

EL PAPEL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN EL DÉFICIT EN LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL EN CATALUÑA, COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA

Alexandrina P. Stoyanova

Introducción

Durante la última década la inmigración se ha convertido en un tema de actualidad fuertemente politizado, altamente divisivo e indudablemente controvertido en la mayoría de los países desarrollados, entre ellos España. La inestable situación política y económica de la mayoría de los países de origen –países del Este de Europa, África y América Latina– ha contribuido al incremento del número de inmigrantes y ha reafirmado la transformación de España de un país de emigración a un país de inmigración.

En el caso de España, el idioma y la proximidad geográfica, lo que convierte nuestras fronteras en altamente permeables, hace que nuestro país sea el destino natural de los inmigrantes de origen latino americano, Marruecos y parte del África Subsahariana. El 31 de diciembre de 2004 (último dato estadístico proporcionado por la Secretaría de Estado de Inmigración e Emigración) se contabilizaban en España 1.977.291 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, una cifra casi 5 veces superior a la correspondiente en 1990, cuando en España residían de forma legal unas 407.647 personas de nacionalidad extranjera.

Entre las inquietudes políticas y sociales relacionadas con el aumento incesante de la inmigración destaca la preocupación por el acceso y la utilización de los servicios sociales en el sentido amplio de éste término (educación, sanidad y prestaciones sociales como ayudas a la familia, a los discapacitados, a la vivienda, y subsidios por desempleo, etc.). El problema reside en la creencia, tanto de la opinión pública como la de muchos expertos, de que la extensión del régimen de protección social a la población inmigrante implicaría unos costes directos e indirectos adicionales muy elevados para el país receptor. Incluso si considerásemos que gran parte de los costes directos se pudieran cubrir con los ingresos fiscales procedentes de las cotizaciones a la Seguridad Social de los propios trabajadores inmigrantes,¹ no sería posible afirmar lo mismo sobre los costes indirectos. Así que los estratos de la población autóctona más desfavorecidos se ven especialmente afectados, debido a que tienen que compartir con los nuevos residentes servicios y ayudas sociales de los cuales antes se beneficiaban solo ellos.

1. Este supuesto es, cuanto menos, dudoso dado que la mayoría de los inmigrantes en situación regular están empleados en sectores como la agricultura, la construcción o la restauración, donde la retribución salarial media es muy baja. Además, el porcentaje de trabajadores inmigrantes afiliados a la Seguridad Social es considerablemente inferior al número de inmigrantes en edad laboral que se encuentran en situación regular.

Existen numerosos estudios sobre inmigración en España, pero la gran mayoría de estos tiene un carácter sociodemográfico o tratan el tema desde el un punto de vista legislativo. Solo recientemente se le ha añadido un enfoque económico cuantitativo al análisis del fenómeno de la inmigración. En este sentido se pueden distinguir dos grupos de estudios económicos. El primer grupo se compone por investigaciones del impacto de la inmigración sobre el mercado de trabajo español, como por ejemplo el libro de Solé (2001) o los informes del Colectivo IOÉ (1999). El segundo grupo abarca estudios como el de Aparicio y Tornos (2000), Balaguer, Barreda y Cuadros (1999) o el Price Waterhouse-Coopers (1999) que intentan contabilizar los costes y los beneficios derivados de la inmigración legal en España.

El objetivo principal del presente capítulo, que se podría embarcar en el segundo grupo de estudios mencionados en el párrafo anterior, es analizar el impacto de la inmigración sobre el gasto público en servicios de carácter social a escala regional. Más concretamente, se pretende ofrecer una estimación de los costes que genera la utilización de servicios de carácter social por parte de la población extranjera y desde aquí evaluar su impacto sobre el déficit en la financiación de este tipo de servicios. Dado que los servicios sociales son de competencia autonómica hemos preferido enfocar el análisis a nivel regional y no en el conjunto de España (éste podría tener cierto interés desde el punto de vista comparativo). A pesar de que el tema es en sí muy amplio, la práctica inexistencia de datos y la dificultad para obtener los escasos datos existentes ha llevado a que el estudio se centre en la evaluación de la cuestión en sólo tres de las diecisiete Comunidades Autónomas –Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. Estas tres comunidades se caracterizan por poseer un porcentaje importante de población extrajera, además de niveles de renta per capita muy dispares; alta (Cataluña), media (Comunidad Valenciana) y baja (Murcia).

Como preámbulo del estudio es necesario aclarar dos cuestiones importantes relacionadas con el objetivo planteado: i) ¿cuál es la población extranjera a la que se refiere el estudio? y; ii) ¿cómo se definen los servicios de carácter social objeto de análisis?

Con respecto a la población extranjera se deberían hacer varias distinciones. Se utilizará en la presente exposición el término *extranjero* para denominar cualquier persona de nacionalidad no española que reside en el territorio español. Dentro de este grupo se pueden distinguir extranjeros comunitarios y extranjeros no comunitarios. Al mismo tiempo y siguiendo la definición extraída de la legislación vigente (Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, Ley Orgánica 8/2000, Real Decreto 239/2000 y Real Decreto 142/2001, el último sobre la nueva regularización), se definirán aquí como inmigrantes las personas que carezcan de nacionalidad española y que no sean nacionales comunitarios. A diferencia de los estudios previos encontrados en la literatura sobre inmigración, aquí se intentará incluir a las personas que residen en España de forma irregular. Sin duda, el papel que juegan los inmigrantes en esta situación en la sociedad y la economía española es lo suficientemente importante como para, por lo menos, intentar hacer una estimación aproximada del número de personas que se encuentran en esta situación y tener-

los en cuenta en el presente estudio. Mientras que es difícil determinar los beneficios que este colectivo genera en la economía, si que al menos es posible hacer una aproximación de los costes que este supone en los presupuestos públicos.

El segundo apartado proporciona una descripción general de la composición y las características socioeconómicas de los extranjeros que residen en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. El tercer apartado trata de los servicios de carácter social. Para el objetivo del presente estudio se definen como tales la educación no universitaria obligatoria de los extranjeros menores de 18 años, los servicios sanitarios y los servicios sociales. Estos últimos incluyen tanto los servicios sociales generales (servicio de información, orientación y asesoramiento técnico, servicio de ayuda a domicilio, programas de cooperación social, y programas de convivencia y reinserción social), como los especializados (programas específicos orientados a la atención de la familia, del menor, de la juventud, de la mujer maltratada, de la tercera edad, de las personas con discapacidades, de los inmigrantes, de colectivos con riesgo de marginación, etc.). En el apartado IV se describe la metodología empleada en este estudio para la cuantificación de los gastos públicos en servicios de carácter social en los últimos años destinados a la población inmigrante en Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. En esta sección también se presentan los resultados cuantitativos obtenidos. Finalmente, el apartado V ofrece las conclusiones generales.

La población extranjera

Una de las principales variables que intervienen en el análisis del gasto público en los servicios de carácter social ocasionado por los inmigrantes es el número y la composición de la población extranjera. En este sentido hay que afrontar las bien conocidas dificultades a la hora de contabilizar la inmigración. Una de las principales fuentes de información sobre el volumen de la inmigración en España son los Anuarios Estadísticos de Extranjería del Ministerio del Interior que proporcionan información sobre el número de permisos y autorizaciones de residencia en vigor² en un determinado momento del tiempo. Cabe destacar que hasta el año 2003 los extranjeros procedentes de países de la Unión Europea que pretendían establecerse en España tenían la obligación de registrarse y obtenían una tarjeta de residencia, así que las estadísticas recogidas por los Anuarios incluían también a este colectivo. Con el RD 178/2003, de 14 de febrero ésta obligación fue derogada con la excepción de la población jubilada y retirada de los países de la UE. Así en las últimas actualizaciones del Anuario Estadístico probablemente ya no figuran como extranjeros los nacionales de países de la UE, pero si que figuran los que ya tenían un permiso de residencia, ya que el período de vigencia de estos permisos era de 5 años (los expedidos a finales de 2002 expiran a finales de 2007). Además, tras la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, un importante número de inmigrantes extranjeros no comunita-

2. Los Anuarios no incluyen información sobre el número de permisos en proceso de renovación, con lo que los datos que se ofrecen sobre la inmigración legal están sesgados a la baja.

rios dejaron de serlo. Entre el 30 de junio y el 30 de septiembre de 2004 unas 50.000 personas pasaron a formar parte de los extranjeros con nacionalidad comunitaria y con tarjeta de residencia, algo menos del 14% de ellos en Cataluña, un 22% en la Comunidad Valenciana y alrededor del 4% en la Región de Murcia.

Otro problema de ésta fuente de datos es que no recoge ningún tipo de información sobre los inmigrantes irregulares. Este colectivo está formado tanto por las personas que han entrado en el país de forma irregular, como por las que entraron de forma legal, pero permanecen en España después de la expiración de sus visados o permisos y autorizaciones temporales. La evolución de la inmigración irregular ha seguido el mismo patrón de evolución que la inmigración legal. Según cuantifica el Gobierno,³ el número de inmigrantes irregulares ha aumentado de unos 250.000 en 2000 hasta 800.000-1.100.000 en situación ilegal a finales de 2004.

Otra fuente alternativa que proporciona información sobre el número de extranjeros es el Padrón Municipal donde se registran las personas que viven habitualmente en España, con independencia de que posean autorización o permiso de residencia en vigor. En consecuencia, a diferencia del Anuario Estadístico de Extranjería, el Padrón contabiliza tanto los extranjeros en situación regular, como los que se encuentran en situación irregular. No obstante, ésta no es la única razón de las considerables divergencias entre el Padrón y los Anuarios de Extranjería. Los datos sobre el número de empadronados muchas veces «sufren» de registros duplicados y de registros inexistentes. Esto puede suceder cuando los individuos que han estado empadronados en un municipio han cambiado su domicilio a otro municipio o han vuelto o se han ido a otros países sin darse de baja en el Padrón del municipio donde se empadronaron. Por otro lado, el temor de los inmigrantes irregulares a inscribirse y la falta de empadronamiento de los ciudadanos comunitarios, por ignorancia o por considerarlo innecesario, puede sesgar aun más las estimaciones a la baja. Adicionalmente, información actualizada y depurada (es decir, más fiable) del Padrón continuo se proporciona una vez al año y con un importante retraso temporal.

El volumen de la población extranjera

La tabla 1 presenta la evolución de la población extranjera durante los últimos 5 años en España y en las tres CCAA objeto de análisis. Los datos muestran un patrón creciente bastante acusado tanto en el total nacional como en las tres CCAA estudiadas. La variación de la población extranjera entre 2000 y 2004 es del 114% en el total de España, del 108% en Cataluña, del 156% en la Comunidad Valenciana y del 302% en la Región de Murcia. Sin embargo, con la excepción de Murcia, entre 2003 y 2004 el ritmo de crecimiento en el volumen de la población extranjera en situación regular se ha suavizado comparado con el de los años anteriores.

3. Fuentes alternativas aumentan este número e entre 1.300.000 y 1.500.000 (por ejemplo, José Ignacio Pérez Infante, profesor asociado de la Universidad Carlos III o la presidenta del Instituto Nacional de Estadística, Carmen Alcalde, en una entrevista para la agencia EFE del 9 de febrero del 2005).

TABLA 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR (AUTORIZACIÓN DE ESTANCIA O PERMISO DE RESIDENCIA EN VIGOR). ESPAÑA Y TRES CCAA, 2000-2004					
	31-12-2004	31-12-2003	31-12-2002	31-12-2001	31-12-2000
España	1.977.291	1.647.011	1.347.775	1.138.470	924.540
Cataluña	462.046	383.938	335.824	287.212	221.855
Com. Valenciana	227.103	180.011	139.224	103.272	88.748
Murcia	92.863	58.150	53.202	27.793	23.096

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 2000-2003 del Ministerio de Interior.

La tabla 2 presenta las últimas cifras de la población inmigrante total para 2004. Al número de inmigrantes regulares se le ha añadido el número estimado de extranjeros no comunitarios que se encuentran en situación irregular. Según estos datos, la proporción de inmigrantes con respecto al total de la población en cada una de las tres CCAA es superior a la proporción correspondiente al conjunto de España. Otro dato de especial interés es la proporción de población extranjera no comunitaria que reside en cada una de las tres CCAA. Este indicador revela que estas acogen entre el 40% y el 52% de la población inmigrante del Estado Español, donde sólo a Cataluña le corresponde más de una cuarta parte del total de los inmigrantes, seguida por la Comunidad Valenciana con algo menos del 16% y Murcia con un 4%.

TABLA 2

LA POBLACIÓN INMIGRANTE REGULAR E IRREGULAR. ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004					
	Inmigrantes regulares 31/12/2004 (1)	Inmigrantes irregulares 2004 (2)	Total inmigrantes	Total población (3)	% Total inmigrantes/ Total población
España	1.478.416	800.000-	2.278.416-	43.197.684	5,27-6,89
Cataluña	390.211	1.500.000	2.978.416	6.813.319	10,15
Com. Valenciana	136.369	301.455	691.766	4.543.304	8,57
Murcia	79.693	253.020	389.389	1.294.694	8,47

Fuente: (1) Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior; (2) España - estimación del gobierno y datos del INE, Cataluña - diferencia entre la población extranjera al 30/09/2004 y el número de extranjeros en el Padrón en septiembre de 2004 (725.443); Valencia - diferencia entre la población extranjera empadronada a finales del segundo trimestre del 2004 (469.555) y el número de extranjeros en situación regular al 30/09/2004; Murcia - población extranjera a 01/01/2004 calculada multiplicando la población total por el porcentaje de extranjeros empadronados a 01/01/2003 (116.134); (3) Datos del Padrón de habitantes de 2004, INE.

En la tabla 3 se ofrece un cálculo alternativo de la población extranjera. Aunque éste no se deriva de ninguna fuente estadística oficial es de utilidad para contrastar los datos presentados en la tercera columna de la tabla 2 (muchos sostienen que la aproximación de la población inmigrante irregular a través de la diferencia entre los datos del Padrón y el Ministerio son inexactas y sesgadas al alza debido a los problemas previamente mencionados). El método utilizado para el cómputo de la población inmigrante irregular se basa en el supuesto de que la distribución de los inmigrantes irregulares en el territorio español es similar a la distribución de los extranjeros no comunitarios en situación regular. Así, la proporción de inmigrantes con respecto al total de inmigrantes en España es del 26,4% en Cataluña (390.211 de 1.478.416), del 9,2% en la Comunidad Valenciana y del 5,4% en Murcia. La tercera columna de la tabla 3 muestra el número resultante de inmigrantes en situación irregular como resultado de aplicar el anterior supuesto. Comparando estas cifras con las de la tercera columna de la tabla 2 se observan importantes diferencias, sobre todo para la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. En el caso de Murcia, el cálculo de los inmigrantes irregulares basada en la distribución de los inmigrantes en situación regular se acerca más a las estadísticas ofrecidas por las asociaciones de inmigrantes, que sitúan en 120.000 el número de inmigrantes en situación irregular.⁴ Basándose en estas estimaciones la proporción de la población inmigrante en la Comunidad Valenciana se sitúa por debajo de la media del Estado español, mientras que en Cataluña y en Murcia los extranjeros no comunitarios representan entre el 9% y el 12% de la población total.

TABLA 3

EVALUACIÓN ALTERNATIVA DE POBLACIÓN INMIGRANTE REGULAR E IRREGULAR.
ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004

	Inmigrantes regulares 30/09/2004 (1)	Extranjeros irregulares 2004 (2)	Total extranjeros	Total población	% Total extranjeros/ Total población
España	1.478.416	800.000- 1.500.000	2.278.416- 2.978.416	43.197.684	5,27-6,89
Cataluña	390.211	211.200- 396.000	601.411- 786.211	6.813.319	8,83-11,54
Com. Valenciana	136.369	73.600- 138.000	209.969- 274.369	4.543.304	4,62-6,04
Murcia	79.693	43.200- 81.000	122.893- 160.693	1.294.694	9,49-12,41

Fuente: (1) Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior; (2) La estimación del número de extranjeros irregulares en las CCAA está basada en la aproximación de la inmigración irregular citada por el Gobierno y por el INE y la distribución territorial de la inmigración regular; (3) Datos del Padrón de habitantes de 2004, INE.

4. Cristina García «Las asociaciones de inmigrantes temen que la próxima regularización deja fuera a la mitad de ilegales», DDLverdad.es, 12/12/2004.

Para el análisis que se pretende llevar a cabo en éste capítulo es importante conocer, además del número de inmigrantes extranjeros, algunas de sus características sociodemográficas tales como la distribución por edades, la composición e ingresos familiares y el estatus laboral de los miembros activos. Sin embargo, las fuentes de información referidas a los inmigrantes recogen muy pocos datos detallados. Si se pudiera conocer la distribución por edades, esto permitiría evaluar el volumen de niños extranjeros matriculados en enseñanza no universitaria y evaluar el volumen del colectivo de inmigrantes mayores de 64 años, algunos de los cuales podrían ser beneficiarios de pensiones y subsidios asistenciales. Desafortunadamente, no existen datos sobre la composición de las familias (lo que hace prácticamente imposible evaluar el volumen de familias que se podrían beneficiar de las ayudas a familias con hijos menores de 3 años o de las de familias numerosas con hijos menores de 6 años), ni estimaciones sobre los ingresos medios de los hogares compuestos por inmigrantes. Éste último indicador serviría para evaluar los beneficiarios potenciales de las políticas de ayudas económicas directas a desfavorecidos o de prestaciones económicas de salario mínimo de inserción. Por último, la información de la situación laboral ayudaría a hacer previsiones, por ejemplo, sobre el número de beneficiarios potenciales de las ayudas por desempleo, pero una vez más, esta variable tampoco está entre las que se recogen en las fuentes oficiales. No obstante, si que es posible desarrollar alguna aproximación tomando como referencia a los inmigrantes afiliados a la Seguridad Social y los que tienen permisos de trabajo.

TABLA 4

LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA Y TRES CCAA, 2004				
	De 0-15 años	16-64 años	Más de 64 años	Total extranjeros
España	268.880	1.601.615	106.606	1.977.291
Unión Europea	31.759	387.097	80.015	498.875
No comunitarios	237.121	1.214.518	26.591	1.478.416
Total extranjeros				
Cataluña	75.821	372.524	13.667	423.953
Com. Valenciana	25.343	170.860	30.895	216.532
Murcia	14.300	75.831	2.726	86.102
Total extran. no comunitarios				
Cataluña	71.307	317.501	2.293	391.101
Com. Valenciana	19.797	103.256	16.921	139.974
Murcia	13.559	66.802	860	81.221

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe sobre extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor, a 31 de diciembre de 2004 del Ministerio de Interior.

La tabla 4 y el gráfico 1 muestran el reparto por grupos de edad de los extranjeros residentes en España y en las tres CCAA objeto de estudio. Más de cuatro quintas partes de la inmigración extranjera en España tiene entre 16 y 64 años.

Alrededor del 16% son menores y apenas el 1,8% son mayores de 64 años. Estas cifras están invertidas en el caso de los extranjeros nacionales comunitarios. Lamentablemente, no ha sido posible calcular la distribución por edad de los inmigrantes en las CCAA que nos interesan. A pesar de conocer en número total de extranjeros de nacionalidad de algún país miembro de la UE en cada una de las CCAA, no disponemos de información sobre su reparto por grupos de edad. Por esta razón hemos aplicado el supuesto que la distribución por edades de éste colectivo en las CCAA sigue la misma distribución que en todo el territorio español. Los resultados se presentan en las últimas tres filas de la tabla 4. Deberíamos destacar que el porcentaje de inmigrantes mayores de 64 años en Cataluña y Murcia es inferior al 1% (mientras que éste mismo porcentaje calculado sobre el total de la población extranjera es del 3%), lo que indica que podríamos aceptar como válido nuestro supuesto sobre la distribución de los extranjeros comunitarios en estas dos CCAA. No es así en el caso de la Comunidad Valenciana. El porcentaje de extranjeros comunitarios mayores de 64 años en esta comunidad es del 14,3% y cuando se excluyen los nacionales de países de la UE este porcentaje se reduce en aproximadamente al 2,3%. La explicación más obvia es el hecho que los extranjeros comunitarios representan un 42% de los extranjeros residentes en la Comunidad Valenciana, mientras que en Cataluña y en Murcia estos porcentajes son sólo del 17% y 15%, respectivamente.

En cuanto a los niños inmigrantes en situación regular, el gráfico 1 indica que éste grupo representa alrededor del 16% de la población inmigrante. La Comunidad Valenciana cuenta con un porcentaje menor, mientras que Murcia y Cataluña cuentan con porcentajes que superan la media española en 0,9% y 3,3%, respectivamente.

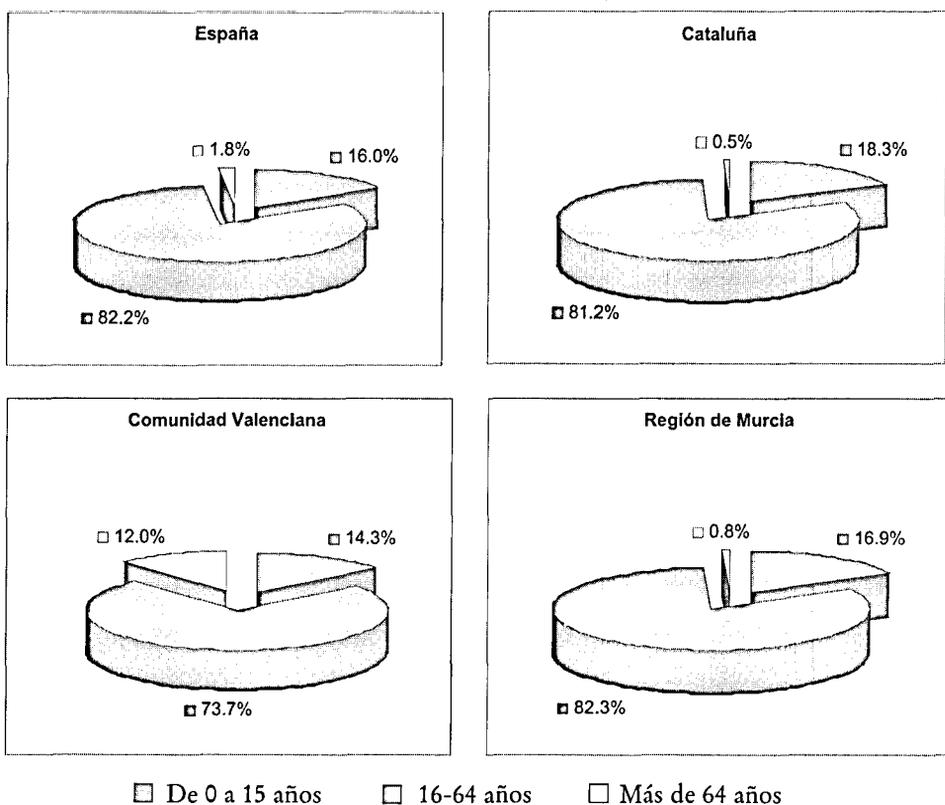
Información adicional sobre el grupo de los niños inmigrantes podría ser encontrada en las estadísticas sobre el número de alumnos extranjeros matriculados en las escuelas públicas y privadas de enseñanza no universitaria que facilita el Ministerio de Educación y Ciencia.⁵ Deberíamos destacar el importante incremento (entre el 30 y el 40%) del alumnado extranjero no comunitario presente en las aulas de los colegios españoles durante 2002-2003 en comparación con el año escolar anterior. El porcentaje de alumnos extranjeros no comunitarios sobre el total de alumnos en las tres CCAA analizadas es entre un 1.2% y 2.2% superior a la media española.

Un dato de mucha relevancia a la hora de hablar de inmigración es el del número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social (SS). La tabla 6 contiene estos datos referidos a finales de septiembre de 2004. Antes de comentar brevemente los resultados, debemos destacar que no resulta nada fácil encontrar estadísticas a nivel regional que distingan entre los nacionales de los países de la Unión Europea y el resto. De hecho, para Cataluña y la Comunidad Valenciana se ha aplicado una aproximación basada en el porcentaje de extranjeros no comu-

5. Los datos del Ministerio de Educación y Ciencia reflejan el número de alumnos extranjeros (tanto los que se encuentran en situación regular, como los que se encuentran en situación irregular) de edades comprendidas entre las 2 y las 18 años y matriculados en enseñanza obligatoria no universitaria.

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA Y TRES CC.AA., 2004



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadísticos de Extranjería 2003 del Ministerio de Interior.

TABLA 5

	Curso 2002-2003			Curso 2003-2004		
	Alumnado extranjero*	Total alumnado	%	Alumnado extranjero*	Total alumnado	%
España	263.244	6.833.978	3.85	348.812	6.895.880	5.06
Cataluña	50.268	1.024.320	4.91	72.189	1.041.175	6.93
Com. Valenciana	30.508	682.762	4.47	43.147	689.646	6.26
Murcia	12.643	234.660	5.39	17.309	239.861	7.22

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos Estadísticos de Alumnado Extranjero del Ministerio de Educación y Ciencia, cursos escolares 2002-2003 y 2003-2004.

* Número de alumnos extranjeros con nacionalidades de países no comunitarios matriculados en enseñanza no universitaria.

nitarios afiliados a la Seguridad Social sobre el total de extranjeros afiliados a 01/01/2004, calculado a partir de los datos del Anuario Estadístico de Extranjería 2003. Dichos porcentajes son 83,8% para Cataluña (215.607 extranjeros no comunitarios) y 79,3% para la Comunidad Valenciana (113.095 extranjeros no comunitarios).

TABLA 6

TRABAJADORES INMIGRANTES AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL.
ESPAÑA Y TRES CCAA, 30 DE SEPTIEMBRE 2004

	Extranjeros afiliados a la SS	Extranjeros no comunitarios afiliados a la SS	Total extranjeros no comunitarios regulares	% Afiliados / Total
España	1.075.837	822.118	1.375.740	59,8
Cataluña	247.033	206.944	353.076	58,6
Com. Valenciana	127.167*	100.802	129.228	78,0
Murcia	24.310	21.471	74.472	28,8

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para los datos de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social. Extranjeros no comunitarios afiliados a la SS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para España, «Informe trimestral sobre el mercado laboral en la Región de Murcia» para Murcia. Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Anuario Estadístico de Extranjería 2003 para Cataluña y la Comunidad Valenciana.

* El dato corresponde al mes de octubre de 2004.

La última columna de la tabla 6 revela que más del 40% de los extranjeros en situación regular en España no cotiza a la Seguridad Social. Si tomamos en cuenta que en realidad los extranjeros no comunitarios en edad laboral suponen el 82% del total de los inmigrantes en situación regular, éste porcentaje se reduce a un 7,25%. Estas personas podrían estar en una de las siguientes situaciones: i) desempleados que han trabajado de forma regular en España anteriormente; ii) no ocupados que buscan su primer empleo en España, o; iii) trabajadores en la economía sumergida. El grupo que nos interesa desde el punto de vista de este estudio es el primero, ya que estos individuos tienen derecho a solicitar subsidios por desempleo.

Si comparamos los datos sobre los inmigrantes dados de alta en la SS entre las tres CCAA encontramos importantes divergencias. Mientras que en la Comunidad Valenciana el porcentaje de inmigrantes regulares que cotizan a la SS es del 78%, los índices de inserción laboral de la población inmigrante en Cataluña y en Murcia son 1,3 y 2,7 veces más bajos, respectivamente. Una vez ajustados por edad laboral estos índices se incrementan en aproximadamente un 14% en Cataluña y en un 5% en Murcia. Estos mismos datos, interpretados desde otra perspectiva, indican unos elevados porcentajes de trabajadores extranjeros en situación regular que no figuran en los registros de la Seguridad Social. Así en Cataluña hay un 27,6% de la población inmigrante en edad laboral que no participa en el mercado laboral legal. En la Comunidad Valenciana este porcentaje es del 22,2% y en Murcia del 65,9%. Ésta es otra razón que justifica el requisito de existencia de afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social para la entrada en vigor de las autorizaciones de trabajo concedidas por el Nuevo Reglamento de Extranjería.

Servicios de carácter social

Marco conceptual

Antes de proceder con el análisis del gasto público social es preciso definir los siguientes conceptos: i) ¿qué se debe entender por bienes y servicios de carácter social? y; ii) ¿cuál es su finalidad? Desde el punto de vista del bienestar social el objetivo principal de estos bienes y servicios es la consecución de equidad e igualdad de oportunidades. Pero aunque los bienes y servicios sociales se podrían considerar instrumentos redistributivos necesarios para el logro del equilibrio social, no siempre se trata de bienes puramente públicos. Más formalmente, los bienes públicos se caracterizan por la imposibilidad de excluir a nadie de su consumo aunque éste no quiera pagar por ellos y por su no rivalidad.⁶ En este sentido, algunos de los bienes y servicios sociales tienen las características definitorias de los bienes públicos, pero muchos otros, como la educación y la sanidad, son bienes privados con elementos propios de los bienes públicos. Un ejemplo típico son los servicios sanitarios que cuando son utilizados por un individuo son bienes privados, pero que podrían tener efectos positivos sobre el resto de la gente.⁷

Dicho esto, consideraremos bienes y servicios sociales a la sanidad, la educación, las transferencias monetarias a los individuos (subsidios por desempleo, pensiones «no contributivas», etc.) y a las familias (ayudas para las familias numerosas, para acceder a la vivienda, etc.) y las prestaciones sociales dirigidas a colectivos que se encuentran en condiciones desfavorables como la pobreza y la exclusión social. Además de los anteriormente mencionados Ruiz-Huerta (2004)⁸ señala un componente adicional al gasto público social, que a pesar de ser un «subsidio» indirecto normalmente no se tiene en cuenta. Se trata de las desgravaciones fiscales que se establecen con el objetivo de ayudar a las personas a satisfacer unos derechos constitucionales básicos (las deducciones por la compra de vivienda habitual) y también de proporcionar un apoyo a las familias que tienen a su cargo algún familiar dependiente (las deducciones por mayores, discapacitados o de niños menores).

Marco legal y normativo

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre de 2000, y por la Ley Orgánica 14/2003, del

6. La no rivalidad implica que el consumo de una persona no reduce las posibilidades de consumo de otros potenciales consumidores y además es imposible o muy costoso hacer que sólo tengan acceso a dicho bien quienes han pagado por su uso.

7. El hecho de que un individuo particular esté inmunizado contra alguna enfermedad contagiosa contribuye a crear un entorno sano y el entorno sano es un bien cuyo consumo no puede ser restringido.

8. Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, «El déficit de servicios sociales. ¿Qué paso con el gasto social en España?», *Circunstancia*, núm. 4, mayo 2004, p.1-13.

14 de noviembre de 2003, regula los derechos a los servicios de carácter social de la población extranjera⁹ en sus artículos 9, 12, 13 y 14.

Así, según el artículo 9 todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho a la educación en las mismas condiciones que los españoles. El artículo 12 establece los derechos a la asistencia sanitaria de los extranjeros en función de su situación administrativa. A todos los extranjeros que se encuentran en España se le garantiza la asistencia sanitaria pública de urgencia y a las mujeres embarazadas se le proporciona atención sanitaria durante el embarazo, parto y postparto, mientras que los extranjeros inscritos en el padrón del municipio de residencia y los menores de dieciocho años tienen derecho a todos los servicios sanitarios. El derecho a acceder al sistema público de ayudas a la vivienda se les otorga a los extranjeros residentes y los empadronados por el artículo 13. Por último, el artículo 14 especifica los derechos a los servicios sociales de los extranjeros. En general, las personas que residen de forma legal en España tienen garantizado el acceso a todos recursos sociales, mientras que el resto de los extranjeros tienen garantizado el acceso a los servicios y prestaciones sociales básicos.

En el caso concreto de las tres CCAA aquí estudiadas, la aplicación efectiva de los derechos que garantizan acceso a los servicios de carácter social de los extranjeros establecidos en las leyes generales se desarrollan en el Decreto 188/2001, de 26 de junio de 2001, de los extranjeros y su integración social en Cataluña y el Decreto 26/2000, de 22 de febrero de 2000, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana y se crea la Tarjeta Solidaria. Los derechos en el ámbito de servicios sociales en la Región de Murcia se regulan por la Ley 3/2003, de 10 de abril de 2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

En estas normas regionales se amplían algunos de los derechos que garantizan las leyes estatales. Así, por ejemplo, en Cataluña se definen tres niveles de servicios y prestaciones sociales –básicos, generales y especializados– y se extiende la cobertura social general a los extranjeros empadronados. El Gobierno valenciano, a su vez, garantiza a los extranjeros no empadronados que se encuentran en la Comunidad Valenciana y no disponen de suficientes recursos económicos el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, ampliando de esta manera el derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia otorgado por las leyes estatales. Con el objetivo de la adecuada planificación de los recursos y el control de la utilización de los servicios sanitarios se crea la Tarjeta Solidaria de carácter temporal por período de un año.

El gasto público social

Antes de proceder con el análisis cuantitativo, deberíamos referirnos a los pocos estudios previos que han tratado el tema del impacto de la inmigración sobre la economía española. En el primer trabajo, encargado por la Secretaría de

9. La leyes delimitan su ámbito de aplicación estableciendo que se consideran extranjeros a aquellas personas que carezcan de la nacionalidad española y que no sean nacionales comunitarios, ni les sea de aplicación la legislación de la Unión Europea.

Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad (IMSERSO) y realizado por Aparicio y Tornos, se utilizan datos de 1998 y se concluye que la inmigración legal en España es beneficiosa para la economía del país, dado que los inmigrantes aportan al Tesoro Público más de lo que el Estado se gasta en ellos: 335.065 millones de pesetas (2.014 millones de euros) de ingresos en aquel año, frente a 148.003 millones de pesetas (890 millones de euros) de gastos (Aparicio y Tornos, 2000). Otro estudio, elaborado por Balaguer, Barreda y Cuadros, a partir de datos de 1997, estima que la población extranjera *no comunitaria* en situación regular genera una riqueza adicional de 73.245 millones de pesetas (algo más de 440 millones de euros) en Cataluña. Estos resultados han sido atribuidos sobre todo al hecho de que la población extranjera está compuesta mayoritariamente por individuos jóvenes y sanos, que raramente acuden a los servicios de atención sanitaria pública y hacen escaso uso de los servicios y prestaciones sociales.

Ahora bien, no podríamos extrapolar la validez de estos resultados favorables a fecha de hoy, ya que la realidad sociodemográfica en España ha cambiado y mucho desde 1998. En primer lugar, en 1998 la población extranjera ascendía a 719.647 y representaba el 1,8% de la población total¹⁰ (40.202.160 habitantes según el INE). Seis años más tarde en España residen de manera legal 1.977.291 extranjeros (sin contar los que se encuentran en situación irregular, entre 800.000 y 1.500.000), que constituye el 4,6% de la población total (43.197.684 habitantes). Estas cifras revelan un incremento acumulado de los extranjeros que se encuentran en situación regular entre 1998 y 2004 de 175%. Si se toman en cuenta las estimaciones de los inmigrantes irregulares,¹¹ este incremento se dispara hasta 327%. Además, como demuestra el gráfico 2, entre 1998 y 2004 ha habido cambios en la composición por perfiles de edad. El segmento de mayores de 64 años ha perdido importancia dentro del conjunto de la población extranjera, mientras que el grupo de los menores de 16 años ha experimentado un aumento de casi el 3%. Sin embargo, estos tres puntos porcentuales de incremento sobre el total de la población extranjera en realidad suponen un 284% de incremento de la población infantil y juvenil extranjera. Esta es una cifra nada despreciable a la hora de hacer los presupuestos de sanidad (es bien sabido que los menores son usuarios intensivos de los servicios sanitarios) y de educación.

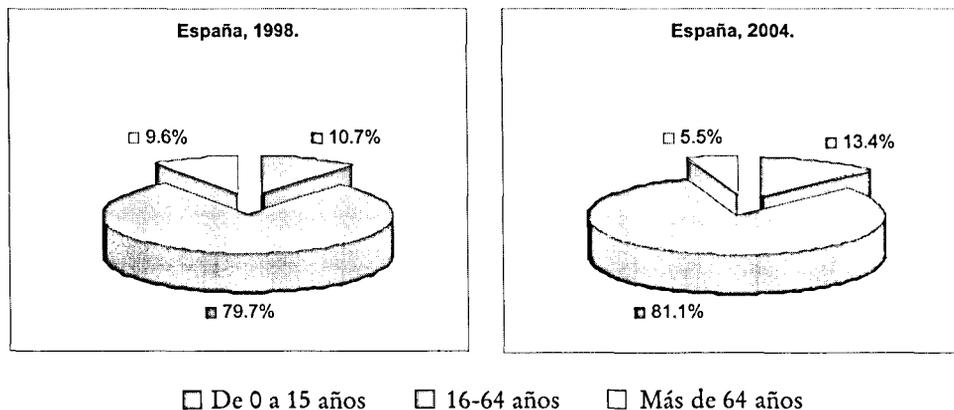
La evolución del volumen y la composición de la población extranjera entre 1998 y 2004 no es el único factor que debería considerarse a la hora de referirnos a los estudios anteriormente mencionados. En 1998 los derechos y las libertades de los extranjeros se regían por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio de 1985. Entre los derechos a servicios de carácter social ésta ley otorgaba explícitamente a los extranjeros que se encontraban en *situación regular* solo el derecho a la educación. Como se ha mencionado anteriormente, hoy la cobertura social básica se ha extendido también a los que se encuentran en situación irregular pero que están empadronados. Además, los menores de 18 años gozan de los mismos derechos sociales que los niños y jóvenes de nacionalidad española independientemente de su estatus legal.

10. Dato del Anuario Estadístico de Extranjería 1998 del Ministerio de Interior.

11. Las estimaciones del número de los inmigrantes ilegales en 1998 oscila entre 100.000 (Pérez, Álvarez, González, 2001) y 200.000 (Valtueña, 2000) personas.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN SITUACIÓN REGULAR POR GRUPOS DE EDAD. ESPAÑA, 1998 Y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 1998 y 2003 del Ministerio de Interior.

Una vez estimada su distribución por edades, es posible hacer una aproximación del gasto público en servicios de carácter social dedicado a la población extranjera. De nuevo, la inexistencia de datos o la imposibilidad de obtenerlos ha obstaculizado significativamente la tarea. En consecuencia, una vez más ha sido necesaria la aplicación de ciertos supuestos para obtener las magnitudes que se presentan a continuación.

Sanidad

El sector sanitario es uno de los sectores de ámbito social con mayor déficit público. La inmigración extranjera se señala como uno de los múltiples factores, aunque no el de mayor peso, que contribuyen al continuo crecimiento del déficit sanitario. El problema es especialmente agudo en aquellas Comunidades Autónomas con mayor presencia de inmigrantes, ya que contrario a lo que muchos creen y a pesar de formar un colectivo mayoritariamente joven y sano, en la actualidad los extranjeros residentes en España hacen un uso de los servicios sanitarios públicos que incluso supera el de la población autóctona (Aparicio y Tornos, 2002). En este contexto, las preguntas clave que cabe hacerse son las siguientes: i) ¿de dónde proviene? y; ii) ¿a cuánto asciende el déficit sanitario que se puede atribuir a los extranjeros que residen en el territorio de Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia?.

Debido al rápido e incesante crecimiento de la población inmigrante hay un desajuste importante entre los presupuestos sanitarios y el gasto sanitario público efectuado. Así por ejemplo, los presupuestos de 2004 fueron elaborados ba-

sándose en la población protegida en 1999,¹² dejando sin contabilizar los extranjeros que se encontraban en España en 2000. La Ley Orgánica 4/2000 reconoció su derecho a asistencia sanitaria pública previa acreditación de empadronamiento, y a éstos se les han de añadir los que llegaron durante el periodo 2000-2003 y los «nuevos residentes» que iban a adquirir el derecho a asistencia sanitaria en el transcurso de 2004.

TABLA 7

PRESUPUESTOS SANITARIOS. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004			
	Población protegida 2003 (1)	Presupuesto sanitario 2004 (miles de euros) (2)	Gasto sanitario per capita (euros)
Cataluña	6.524.917	6.615.876	1.013,94
Com. Valenciana	4.282.182	3.713.224	867,13
Murcia	1.186.738	1.123.994	947,13

Fuentes: «Los retos de la sanidad en Cataluña y el papel de la descentralización», presentación de la Consellera de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Marina Geli, a 3^{er} Simposio de Federalismo Fiscal «La descentralización de las políticas sociales ante los retos del Estado del Bienestar: ¿Problema o solución?» 28 de octubre de 2004.

La tabla 7 recoge la información sobre la población protegida en 2003 y los presupuestos sanitarios (total y capitativo) para 2004 correspondientes a las tres CCAA que estamos analizando.

Imputando el gasto sanitario capitativo a los individuos protegidos en 2004 que no han sido contabilizados a la hora de elaborar los presupuestos para este año obtenemos una aproximación del déficit sanitario generado por este grupo (tabla 8). Así, la atención sanitaria de la población inmigrante en Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en Murcia podría haber generado un déficit alrededor del 15% del gasto presupuestado para el 2004. En el caso de Cataluña, podríamos comparar nuestros resultados con el de V. Navarro para 2001 (Navarro, 2004). El autor destaca que la utilización de servicios sanitarios por parte de los extranjeros no contabilizados en la preparación de los presupuestos de 2001 implica un déficit de 271 millones de euros al año, que de no ser corregido se irá acumulando. Esta situación es precisamente la que se está observando tres años más tarde.

12. El sistema de financiación sanitaria de las Comunidades Autónomas vigente desde el año 2002 reparte los recursos sanitarios según la población protegida a 1 de enero del año 1999. La población protegida se calcula como la diferencia entre la población empadronada a 1 de enero de 1999 y los funcionarios civiles de Estado, los de la administración judicial y del Ejército (MUFACE, Mujeju, ISFAS).

TABLA 8

DÉFICIT SANITARIO DEBIDO A LA POBLACIÓN EXTRANJERA.
CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2005

	Población protegida 1999 (1)	Población protegida 2004 (2)	Extranjera con derecho a asistencia sanitaria sin contabilizar en 2004*	Déficit debido a la inmigración (miles de euros)
Cataluña	6.090.065	7.056.988	966.923	980.402
Com. Valenciana	4.009.324	4.716.000	706.676	612.783
Murcia	1.097.248	1.269.943	172.695	163.564

Fuentes: (1) Montero, Martín y López del Amo (2002); (2) «Los retos de la sanidad en Cataluña y el papel de la descentralización», presentación de la Consellera de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Marina Geli, en 3^{er} Simposio de Federalismo Fiscal «La descentralización de las políticas sociales ante los retos del Estado del Bienestar: ¿Problema o solución?» 28 de octubre de 2004;

* Diferencia entre Población protegida en el año 2004 y Población protegida en el año 1999.

Un argumento que merece atención es la utilización o la no utilización de los servicios sanitarios por parte de la población inmigrante que se encuentra en situación irregular. Hasta el mes de agosto de 2004 muchos de los extranjeros no comunitarios ilegales no estaban empadronados por diversas razones, entre ellas el miedo o la falta de información.¹³ A primera vista parece que este colectivo no debería preocuparnos en lo que al gasto público sanitario se refiere, excepto en el caso de la atención sanitaria de urgencia. La tabla 9 presenta el coste que supondría la atención de urgencia de los inmigrantes irregulares. Los cálculos en este apartado se han realizado siguiendo dos supuestos. En primer lugar, tal y como se cita en el estudio de Price Waterhouse-Coopers (1998), asumimos que el coste de urgencia per capita supone alrededor del 0,9% del gasto sanitario per capita (en Cataluña algo menos 0,86%). En segundo lugar, también asumimos que ninguno de los inmigrantes en situación irregular ha solicitado tarjeta sanitaria (el simple hecho de estar empadronado no da derecho a la utilización de los servicios sanitarios, es preciso acreditar dicho derecho con la tarjeta sanitaria). A pesar de que éstos son supuestos muy plausibles, su contemplación implica que los resultados que se derivan deben ser tomados con cierta cautela.

Entre las tres CCAA analizadas la Comunidad Valenciana es la única que tiene un programa especial para la atención sanitaria de extranjeros en situación irregular. Según este programa, a los extranjeros no empadronados que pueden acreditar no disponer de recursos económicos suficientes se les da, previa solicitud, una «tarjeta solidaria» que les reconoce el derecho a las prestaciones sanitarias durante un año. En caso de que los titulares de esta tarjeta puedan acreditar nuevamente dicha situación se les renueva la tarjeta. El mes de diciembre de 2004 residían en la Comunidad Valenciana 2.146 personas que disponían de tarjeta solidaria.

13. El nuevo reglamento de regularización incentivó a muchos de ellos a empadronarse para poder regularizar su situación en 2005.

TABLA 9

EVALUACIÓN DEL COSTE DE LOS SERVICIOS DE URGENCIAS DE LOS INMIGRANTES IRREGULARES EN CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004			
	Inmigrantes irregulares 2004	Coste urgencias per capita (euros)	Coste urgencias total (miles de euros)
Cataluña	211.200-396.000	109	23.021-43.164
Com. Valenciana	73.600-253.020	90	6.624-22.772
Murcia	30.026-81.000	100	3.003-8.100

Un tema aparte, pero que ocasiona muchas especulaciones a la hora de debatir el déficit sanitario es la utilización de los servicios médicos y hospitalarios públicos (enmascarada como ingresos de urgencias) por parte de los extranjeros comunitarios. Según los acuerdos comunitarios los ciudadanos de algún país miembro de la UE que disponen de cobertura sanitaria pública en su país de origen y se desplazan temporalmente a otro estado miembro por razones turísticas, profesionales o de estudios tienen derecho a recibir asistencia sanitaria en las mismas condiciones que las previstas por la legislación de dicho estado miembro para sus propios asegurados. Esta atención que recibe el ciudadano europeo es facturada por el país donde ha sido atendido, pero se sufraga por el país de origen.

Lamentablemente, existen muchas dificultades a la hora de cuantificar los gastos e ingresos relacionados con la atención sanitaria de ciudadanos europeos. Según la última memoria del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2003 la atención que prestaron los centros sanitarios españoles a extranjeros comunitarios ascendía a 180.025.458,56 €. Durante el mismo periodo los sistemas sanitarios europeos facturaron en materia de prestaciones sanitarias a ciudadanos españoles 25.562.844,76 €. Una de las principales razones detrás de esta diferencia es el hecho de que España es un país con muy elevada tasa de turismo europeo, mientras que, aunque creciente, el porcentaje de españoles que viaja al extranjero (incluidos los destinos no europeos) no supera el 15%. Además, el diferente nivel de prestaciones sanitarias entre los países europeos contribuye a que se extienda el llamado «turismo sanitario», es decir, la llegada de nacionales de países de la UE como turistas cuando en realidad su principal motivo es recibir atención sanitaria aprovechando la mayor cobertura sanitaria del Sistema Sanitario español. Este fenómeno, que afecta especialmente a las CCAA de la costa mediterránea –entre ellas Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia– y las islas, ha sido confirmado por los responsables del INSS, sin embargo no se ofrecen datos estadísticos que permitan evaluar la gravedad del problema.

Volviendo a los resultados presentados en el Informe de INSS, se observa un importante desajuste entre lo facturado, por un lado, y los abonos recibidos y los pagos efectuados, por otro. Así, España recibió de los Sistemas Sanitarios de los países de la UE unos 4 millones de euros más de los que gastó en la atención sanitaria de sus ciudadanos de origen. Al mismo tiempo el Sistema Sanitario español pagó a estos países unos 5 millones de euros menos de los que estos paí-

ses gastaron en servicios médicos a ciudadanos españoles. Dado que el Informe de INSS no ofrece explicación sobre la procedencia de estas diferencias cabe suponer que se están efectuando pagos relacionados a saldos pendientes de años anteriores o que el «precio» administrativamente fijado que se paga por la atención sanitaria no refleja el precio real de la misma. En este sentido, sería necesaria una mayor precisión y normalización administrativa y contable entre los países de la UE en materia de sanidad.

Otro factor que influye negativamente a las cuentas sanitarias españolas es la práctica frecuente de los jubilados extranjeros que solicitan la residencia en España y, una vez obtenida esta condición, viaja de nuevo a su país de origen a someterse a una intervención que posteriormente tiene que pagar España. Aunque los responsables de la Seguridad Social reconocen que se están detectando muchos casos de esta naturaleza y aseguran que se está trabajando para evitarlos, tampoco se ofrecen datos que permitan estimar que parte del déficit sanitario se puede atribuir a este tipo de práctica.

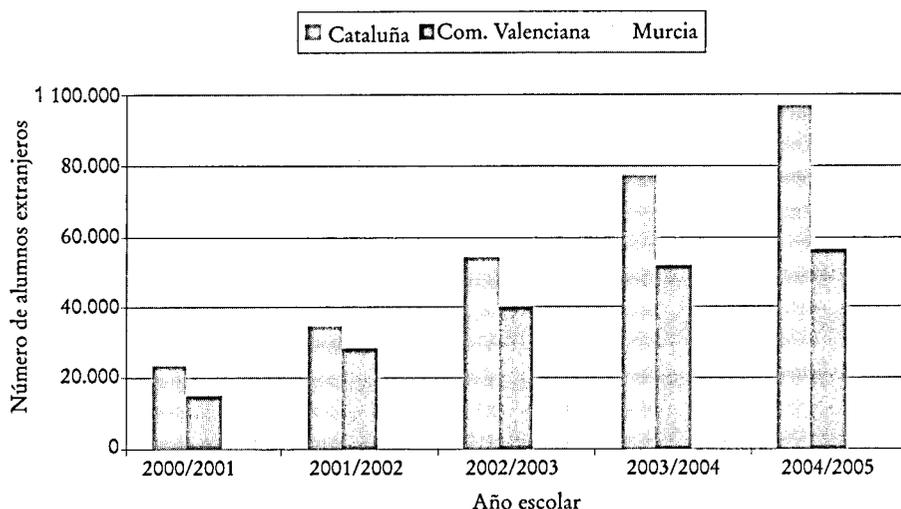
Educación

Junto con la sanidad, la educación es uno de los apartados del gasto social público con mayor peso. Como hemos mencionado anteriormente la composición demográfica de la población extranjera ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Uno de los cambios que han tenido mayor implicación en la demanda de prestaciones sociales (entre ellos la educación) es la llegada de los hijos dependientes de los inmigrantes asentados en España. La evolución del alumnado extranjero a lo largo de los últimos 5 cursos escolares ha sido sustancial en las tres CCAA analizadas. La Región de Murcia es la Comunidad Autónoma que ha experimentado un mayor incremento acumulado de alumnos hijos de extranjeros, 333%. Le sigue de cerca Cataluña donde en cinco años el número de estudiantes no universitarios de otros países se ha triplicado. Las aulas de las escuelas en la Comunidad Valenciana también han visto crecer el porcentaje de alumnos extranjeros, aunque a un ritmo algo inferior que en las otras dos CCAA.

Veamos ahora como se traduce este incremento del alumnado extranjero en términos económicos. Para calcular el impacto de la educación de los alumnos extranjeros sobre las cuentas públicas deberíamos calcular primero el coste por alumno en cada CCAA. En la tabla 10 se presenta el cálculo (obtenido basándose en datos extraídos de varias fuentes oficiales) del gasto público por alumno matriculado en enseñanza no universitaria en los últimos cinco cursos escolares.

La figura 4 muestra la evolución del gasto público en educación (en términos nominales) que corresponde a alumnos hijos de padres extranjeros a lo largo de los últimos cinco años. Se observa una clara tendencia creciente de estos gastos, que en 2005 ya ascienden a 338 millones de euros en Cataluña, 192 millones en la Comunidad Valenciana y casi 70 millones en la Región de Murcia. Dado que por si solas estas cifras no ofrecen valor comparativo, se ha calculado su proporción respecto al gasto público en educación no universitaria. Este último indicador muestra que en 2001 sólo alrededor de 2% del presupuesto de cada CCAA

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN CATALUÑA,
COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA, 2000-2005

Fuentes: Elaboración propia. Datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería 2000-2003 del Ministerio de Interior para Cataluña y Murcia entre 2000/2001 y 2003/2004. Datos de la Generalitat de Cataluña citados en el «Projecte PAULA d'Educació per la Pau» de la Fundació Solidaritat UB para el curso escolar 2004/2005. Cifras oficiales para curso escolar 2004/2005 en Murcia según «Cinco de cada siete nuevos alumnos de este curso son hijos de extranjeros», La Verdad (Murcia). Valencia del informe «Alumnado extranjero escolarizado en Comunidad Valenciana. Curso 2004/2005».

Tabla 10

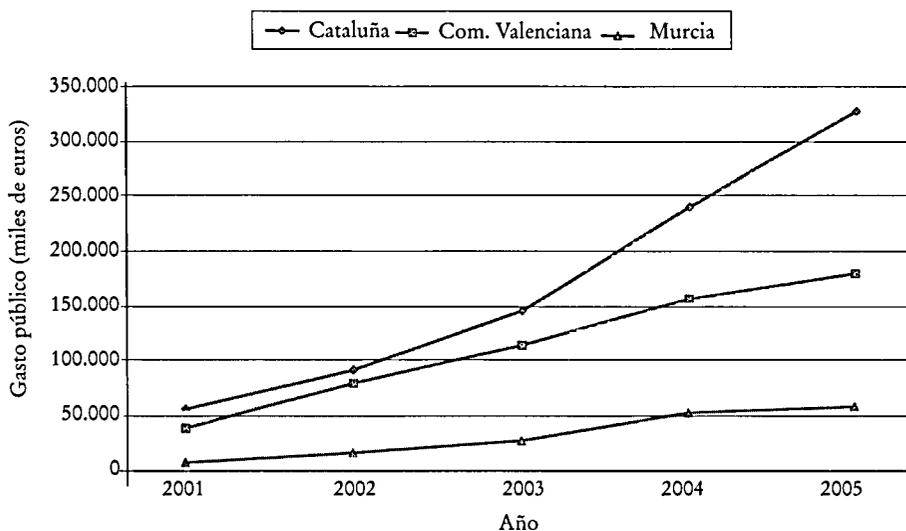
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR ALUMNO MATRICULADO EN EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004 Y 2005. (EUROS)					
	2001 (1)	2002 (1)	2003 (2)	2004 (3)	2005 (3)
Cataluña	2.506	2.798	2.835	3.242	3.504
Com. Valenciana	2.717	3.001	3.012	3.204	3.386
Murcia	2.500	2.709	2.800	3.609	3.728

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre (A) el número total de alumnos matriculados en educación no universitaria del Ministerio de Educación y Cultura y (B) el gasto total en educación: (1) Estadística del gasto público en educación, Ministerio de Educación y Cultura, 2001 y 2002; (2) Consejo Escolar del Estado. Informe Curso escolar 2002/2003, <http://www.mec.es/cesces/informe-2002-2003/indice.htm>; (3) Proyecto de presupuestos de cada CC.AA 2004 y 2005 (información proporcionada por Xavier Padrós y Montserrat Bassols de la Generalitat de Catalunya).

correspondía a gastos relacionados con la educación de alumnos de nacionalidad no española. En 2005 este mismo porcentaje se ha cuadruplicado en la Comunidad Valenciana y en Murcia, mientras que en Cataluña éste ya alcanza el 9%.

FIGURA 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DEDICADO A ALUMNADO EXTRANJERO EN CATALUÑA, COMUNIDAD VALENCIANA Y MURCIA, 2001-2005



Los cálculos anteriores se basan en el supuesto de que el coste de educar a un alumno extranjero sea igual al de educar un alumno autóctono. Este supuesto podría ser una buena aproximación para los alumnos que vienen de América Latina y que ya han sido previamente escolarizados previamente, ya que aunque estén en condiciones socio-económicas diferentes, por lo menos comparten lengua y orígenes culturales con los niños españoles. Sin embargo, esto no es así para el alumnado que proviene de países de habla no hispana. Muchos de estos niños se enfrentan a una realidad sociocultural completamente distinta a la de sus países de origen. La necesidad de apoyo adicional –tanto social, como de carácter económico– a la hora de la escolarización de los alumnos extranjeros se ve plasmada en los programas de integración social de los inmigrantes que han creado los organismos responsables de educación o de bienestar social en Cataluña y la Región de Murcia.

El Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya creó en 2002 un plan específico para la integración escolar y social de los alumnos de nacionalidad extranjera. En 2002 este plan estaba dotado con 8,5 millones de euros, lo que implica que el coste por alumno extranjero era 245 euros mayor que el de los alumnos catalanes. El presupuesto del plan para 2005 es de más de 15 millones de

euros, con lo que el coste por alumno extranjero en Cataluña se eleva a 3.662 euros. Así, el gasto total en educación de los alumnos extranjeros asciende a 353,383 millones de euros.

La Comunidad Valenciana no ha diseñado un programa específico para la integración y la atención de los alumnos extranjeros, sino que ha introducido algunas normas referidas al alumnado de nacionalidad extranjera en la Orden de 4 de julio de 2001 de la Conselleria de Cultura, Educació i Esport que regula la atención a los alumnos con necesidades de compensación educativa causadas por encontrarse en situación desfavorable derivada de situaciones sociales, económicas, culturales, étnicas o personales. Según la Conselleria de Cultura, Educació i Esport en 2004 los recursos adicionales dirigidos a la educación compensatoria de los alumnos extranjeros matriculados en escuelas valencianas ascendían a 1.037.300 euros. Esto significa que el coste medio por alumno de nacionalidad extranjera en la Comunidad Valenciana era de 3.224 €, lo que eleva el gasto público total en educación era de 167,224 millones de euros.

En el año 2002 la Región de Murcia también adoptó un «Plan para la Integración Social de los Inmigrantes» en que se contemplan diferentes áreas sociales entre las cuales está la educación. En éste se habían presupuestado casi 1,7 millones de euros en 2002 y 1,8 millones en 2004 para reforzar la integración de los alumnos extranjeros y para paliar las posibles diferencias entre estos y los alumnos españoles. Sin embargo, dado que cuando se hicieron estos presupuestos nadie preveía el incremento sustancial del número de alumnos extranjeros, su efecto sobre el coste por alumno extranjero ha descendido de 206 € en 2002 a 108 € en 2004. Esto implica que el gasto total en educación de los alumnos extranjeros en 2004 ascendió a 64,251 millones de euros.

Servicios sociales

Los servicios sociales, junto con la sanidad y la educación, forman una de las cuatro grandes categorías de intervenciones públicas cuyo objetivo principal es la mejora del bienestar y la calidad de vida (Navarro, 2001). Sin embargo, estos servicios constituyen el último recurso de protección social no solo para los inmigrantes sino también para la población autóctona (Rodríguez Cabrero, 2003). El término incluye un amplio número de prestaciones (básicas o especializadas) dirigidas a las personas que viven en la pobreza o en situaciones de precariedad. Las preguntas más relevantes a la hora de analizar la utilización de este tipo de servicios por parte de los inmigrantes y que permitiría cuantificar su coste para las arcas públicas están muy bien planteadas en Izquierdo Escribano (2002). En primer lugar, es necesario ubicar la población inmigrante en el eje «pobreza-riqueza». En segundo lugar, se han de analizar los hábitos socioculturales de los distintos colectivos de inmigrantes, ya que estos podrían ser un mayor obstáculo a la hora de acceder a la ayuda social que las propias exigencias administrativas y legales. Y por último, cabe reflexionar si el acceso a estos servicios es una solución del problema definitiva o simplemente ayuda a resolver urgencias puntuales.

El análisis de las cuestiones planteadas en el párrafo anterior requiere dispo-

ner de datos globales que permitan conocer el número de usuarios extranjeros de los servicios sociales, las nacionalidades más representadas o las demandas más frecuentes. La falta de instrumentos de sistematización y la escasez de recursos explican la inexistencia de datos estadísticos referentes a las distintas áreas de servicios sociales. Sin embargo, cada año la administración pública es más consciente de la importancia de recopilar información con el fin de detectar posibles carencias y desde aquí llevar a cabo una mejor planificación futura.

En Cataluña, por ejemplo, el «IV Pla d'Actuació Social 2003-2006» dedica un capítulo entero a la evaluación de los planes anteriores y proporciona datos sobre la cobertura social y el perfil de los usuarios de las prestaciones sociales en 2001. Así se revela que en términos relativos los inmigrantes utilizan más estos servicios que la población autóctona. Un 11,5% de la población inmigrante ha demandado servicios sociales en 2001 (35.713 personas), mientras que el porcentaje de demandantes catalanes de servicios sociales es del 7,4%. Los servicios más demandados por los inmigrantes son el de información y orientación seguidos por las ayudas de prevención e inserción. Además, según los estudios de Rigau (2001, 2003) para Cataluña se sabe que; i) en 2001 había unas 1.000 familias inmigrantes que se acogían al programa PIRMI (Programa interdepartamental de rentas mínimas de inserción) que proporciona ayudas económicas a las personas que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza; ii) el coste de estas ayudas ascendía a 4,4 millones de euros; iii) 2600 familias de origen extranjero recibían prestaciones por ser familias numerosas; iv) el 17% de las ayudas destinadas a familias con hijos de cero a tres años (un total de 4,1 millones de euros) recaían sobre familias de inmigrantes, y; v) se gastaban alrededor de 0,8 millones en cursos de formación de adultos. Estos gastos no dejan de ser importantes si tenemos en cuenta que la población inmigrante sólo representa el 8% de los demandantes de servicios sociales en Cataluña.

Evaluar la situación en la Comunidad Valenciana y en la Región de Murcia es mucho más complicado, dado que no existen datos globales. En un estudio basado en el análisis descriptivo de la atención de los servicios sociales en varios centros sociales de Valencia y de seis poblaciones de las provincias de Castellón y Valencia revela que el porcentaje de población inmigrante atendida varía entre el 19 y el 70% (Montagud y Torres, 2003).

La tabla 11 recoge información sobre los gastos públicos en ayudas y prestaciones sociales destinados a la inmigración en Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. Cabe destacar que a pesar del incremento de la población extranjera durante los dos últimos ejercicios presupuestarios, el gasto en términos nominales ha experimentado un aumento casi imperceptible en la Comunidad Valenciana (1%) y Murcia (0,1%) y ha descendido en Cataluña. En términos porcentuales las tres CCAA han reducido sustancialmente los gastos dedicados a la población inmigrante sobre el total de los gastos en servicios sociales. Como ya hemos visto antes, los inmigrantes en situación regular se podrían beneficiar de otras partidas del gasto social. Sin embargo, aunque no ha sido posible estimar a cuanto ascienden dichos «beneficios», en este caso no se trataría de prestaciones gratuitas, dado que los inmigrantes que residen legalmente en España y que cotizan a la Seguridad Social y pagan impuestos participan en la financiación de los servicios sociales.

TABLA 11

PRESUPUESTOS SERVICIOS SOCIALES DESTINADOS A LA POBLACIÓN INMIGRANTE. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004 Y 2005				
	Gasto en servicios sociales para la inmigración (miles de euros)		% sobre el total del gasto en servicios sociales	
	2004	2005	2004	2005
Cataluña	2.652	2.612	0,29%	0,24%
Com. Valenciana	3.736	3.781	0,96%	0,69%
Murcia	2.876	2.880	2,36%	1,58%

Fuente: Presupuestos de Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia, 2004 y 2005.

Una de las hipótesis más defendidas es que los inmigrantes utilizan muy poco los servicios sociales (Castañé y Mestre, 2004) y la mayoría de los que lo hacen se encuentran en situación irregular (Izquierdo Escribano, 2002). De ser cierto, esto implicaría que en realidad los servicios sociales más utilizados por el colectivo de inmigrantes son sobre todo los básicos y no tanto los especializados. Por tanto, no podríamos esperar que el coste público fuera muy elevado, ni que la población autóctona en situación desfavorable esté seriamente perjudicada. Rigau (2001) ofrece varios ejemplos que ilustran la dificultad que supone para la población inmigrante el acceder a algunos servicios sociales. Es cada vez más frecuente encontrarse con alguna de las siguientes situaciones: personas de nacionalidad extranjera en edad de jubilación sin derechos a prestaciones de la Seguridad Social por no haber cotizado el tiempo suficiente; menores que han llegado a España después de una reagrupación familiar del padre y que pasan la mayor parte del día solos debido a las largas jornadas laborales del padre/madre; personas con discapacidades por haber sufrido un accidente laboral (su número está aumentando considerablemente en los últimos años) que no tienen derecho a atención social (centros de día o centros residenciales); etc.

Por último, aunque se ha solicitado para la elaboración de este estudio, no ha sido posible obtener información sobre los beneficios sociales «indirectos» –subsídios fiscales por la compra de la vivienda principal, por tener a cargo menores o personas con discapacidad, etc.– de la población inmigrante. Sin embargo, en este caso concreto, al tratarse de desgravaciones sobre la renta de las personas físicas, es decir, los beneficiarios son personas de nacionalidad extranjera que están trabajando de manera legal, podríamos considerar que se trata de prestaciones sociales a los que tiene derecho cualquier trabajador, independientemente de su nacionalidad.

Conclusiones y consideraciones finales

El objetivo de este estudio es evaluar el gasto público en servicios de carácter social derivado de la presencia de población extranjera en tres de las diecisiete CCAA españolas, concretamente Cataluña, Comunidad Valenciana y Región de

Murcia. A diferencia de los escasos estudios del impacto de la inmigración sobre la economía española y catalana, aquí no se pretendía ofrecer un análisis global de la incidencia del gasto público, ni un análisis coste-beneficio, sino abordar con mayor detalle un tema de ámbito más restringido –los servicios de Bienestar–, pero de creciente importancia en un conjunto de realidades socioeconómicas en constante evolución. Además, se ha intentado destacar las deficiencias y los problemas de las fuentes de información tanto estadísticas, como bibliográficas y administrativas que han supuesto un gran obstáculo a la hora de reflejar la situación actual de la forma más verídica y precisa posible.

A pesar de la escasez de datos estadísticos en lo que a inmigración se refiere, hemos podido elaborar una serie de magnitudes resumidas del gasto público en servicios de carácter social que le corresponde a la población extranjera en Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia (véase tabla 12). Más del 70% del gasto social público corresponde a la financiación de la atención sanitaria y alrededor del 25% a la de educación. Como se ha puntualizado previamente, los servicios sociales tienen un peso relativamente pequeño. La tabla 12 también revela que el coste de los servicios de carácter social destinados a la población extranjera es muy pequeño y escasamente supera el 1% del PIB. Estas cifras son especialmente reveladoras. Es necesario destacar que España está a la cola de los países de la EU en cuanto a inversión en servicios de Bienestar (sanidad, educación, ayudas a las familias, a los desfavorecidos, a los mayores, a la vivienda, etc.) no solo para su población inmigrante sin que también para su población autóctona.

TABLA 12

GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL DESTINADOS A LA POBLACIÓN EXTRANJERA. CATALUÑA, COM. VALENCIANA Y MURCIA, 2004. (MILES DE EUROS)					
	Sanidad	Educación	Servicios sociales	Total	% del PIB
Cataluña	1.013.495	353.383	2.652	1.369.530	1,04%
Com. Valenciana	627.481	167.224	3.736	798.441	1,12%
Murcia	169.116	64.251	2.876	236.243	1,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los apartados anteriores.

Agradecimientos: Quería agradecer a Xavier Padrós y a Motserrat Bassols por haberme proporcionado datos que han sido de mucha importancia para la realización del presente estudio. Quería agradecer también la ayuda recibida por Laura Brunet del Departament de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, Paco Ortiz y Angeles Selles Nohales de la Generalitat Valenciana. También quiero agradecer a Luis Díaz, Lola Duque y Abel Lucena del CREB por sus sugerencias y comentarios.

Referencias

- APARICIO, R. Y TORNOS, A. (2000), «La inmigración y la economía española», Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- APARICIO, R. Y TORNOS, A. (2002), «El estado de bienestar y la inmigración en España» <http://www.imsersomigracion.upco.es/Publicaciones/Libros/bienestar/bienestar.htm>, Madrid IMSERSO.
- BALAGUER, Marc; BARREDA, Mikel; CUADROS, Diana «Els benefices de la immigració estrangera a Catalunya», www.gencat.net/benestar/immigra/imm2/benefici.htm [último acceso 11/01/2005]
- CASTANÉ, J. y MESTRE, J. (2004), «Mecanismos y programas de prevención de la exclusión social», http://www.feantsa.org/files/prevention/national%20reports/spain_spanish.doc.
- Colectivo IOÉ (1999), «Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos : una visión de las migraciones desde España», Valencia: Patronat Sud-Nord de la Universitat de València.
- Colectivo IOÉ (1999), «Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería», Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Consejería de Trabajo y Política Social, Región de Murcia, «Plan para la intergación social de los inmigrantes de la Región de Murcia, 2002-2004». <http://www.carm.es/ctra/politicasocial/programas/plan-inmig.asp>.
- Departament de Benestar i Família, Generalitat de Catalunya, «IV Pla d'Actuació Social 2003-2006», <http://www.gencat.net/benestar/pas/>.
- Departament d'Educació, Generalitat de Catalunya, «Pla d'actuació per a l'alumnat de nacionalitat estrangera 2003-2006», <http://www.gencat.net/educacio/depart/plactuacio.htm>
- Educació Intercultural, Conselleria de Culura, Educació i Esport, Generalitat Valenciana, «Alumnado extranjero escolarizado en en Comunidad Valenciana. Curso 2004-2005» http://www.cult.gva.es/dgoiepl/nmigracion/index_cast.htm
- Fundació Solidaritat UB, Observatori, «Projecte PAULA d'Educació per la Pau» http://www.ub.es/solidaritat/observatori/pau/paula/paula_castella/inmigracio/realicat.htm
- Generatitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya, «Cifras de Catalunya», 2004 www.idescat.es/publicacions/catalog/pdfdocs/xifresct/xifres_cast04.pdf.
- Informe Estadístico 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Seguridad Social, http://www.seg-social.es/inicio/Informe_estadístico_de_2003_INSS.pdf
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2002), «Los más vulnerables. Inmigración y Servicios Sociales. Una visión prospectiva», Conferencia pronunciada en la inauguración del I Foro de Derechos Ciudadanos, reunido en Pamplona el 29 de octubre de 2002 con motivo de las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. (Vigente hasta el 1 de febrero de 2000)

- MONTAGUD, X. y TORRES, F. (2003), «Inmigración y servicios sociales. Entre el estereotipo y la realidad», <http://www.uv.es/CEFD/6/montagud.doc>.
- MONTERO, R., MARTÍN, J.J. y LÓPEZ DEL AMO, M^a del Puerto (2002), «La financiación autonómica de la Sanidad: Dificultades del proceso de transferencias», <http://www.medynet.com/elmedico/informes/gestion/finanauto.htm>.
- NADAL, M. (2004), «La població estrangera a Catalunya» en Aja y Nadal (dir.) «La inmigración a Catalunya avui. Anuari 2003», pp.135-172.
- NAVARRO, V. (2001), «La protección social en Cataluña y en España», Conferencia pronunciada en el Ciclo «Sindicato, Cultura y Sociedad», Mayo 2001. <http://www.ugt.es/informes/navarro2.htm>.
- NAVARRO, V. (2004), «Los déficit sanitarios de Cataluña y de España», El País, 22/09/2004.
- PÉREZ-DÍAZ, V.; ÁLVAREZ-MIRANDA, B.; GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2001), «España ante la inmigración», Fundación «La Caixa», Colección Estudios Sociales, No.8.
- PRICE WATERHOUSE-COOPERS (1999), «Coste adicional de la extensión de la cobertura de asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los extranjeros», Informe encargado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- RIGAU, I. (2001), «Serveis Socials?», Ponencia presentada en las I Jornades Nacionals sobre Noves Immigracions «Drets i deures, com garantir-los», 21 de abril de 2001.
- RIGAU, I. (2003), «La inmigración extranjera en Catalunya: Presente y futuro», en Aubarell, G. (dir.) *Perspectives de la immigración en España: Una aproximación desde el territorio*, Icaria, Barcelona.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., «Protección Social de los inmigrantes extranjeros», en Carrasco Caprio, C, García Serrano, C., Izquierdo Escribano, A. (eds.) *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, Junio 2003.
- SOLÉ, Carlota, El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora. Carlota Solé (coord), Barcelona: Anthropos, 2001.
- VALTUEÑA BORQUE, O. (2000), «Un problema sanitario sin resolver: la atención de los inmigrantes y sus hijos», El Diario Medico.com, 17/01/2000.