falta de un pasaporte en vigor se traslada a otros ámbitos como el empadronamiento en ayuntamientos, que interpretan de manera muy rígida los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley de Bases de Régimen Local, exigiendo que el pasaporte esté en vigor, y no atienden a otros criterios como los de “identificación suficiente” para proceder al empadronamiento.

En la misma línea, suelen encontrarse complicaciones con aquellas ayudas y/o prestaciones sociales que exigen la demostración de ingresos o propiedades en el país de origen. Los agentes de las instituciones públicas justifican la petición de esta documentación como una forma de no caer en discriminaciones positivas frente a la población autóctona, que pudieran devenir en actitudes xenófobas apoyadas en la competencia de recursos, así como para tratar de evitar fraudes con las prestaciones. Estos requisitos que exigen demostrar ingresos o propiedades se piden también a la población autóctona. Existe un prejuicio extendido de que la población extranjera beneficiaria de las ayudas sociales no dedica los montos a los que están destinadas, sino que las utilizan para enviarlas a sus países de origen y poder construir allá sus viviendas definitivas, lo que no deja de generar cierto malestar entre la población autóctona.

“Tenemos que solicitar esa documentación de la misma manera que comprobamos que la población autóctona no tiene ingresos. Si no lo hiciésemos, nos acusarían de discriminación positiva. Así que se realizan los trámites necesarios para hacer estas comprobaciones y así evitamos que se generen conflictos”.

(Administración pública nivel foral)

Las organizaciones sociales manifiestan una notable preocupación con respecto a la solicitud de esta documentación, considerando que la dificultad de tramitarla es mucho mayor que para la población autóctona, sobre todo porque se trata de una demostración en negativo. Sostienen que, a diferencia de las prestaciones provenientes del sistema de protección central de la Seguridad Social en su vertiente contributiva, principalmente en donde el haber cotizado imprime el sello del derecho a recibir las prestaciones, en el sistema de rentas mínimas garantizadas la carga de la prueba va contra la persona que solicita la ayuda, que tendrá que someterse a la demostración de la ausencia de ingresos. Llama la atención que esta documentación no sea requerida en todos los municipios y que, pese a ser el Territorio Histórico de Gipuzkoa donde más ocurre, esta práctica se haya empezado a generalizar en el territorio de Bizkaia y Álava.

“Sí, sí, nos ha llegado el dato de que están solicitando esta documentación aquí en Bizkaia también. Esto es nuevo; antes no lo pedían. Parece que esa era una práctica habitual en Gipuzkoa, pero ahora también se empieza a ver en otros territorios. Habrá que ver cómo se resuelve ahora. Esto indudablemente hace más complicadas las cosas”.

(Agente del tercer sector)

Especial mención requieren las pensiones de jubilación del sistema de protección social de la Seguridad Social y la necesidad de acuerdos bilaterales para que una persona extranjera que ha trabajado en España pueda sumar lo cotizado en su país de origen de cara a cobrar la pensión de jubilación. En la actualidad son 20 los países con los que se ha suscrito este tipo de acuerdos: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Marruecos, Méjico, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rusia, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

Vale destacar entre la documentación a solicitar al país de origen aquella que suele pedirse a la hora de tramitar la Renta de Garantía de Ingresos cuando hay situación matrimonial con menores a cargo, donde se debe presentar el certificado de divorcio, la regularización de las relaciones paterno filiales, que normalmente conllevan el establecimiento de pensiones por parte del cónyuge que no tiene la custodia.

Igualmente, entre la documentación a solicitar al país de origen está aquella que suele ser exigida a los progenitores, entre los que predominan las mujeres inmigrantes con hijos/as a su cargo, que tiene que ver bien con documentación de quienes componen la unidad familiar bien con el otro progenitor, el cual, a menudo, habiendo reconocido a los hijos/as, no siempre está en contacto con ellos/as y menos aún colabora en su mantenimiento económico. Sin embargo, a menudo se funciona sobre la presunción de que el otro cónyuge contribuye con las cargas familiares y para desmontar esta deducción es necesario acreditar que al menos se le ha requerido para que contribuya con ellas.

La manera de llevar a cabo este requerimiento es a través de una acción de alimentos que se articula con arreglo al “Convenio sobre Obtención de Alimentos en el Extranjero, hecho en Nueva York el 20 de junio de 1956” de las Naciones Unidas. Con base en este convenio, se debe completar el “Documento justificativo del derecho a percibir alimentos” y en caso de no tener datos del marido o esposa que están fuera de España, este documento pasa a ser un poder que autoriza a la institución intermediaria Cooperación Jurídica Internacional (Alimentos) a que busque a ese cónyuge.

Este requisito supone una carga burocrática para la persona inmigrante y para los servicios sociales de base que, en muchas ocasiones, no tienen un conocimiento claro de los trámites a seguir y del fin último de todo ello. No importa que la acción de alimentos llegue a buen fin, tan solo se trata de acreditar que se ha intentado, lo cual plantea a su vez la duda de si estamos realmente ante una cierta utilización de un procedimiento legal internacional para unos fines distintos a los que se contienen en el mencionado convenio de Nueva York.

“Hay ejemplos concretos. Por ejemplo, el de la mujer que llega aquí para luego traer a su familia. A una mujer con un hijo, para tramitar la Renta Básica, le piden o la custodia del niño o la pensión si el matrimonio está divorciado. Son temas que no en todos los países funcionan igual: a veces la gente se separa, cada uno va por su lado y luego es lógico que haya que iniciar procedimientos judiciales para poder acceder a la prestación, pero la cosa se les complica...”.

(Agente del tercer sector)

Por último planteamos un caso que tiene que ver con requisitos de imposible cumplimiento a los que se enfrentan las personas inmigrantes al proceder de países con legislaciones muy diferentes a la nuestra. Se trata de un ciudadano de Mongolia, similar a países como Rusia o Ucrania, donde la guarda y custodia

de los hijos siempre es para la madre, de ahí que las sentencias decretando separación o divorcio nunca hagan mención a esta circunstancia, con los problemas de acreditación que ello conlleva.

7. Dificultades de orden psicosocial

Asimismo, se detectó otra serie de elementos que en la práctica constituyen obstáculos reales para la población inmigrante en situación irregular. En concreto, la entrada a los Servicios Municipales de Urgencias Sociales (SMUS) en la capital guipuzcoana en el horario de tarde requería atravesar las instalaciones de la policía municipal de la ciudad. Este hecho generaba múltiples resistencias para acudir al mismo por parte de la población inmigrante en situación irregular, ya que se realizaba una lectura subjetiva de la coordinación entre los servicios sociales de base y las autoridades policiales, a quienes se percibía como agentes promotores de las órdenes de expulsión.

“A mí me tocó acompañar a un joven magrebí al SMUS, y claro, cuando atravesamos la policía municipal, luego él ya no entendía nada: todo el personal del SMUS le parecían policía. Me decía que nos fuésemos, que mejor no estuviésemos allí, que estaban las cámaras puestas y que seguro le estaban fichando. Él está en situación irregular y ya sabemos que la policía municipal ha realizado redadas en la que muchos de estos jóvenes han sido detenidos por no contar con la documentación en regla. Obviamente, si yo no le hubiese acompañado, él jamás hubiese entrado al SMUS. Ni él ni muchos”.

(Agente del tercer sector)

Este tipo de situaciones recuerdan a las personas de las organizaciones sociales entrevistadas las barreras que el temor a la expulsión y al trasvase de los datos personales a los ficheros policiales generó durante años a la población inmigrante, y el esfuerzo que estas realizaron para hacer entender a esta población que podían acceder a los servicios sociales sin miedo a que esto pudiera derivar en una expulsión, puede verse revertido por situaciones como la descrita. Así, se expresaba la necesidad de cuidar este tipo de situaciones, garantizando la seguridad de quienes acceden a los servicios y evitando que tengan que acceder por los mismos espacios físicos. Sin embargo, el contraste de estas opiniones con quienes trabajan en dicho centro advierte del choque de seguridades en juego, en tanto que una entrada vigilada por la policía municipal prevendría de los riesgos a los que las y los trabajadores pueden verse expuestos ante el perfil de usuarios que en ocasiones llegan a los servicios de emergencia con altos niveles de consumo de sustancias tóxicas. La búsqueda de nuevas estrategias para garantizar la seguridad de trabajadores/as y usuarios/as aparecería como una tarea a desarrollar para evitar la obstaculización a las personas en situación administrativa irregular.

Por otro lado, se detectó una serie de dificultades vinculadas a la situación de calle en la que sobreviven muchas personas extranjeras, colectivo mucho mayor de lo que estiman algunos datos públicos, como se recoge en las entrevistas. Así, se reconoce que cuanto mayor es la situación de necesidad, mayores trabas existen para acceder al sistema de protección.

“Es increíble, pero cuanto menos tienen más complicado se les hace poder acceder a recursos sociales o residenciales. Vamos, hay que estar excluido, pero no tanto”.

(Agente del tercer sector)

La situación de desocupación (sin trabajo, a veces ni siquiera pudiendo acceder a cursos de formación, etc.), aun cuando muchas personas se encuentran en edad de trabajar, genera un vacío en las actividades y un desconcierto en el modo de ocupar el tiempo, lo que fácilmente hace que los ritmos y la organización del tiempo se vean alterados. Acordarse de hora y fecha exacta de las citas con los servicios sociales no

suele ser siempre tarea sencilla y se vierten críticas sobre las y los profesionales que, desde la rigidez de las citas, no comprenden las implicaciones que tiene la vida en la calle.

Especial atención requieren aquellos jóvenes extranjeros, muchos de ellos provenientes del sistema de protección de menores y sin haber podido regular su situación administrativa, que entre los 18 y los 23 años, como ya se ha comentado, no pueden acceder a prestaciones económicas estables ni incorporarse al mercado de trabajo formal por su situación irregular.

La frustración y la dureza de la supervivencia en condiciones tan precarias puede ser el caldo de cultivo, aunque no siempre, para que puedan aparecer problemas de consumo de sustancias tóxicas o alteraciones psicosociales en las que la persona, con una sensación de pérdida de control de su propia vida, tenga especiales dificultades para iniciar trayectorias de inserción social. Tal como se ha recogido en párrafos anteriores, parece que los ingredientes de la vulnerabilidad social son más complejos en la población autóctona, con perfiles más cronificados, que en la población extranjera y que la situación de irregularidad es la variable que aparentemente con más fuerza empuja hacia la exclusión de esta última. Sin embargo, cuando en una persona extranjera en situación de calle se suman los problemas derivados del alcohol, los estupefacientes u otras alteraciones en la salud mental, las posibilidades y recursos existentes para salir de dicha situación son más complejos que para la población autóctona. Los recursos disponibles de desintoxicación suelen solicitar el requisito de contar con redes familiares e incluso residenciales y aunque se tiene constancia de que ha sido posible el ingreso de personas extranjeras en situación de calle, las personas inmigrantes, y más en esta situación, carecen de familiares que puedan cumplir esa función. Una alternativa puede ser cualquier persona referente que no consuma drogas, pero estas personas extranjeras cuentan con menos redes sociales que posibiliten encontrar esta figura. Además, estos servicios suelen comentar que la gran mayoría de usuarios/as de origen extranjero fracasa en el proceso terapéutico. En este sentido, cabría la elaboración de un diagnóstico que permita identificar cuáles son las causas que conllevan al fracaso, para no caer en la culpabilización solo del usuario/a. La carencia de una figura referente, la soledad, la falta de perspectiva de futuro en el caso de aquellos/as usuarios/as que no pueden regularizar su situación administrativa serían algunas de esas causas. Dichas dificultades se tornan relevantes en el acceso y mantenimiento de muchos recursos y prestaciones sociales.

CATÁLOGO DE PRESTACIONES Y AYUDAS SOCIALES

La guía o catálogo que presentamos a continuación contiene la información referida a los recursos y prestaciones sociales y económicas básicas disponibles en la CAPV, tanto las derivadas del marco del Estado como de la administración autonómica.

Entre las derivadas del marco estatal, se incluyen aquellas que proceden de la Seguridad Social del Estado, en sus modalidades contributivas y no contributivas, tales como la prestación contributiva de desempleo, el subsidio de desempleo, la pensión de viudedad, la de incapacidad, etc. Entre los recursos y prestaciones específicas de la CAPV, se contemplan la Renta de Garantía de Ingresos, la Prestación para Complemento de Vivienda, las Ayudas de Emergencia Social y la ayuda complementaria a la recogida en la Ley Integral contra la Violencia de Género.

El catálogo se estructura en dos documentos. Un primer documento contiene un cuadro en el que se han destacado cuatro marcadores esenciales para realizar una primera consulta:

- El requisito de la residencia legal.
- El requisito de periodos determinados de residencia (si hay un requisito previo de residencia legal, se sobreentiende que los años o meses lo son también de residencia legal).
- Meses o años previos de cotización a la Seguridad Social para poder ser titular de la prestación.
- Otros requisitos específicos de la prestación que se analiza.

A partir de esta primera consulta se va al segundo documento, que contiene de manera más detallada una definición de cada prestación, los requisitos de acceso y la documentación necesaria, así como un apartado de observaciones. Cada uno de los requisitos ha sido medido en una escala de 1 a 3 en función del grado de dificultad que padece la población inmigrante a la hora de acceder a las prestaciones sociales que conforman este catálogo. El grado 1 corresponde a una dificultad similar a la que pueda tener la población autóctona. El grado 2 significa que la población inmigrante tiene alguna dificultad añadida en este acceso respecto a la población autóctona. Y finalmente, el grado 3 da cuenta de una dificultad importante motivada en la mayoría de casos porque el periodo de residencia legal previa requerido es muy largo, porque existen dificultades en el país de origen para aportar determinados documentos o porque, a pesar de que una determinada prestación posee un carácter universal y no excluyente, la población inmigrante en situación irregular ve limitado su acceso.

Añadir, por último, que en el catálogo no se incluyen las prestaciones de ámbito autonómico, por considerar que son las más conocidas. Por otro lado y atendiendo al carácter práctico del catálogo, se dejan de lado cuestiones como el requisito de residencia efectiva de la Ley Vasca de Servicios Sociales, cuestiones que han sido ampliamente desarrolladas en este trabajo.

DOCUMENTO I

PRESTACIONES ESTATALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL				
PRESTACIÓN	RESIDENCIA LEGAL	PERIODO DE RESIDENCIA	PERIODO DE COTIZACIÓN	OTROS REQUISITOS
Prestación de desempleo de nivel contributivo	SÍ		12 meses	
Prestación por desempleo de nivel asistencial	SÍ			Haber agotado la prestación contributiva y tener responsabilidades familiares o más de 45 años.
Subsidio por excarcelación	SÍ			Haber estado en la cárcel más de seis meses, no tener derecho a desempleo y estar apuntado/a en el INEM.
Jubilación de nivel contributivo	SÍ		15 años	
Pensión de jubilación no contributiva	SÍ	10 años		Carecer de ingresos suficientes y tener más de 65 años.
Invalidez permanente	SÍ		De 180 días a 15 años	Ser menor de 65 años. 4 tipos de invalidez: parcial, total, absoluta y gran invalidez.
Incapacidad temporal por accidente o enfermedad común	SÍ		180 días	Por accidente no se exige cotización previa.
Incapacidad temporal por accidente o enfermedad de trabajo	NO			La actual LEX (art. 36.5) y la jurisprudencia reconocen este derecho a quien ha estado trabajando sin permiso de trabajo.
Pensión de invalidez no contributiva	SÍ	5 años		Minusvalía superior al 65% y carecer de ingresos.
Prestaciones por muerte y supervivencia	SÍ		500 días	Por accidente de trabajo o enfermedad profesional no se exige cotización previa.
Pensión de viudedad y orfandad	NO			Hijos/as menores de 18 años, un año de matrimonio y justificar ingresos. Incluye extranjero/a en situación irregular fallecido/a en accidente de trabajo o viuda/o en situación irregular (STS de 9.3.10).
Subsidio en favor de familiares	NO			Hijas/os o hermanas/os mayores de 22 años que sin ser pensionistas han convivido con el causante 2 años.
Indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional	NO			Una indemnización a tanto alzado. Requisitos similares a la pensión de viudedad.
Prestación económica para retorno a país de origen	SÍ			No retornar en tres años.
Renta Activa de Inserción del Servicio Público de Empleo Estatal	SÍ			Tener más de 45 años, ser demandante de empleo, carecer de ingresos.
Renta Básica de Emancipación	SÍ	5 años		Tener permiso permanente y entre 22 y 30 años.
Prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia	SÍ	5 años		

PRESTACIONES AUTONÓMICAS				
PRESTACIÓN	RESIDENCIA LEGAL	PERIODO DE RESIDENCIA	PERIODO DE COTIZACIÓN	OTROS REQUISITOS
Renta de Garantía de Ingresos (RGI)	NO	1 año		2 tipos de RGI: Renta Básica para la Inclusión y Renta Complementaria de Ingresos.
Prestación Complementaria de Vivienda (PCV)	NO	1 año		Máximo 2 PCV por unidad de convivencia.
Ayudas de Emergencia Social (AES)	NO	6 meses		
Ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004. Orden 3.3.10	SÍ			Se exige informe del INEM y, en consecuencia, residencia legal.

DOCUMENTO II

PRESTACIÓN DE DESEMPLEO DE NIVEL CONTRIBUTIVO	
<p>DEFINICIÓN: La prestación de desempleo de nivel contributivo cubre aquella situación de desempleo de quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma temporal o definitiva, o vean reducida temporalmente al menos en una tercera parte su jornada laboral por algunas de las causas establecidas como situaciones legales de desempleo.</p>	
<p>REQUISITOS DE ACCESO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permiso de residencia y trabajo. 3 - Estar afiliado/a y en situación de alta o asimilada al alta en la Seguridad Social en un régimen que contemple la contingencia por desempleo. 1 - Estar en situación legal de desempleo. 2 - Tener cubierto un periodo mínimo de doce meses dentro de los seis años anteriores a la situación de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. 1 - No haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión de jubilación, salvo que el/la trabajador/a no tuviera derecho a ella por falta de acreditación del periodo de cotización requerido o se trate de supuestos de suspensión de la relación laboral o reducción de jornada autorizados por expediente de regulación de empleo. 1 - No estar incluido/a en alguna de las causas de incompatibilidad. 1 	<p>INDICADOR DE RIESGO</p>
<p>DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitud ante la oficina de empleo correspondiente. 1 - Solicitud de la prestación en modelo normalizado que facilita la propia oficina de empleo. 1 - Documentación acreditativa de la situación legal de desempleo o de la situación considerada como tal, en su caso. 2 - Certificado o certificados de empresas en las que hubiera trabajado en los últimos 6 meses. 1 - Modelo oficial de compromiso de actividad. 1 - Documento de identificación y afiliación. 1 - Declaración de cargas familiares y rentas, en modelo normalizado, que facilitará la oficina de empleo, a efectos de topes de la prestación. 1 - Impreso de domiciliación en cuenta de la prestación, si el/la trabajador/a opta por este sistema de pago. 1 	<p>INDICADOR DE RIESGO</p>
<p>OBSERVACIONES: Cuando la prestación se solicita habiéndose denegado la renovación del permiso de residencia plantea problemas de inscripción en el Servicio Público de Empleo Estatal.</p>	

PRESTACIÓN POR DESEMPLEO A NIVEL ASISTENCIAL

DEFINICIÓN: Es una protección de nivel asistencial que consiste en una prestación económica y en el abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a las prestaciones de asistencia sanitaria, protección a la familia y, en su caso, jubilación.

REQUISITOS DE ACCESO:

	INDICADOR DE RIESGO
- Permiso de residencia y trabajo.	2
- Estar desempleado/a y en situación legal de desempleo.	2
- Estar inscrito/a como demandante de empleo, sin haber rechazado oferta de colocación adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional.	3
- Suscribir el compromiso de actividad.	1
- Carecer de rentas de cualquier naturaleza, superiores al 5% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.	1

Además, deberá encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

- Haber agotado la prestación contributiva y tener responsabilidades familiares.	1
- Haber agotado una prestación contributiva y tener 45 años o más, aunque no tenga responsabilidades familiares.	1
- Haber agotado una prestación por desempleo de 24 meses y tener 45 años o más.	1
- Haber sido liberado/a de prisión habiendo estado privado/a de libertad un mínimo de 6 meses. Se incluyen los/as menores liberados/as de un centro de internamiento en el que hubieran sido ingresados/as como consecuencia de la comisión de hechos tipificados como delito, siempre que, además de haber permanecido privados/as de libertad por seis o más meses, en el momento de su liberación sean mayores de 16 años. Así mismo, se incluyen las personas que hubieran concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que el mismo hubiera durado un período igual o superior a seis meses y hayan visto remitida su pena privativa de libertad.	3
- Haber perdido la condición de pensionista de incapacidad por mejoría.	1
- No haber cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva en el momento de producirse la situación de desempleo.	1
- Tener más de 52 años, encontrarse en alguna de las situaciones anteriores, cumplir los requisitos de carácter general, haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral y cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a la prestación contributiva de la Seguridad Social.	1
- Ser trabajador/a fijo/a discontinua y cumplir los requisitos exigidos con carácter general.	1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

	INDICADOR DE RIESGO
- Solicitud del subsidio en el modelo normalizado.	1
- Identificación del/de la solicitante, cónyuge e hijos/as a su cargo que figuren en la solicitud, mediante documentación original y en vigor.	2
- Tarjeta de Identidad de Extranjero/a (TIE) o documento identificativo en su país de origen si es nacional de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo o Suiza. En todo caso, el Número de Identificación de Extranjeros (NIE).	1
- Libro de Familia o documento equivalente en el caso de personas extranjeras.	2
- Certificado del grado de minusvalía expedido por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) o el órgano de la comunidad autónoma correspondiente, o resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), del Ministerio de Economía y Hacienda o de Defensa que reconozca la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, o de jubilación o retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.	1
- Resolución judicial o escrito de formalización del acogimiento en el que conste el consentimiento de la entidad pública que en cada territorio tenga encomendada la protección de menores, y fecha de efectos del acogimiento.	1
- Sentencia y/o convenio regulador, en caso de separación o divorcio.	1

OBSERVACIONES:

Las personas que han estado en prisión o bien no han podido renovar el permiso o se les ha extinguido por haber cometido un delito.

Problemas para acreditar que tiene familiares a cargo cuando no conviven con el solicitante por estar en el país de origen.

JUBILACIÓN DE NIVEL CONTRIBUTIVO

DEFINICIÓN: La prestación por jubilación, en su modalidad contributiva, cubre la pérdida de ingresos que sufre una persona cuando, alcanzada la edad establecida, cesa en el trabajo por cuenta ajena o propia, poniendo fin a su vida laboral, o reduce su jornada de trabajo y su salario en los términos legalmente establecidos.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Permiso de residencia. **INDICADOR DE RIESGO**
1
- Tener cumplidos 65 años de edad. Este requisito será exigible, en todo caso, cuando se acceda a la pensión sin estar en alta o en situación asimilada a la de alta. La edad mínima puede ser rebajada o anticipada, solo para trabajadores/as en alta o en situación asimilada a la de alta, en determinados supuestos especiales³. 1
- Periodo de cotización de 15 años, 2 de los cuales deberán estar comprendidos dentro de los 15 años inmediatamente anteriores a la fecha de causar el derecho. 2
- En el caso de las personas extranjeras, para que los años trabajados en el país de origen sean reconocidos, se requiere ser nacional de un país que tenga convenio bilateral⁴ con España en materia de Seguridad Social y tener residencia legal en España. 3

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Modelo de solicitud. El modelo será distinto según se solicite en virtud del modelo de los reglamentos comunitarios o del modelo de los convenios internacionales. **INDICADOR DE RIESGO**
1
- Permiso de residencia o DNI. 1
- Documentación acreditativa de las cotizaciones. 1
- Si la empresa es la obligada al ingreso de las cotizaciones, certificado relativo a cotización, cumplimentado por las últimas empresas. 1
- Si el/la beneficiario/a es el obligado al ingreso de las cotizaciones, los justificantes de pago de los últimos meses. 1
- Si el/la beneficiario/a está en situación de desempleo, el certificado del INEM. 1
- A efectos de asistencia sanitaria, Libro de Familia si está casado/a. 1

PENSIÓN JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVA

DEFINICIÓN: La pensión no contributiva de jubilación asegura a todos los ciudadanos en situación de jubilación y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva. Pueden ser beneficiarios de la pensión no contributiva de jubilación los/as ciudadanos/as españoles/as y nacionales de otros países con residencia legal en España.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Residir en territorio español y haberlo hecho durante un período de diez años, en el período que media entre la fecha de cumplimiento de los dieciséis años y la de devengo de la pensión, de los cuales dos han de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud. **INDICADOR DE RIESGO**
2
- Carecer de ingresos suficientes. 1
- Tener sesenta y cinco o más años. 1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Cumplimentar la solicitud en impreso normalizado. **INDICADOR DE RIESGO**
1
- En caso de nacionales de otros países, fotocopia del pasaporte y/o permiso de residencia o fotocopia del DNI de todos los componentes de la unidad familiar. 2
- Declaración de la persona interesada referida a su convivencia con otras personas en el domicilio. 2
- Declaración de la persona interesada referida a las rentas e ingresos propios y, en su caso, a los de cada uno de los miembros integrantes de la unidad económica. 2

OBSERVACIONES:

Situaciones de subarriendo y familiares en el país de origen.

³ Jubilación anticipada a partir de los 60 años por tener la condición de mutualista; jubilación anticipada a partir de los 61 años sin tener la condición de mutualista; jubilación parcial; jubilación especial a los 64 años; jubilación del personal del Estatuto Minero, personal de vuelo de trabajos aéreos, ferroviarios, artistas, profesionales taurinos y bomberos; jubilación flexible; jubilación de trabajadores discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 45%.

⁴ Convenios bilaterales: [Andorra](#), [Argentina](#), [Australia](#), [Brasil](#), [Canadá](#), [Chile](#), [Colombia](#), [Ecuador](#), [Estados Unidos](#), [Filipinas](#), [Japón](#), [Marruecos](#), [México](#), [Paraguay](#), [Perú](#), [República Dominicana](#), [Rusia](#), [Túnez](#), [Ucrania](#), [Uruguay](#), [Venezuela](#).

INVALIDEZ PERMANENTE

DEFINICIÓN: Prestación económica que, en su modalidad contributiva, trata de cubrir la pérdida de rentas salariales o profesionales que sufre una persona cuando, estando afectada por un proceso patológico o traumático derivado de una enfermedad o accidente, ve reducida o anulada su capacidad laboral de forma presumiblemente definitiva. Las prestaciones, a que dan lugar los diferentes grados de incapacidad están incluidas dentro de la acción protectora del régimen general y de los regímenes especiales, con las particularidades y salvedades que, en cada caso, se indican en el respectivo régimen. Junto a ellas, pervive la pensión de invalidez del SOVI.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Permiso de residencia y trabajo. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Alta en la Seguridad Social. **1**
- Ser menor de 65 años de edad. **1**
- Periodo de cotización: 180 días en los 10 años anteriores para la invalidez parcial; un cuarto del tiempo transcurrido entre los 20 años y la incapacidad para la total y 15 años de cotización para la invalidez absoluta y gran invalidez. **2**

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Permiso de residencia y trabajo. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Si el sujeto obligado al ingreso de las cotizaciones es la empresa, certificado relativo a cotización, cumplimentado por la/s última/s empresa/s. **1**
- Si es el/la interesado/a obligado al ingreso de las cotizaciones, justificantes de pago de los últimos meses. **1**
- Si está en desempleo, certificado expedido por el INEM. **1**
- Si está casado/a, Libro de Familia y DNI de todos los familiares. **2**
- Parte administrativo de accidente de trabajo o enfermedad profesional. **1**
- Certificado empresarial de salarios reales del año anterior. **1**

OTRA DOCUMENTACIÓN:

- Tarjeta de demandante de empleo del SPEE u organismos competente, si se encuentra en situación de paro involuntario no subsidiado. **1**
- Historial clínico elaborado por el servicio de salud pública competente en su comunidad autónoma o, en su caso, informe de la inspección médica de dicho servicio. **1**
- Si ha tenido algún aborto de más de seis meses o hijos/as fallecidos/as antes de las 24 horas de vida, certificado del registro civil donde conste su existencia. **1**
- Libro de Familia, certificación literal o actas del registro civil que acrediten el parentesco con la solicitante. **2**
- Certificado del ayuntamiento que acredite la convivencia con la solicitante (no se exige para el cónyuge y los/as hijos/as cuando el/la funcionario/a lo considere necesario). **1**
- Auto judicial o certificado de acogimiento familiar expedido por la comunidad autónoma. **1**
- Resolución judicial de separación o divorcio donde conste la custodia de los/as hijos/as menores y, en su caso, la cuantía de la pensión compensatoria al cónyuge o la anualidad por alimentos a hijos/as. **2**
- Acreditación de residencia habitual en España de extranjeros/as mediante certificado de empadronamiento del ayuntamiento o tarjeta de residencia, cuando el/la funcionario/a lo considere necesario. **1**

INCAPACIDAD TEMPORAL

DEFINICIÓN: La prestación económica por incapacidad temporal trata de cubrir la falta de ingresos que se produce cuando la persona trabajadora, debido a una enfermedad o accidente, está imposibilitada temporalmente para trabajar y precisa asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Tienen la consideración de situaciones determinantes de la incapacidad temporal: a) las debidas a enfermedad, común o profesional, y a accidente, sea o no de trabajo, mientras el/la trabajador/a esté impedido para el trabajo y reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social; b) los periodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Permiso de residencia y trabajo. **INDICADOR DE RIESGO**
1
- Estar afiliado/a y en alta o en situación asimilada a la de alta en la fecha del hecho causante, mientras reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido/a para el trabajo. **1**
- Tener cubierto un período de cotización de 180 días dentro de los 5 años inmediatamente anteriores al hecho causante, en caso de enfermedad común. No se exige período previo de cotización en caso de accidente, sea o no de trabajo, y de enfermedad profesional. **1**

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Pasaporte o, en su caso, documento de identidad vigente en su país y NIE exigido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a efectos de pago. **INDICADOR DE RIESGO**
1
- Trabajador/a por cuenta ajena del régimen general: certificación de la/s última/s empresa/s en que ha trabajado. **1**
- Partes de baja y confirmación de la baja. **1**
- Si el/la trabajadora procede de pago delegado, parte/s de confirmación siguiente/s al último que abonó la empresa. **1**
- Si se ha producido el alta médica, parte médico de alta. **1**
- Parte de accidentes de trabajo o enfermedad profesional (AT y EP), cumplimentado por la empresa, en su caso. **1**
- Documentos que acrediten la extinción de la relación laboral. Si la extinción se produce en los 15 primeros días de la incapacidad temporal, contrato de trabajo y prórrogas. En caso de despido, carta de despido, acta de conciliación o sentencia **1**

OTRA DOCUMENTACIÓN:

- Declaración de situación de actividad, solo para las personas trabajadoras del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. **1**
- Para el supuesto de los/as trabajadores/as del Régimen Especial Agrario por cuenta ajena, justificante de la realización de las jornadas reales. **1**
- Libro de Familia y certificado de minusvalía en los supuestos de extinción de la relación laboral, con hijos/as a tener en cuenta para aplicar los topes de desempleo contributivo. **2**
- Empresa de menos de diez trabajadores/as: es necesaria una comunicación previa a la solicitud, con una antelación mínima de 15 días, de que la empresa traslada al INSS su obligación de pago directo a partir del día 1º del mes natural siguiente. **1**

PENSIÓN DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVA

DEFINICIÓN: La pensión no contributiva de invalidez asegura a las personas en situación de invalidez y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Permiso de residencia y trabajo.	INDICADOR DE RIESGO 1
- Residir en territorio español y haberlo hecho durante un período de cinco años, de los cuales dos han de ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.	1
- Grado de minusvalía igual o superior al 65% con certificado de minusvalía.	1
- Carecer de ingresos suficientes.	1
- Tener dieciocho o más años y menos de sesenta y cinco.	1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Complimentar la solicitud en impreso normalizado.	INDICADOR DE RIESGO 1
- En caso de nacionales de otros países, fotocopia del pasaporte y/o permiso de residencia o fotocopia del DNI de todos los componentes de la unidad familiar.	2
- Declaración de la persona interesada referida a su convivencia con otras personas en el domicilio.	1
- Declaración del/de la interesado referida a las rentas e ingresos propios y, en su caso, a los de cada uno de los miembros integrantes de la unidad económica.	1
- Certificado de grado de discapacidad en vigor si lo posee (si el ciudadano autoriza su consulta en formulario de solicitud, no será necesaria la aportación) o incapacitación judicial en grado absoluto.	1
- Informe de vida laboral del/a solicitante y de cada uno de los miembros de la unidad económica de convivencia.	1
- Acreditación de los miembros que componen la unidad económica de convivencia: padrón colectivo o certificado de convivencia. En caso de residir en un centro, certificado del/a director/a del centro indicando fecha de ingreso y permanencia en el mismo.	1
- Autorización de los miembros de la unidad económica de convivencia para que se recaben los datos referidos en este apartado en ficheros públicos para acreditarlos.	2
- Certificado de la embajada del país de origen que acredite que no recibe pensión en su país.	2

La documentación debe ser aportada por la persona solicitante y todos los demás miembros de la unidad económica de convivencia mayores de 16 años.

OTRA DOCUMENTACIÓN:

- Certificación de los correspondientes padrones municipales que acrediten la residencia en España durante el número de años exigido por la Ley (padrón histórico).	1
- Recursos económicos propios: declaración de la renta (si el ciudadano autoriza su consulta en formulario de solicitud, no será necesaria la aportación); nóminas, becas y otros; composición de la unidad económica de convivencia (padrón colectivo); certificado actualizado del INEM; certificado del INSS que acredite la cuantía de la pensión del solicitante y demás miembros de la unidad económica de convivencia o certificado negativo.	1

PRESTACIONES POR MUERTE Y SUPERVIVENCIA

DEFINICIÓN: Las prestaciones por muerte y supervivencia están destinadas a compensar la situación de necesidad económica que produce el fallecimiento de personas del núcleo familiar. Las prestaciones que se pueden otorgar, según los supuestos, son alguna o algunas de las siguientes: pensión de viudedad; prestación temporal de viudedad; pensión de orfandad; pensión en favor de familiares; subsidio en favor de familiares, auxilio por defunción; indemnizaciones por AT o EP.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Haber estado afiliado/a y en alta en la Seguridad Social, habiendo cotizado, como mínimo, 500 días en los 5 años inmediatamente anteriores a la defunción si esta es debida a enfermedad común.	INDICADOR DE RIESGO 2
- Si la muerte es debida a accidente laboral o no, o a enfermedad profesional, no se exige período previo de cotización.	1
- Personas que no se encuentren en alta si acreditan un período mínimo cotizado de 15 años.	1

PENSIÓN DE VIUDEDAD

DEFINICIÓN: Personas que han tenido vínculo matrimonial o sido pareja de hecho de la persona fallecida y no han contraído nuevo matrimonio. Además de los requisitos exigidos al causante, para acceder a la pensión de viudedad las personas beneficiarias deben acreditar otros requisitos específicos en determinadas circunstancias.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Que existan hijos/as comunes. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Que el matrimonio se hubiera celebrado con un año de antelación al fallecimiento. No se exigirá dicha duración del vínculo matrimonial cuando en la fecha de celebración del mismo se acreditara un período de convivencia con el causante como pareja de hecho que sumado al de duración del matrimonio hubiera superado los dos años. **INDICADOR DE RIESGO 2**
- Acreditación de ingresos: que sus ingresos, durante el año natural anterior al fallecimiento no alcanzaran el 50% de la suma de los propios más los del causante habidos en el mismo período, o el 25% en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad; o alternativamente que sean inferiores a 1,5 veces el importe del SMI vigente en el momento del fallecimiento, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante como durante su percepción. El límite indicado se incrementará en 0,5 veces la cuantía del SMI vigente por cada hijo común con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente. **INDICADOR DE RIESGO 1**

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Acreditación de identidad del/de la solicitante, representante legal y demás personas que figuran en la solicitud, mediante la siguiente documentación en vigor. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Certificación del acta de defunción del/de la causante fallecido/a. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Documentación acreditativa de la representación legal, en su caso, o de la emancipación del/de la solicitante menor de edad. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Si el/la fallecido/a no era pensionista: bases de cotización de los últimos meses a través de certificado de la última empresa o empresas en las que ha trabajado la persona fallecida, justificantes de pago de cuotas, si era el/la obligado/a al ingreso de las mismas; certificado expedido por el SPEE u organismo competente en su Comunidad Autónoma, si estaba en desempleo. **INDICADOR DE RIESGO 1**
- Si estaba casado/a con el causante fallecido: Libro de Familia o documento extranjero equivalente debidamente legalizado o sellado, en su caso, y traducido, que acredite el matrimonio con el/la causante fallecido/a y el estado civil actual de la solicitante; certificado médico en el que conste la fecha de inicio de la enfermedad común que determinó el fallecimiento del/de la causante cuando el/la funcionario/a lo considere necesario. **INDICADOR DE RIESGO 2**
- Si estaba separado/a o divorciado/a del/de la causante fallecido/a o el matrimonio fue declarado nulo: sentencia judicial que acredite esa situación y convenio regulador de la misma. **INDICADOR DE RIESGO 2**
- Si era pareja de hecho del/de la causante fallecido/a y el fallecimiento ha sido posterior a 1-1-2008: **INDICADOR DE RIESGO 1**
 - Certificado de constitución de la pareja en el registro correspondiente de su comunidad autónoma o localidad de residencia, o en acta notarial u otro documento público suficiente que acredite su constitución.
 - Actas del registro civil que acrediten que el solicitante no estaba casado o separado con otra persona mientras fue pareja de hecho del/de la causante.
 - Certificado de empadronamiento del ayuntamiento/s que acredite la convivencia con el/la causante durante, al menos, los 5 años inmediatamente anteriores al fallecimiento o en períodos anteriores a la celebración del matrimonio, en su caso.
 - Acreditación de ingresos del/de la solicitante y del/de la causante en el año natural anterior al del fallecimiento, y del/de la solicitante en el mismo año del fallecimiento, mediante declaración sobre el IRPF o, en su defecto, nóminas salariales, documentos de entidades bancarias, etc.
 - Si el fallecimiento ha sido anterior a 1-1-2008, únicamente debe aportarse certificación de empadronamiento del ayuntamiento que acredite la convivencia con el causante durante los 6 años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

OBSERVACIONES:

Problemas cuando el fallecido estaba casado con más de una mujer. STS de 9 de marzo de 2010. Concede la pensión de viudedad y orfandad a la viuda de un trabajador extranjero en situación irregular que suplantaba a otro compatriota –que disponía de permiso de trabajo– para acceder al trabajo.

PENSIÓN DE ORFANDAD

DEFINICIÓN: Tienen derecho a recibir una prestación por orfandad tanto los/as hijos/as naturales de la persona fallecida a la que se le reconozca este derecho como los/as hijos/as aportados por su pareja nacidos/as en otro matrimonio, siempre y cuando ambos cónyuges, el que fallece y el que sobrevive, lleven casados al menos dos años, y los/s hijos/as aportados hayan convivido con ellos durante ese tiempo y no disfruten de ninguna otra prestación de la Seguridad Social. Además, según la legislación civil, para que los/as hijos/as no naturales de la persona fallecida puedan disfrutar de la pensión de orfandad, no deben tener más familiares que se puedan hacer cargo de ellos/as.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Menores de 18 años, o mayores de esta edad pero que tengan una incapacidad permanente absoluta o gran invalidez.
- Mayores de 18 años pero menores de 22 años, o 24 si no sobrevive ninguno de los padres, cuando no trabajen por cuenta propia ni ajena o, si lo hacen, los ingresos obtenidos sean inferiores en cómputo anual al 100% del salario mínimo interprofesional.
- Los/as hijos/as póstumos/as nacidos/as después del fallecimiento de sus progenitores.

INDICADOR DE RIESGO

1

1

1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

La misma que la pensión de viudedad

- Libro de Familia o certificado en extracto de las acta/s de nacimiento de los/as hijos/as o documento extranjero equivalente.

INDICADOR DE RIESGO

2

OBSERVACIONES:

STS de 9 de marzo de 2010.

SUBSIDIO A FAVOR DE FAMILIARES

DEFINICIÓN: Tiene por finalidad solucionar la situación de necesidad en que se encuentran determinados familiares que convivían con el causante fallecido y dependían de él económicamente. Serán beneficiarios/as del subsidio los/as hijos/as o hermanos/as mayores de 22 años, solteros/as, viudos/as, separados/as judicialmente o divorciados/as que sin acreditar las condiciones para ser pensionistas, reúnan los requisitos exigidos.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Convivencia con el causante y a sus expensas con 2 años de antelación al fallecimiento de aquel, o desde la muerte del familiar con el que habían convivido si esta hubiera ocurrido dentro de dicho período.
- No tener derecho a pensión pública.
- Carecer de recursos económicos propios y de familiares con obligación y posibilidad de prestarles alimentos.

INDICADOR DE RIESGO

1

1

1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Certificación del acta de defunción del/de la causante fallecido/a.
- Certificado de empadronamiento del ayuntamiento que acredite la convivencia con el fallecido durante los 2 años inmediatamente anteriores al fallecimiento.
- Certificado de defunción de los padres si la prestación se pide para nietos/as o hermanos/as del/de la fallecido/a.
- Acreditación de ingresos del solicitante beneficiario mediante declaración del IRPF, nóminas salariales u otro medio adecuado, y acreditación de ingresos de la persona con obligación de prestar alimentos.
- Acreditación de que no hay beneficiarios supervivientes de pensión de viudedad, ni huérfanos del causante con derecho a pensión de orfandad, cuando el funcionario lo considere necesario.

INDICADOR DE RIESGO

1

1

1

1

2

OBSERVACIONES:

STS de 9 de marzo de 2010.

**INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTE DE TRABAJO O ENFERMEDAD PROFESIONAL
CON RESULTADO DE MUERTE**

DEFINICIÓN: Es una cantidad a tanto alzado. No se exige período previo de cotización.

REQUISITOS DE ACCESO:

- El cónyuge o pareja de hecho del/de la fallecido/a no debe cumplir requisitos específicos aplicables al caso de enfermedad común.

**INDICADOR
DE RIESGO**
1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:**La misma que la pensión de viudedad**

- Libro de Familia o certificado en extracto de acta/s de nacimiento de los hijos o documento extranjero equivalente.

**INDICADOR
DE RIESGO**
2

OBSERVACIONES:

STS de 9 de marzo de 2010.

PRESTACIÓN ECONÓMICA PARA RETORNO A PAÍS DE ORIGEN

DEFINICIÓN: Con esta nueva medida, todos/as aquellos/as inmigrantes en situación de desempleo que procedan de países extracomunitarios con los cuales España haya firmado convenios bilaterales en materia de Seguridad Social, podrán asegurarse un retorno capitalizando la prestación de desempleo. La cuantía será el importe equivalente a la prestación contributiva por desempleo que el trabajador y la trabajadora inmigrante tuviera reconocida y se abonará en dos plazos: el 40% en España, una vez reconocido el derecho, y el 60% en el país de origen, entre los 30 y 90 días naturales desde la fecha del primer pago de la prestación.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Ser nacional de alguno de los 20 países extracomunitarios que tienen suscrito con España un convenio bilateral en materia de Seguridad Social: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Honduras, Mauritania, México, Marruecos, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rusia, Tailandia y Yemen.
- Que tenga reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo y esté inscrito/a como demandante de empleo en el servicio público de empleo correspondiente.
- Que se comprometa a retornar a su país de origen en un plazo de 30 días naturales y a no retornar a España en un mínimo de tres años.

**INDICADOR
DE RIESGO**
1

1

1

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Al cobrar el 2º pago, deberá entregar personalmente la tarjeta de identidad de extranjero y se extinguirá su autorización de residencia y de trabajo. Esta extinción afecta también a sus familiares agrupados, salvo que estén dotados de autorizaciones independientes.
- Tan pronto como el/la interesado/a conozca que el INEM le ha concedido el pago anticipado, deberá ponerse en contacto con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en el teléfono 902-882120.

**INDICADOR
DE RIESGO**
1

1

RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN

DEFINICIÓN: Es un programa que comprende medidas de políticas activas de empleo, con la finalidad de incrementar las oportunidades de reinserción laboral, y el abono de una prestación económica, denominada renta activa de inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.

REQUISITOS DE ACCESO:

- Tener cumplida la edad de cuarenta y cinco años y ser demandante de desempleo inscrito ininterrumpidamente en la oficina del Servicio Público de Empleo Estatal durante doce o más meses.
- No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo o a la Renta Agraria y carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- No haber sido beneficiario/a de la Renta Activa de Inserción en los 365 días naturales a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de quienes acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33%, o la condición de víctima de violencia de género o de violencia doméstica.
- También pueden ser beneficiarios/as los/las trabajadores/as que tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género y estén inscritos/as como demandantes de empleo, siempre que reúnan todos los requisitos, excepto el de la edad y el de la inscripción durante los últimos doce meses.

INDICADOR DE RIESGO

1

1

1

3

DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:

- Justificante, en su caso, de los ingresos obtenidos en el mes anterior a la solicitud por el/la solicitante, cónyuge e hijos.
- Sentencia judicial, u orden de protección judicial, o informe del Ministerio Fiscal o certificado de la Administración pública competente de ser víctima de violencia de género en caso de acceder al programa por ser víctima de violencia de género.

INDICADOR DE RIESGO

1

1

OBSERVACIONES:

La mujer extranjera en situación irregular no puede ser beneficiaria de la Renta Activa de Inserción al no poder ser demandante de empleo.

PRESTACIONES DERIVADAS DE LA LEY DE DEPENDENCIA

DEFINICIÓN: Es el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

REQUISITOS DE ACCESO:

- Ser español/a o tener residencia legal en España. **1**
- Cualquier edad, pero con peculiaridades para los menores de 3 años. **1**
- Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos por la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. **1**
- Residir en territorio español (especificidad para los nacionales de la UE) y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia. **3**

INDICADOR DE RIESGO**DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR:**

En cada territorio histórico existe una normativa particular, donde se establece la relación de documentos.

- Álava: Decreto Foral 39/2007, del Consejo de Diputados de 24 de abril, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, el derecho y el acceso a los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el Territorio Histórico de Álava. **1**
- Gipuzkoa: Orden Foral 320/2007, de 25 de abril, por la que se establece el baremo de la de valoración de la situación de dependencia y el procedimiento de actuación para su determinación (BOG nº 82, de 27 de abril de 2007). **1**
- Bizkaia: Decreto Foral 74/2007, de 24 de abril, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia.

INDICADOR DE RIESGO**OBSERVACIONES:**

A partir del 18 de febrero de 2012 se modifican los baremos de valoración cuando entre en vigor el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

CONCLUSIONES

1. Necesidad de clarificar conceptos

El acceso de la población inmigrante a los servicios y prestaciones sociales en la CAPV obliga a realizar un ejercicio previo de delimitación conceptual de qué se entiende por exclusión social, inclusión social o el propio término de servicios sociales. La literatura existente sobre el particular nos lleva a una primera conclusión relativa a la falta de una definición única de tales términos. En esa tarea de conceptualización de la protección social hemos incluido los ámbitos de la asistencia sanitaria, la Seguridad Social, la asistencia social, los servicios sociales y la Ley de Dependencia. Entendemos que es obligado incluir este último ámbito, dado el importante cambio que en el panorama de los servicios sociales ha supuesto la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, creando un nuevo derecho hasta ahora inexistente.

Añadir, por otra parte, que de los diferentes ámbitos arriba descritos este trabajo se centra en el análisis de las prestaciones sociales de tipo económico, dejando de lado lo concerniente a servicios sociales prestacionales, la financiación de tales servicios o los servicios sociales especializados, materias todas ellas de gran interés, pero imposibles ser abarcadas en un estudio de estas características.

2. Incidencia de los diferentes niveles administrativos a la hora de configurar un listado de prestaciones y servicios sociales y continua evolución normativa

Si bien el grueso de los servicios o prestaciones sociales en la CAPV proceden en su regulación legislativa de la Administración autonómica, podemos encontrar un extenso abanico de prestaciones en la Ley General de la Seguridad Social, que en el campo concreto de las prestaciones que derivan de la asistencia social y de los servicios sociales llegan a solaparse con las procedentes del ámbito autonómico. Prueba de ello son las discusiones que a la hora de elaborar este estudio mantienen las administraciones autonómica, foral y municipal en el proceso de elaboración de una cartera de servicios sociales en desarrollo de la nueva Ley de Servicios Sociales.

Al hilo de lo anterior, recordar que a finales del año 2008 se aprobaron dos normas fundamentales en el ámbito de los servicios y las prestaciones sociales: la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, y la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Con posterioridad, se han publicado algunos decretos que desarrollan estas leyes, tales como el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda, o el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. A lo anterior se añade el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2010-2014, que pretende establecer un mapa de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en cuyo marco se definirán las bases de su ordenación en todo el territorio autonómico.

Indicar, por último, que dado el objeto del presente estudio, resulta obligado hablar de otra modificación normativa importante: la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En definitiva, la cartera de servicios sociales pendiente de elaborar, la reordenación de los servicios sociales que ha originado la desaparición del Servicio de Atención a Personas Inmigrantes del País Vasco (HELDU) o el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2009 nos dibujan un panorama en continua evolución normativa.

3. Factores de riesgo y vulnerabilidad entre la población inmigrada en la CAPV

El aumento del paro entre la población inmigrante, las condiciones de precariedad en que realizan muchos trabajos, la persistencia de una amplia franja de personas extranjeras sin autorización de residencia y los déficits de acogida están dando lugar a un serio problema de integración social. Los trabajadores y trabajadoras extranjeras están sujetas a los mismos problemas que cualquier trabajador/a autóctono/a, especialmente en lo referido al aumento del desempleo y de la precariedad laboral, aunque en unos porcentajes bastante superiores. Parece no haber dudas en que el estatuto jurídico de inmigración (régimen general) y el tipo de autorización (inicial) acrecientan las probabilidades de exclusión, mientras que el régimen comunitario y la renovación de la residencia protegen contra ese riesgo. Entrando en el análisis de factores específicos, este estudio destaca los siguientes:

3.1. Situación administrativa

Más de la mitad de la población inmigrante está en situación regular: una minoría representa a personas nacionales de un país de la Unión Europea o han conseguido la nacionalidad española, y casi la mitad tiene autorización de trabajo y/o residencia temporal. Sin embargo, la estabilidad administrativa solo se alcanza tras cinco años de residencia, de manera que tan solo un tercio de la población inmigrante cuenta con un permiso permanente, tiene la nacionalidad o posee una tarjeta de residente europeo. La mayoría está en una situación inestable: casi la mitad de la población inmigrante cumple con el requisito de la residencia previa de un año y un tercio se encuentra en situación administrativa irregular.

Otro aspecto importante a considerar cuando analizamos la situación de residencia legal y administrativa de las personas inmigrantes es su relación con la comunidad en la que residen y el acceso a sus derechos y servicios. En este sentido, el empadronamiento es uno de los principales indicadores de integración, en tanto en cuanto sin empadronarse no pueden acceder a los beneficios sociales que brinda nuestra comunidad. Aunque la gran mayoría de las personas inmigrantes está empadronada, algo más de la décima parte de ellas no lo está, sobre todo la población extranjera en situación irregular (el 23,6% de no se encontraba empadronada en ningún municipio), lo que indica que tendrá serias dificultades para acceder a ciertos derechos sociales básicos, incluso de emergencia.

3.2. Situación residencial

La mayoría de inmigrantes en la CAPV viven en un piso, compartido o en solitario, seguida de quienes residen en una habitación alquilada o quienes disponen de habitación en el lugar de trabajo (situación que se da fundamentalmente en las personas en situación irregular). Es una minoría quien vive en pisos facilitados por asociaciones o en condiciones de marginalidad extremas. En esta situación es mayor el porcentaje de hombres, especialmente personas procedentes de Europa del Este y de Magreb, seguidas de las de África subsahariana. La infravivienda y los subarriendos que no pueden justificarse con el correspondiente contrato suponen un problema importante a la hora de cubrir los requisitos necesarios para acceder a las prestaciones sociales.

3.3. Situación laboral

Mucho se dice, entre los estereotipos erróneos de la población autóctona, que las personas inmigrantes extranjeras viven de las ayudas sociales en vez de trabajar. Sin embargo, los resultados del estudio ponen de manifiesto que la población inmigrante tiene unos niveles de ocupación bastante altos, aunque no siempre en situaciones de estabilidad laboral. Incluso entre las personas que están en situación irregular, la mayoría está trabajando, a pesar de que tengan entre ellas una alta cifra de paro en relación con el conjunto de inmigrantes. Cabe llamar la atención sobre el grupo de personas de origen magrebí, África subsahariana y europeo del Este, por ser quienes más dificultades parecen tener a la hora de acceder a un trabajo. Este último grupo también se caracteriza por ser el que tiene más vínculos laborales sin contrato.

Sin embargo, la crisis económica dibuja un nuevo panorama en el que la población inmigrante se ve especialmente afectada. Es importante advertir que los datos extraídos son anteriores al periodo en que la crisis se ha manifestado en toda su intensidad.

En lo concerniente a las personas inmigrantes extranjeras que se encontraban en el paro, la gran mayoría estaba buscando empleo, lo que permite suponer que sus expectativas estaban más encaminadas al trabajo que a la subsistencia a través del cobro de ayudas sociales. Hecha la advertencia anterior, respecto al tiempo de permanencia en el desempleo, aunque la media la podemos cifrar en alrededor de 8 meses, se observa que las personas europeas del Este paradas eran las que llevaban significativamente más tiempo registradas que las procedentes de Asia, Magreb o África.

Desde una perspectiva evolutiva, los datos poblacionales han confirmado las hipótesis acerca de la selección del perfil de población inmigrante que va incorporándose al mercado de trabajo formal: ha sido principalmente la población de origen latinoamericano la que en mayor medida se ha incorporado al mismo. Por el contrario, son precisamente las poblaciones procedentes de Europa del Este y, en menor medida, la procedente del Magreb aquellas poblaciones cuyos contratos han ascendido por debajo de la media.

4. Discursos sociales y límites normativos sobre el acceso de los inmigrantes al Estado de bienestar

Los discursos que se elaboran en torno al acceso de la población inmigrante a las prestaciones sociales tienen como punto de partida el efecto llamada, en el sentido de relacionar la llegada de inmigrantes con las prestaciones que se ofrecen en un determinado territorio. Sin embargo, los estudios empíricos llevados a cabo desmienten este efecto. No obstante, una vez que están aquí y aunque el acceso a los servicios sociales no sea determinante en su proyecto migratorio, no cabe duda que dicho acceso se facilitará a través de una buena política de integración entendida como la igualdad en el plano de los derechos y deberes con respecto a la población autóctona (tanto en el estatus jurídico como en el trato social recibido), garantizando el acceso en condiciones de igualdad a los servicios que permiten satisfacer las necesidades básicas, es decir, los derechos sociales.

Establecido el objetivo de igualdad en el acceso, veamos si el mismo se cumple en algunas de las prestaciones y servicios seleccionados:

4.1. Acceso a la salud

No parece que existan especiales impedimentos legales a la hora de facilitar el acceso de la población extranjera a los servicios sanitarios, sobre todo tras la aprobación de la Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La necesidad de esperar a que transcurra el tiempo de estancia (90 días) hace que el acceso a la Tarjeta Individual Sanitaria no sea inmediato, originando en estos casos algunas situaciones de no acceso normalizado.

4.2. Acceso a la educación

A pesar de la claridad con que el Tribunal Constitucional ha establecido el acceso a la educación tanto reglada como no reglada a todas las personas extranjeras al margen de su situación legal, lo cierto es que la última reforma de la Ley de Extranjería operada a través de la Ley Orgánica 2/2009 no sigue este camino. Efectivamente, se distingue entre menores de 18 años que optan a la educación no obligatoria y a becas al margen de su regularidad, y mayores de 18 años para quienes se exige el requisito de la residencia legal.

4.3. Acceso a la vivienda

Otra de las limitaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/2009 se refiere a la necesidad de residencia legal durante cinco años para optar a las ayudas en materia de vivienda. No obstante y al margen de esta limitación legal, son conocidas las enormes dificultades que el colectivo inmigrante tiene a la hora de acceder a una vivienda, lo que contrasta con la no inclusión del colectivo inmigrante en la legislación de la CAPV de acceso a la vivienda de protección oficial a la hora de enumerar los colectivos especialmente desfavorecidos.

4.4. Acceso a las prestaciones de la Seguridad Social

El requisito de la residencia legal se impone tanto para el acceso a las prestaciones contributivas como a las no contributivas. La acreditación de una relación laboral, aun sin el preceptivo contrato, resulta fundamental únicamente a la hora de reconocer las prestaciones derivadas de las llamadas contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

5. El acceso a los servicios sociales en la Ley de Extranjería

Capítulo aparte merece la regulación que realiza la Ley 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sobre este tema, fundamentalmente en sus artículos 10 y 14, destacando la confusión terminológica que este último artículo plantea al utilizar los conceptos de prestación básica y prestación económica, no utilizados por otras normativas. Ello obliga a una aproximación al concepto de “prestación básica” para concluir que la Renta Mínima de Inserción o renta análoga, recogida en las regulaciones autonómicas, debería ser considerada como una prestación básica y, por lo tanto, facilitar su acceso a la población extranjera en situación irregular. Sin embargo, un análisis no exhaustivo de las últimas normas autonómicas en esta materia refleja de manera sistemática el requisito de la residencia legal para acceder a este tipo de ayudas.

En cuanto a los perfiles sociodemográficos de la población usuaria de servicios sociales, los estudios señalan a la población proveniente de América Latina como la más representada en los servicios sociales, junto con la población de Europa del Este. Lo que los autores advierten, sin embargo, es la escasa representación de población magrebí, subsahariana y china. Con relación a las demandas que realiza la población inmigrante en los servicios sociales, destacan las relacionadas con ayudas económicas.

6. Estereotipo y realidad: la opinión pública y el acceso de la población inmigrante a los derechos y prestaciones sociales

El discurso nacional-familista de “primero los de casa” se instala con fuerza entre la opinión pública y aumenta ante la actual situación de crisis económica. En este discurso, abiertamente contrario a la inmigración, la persona extranjera se identifica como el inmigrante pobre que consume recursos que la población autóctona considera propios, más que como generador de riqueza. Así, el inmigrante se convierte en competidor y despierta temores por la pérdida de un trato preferente que las y los nacionales esperan tener por naturaleza o derecho de nacimiento.

La percepción de amenaza tiene un impacto en la valoración acerca de los derechos que la población está dispuesta a compartir. En esta línea, en relación con la disposición que la población autóctona tiene respecto a un acceso normalizado al conjunto de derechos para la población inmigrante, cabe destacar lo siguiente:

- En relación con el derecho de asistencia sanitaria, la mayoría de la población considera que todo el mundo, independientemente de su situación jurídico-administrativa, tiene derecho a acceder a la sanidad.
- Con respecto a la educación pública, también, aunque en menor medida, la población vasca considera que debe ser accesible para todas las personas.
- Las limitaciones al acceso universalizado son más relevantes en lo que respecta a las ayudas sociales como la Renta Básica (actual Renta de Garantía de Ingresos) o las Ayudas de Emergencia Social: la mayoría considera que solo tienen que tener acceso aquellas personas que se encuentren en situación administrativa regularizada. Una tendencia similar ocurre con respecto a la Vivienda de Protección Oficial, en tanto la mayoría de la población vasca cree que es un requisito indispensable la condición de regularidad administrativa en el perfil de los/as beneficiarios/as, siendo la población de Gipuzkoa la más permisiva. Lo mismo ocurre con respecto a la asistencia jurídica gratuita.

- Una gran mayoría de la sociedad vasca considera que la llegada de la población inmigrante va a afectar más a los pobres que a los ricos. En general, aunque no siempre, cuantos menos ingresos tiene la población, más temor siente al efecto de la llegada de la población inmigrante, fundamentalmente en lo referente a encontrar o mantener el trabajo, cobrar menos sueldo y acceder a una vivienda (algo más de un tercio de la población manifiesta este temor).
- En lo que respecta a las diferencias en función de los ingresos de la población, el acceso universalizado es apoyado en mayor medida por la población con mayores ingresos y en menor medida por quienes no llegan a los 600 euros mensuales.

En cuanto a los estereotipos, prevalece el que apunta a un beneficio excesivo del sistema de protección social para la población inmigrante en la percepción de ayudas o el uso de servicios. Sin embargo, la realidad es que son una minoría las personas inmigrantes que se están beneficiando o se han estado beneficiando de las distintas prestaciones económicas que las administraciones locales, forales, autonómicas y estatales ofrecen a las personas que residen y están empadronadas en nuestros ayuntamientos, territorios históricos, comunidad o Estado.

Ha sido mayor el uso de las ayudas para completar su formación tanto laboral y profesional como para el aprendizaje de idiomas. Menos de la mitad de la población inmigrante ha usado algún tipo de servicio de información o asesoramiento y menos aún son quienes han necesitado ayuda de tipo sanitaria o legal.

Por lo tanto, ante este prejuicio tan extendido, cabe proponer la realización de estudios de este tipo sobre costes tanto en los servicios generales como en los especializados. Pendientes de recabar datos sobre el coste de la aplicación de la Ley de Dependencia en la población inmigrante, la franja de edad y las dificultades para acceder a estas prestaciones hacen intuir que el efecto en la población inmigrante es mínimo. Sin embargo, es la Ley de Dependencia la que precisa de más recursos económicos actualmente en el panorama de las prestaciones y servicios. Lo que queremos apuntar con todo esto es la necesidad de rebatir con datos este tipo de prejuicios.

7. La mirada de los agentes sociales, las dificultades ancladas en la normativa y el perfil sociodemográfico y jurídico-administrativo de la población inmigrante

La opinión de diversos agentes sociales viene a ratificar y completar algunas de las conclusiones extraídas de los estudios de opinión. Destacamos los problemas prácticos en el acceso al empadronamiento, que a su vez influyen en el cumplimiento de requisitos para acceder a las ayudas sociales; los problemas prácticos en la reagrupación familiar relacionados con la vivienda; los problemas de información en los servicios sociales de base; y los problemas de índole psicosocial. Así, en el campo de dificultades en el acceso y mantenimiento de las ayudas y prestaciones sociales destacan: a) aquellas afectadas por la situación jurídica, laboral y residencial de la población extranjera; b) las que se derivan de la gestión de las prestaciones; y c) aquellas de orden psicosocial que afecten a la accesibilidad al sistema de protección.

7.1. Situación jurídica, laboral y residencial de la población extranjera

Cabe destacar el recorte y endurecimiento de los trámites para beneficiarse de los recursos debido a la ampliación de los tiempos de empadronamiento para acceder a los servicios sociales, y la limitación de este derecho a la población en situación jurídico-administrativa legal. El itinerario de inserción social para aquellas personas que aún no cumplen los tiempos mínimos de empadronamiento para poder acceder a los recursos y prestaciones del ámbito público y que carecen de ingresos pasa por acceder a recursos muy básicos, donde se cubren necesidades básicas de alimentación, limpieza de ropa y acceso, con

plazas limitadas, a albergues de invierno. La exigencia de la residencia legal entra en contradicción con los propósitos de la ciudadanía de hecho que desarrolla el Plan Vasco de Inmigración, lo cual cercena el acceso de la población inmigrada en igualdad de condiciones, independientemente de su situación de regularidad jurídica, a los derechos de cualquier ciudadano o ciudadana.

Como parte de ese cierre de oportunidades, se suma desde el marco político la habitual tendencia a no utilizar una terminología clara y directa en la Ley de Servicios Sociales y otras normativas que regulan las prestaciones, lo cual genera arbitrariedades en el acceso a las ayudas, dependiendo del modo en el que la normativa sea plasmada en los reglamentos y en las políticas municipales, ambigüedad que afecta a las personas extranjeras en tanto son consideraciones referidas a la situación administrativa, a la que la población autóctona no es vulnerable.

Por otro lado, íntimamente ligado a la situación de irregularidad administrativa o a la renovación del permiso de residencia y las prestaciones sociales, se produce una situación ambivalente que hemos llamado “entre el riesgo y la oportunidad”. Es decir, el acceso a una prestación abre una pequeña puerta, en el sentido de que la legislación de extranjería permite que la dependencia de las prestaciones sociales sea una de las vías para renovar los permisos de residencia legal, pero siempre y cuando se haya tenido antes un permiso o se cumplan los tiempos de arraigo social. Además, el ser perceptor de ayudas puede impedir la expulsión de quien se encuentra en situación irregular. No obstante, el riesgo se traduce en que si una persona renueva su estancia a través de los ingresos de una RGI, si quisiera iniciar un trámite de reagrupación familiar (que requiere la demostración de medios de vida suficientes para poder mantener a las personas que se solicita reagrupar) difícilmente lo conseguirá, dado que un permiso de residencia basado en ser perceptor de ayudas sociales y que estas sean los supuestos medios de vida para reagrupar a la familia no es admitido para conceder la reagrupación de familiares.

Otra preocupación se refiere al modo en el que se materializa el reconocimiento del derecho subjetivo a las prestaciones de los servicios sociales. Si bien este supone un gran avance al colaborar en la universalización de los derechos, se refleja cierta inquietud en la medida en que las prestaciones económicas que se gestionan desde los ayuntamientos, las Ayudas de Emergencia Social (AES) de forma específica, quedan sujetas a las dotaciones presupuestarias frente a las garantías que imprime su configuración como derecho, más aún cuando estas ayudas son unas de las pocas prestaciones disponibles para aquella población que no alcanza los tiempos de empadronamiento exigidos para la Renta Básica (actual Renta de Garantía de Ingresos).

En cuanto a la dificultad de acceder a determinadas prestaciones por encontrarse en situación jurídico-administrativa irregular, en el estudio se identifican las dificultades para el acceso a las prestaciones para mujeres extranjeras víctimas de violencia machista en situación irregular y las prestaciones para personas extranjeras en situación irregular con minusvalías.

- a) Se sostiene que la mujer extranjera víctima de violencia machista sufre una doble violencia: la ejercida por el maltratador y la discriminación a la que se ve abocada en la legislación, que prima su condición de inmigrante sobre la de víctima. Como ya se ha explicado, el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, regula la ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género. Esta normativa exige ser demandante de empleo para acceder a la llamada Renta Activa de Inserción (RAI); sin embargo, la mujer inmigrante en situación irregular, al no poder ser demandante de empleo, no puede acceder a la RAI. Aunque en el ámbito de la CAPV podemos citar una excepción: la Orden de 29-11-2007, del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, en la que se establece el procedimiento de concesión y pago de ayuda económica a las mujeres víctimas de violencia de género. Pero en la práctica existe una cláusula que impide que las mujeres inmigrantes en situación irregular se beneficien de estas ayudas, ya que se exige

contar con autorización de residencia. Por tanto, nuevamente se aprecia un impedimento para beneficiarse de las ayudas, ligado a una interpretación restrictiva realizada por el reglamento del concepto “residencia habitual” al equipararlo con el de “residencia regularizada”.

- b) En cuanto a las prestaciones para personas extranjeras en situación irregular con discapacidad, ya sea física o mental, se pueden encontrar con múltiples obstáculos para acceder tanto a los recursos especializados de la atención sanitaria como a las prestaciones económicas existentes por invalidez. Tampoco podrán acceder a la valoración correspondiente para obtener los certificados de discapacidad, necesarios para poder ser perceptor de prestaciones.

En el campo laboral, se han analizado las dificultades derivadas de la situación laboral y residencial de la población extranjera, en concreto, aquellos espacios laborales sin cobertura de desempleo: las trabajadoras del Régimen Especial de Empleados de Hogar. Así, se ha detectado la vulnerabilidad en el acceso al sistema de protección social de todas aquellas personas que, aun con permiso de residencia y trabajo, están en el mencionado régimen especial y que, en consecuencia, no tienen acceso a las prestaciones de desempleo derivadas del Estado. Se trata de un ámbito sumamente carente de derechos, como claramente queda demostrado en la normativa que lo regula (RD 1424/1985, de 1 de agosto). Se trata de una regulación discriminatoria que legaliza condiciones laborales de explotación impensables en cualquier otro sector asalariado.

Estrechamente vinculado al empadronamiento se encuentra el acceso al permiso de residencia por arraigo, que determina el acceso o no a las prestaciones sociales. Se trata de uno de los trámites cuya consecución más dificultades conllevan, dado lo complicado de acceder a un alquiler en condiciones normalizadas. Otras limitaciones analizadas que se desprenden de la importancia del empadronamiento son las derivadas de la acreditación de alojamiento independiente y el requisito de demostrar que se constituye una unidad de convivencia. Como ya se ha señalado, el empadronamiento en la vivienda donde se reside es un requisito de difícil cumplimiento entre la población inmigrante. El contrato de alquiler es otra formalidad solicitada entre la documentación necesaria para ser beneficiario/a de prestaciones económicas como la Renta Básica (actual Renta de Garantía de Ingresos). Asimismo, se ha demostrado la dificultad de acceder a una vivienda adecuada “a las exigencias de esas prestaciones”, dada la realidad de viviendas “sobre habitadas”, donde no todas las personas acceden a un contrato de alquiler. Esto implica que mucha población puede tener serias dificultades para poder contar con un contrato de alquiler y además estar empadronada en el lugar donde vive. A ello hay que añadir la limitación establecida en el decreto que regula la Renta de Garantía de Ingreso, que ajusta a dos unidades de convivencia en una misma vivienda como beneficiarias de la misma. Por lo tanto, se aprecia cierta contradicción entre las necesidades de los/as demandantes y los condicionantes para satisfacer las demandas. Las personas que acceden a las ayudas y prestaciones sociales del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos no son las que están en condiciones de extrema vulnerabilidad, sino en una situación “relativamente” precaria.

7.2. Gestión de las prestaciones

Respecto de las dificultades que derivan de los trámites vinculados a la gestión de las prestaciones, las gestiones a realizar en los países de procedencia suponen una dificultad añadida para la población inmigrante, porque en ocasiones se solicita documentación que tiene que ser emitida por administraciones que no existen en el país de origen y tipos de información que no se recogen habitualmente en los registros administrativos. Suelen encontrarse complicaciones con aquellas ayudas y/o prestaciones sociales que exigen la demostración de ingresos o propiedades en el país de origen, sujetas a convenios o a la firma de los acuerdos bilaterales entre el Estado español y el país de origen.

Se han detectado algunas dificultades de acceso de la población inmigrante al sistema de prestaciones y bienestar social derivadas del choque cultural y del manejo de la interculturalidad. Se detecta una falta de adaptación del sistema de protección y bienestar a las realidades interculturales, lo cual queda reflejado en la poca capacidad del sistema de protección social para adaptarse a las realidades que plantean los/as nuevos/as vecinos/as, reflejando la rigidez del Estado de bienestar. Destacan los obstáculos derivados de la no comprensión por parte de las personas usuarias de los recorridos y la lógica de los recursos y/o prestaciones. La no comprensión de cuál es la documentación que se está solicitando y cómo rellenar los formularios se torna especialmente complicado, sobre todo cuando no se comparte el mismo idioma. Por todo ello, se sostiene la necesidad de formación en interculturalidad y extranjería como elementos transversales en el trabajo, diferenciando las tareas administrativas y de gestión de aquellas dirigidas a la inserción social y el trabajo comunitario.

Destacamos la importancia de facilitar la información para poder acceder a las prestaciones sociales. Por ello, la ausencia de una cartera de servicios sociales donde se especifiquen todos los requisitos para cada prestación es una de las mayores dificultades. Otro aspecto que se suma a esto es la falta de coordinación en la red de acogida, que queda evidenciada en el deambular que hace la población en situación de exclusión por las diversas organizaciones, la falta de unificación de todos los requisitos y documentación a presentar, y la no disponibilidad de las hojas informativas en las lenguas maternas de los y las usuarias. Todo ello alerta sobre la necesidad de una información clara, comprensible y unificada.

7.3. Fragilidad psicosocial

Es vital considerar la fragilidad psicosocial a que es sometida la persona extranjera en situación de vulnerabilidad social, a la que se sumarían los estigmas que provienen de su origen y de la situación de marginalidad. Todo ello dificulta proseguir con los itinerarios necesarios para acceder a las ayudas y/o prestaciones sociales. Así, se reconoce que cuanto mayor es la situación de necesidad, mayores trabas existen para acceder al sistema de protección. Especial atención requieren aquellos jóvenes extranjeros, muchos de ellos aun habiendo salido del sistema de protección de menores y sin haber podido regularizar su situación administrativa, que entre los 18 y los 23 años y en situación irregular no pueden incorporarse al mercado de trabajo formal.

Para concluir, podemos decir que el acceso de la población inmigrante a las prestaciones y ayudas sociales se enfrenta a dificultades de diversa índole, unas derivadas directamente de las limitaciones legales y otras provenientes de especificidades de tipo cultural, psicosocial o de la necesidad de contar en la mayoría de casos con una autorización de residencia, sin olvidar que cualquier respuesta hacia la eliminación de obstáculos en el acceso de la población inmigrante a las ayudas sociales supone “nadar contra corriente” en el estado de opinión generalizado, que considera excesiva la protección del sistema de servicios sociales a la población inmigrante. Para desmitificar estos prejuicios se precisa elaborar estudios rigurosos sobre el impacto económico de su presencia y sus aportaciones a la economía y a la sociedad, a la vez que insistir en el plano normativo en la igualdad de derechos a la hora de acceder a las prestaciones y servicios sociales, si queremos implantar una verdadera política pública de integración de la población inmigrante en a CAPV.

ANEXO

ENCUESTA PARA UN SISTEMA DE MEDICIÓN

Se proponen en este apartado final las variables que, a lo largo de la revisión teórica y los dos estudios previos, se han detectado relevantes para medir la accesibilidad a las distintas prestaciones sociales y/o económicas para la población extranjera en riesgo de exclusión social. Entendemos por accesibilidad aquellas variables que con un abordaje holístico recogen características sociodemográficas de la población, situación administrativa, situaciones laborales y residenciales, niveles de instrucción y formativos, variables específicas respecto a las prestaciones (de conocimiento, uso y satisfacción), indicadores de bienestar emocional e incluso de percepción de prejuicio y/o discriminación grupal, entre otras. Un instrumento que recoja dichos indicadores y sea aplicado a una muestra representativa de población inmigrante y la comparación con una muestra similar en características sociodemográficas de población autóctona permitiría detectar cuáles son las prestaciones a las que mayor acceso universalizado se tiene y cuáles son las más inaccesibles para la población extranjera de acuerdo con sus necesidades reales y demandas. Este ejercicio, permitirá el perfeccionamiento de la herramienta. En la línea de las escalas Guttman, habrá que detectar qué ítems forman una escala acumulativa, hasta lograr una escalabilidad que la haga aceptable para clasificar los niveles de accesibilidad de las personas. Esta encuesta sería una primera herramienta para llegar a ese medidor que evalúe numéricamente el acceso de la población inmigrante a los servicios sociales.



CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

1. **Sexo** – Hombre () – Mujer ()

2. **Edad** _____

3. **Lugar de procedencia** _____

4. **Estado civil**

– Soltero/a ()

– Casado/a ()

– En pareja

– Divorciado/a ()

– Viudo/a ()

SITUACIÓN ADMINISTRATIVA

5. **Situación administrativa**

– En situación irregular ()

– Permiso de residencia y trabajo inicial ()

– Permiso de residencia y trabajo renovado ()

– Permiso de residencia y trabajo de larga duración ()

– Nacionalidad española () ¿Desde cuándo? _____

SITUACIÓN LABORAL

6. **Situación laboral**

– En la economía informal ()

¿Cuánto tiempo? _____

– Trabaja con contrato – Sí () – No ()

¿Cuánto tiempo? _____

– Trabaja por cuenta propia – Sí () – No ()

¿Cuánto tiempo? _____

– ¿Cuántas veces ha cambiado de trabajo? _____

– ¿Vino directamente desde su país con una oferta de empleo? – Sí () – No ()

– Si la respuesta es NO, desde que llegó al país hasta conseguir el primer empleo, ¿cuánto tiempo transcurrió? _____

7. En caso de estar trabajando, ¿qué tipo de contratación tiene?**– Industria ()**

- Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria ()
- Construcción de maquinaria y equipo mecánico ()
- Fabricación de maquinaria de oficina e informática ()
- Fabricación de maquinaria y material eléctrico ()
- Fabricación de automóviles y remolques ()
- Fabricación de muebles. Otras industrias manufactureras ()
- Fabricación y construcción de otros productos del sector industrial ()

– Construcción ()**– Servicios ()**

- Empleada de hogar ()
- Hostelería ()
- Transporte: mercancías, mensajería, agencias, etc. ()
- Administración pública ()
- Sanidad y servicios sociales ()

8. ¿Cotiza a la Seguridad Social? – Sí () – No ()**9. ¿En qué régimen de la Seguridad Social cotiza usted?**

- Trabajadores por cuenta ajena ()
- Trabajadores por cuenta propia o autónomos ()
- Régimen especial agrario ()
- Régimen especial de empleados de hogar:
 - empleados de hogar fijos ()
 - empleados de hogar discontinuos ()

10. ¿Qué antigüedad de cotización tiene (en días)? _____**11. En caso de estar en desempleo, ¿cuántas semanas lleva en esa situación? _____****12. ¿Está registrado/a en algún servicio de contratación (INEM, Langai, etc.)?**

- Sí () – No ()

SITUACIÓN RESIDENCIAL

13. ¿Está empadronado/a? – Sí () – No ()

14. Tiempo de empadronamiento (en meses) _____

15. Municipio de empadronamiento _____

16. Reside en el lugar donde está empadronado – Sí () – No ()

17. ¿Tiene contrato en la vivienda donde reside? – Sí () – No ()

18. En caso afirmativo, ¿qué tipo de contrato tiene?

- Arrendamiento ()
- Subarrendamiento ()
- Habitación ()
- Hospedaje ()

19. ¿Comparte habitación en el lugar en el que reside? – Sí () – No ()

20. Vive

- Solo/a ()
- Con amigos/as
- Con desconocidos/as
- Con mi familia ()

21. ¿Se ha visto usted en algún momento de su vida viviendo en la calle?

- Sí () – No ()

22. En caso afirmativo, ¿en qué periodo de tiempo? Desde _____ hasta _____

NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y FORMATIVO

23. Nivel de estudios

- Sin estudios ()
- Primarios ()
- Secundarios ()
- Formación profesional ()
- Universitarios ()

24. ¿Cuál es su grado de conocimiento del castellano?

Muy malo 1 2 3 4 5 6 7 Excelente

25. ¿Cuál es su grado de conocimiento del euskera?

Muy malo 1 2 3 4 5 6 7 Excelente

DOCUMENTACIÓN Y ACREDITACIONES**26. ¿Tiene dificultades para tramitar documentación en su país de origen?**

– Sí () – No ()

a) ¿Qué documentación? _____**b) ¿Por qué?** _____**27. ¿Tiene la posibilidad de acreditar su falta de ingresos?**

– Sí () – No ()

¿Por qué? _____**28. En caso de ser víctima de violencia de género, ¿puede acreditarlo formalmente?**

– Sí () – No ()

¿Por qué? _____**29. En caso de tener una incapacidad, ¿tiene el informe de la Administración que lo acredita?**

– Sí () – No ()

¿Por qué? _____**BIENESTAR PSICOSOCIAL****30. ¿Cómo valora su capacidad de hacer frente a las dificultades cotidianas de su vida?***Muchísima capacidad 1 2 3 4 5 6 7 Extremadamente poca capacidad***31. ¿Cómo valoraría su bienestar emocional?***Muy malo 1 2 3 4 5 6 7 Muy bueno***32. En relación con el apoyo que usted tiene:***Estoy totalmente solo/a 1 2 3 4 5 6 7 Me siento muy apoyado/a por la gente que me rodea***DISCRIMINACIÓN PERCIBIDA****33. ¿Se le ha hecho notar a usted que representa una amenaza económica para la sociedad vasca?***Nunca 1 2 3 4 5 6 7 Siempre*

PERCEPCIÓN DE PREJUICIO GRUPAL

34. ¿Ha notado miradas o ha oído expresiones de desprecio o rechazo hacia usted relacionadas con su origen?

Nunca 1 2 3 4 5 6 7 Siempre

REPRESENTACIONES DE LAS PRESTACIONES SOCIALES Y/O ECONÓMICAS

35. ¿En qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones?

35.1. Es vergonzoso tener que cobrar ayudas sociales para poder vivir

En absoluto de acuerdo 1 2 3 4 5 6 7 Totalmente de acuerdo

35.2. Las prestaciones son un derecho social

En absoluto de acuerdo 1 2 3 4 5 6 7 Totalmente de acuerdo

35.3. Alguna gente vive de las ayudas para no tener que trabajar

En absoluto de acuerdo 1 2 3 4 5 6 7 Totalmente de acuerdo

CONOCIMIENTO, USO Y SATISFACCIÓN RESPECTO A LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

36. Prestación por desempleo de nivel contributivo

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

37. Prestación por desempleo de nivel asistencial

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

38. Pensión de jubilación contributiva

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

39. Pensión de jubilación no contributiva

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

40. Prestación por invalidez permanente

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

41. Prestación por incapacidad temporal

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

42. Pensión de invalidez no contributiva

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

43. Pensión de viudedad

a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()

b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()

c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()

d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?

En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a

44. Pensión de orfandad

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

45. Prestación económica para retorno a país de origen

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

46. Renta Activa de Inserción del Servicio Público de Empleo Estatal

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

47. Renta Básica de Emancipación

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

48. Prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

49. Renta de Garantía de Ingresos

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

50. Pensión del Fondo de Bienestar Social

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

51. Ayudas de Emergencia Social

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

52. Ayuda económica a mujeres víctimas de violencia de género

- a) ¿Conoce esta prestación? – Sí () – No ()
- b) ¿Es o ha sido demandante de esta prestación? – Sí () – No ()
- c) ¿Es o ha sido usted perceptor/a de esta ayuda? – Sí () – No ()
- d) En caso afirmativo, ¿cuál es su grado de satisfacción con respecto a la misma?
- En absoluto satisfecho/a 1 2 3 4 5 6 7 Muy satisfecho/a*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIS, W.; PRADA M. A. de; y PEREDA, C. (Colectivo Ioé). *Discursos de los españoles sobre los extranjeros*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1995.
- ALLPORT, G. W. *The nature of prejudice*. Cambridge: Perseus Books, 1954.
- ALQUÉZAR, V. Opiniones en torno a los Servicios para inmigrantes y minorías: Entre lo comunitario y lo especializado. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 4º trimestre 1999, nº 44, pp. 93-103.
- AÑÓN ROIG, M. J. La interculturalidad posible. Ciudadanía diferenciada y derechos. *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2001, nº 6, pp. 217-270.
La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración. Valencia: Universitat de València, Servei de Publicacions, 2004.
- APARICIO, R.; y TORNOS, A. *El Estado de bienestar y la inmigración en España*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2002.
- ARARTEKO. *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2010.
Informe al Parlamento Vasco 2009. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2010.
- BALDWIN, P. *The politics of social solidarity. Class bases of the European welfare state 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- BASABE, N.; ZLOBINA, A.; y PÁEZ, D. *Integración socio-cultural y adaptación psicológica de los inmigrantes extranjeros en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco, 2004.
- BOBO, L. Group conflict, prejudice, and the paradox of contemporary racial attitudes. En P. A. Katz y D. A. Taylor (eds.). *Eliminating racism: profiles in controversy*. New York: Plenum Press, 1988.
- CABEZA PEREIRO, J. La protección de la Seguridad Social de las personas extranjeras. *Actualidad Laboral*, 2008, nº 3.
- CABEZAS, E.; VIEITO, B.; y AZNAR, B. Estudio sobre el conocimiento que tiene la población del municipio de Madrid acerca de los Servicios Sociales. *Intervención Psicosocial*, 1996, nº 5 (14), pp. 91-100.
- CABRERA, P. J. La exclusión residencial severa. El caso de las personas inmigrantes sin hogar. *MUGAK*, 2009, nº 46.
- CAL BARREDO, M. L. de la. *Cambios laborales y nueva pobreza en los países desarrollados: algunas propuestas preventivas*. Tesis doctoral. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2005.
- CAPDEVILLA, M. *Los menores extranjeros indocumentados no acompañados (M.E.I.N.A.) exigencia de nuevas respuestas*. Madrid: II Congreso de las Migraciones en España, 2000.
- CARRASCO CARPIO, C.; y RODRÍGUEZ CABRERO, G. La protección social de los inmigrantes no comunitarios. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, vol. 23, nº 2, pp. 69-99.
- CASADO, D.; y GUILLÉN, E. *Manual de servicios sociales*. Madrid: Editorial CCS, 2005.
- CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

- CASTLES, S.; y MILLER, M. J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2003.
- CEA D'ANCONA, M. A. La exteriorización de la xenofobia. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2005, nº 112, pp. 197-230.
- CEA D'ANCONA, M. A.; y VALLES MARTÍNEZ, M. S. Nuevos-viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofilia en la España inmigrante. *Migraciones*, 2008, nº 23, pp. 237-277.
- COLECTIVO IOÉ. *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- CUADROS RIOBÓ, A. Salud y fenómeno migratorio: respuestas a las necesidades sociosanitarias de la inmigración. *Estudios de Juventud*, nº 49, *Minorías étnicas, migración e integración social*, 2000, pp. 81-89.
- DOHERTY, J. Housing the homeless: the changing role of the state. *European Journal of Housing Policy*, 2004, nº 4 (3), pp. 1-9.
- ESPLUGUES MOTA, C.; y LORENZO SEGRELLES, M. de. *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- FERNÁNDEZ ORRICO F. J. *Las pensiones no contributivas y la asistencia social*. Madrid: Consejo Económico Social, 2002.
- FRANK, F.; y FAUX, S. A. Depression, stress, mastery, and social resources in four ethnocultural women's groups. *Research in Nursing & Health*, octubre 1990, vol. 13 (5), pp. 282-292.
- GARCÍA VALVERDE, M. D. Prestaciones de asistencia social reconocidas por las comunidades autónomas. ¿Coordinación comunitaria? Especial referencia a la Comunidad Valenciana. *Migrantes y derecho: problemas actuales de la coordinación comunitaria de las prestaciones sociales en España*. Murcia: Laborum, 2006.
- GILES, M. W.; y EVANS, A. The Power Approach to Intergroup Hostility. *Journal of Conflict Resolution*, 1986, nº 30 (3), pp. 469-486.
- GIMÉNEZ ROMERO, C.; y SUÁREZ NAVA, L. Menores no acompañados. Síntesis de una investigación. En *Menores Extranjeros no Acompañados*. Madrid: Unión de Asociaciones Familiares de Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.; y ÁLVAREZ MIRANDA, B. *Inmigrantes en el barrio: un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- GOULDNER, A. *La crisis de la sociología occidental*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu, 1973.
- GRIFFITH, J. Emotional support providers and psychological distress among Anglo- and Mexican-Americans. *Community Mental Health Journal*, 1984, nº 20, pp. 182-201.
- HARGREAVES, A. G.; y LEAMAN, J. *Racism, ethnicity and politics in contemporary Europe*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2006.
- ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D. Comentarios a la nueva Ley de Extranjería. *Lex Nova*, 2000, nº 14.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A.; y LEÓN, S. La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel. *Política y sociedad*, 2008, nº 45 (1), pp. 11-39.
- JÁUREGUI, D. Discriminación en el acceso a la vivienda. *MUGAK*, 2009, nº 46, pp. 15-19.
- LUCAS, J. de. La herida original de las políticas de inmigración. *Isegoría*, 2002, nº 26, pp. 59-84.
- LAPARRA, M. Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión. En Moreno, L., *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2001.
- LAPARRA, M.; et al. Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 2007, nº 5, pp. 15-57.
- LAPARRA, M.; y AYALA, L. *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Cáritas y Fundación FOESSA, 2009.
- LAPARRA, M.; GAVIRIA, M.; y AGUILAR, M. Aproximaciones a la exclusión social. En J. Hernández y M. Olza (eds.). *La exclusión social: Reflexión y acción desde el trabajo social*. Pamplona: Eunate, 2008, pp. 19-50.
- LESLIE, L. A. The role of informal support networks in the adjustment of Central American immigrant families. *Journal of Community Psychology*, julio 1992, vol. 20 (3), pp. 243-256.
- MARTÍNEZ GARCÍA, M. F.; GARCÍA RAMÍREZ, M.; y MAYA JARIEGO, I. *La integración social de los inmigrantes africanos en Andalucía. Necesidades y recursos*. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, 1996.
- MARTÍNEZ GARCÍA, M. F., GARCÍA RAMÍREZ, M.; y MAYA JARIEGO, I. *Inserción socio-laboral de inmigrantes en Andalucía: el programa Horizon*. Sevilla: Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, 2000.
- MARTÍNEZ DE TABOADA, C.; ARNOSO, A.; y ELGORRIAGA, E. *Estudio del choque psicosocial de las personas inmigradas en Donostia. Síntesis y propuestas*. Donostia-San Sebastián: Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 2006.
- MARTÍNEZ DE TABOADA, C.; ARNOSO, A.; ELGORRIAGA, E.; OTERO, N.; y LUQUIN, E. La situación de la población inmigrante en Guipúzcoa: diversidad y perfiles de afrontamiento psicosocial. *Informe Proyecto: Inmigración y gestión del conocimiento: nosotros, vosotros, ellos. Nuevas Formas de Relación en Gipuzkoa*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008.
- MARTINIELLO, M. El Estado, el mercado y la diversidad cultural. En R. Zapata Barrero, y G. Aubarell (eds.). *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria, 2004.
- MAYA JARIEGO, I.; GARCÍA RAMÍREZ, M.; y MARTÍNEZ GARCÍA, M. F. El papel de los recursos sociales naturales en el proceso migratorio. *Intervención psicosocial*, 1999, vol. 8, nº 2, pp. 221-232.

- MELLADO, C. L. Protección frente al accidente de trabajo del extranjero sin autorización de residencia y trabajo. *Revista de Derecho Social*, 2010, nº 50, pp. 189-207.
- MERCADER UGUINA, J. R. La protección social de los trabajadores extranjeros. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, 2001, Santander.
- MOLERO, F.; NAVAS, M.; y MORALES, J. F. Inmigración, prejuicio y exclusión social: reflexiones en torno a algunos datos de la realidad española. *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*, 2001, vol. 1, nº 1, pp. 11-32.
- MOLLEVI BARTOLÓ, J. Los servicios sociales de atención a los ancianos y el voluntariado. En J. Torros Mas (ed.). *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- MONTAGUD MAYOR, X.; y TORRES PÉREZ, F. Inmigración y servicios sociales. Entre el estereotipo y la realidad. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 2002, nº 6. Valencia: Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política.
- MORENO FERNÁNDEZ, L. Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, agosto de 2003, nº 8. Madrid: CSIC.
- MORENO FUENTES, F. J.; y GONZÁLEZ FERRER, A. Políticas sanitarias dirigidas a minorías étnicas y extranjeros en Gran Bretaña, Francia y España. *Revista de Documentación Social*, 2002, nº 127, pp. 207-226.
- MOTA, C. *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- MUI, A. C. Depression among elderly Chinese immigrants: an exploratory study. *Social Work*, noviembre de 1996, nº 41 (6), pp. 633-645.
- OBSERVATORIO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL. *Informe de exclusión social en España 2008*. Barcelona: Caixa Catalunya, 2008.
- OLEAGA, J. A. *Estudio sobre la percepción, valores y actitudes de la población donostiarra hacia la inmigración*. Donostia-San Sebastián: Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 2004.
- OLMO FERNÁNDEZ-DELGADO, L. El derecho a los servicios sociales de los trabajadores extranjeros. (Estudio de los apartados 2 y 3 del art. 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero [RCL 2000, 72], sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social). *Aranzadi Social*, 2005, 11.
- OPOTOW, S. Moral exclusion and injustice: An introduction. *Journal of Social Issues*, 1990, vol. 46, nº 1, pp. 1-20.
- PAJARES, M. *La integración ciudadana. Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icaria, 2005. *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.
- QUILLIAN, L. Prejudice as a response to perceived group threat: population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe. *American Sociological Review*, 1995, nº 60, pp. 586-611.
- RAMÍREZ DE MINGO, I. La atención psicosocial desde los servicios sociales y el trabajo social. *Revista de estudios de juventud*, 2004, nº 66, pp. 33-42.

- RAVENSTEIN, E. The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society*, 1885, n° 46, pp. 167-235.
The Laws of Migration: Second Paper. *Journal of the Royal Statistical Society*, 1889, n° 52, pp. 241-305.
- RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos, 2004.
Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar. *Documentación Social*, 2004, n° 132, pp. 203-230.
La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales. *Política y Sociedad*, 2007, n° 44 (2), pp. 69-85.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; y SOTELSEK SALEM, D. *Apuntes sobre Bienestar Social*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2002.
- RODRÍGUEZ CARDO, I. A. Extranjeros en situación irregular: derechos laborales y de seguridad social tras las últimas decisiones del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. *Actualidad Laboral*, marzo de 2009, n° 5. Madrid: La Ley-Actualidad.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M. J.; GORELLI HERNÁNDEZ, J.; y VÍLCHEZ PORRAS, M. *Sistema de Seguridad Social*. Madrid: Tecnos, 2009.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. A. *Derecho de extranjería: un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*. Murcia: DM Editorial, 2005.
- SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. Derecho a la protección social como factor de integración del inmigrante: La dialéctica universalidad/ciudadanía. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2006, n° 63, pp. 249-296.
- SEARS, D. O. Racism and Politics in the United States. En J. L. Eberhardt y S.T. Fiske (eds.). *Confronting racism: The problem and the response*. Thousand Oaks, CA, EE. UU.: Sage Publications Inc., 1998.
- SHIS. La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Zerbitzuan*, 2010, n° 47, pp. 7-36.
- SOLANES, A. Inmigración, Integración y Tercer Sector. *Revista Española del Tercer sector*, diciembre de 2006, n° 4, p. 37.
- STARK, O. *The Migration of Labour*. Oxford: Blackwell, 1991.
- STOLCKE, V. Qué entendemos por integración social de los inmigrantes. En F. Checa, J. C. Olmos y A. Arjona Garrido (eds.). *Inmigración y derechos humanos: la integración como participación social*. Barcelona: Editorial Icaria, 2004.
- SUBIRATS, J. *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundació La Caixa, 2004. Colección Estudios Sociales, n° 16.
- TAYLOR, E. J. Undocumented México-U.S. Migration and the Returns to Households in Rural Mexico. *American Journal of Agricultural Economics*, 1987, vol. 69, pp. 626-637.

- TEZANOS VÁZQUEZ, S.; y TEZANOS TORTAJADA, J. F. La cuestión migratoria en España: tendencias en inmigración y exclusión social. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 2006, nº 190-191, pp. 9-40.
- UNZURRUNZAGA, A. Crisis económica e Inmigración. *Cuadernos de trabajo*, nº 42. Donostia-San Sebastián: Gipuzkoako SOS Arrazakeria/SOS Racismo de Gipuzkoa, 2008.
- VÁZQUEZ AGUADO, O. (1999). Negro Sobre Blanco: Inmigrantes, Estereotipos y Medios de Comunicación. *Comunicar, Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación*, 12, pp. 55-60.
- VICENTE GIMÉNEZ, T. *La exigibilidad de los derechos sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006. Derechos Humanos, 7, p. 43.
- VIDA SORIA, J. *Manual de Seguridad Social*. Madrid: Editorial Tecnos, 2006.
- VV. AA. *Inmigración y Extranjería*. Madrid: Editorial Colex, 2008, p. 226.
- ZAVODNY, M. [Welfare and the Locational Choices of New Immigrants](#). *Economic and Financial Policy Review*, segundo cuatrimestre de 1997, nº 2, pp. 2-10.
- ZARAUZ, J. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, 2007.
- ZHANG, A.; SNOWDEN, L. R.; y SUE, S. Differences between Asian and White Americans' help seeking and utilization patterns in the Los Angeles area. *Journal of Community Psychology*, 1998, vol. 26, nº 4, pp. 317-326.