



# *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*

## Migraciones Internacionales

# 85

2010



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

NIPO: 790-10-020-8

# *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*

Migraciones Internacionales

---

## **DIRECTOR**

José Antonio Panizo Robles

## **SUBDIRECTOR**

Francisco Javier Andrés González

## **COORDINADORES DE LA SERIE**

Lorenzo Cachón Rodríguez  
César Mogo Zaro

## **SECRETARÍA**

Subdirección General de Información  
Administrativa y Publicaciones  
del Ministerio de Trabajo e Inmigración  
Agustín de Bethencourt, 11  
28003 Madrid  
Telf.: 91 363 23 45  
Fax: 91 363 23 49  
Correo electrónico: [proproeditorial@mtin.es](mailto:proproeditorial@mtin.es)  
Internet: <http://www.mtin.es>

La Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

**RET:** 10-2.277

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://www.060.es>



**Edita y distribuye:**  
**Ministerio de Trabajo e Inmigración**  
**Subdirección General de Información**  
**Administrativa y Publicaciones**  
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

**NIPO:** 790-10-021-3  
**ISSN:** 1137-5868  
**Depósito legal:** M-12.168-1998  
**Diseño cubierta:** CSP  
**Diseño interior:** C & G  
**Imprime:** Solana e Hijos, A.G., S.A. Telf. 91 610 90 06

# Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

## Migraciones Internacionales

---

### SUMARIO

**PRESENTACIÓN**, *Consuelo Rumí*, 7

**EDITORIAL**, *Lorenzo Cachón Rodríguez*, 13

#### I. ESTUDIOS

Una apuesta por la integración. *Estrella Rodríguez Pardo*, 19

La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. *Antidio Martínez de Lizarrondo Artola*, 31

Lengua e inmigración: conocimiento del español e integración de los inmigrantes. *Rodolfo Gutierrez, Javier Mato y María Miyar*, 47

Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante. *Marta Domínguez y Elisa Brey*, 65

De la expansión económica a la crisis: Cambios en los factores demográficos de inserción laboral de la población extranjera en España e Italia. *Andreu Domingo, Fernando Gil Alonso y Francesca Galizia*, 81

Mercados, ciudadanía y derechos. La regulación de la inmigración laboral en Malasia y España. *Blanca Garcés Mascareñas*, 107

El análisis de la evolución del derecho a la asistencia sanitaria de los residentes gitanos comunitarios en Francia: las fronteras internas de la Europa social de los 27. *Kàtia Lurbe i Puerto*, 123

## II. DOCUMENTOS

La migración y el asilo en el *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, 141

## III. RECENSIONES

Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones. Carlota Solé, Sonia Parella, Leonardo Cavalcanti, 155

La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de los flujos a la integración de los inmigrantes. Héctor Cebolla Boado, Amparo González Ferrer, 158

Las múltiples caras de la inmigración en España. Reher, David Sven-Reher; Requena, Miguel (EDS.), 165

Accession and migration: changing policy, society, and culture in an enlarged Europe. John Eade, Yordanka Valkanova (EDS.), 168

The Ethics of Migration Research Methodology: Dealing with Vulnerable Immigrants. Ilse Van Liempt, Veronika Bilger (EDS.), 174

Encuesta 2008 Inmigración en Navarra. Miguel Laparra Navarro, Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, Txerra García de Eulate Jiménez (Coordinadores), 178

# Presentación

# Presentación

CONSUELO RUMÍ IBÁÑEZ\*

**E**l año 2009 –coincidiendo prácticamente con la aparición del nuevo número de Migraciones Internacionales– ha finalizado confirmándose el cambio de tendencia de los movimientos migratorios en relación a España. Los datos que nos permiten este diagnóstico son ya importantes: en todos los ámbitos en los que podemos medir la llegada de ciudadanos extranjeros a España –desde las variaciones en el número de residentes y las contrataciones en origen hasta las matriculaciones no universitarias– se produce una acusada ralentización de los accesos lo que nos anticipa que el impacto migratorio de la última década y media, a partir de la irrupción de la crisis económica global ha dado paso a una etapa de transición que puede conducir a un nuevo escenario migratorio en el segundo decenio del siglo XXI. Un nuevo ciclo caracterizado por un importante descenso en el volumen de llegadas y por una composición considerablemente más equilibrada en cuanto a los perfiles de los inmigrantes que ingresarán en el país.

En realidad, se trata de una evolución hasta previsible teniendo en cuenta que la llegada de inmigrantes a España, se ha correspondido casi simétricamente con la evolución económica y laboral de un país que en 15 años ha vivido un ensanchamiento histórico en las dimensiones de su mercado laboral, pasando de 12 millones a prácticamente 20 millones de ocupados en su punto más álgido; ampliación del empleo que ha incluido la incorporación de casi tres millones de trabajadores extranjeros que, en su inmensa mayoría, han venido a desempeñar puestos de trabajo no ocupados por empleados españoles.

El crecimiento económico ha requerido de la aportación de los trabajadores inmigrantes, fundamentalmente en sectores que necesitaron de un volumen muy elevado de mano de obra. Sin esa contribución – que además ha resuelto desajustes históricos de nuestro mercado laboral – la sociedad española hubiese tenido que renunciar al crecimiento, al menos en las tasas tan elevadas que se registraron año tras año y consiguientemente a sus consecuencias más beneficiosas.

Quedan desmentidos con rotundidad quienes responsabilizaron a las políticas públicas y a los derechos que estas generan, de la llegada de extranjeros. Hoy ya es incontestable la absoluta relación entre el volumen de los accesos y la existencia de una oferta extensa de puestos de trabajo que deben ser cubiertos por trabajadores extranjeros ante la falta de nacionales o residentes. Y el momento más intenso de este proceso, de este choque migratorio en España, se produce en el año 2002, a partir del cual más del 50% de los nuevos empleos son ocupados por extranjeros.

---

\* Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

La crisis y sus consecuencias sobre el empleo, especialmente acusados entre el colectivo inmigrante, han puesto una marca que para el Gobierno traza el camino hacia un nuevo modelo productivo; y también determinarán un cambio progresivo de los perfiles de los nuevos inmigrantes hacia España: desde una mano de obra identificada por su carácter intensivo y no necesariamente cualificado, hacia un tipo de inmigración que, sin abandonar completamente la demanda de trabajadores en sectores como la hostelería o los servicios de proximidad, crecerá en su nivel de especialización y cualificación.

En este nuevo escenario que se muestra de manera todavía incipiente, el año 2009 ha conocido también el proceso de debate y aprobación de la reforma de la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Un proyecto que ha nacido a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional anulando determinados preceptos de la reforma del 2000 y de la trasposición de hasta nueve Directivas de la Unión Europea, pero que el Gobierno ha querido ampliar en un empeño modernizador de la legislación migratoria para que esta respondiese a los cambios que ha conocido este fenómeno en la última década.

Es importante subrayar que tanto la vocación moderada de la ley como el proceso de diálogo abierto a lo largo de su tramitación, han dejado sin expectativas las previsiones de fractura en este terreno, representando la excepción a una trayectoria de más de una década en la que cualquier reforma de extranjería ha ido acompañada de una polarización política y social muy intensa

Esta quiebra ahora no se ha producido, desterrando las simplificaciones entre duros y blandos, estereotipos que carecen de cualquier realismo pero que tanta efectividad dispusieron en otros momentos. Ese es ya un escenario del pasado porque esta ley es la expresión de un nuevo tiempo y plasma un equilibrio necesario para una gestión ordenada y garantista de las migraciones.

Es cierto que constituye una reforma que incorpora instrumentos más eficaces en la lucha contra la inmigración clandestina, que persigue el fraude de ley o que modula, en el marco del derecho europeo, la reagrupación familiar de los ascendientes.

Y también es cierto que es la ley que reconoce los derechos fundamentales de asociación, reunión, manifestación, huelga, asistencia jurídica gratuita y educación para los extranjeros y que da protección, amplía y refuerza las garantías de los más vulnerables, como los menores no acompañados, las víctimas de malos tratos, las víctimas de la trata de personas y las víctimas de la explotación laboral.

Es la reforma que mejora la reagrupación familiar, ampliándose a las parejas de hecho y facilitando el derecho al trabajo de los familiares reagrupados desde el mismo día de su llegada a España, que permitirá el acceso de las organizaciones no gubernamentales a los centros de internamiento y que incluye, por vez primera, la integración como un objetivo esencial de las políticas públicas.

Una reforma importante y equilibrada que nos aporta condiciones para una mejor gobernanza de las migraciones y que, no albergo duda, conecta con las aspiraciones de una mayoría de ciudadanos que quieren orden y legalidad, lucha contra la irregularidad, igualdad en los derechos y obligaciones, integración y respeto a las normas básicas de la convivencia.

Cuando atisbamos ya el fin de esta primera década de siglo, España está abriéndose a un nuevo ciclo migratorio, acaba de superar sin traumas una importante y necesaria reforma y cuenta ya con la arquitectura de una política pública para gobernar la inmigración de acuerdo a nues-

tras capacidades como país. Además, en una etapa de particular intensidad en los flujos de llegadas al país, aunque hayan existido algunas tensiones y síntomas de desconfianza, el diagnóstico es globalmente muy favorable y mira a una sociedad que ha sabido afirmar la convivencia entre personas provenientes de más de un centenar de países.

En el panorama, por tanto, hay muchas más luces que sombras y, a la vez, existen importantes objetivos que deben comprometer una gran responsabilidad colectiva para los próximos años. En el año 2008, el 24% de los nacidos en España han tenido un padre, una madre, o ambos, que son extranjeros. Nos hallamos ante los hijos de quienes protagonizaron el viaje migratorio y cuya incorporación plena a los mecanismos de movilidad e integración social resultará crucial para evitar el fracaso colectivo en el que se han visto inmersas muchas sociedades de nuestro entorno.

De como sepamos abordar esta cuestión, dependerá que se consume su sentido de pertenencia a esta sociedad, reforzando la cohesión social, o que, por el contrario, se abra el portón de su exclusión y la consiguiente fractura social que provocaría. Un importante desafío social con respecto al cual son perfectamente inútiles tanto las apelaciones de tinte ejemplarizante como las proclamas paternalistas hacia los propios inmigrantes.

Es, sin duda, una tarea que requiere de un tratamiento de la inmigración normalizado, con mesura e inteligencia, y de una legítima ambición que debe atravesar todas las políticas, todas las conciencias.



Editorial



# Editorial

## Integración de los inmigrantes y estudios comparativos

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ\*

---

**E**ste número de la *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* sobre «Migraciones Internacionales» recoge una serie de artículos que reflejan bien la situación y las preocupaciones sociales sobre la inmigración, especialmente sobre la integración de los inmigrantes en una época de crisis como la que las sociedades occidentales están viviendo a finales de 2009. Varios de los artículos lo hacen, además, desde una perspectiva comparativa que ayuda a comprender las causas de las afinidades y las diferencias entre países tanto en los procesos de las migraciones internacionales como en las políticas de inmigración y de integración.

Abre este monográfico el artículo «Una apuesta por la integración» de Estrella Rodríguez Pardo, Directora General de Integración de los Inmigrantes, que pone de relieve cómo las políticas de integración de y con los inmigrantes se convirtieron a partir de 2004 en una prioridad para la agenda política del Gobierno, basándose en tres elementos clave: en primer lugar, la apuesta por un modelo de integración y un marco de cooperación reflejado en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI); en segundo lugar, la movilización de recursos para apoyar las políticas de integración de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, así como las actuaciones de la sociedad civil organizada; y, en tercer lugar, la participación como herramienta para buscar consensos en las políticas y en sus prioridades.

El siguiente artículo es el primer análisis independiente que se presenta sobre la incidencia tanto del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo como del PECI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes. Firmado por Antidio Martínez de Lizarrondo, defiende cómo esos instrumentos suponen la plasmación por parte de la Administración General del Estado de un modelo que, además de otros objetivos, pretende dar cohesión a la intervención autonómica en el campo de integración de los inmigrantes. A través del análisis de los Planes de Acción que dos Comunidades Autónomas como Navarra y Castilla-La Mancha han puesto en marcha, muestra cómo esta inyección económica supone un positivo punto de inflexión y muestra rasgos comunes extensibles a la mayoría de Comunidades Autónomas.

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

El artículo «Lengua e inmigración: conocimiento del español e integración de los inmigrantes» de Rodolfo Gutiérrez, Javier Mato y María Miyar, aborda una de las cuestiones claves en los procesos de integración como es el conocimiento de la lengua (en este caso del español), una hipótesis con un sólido respaldo teórico en la investigación sobre migraciones aunque escasamente explorada empíricamente en España. A partir de los datos de la *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007* publicada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística, los autores muestran que el dominio del español tiene una influencia positiva, aunque modesta, sobre el acceso al empleo en general y al empleo cualificado en particular, sobre la integración social medida con un indicador multidimensional y sobre el logro educativo de la segunda generación.

En «Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la Administración y la población inmigrante», Marta Domínguez y Elisa Brey abordan el papel de los discursos en la integración de los inmigrantes en el ámbito local. A partir de un estudio cualitativo muestran distintos aspectos de esos discursos, unos en sintonía otros en disonancia, entre la Administración local (estudiada) y los inmigrantes. Uno de los puntos que se abordan en esta comparación entre discursos, gira en torno a la respuesta institucional básicamente universalista y su adecuación con las demandas y necesidades que expresa la población inmigrante. Otro de los aspectos que examinan las autoras son los diferentes discursos sobre las relaciones entre población inmigrante y la autóctona; distinguen entre «discursos puente», los discursos «excluyentes» (minoritarios y combatidos por la institución municipal) y los discursos «inclusivos», que muestran que existen espacios para la convivencia en el trabajo, el vecindario, el colegio, y que responden a la imagen del municipio como ciudad acogedora.

El cambio radical de la situación en el mercado de trabajo y sus efectos sobre las migraciones internacionales son puestos de relieve por Andreu Domingo, Fernando Gil Alonso y Francesca Galizia en su artículo titulado «De la expansión económica a la crisis: Cambios en los factores demográficos de inserción laboral de la población extranjera en España e Italia». Este artículo, como los dos siguientes, adopta explícitamente una perspectiva comparativa. Y arranca poniendo de relieve el papel de tornasol que la inmigración extranjera tiene para poner en evidencia el estado del mercado de trabajo y la evolución sociodemográfica de los países de inmigración como España e Italia. Para los autores, son las mejoras en los niveles educativos de las nuevas generaciones, junto con una coyuntura económica positiva, las que han creado las condiciones idóneas para que ambos países se hayan convertido en países de inmigración (y no el descenso de la fecundidad ni la escasez relativa de jóvenes en la entrada en el mercado de trabajo). En el texto exploran la importancia y los modos de manifestación de estos fenómenos en mujeres y varones. La crisis económica en ambos países se ha cebado en la ocupación masculina por ser la construcción uno de los sectores donde la recesión ha tenido un mayor impacto, hecho particularmente notable en España. Por otra parte, los autores ponen de relieve que el rápido incremento de la actividad femenina en España, en comparación con la estabilidad en Italia, ha sido un acicate para el crecimiento económico y para el aumento de la inmigración extranjera en la fase expansiva, pero también es uno de los causantes de que el crecimiento del desempleo esté siendo mucho mayor en el país ibérico que en el transalpino.

El artículo de Blanca Garcés-Mascareñas, titulado «Mercados, ciudadanía y derechos. La regulación de la inmigración laboral en Malasia y España», aborda una cuestión muy diferente pero también desde una sólida perspectiva comparativa. La autora muestra cómo la regulación de la inmigración laboral está cruzada por un doble dilema: por una parte, el que enfrenta a los mercados que demandan una política tendente a unas fronteras abiertas para disponer de trabajadores inmigrantes, frente al cierre que demanda una parte importante de la ciudadanía, y por otra, el dilema entre una ciudadanía que impone ciertas formas de exclusión sobre aquéllos

considerados como extranjeros y los derechos humanos que limitan la capacidad de los Estados para excluir a los que ya están dentro de sus fronteras. El artículo examina las políticas de inmigración en Malasia y España mostrando cómo estos países políticamente tan diferentes, son similares en cuanto al factor 'mercado', pero difieren en la definición tanto de ciudadanía como de derechos de los inmigrantes.

Por último, el texto de Kàtia Lurbe sobre la evolución del derecho a la asistencia sanitaria de los residentes gitanos comunitarios en Francia, analiza cómo se articulan las cuestiones de salud con los desplazamientos de las minorías en la UE mostrando el peligro de la aparición de algunas nuevas fronteras en su interior. El trabajo expone resultados de una investigación etnográfica sobre las 28 familias gitanas rumanas que fueron escogidas para integrar el dispositivo de acción integral del SAN de Senart (Francia) para la integración social y sanitaria en el denominado «derecho común». La situación de esas familias gitanas llegadas de los nuevos Estados miembros le sirve a la autora para poner de manifiesto procesos de exclusión social a que se les someten en las políticas sociales.

La sección Documentos reproduce el capítulo 6 del *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 2 de diciembre de 2009, que, con el título «Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo», recoge el programa de la UE sobre migración y asilo para los próximos años.

En la sección de Recensiones se incluyen una serie de libros que complementan este mosaico de visiones sobre la inmigración en España y sobre las migraciones internacionales. Además de dos textos publicados en inglés y que tienen un singular interés (*Accession and migration: changing policy, society, and culture in an enlarged Europe*, con J. Eade y Y. Valkanova como editores; y *The Ethics of Migration Research Methodology: Dealing with Vulnerable Immigrants*, cuyos editores son I. Liempt y V. Bilger), se incluyen críticas de cuatro libros muy diferentes pero de gran interés publicados en España en el último año: *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, cuyos editores son C. Solé, S. Parella y L. Cavalcanti; (publicado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración); el libro de H. Cebolla y A. González Ferrer, *La inmigración en España (2000-2007). De la gestión de los flujos a la integración de los inmigrantes*; *Las múltiples caras de la inmigración en España* del que son editores D. Reher y M. Requena; y la *Encuesta 2008 Inmigración en Navarra* elaborada por un equipo de la Universidad Pública de Navarra.



## I. Estudios



# Una apuesta por la integración

ESTRELLA RODRÍGUEZ PARDO\*

---

## CONTEXTO

La migración no es un fenómeno nuevo. La historia de la humanidad ha estado siempre acompañada del ir y venir de hombres y mujeres que dejando su lugar de origen se trasladaban a nuevas tierras. Hoy, en el siglo XXI, en la era de la globalización, las migraciones continúan marcando la historia, contribuyendo al enriquecimiento de las distintas sociedades y provocando que en los países receptores de inmigración, muchas veces desbordados por una presión migratoria que dificulta la ordenación de las llegadas, la gestión de los flujos y la integración de los inmigrantes se conviertan en prioridad estratégica de las políticas públicas.

España ha pasado en muy poco tiempo, apenas quince años, a convertirse en destino preferente de los flujos migratorios mundiales y además lo ha hecho a un ritmo inusitado: los últimos datos elevan a 5,7 millones el número de extranjeros empadronados lo que representa el 12 % de la población.

En este escenario el Gobierno de España apostó en el año 2004 por una nueva política de inmigración que incorporaba dos elementos clave que hoy continúan plenamente

vigentes; por un lado el deseo de construir una política global e integral en la materia que cuente con el mayor consenso social y político posible; por otro lado el reconocimiento a los beneficios de la inmigración, no solo como factor esencial del desarrollo económico sino también como fuente de riqueza sociocultural en una sociedad cada vez más diversa. A partir de ese momento, con estas premisas claves, la estrategia del Gobierno en materia de inmigración se ha apoyado en el desarrollo equilibrado de cuatro elementos básicos.

En primer lugar, el refuerzo de los instrumentos de lucha contra la inmigración clandestina, combatiendo el crimen organizado y el tráfico de personas desde el origen. En segundo lugar, y partiendo de la certeza de que las migraciones son fundamentalmente económicas, la vinculación de los flujos migratorios a la realidad del mercado laboral. Como tercer elemento y convencidos de que aprovechar los beneficios de la inmigración exige la integración de los inmigrantes en nuestra sociedad, una decidida apuesta por promover las políticas en este ámbito y, finalmente, como cuarto elemento, un compromiso serio con la cooperación al desarrollo de los países de los que procede nuestra inmigración.

Este enfoque global de las políticas de inmigración estuvo acompañado además por un traspaso de las competencias en materia de inmigración desde el Ministerio del Interior al entonces Ministerio de Trabajo y

---

\* Directora General de Integración de los Inmigrantes.

de inmigración desde el Ministerio del Interior al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, hoy Ministerio de Trabajo e Inmigración, donde se creó la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Un cambio que reflejaba la vinculación de la inmigración en nuestro país con las necesidades del mercado y el compromiso con la integración. Un compromiso que además se ha visto reforzado con la reciente reforma de la Ley 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros y de su integración social. Esta reforma, de clara vocación integradora, plasma el equilibrio necesario para una gestión ordenada y garantista de las migraciones, reconoce derechos fundamentales, da protección y garantías a los más vulnerables (como los menores no acompañados o las víctimas de trata o explotación laboral), profundiza en la cooperación entre administraciones y refuerza la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración.

### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA: TRES ELEMENTOS CLAVE

La integración de los inmigrantes no sólo se ha convertido en uno de los pilares básicos de la política de inmigración española y en una prioridad de la agenda política del Gobierno, sino que, además, se empieza a percibir por parte de la ciudadanía como uno de los grandes retos sociales de nuestro tiempo. Y este es un aspecto esencial de cara a que las estrategias puestas en marcha desde los poderes públicos tengan el respaldo, el apoyo y el impacto deseado para alcanzar un objetivo que no es otro que el de la construcción de una sociedad que quiere progresar hacia niveles crecientes de desarrollo económico pero también de cohesión social.

Abordar las políticas españolas de integración exige en primer lugar una referencia a

nuestra organización administrativa y a la división competencial establecida por nuestra Constitución y los Estatutos de Autonomía. Un marco jurídico que, por un lado, atribuye a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos competencias en ámbitos que inciden directamente en la integración, tales como la educación, el empleo, la vivienda, los servicios sociales o la salud y, por otro, reserva para el Estado competencias exclusivas en política de inmigración y de control de fronteras.

La dualidad competencial señalada hacía necesario articular un sistema que, respetando las competencias de cada uno, dotase de coherencia interterritorial e intersectorial al conjunto de medidas puestas en marcha por las distintas administraciones. Este sistema, ya consolidado a pesar de su reciente creación, pivota sobre varios elementos que se pueden resumir en tres, a mi juicio esenciales, como son el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2007; la movilización de recursos económicos y de sistemas de distribución y reparto equitativos y el fomento de la participación de los inmigrantes en la toma de decisiones que afectan a su integración.

### EL PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDANÍA E INTEGRACIÓN. LA APUESTA POR UN MODELO DE INTEGRACIÓN

El Plan Estratégico supone sin duda un nuevo impulso a las políticas de integración de los inmigrantes y al reconocimiento de derechos a los ciudadanos y lo hace fomentando que las estrategias y actuaciones en materia de integración, diseñadas y desarrolladas en los ámbitos autonómicos y locales e implementadas ya sea por las distintas administraciones o por la sociedad civil organizada, se inscriban dentro de un marco más amplio, que permita aunar esfuerzos, crear sinergias y dotar de coherencia al conjunto de medidas.

Cuando se explica el Plan Estratégico se destaca la concertación que presidió su proceso de elaboración y cómo se articula el respeto a las competencias territoriales, algo especialmente importante en un país descentralizado como el nuestro. También se insiste en el hecho de que es un Plan dirigido al conjunto de la ciudadanía y cómo promueve incorporar la integración de los inmigrantes de manera transversal en todas las políticas públicas. Y por supuesto ponemos en valor su dotación económica, más de 2.000 millones de euros, y sin la cual quedaría en una mera declaración de intenciones.

Pero hoy, tras más de dos años de vigencia del Plan se debe valorar el hecho de que el Plan, con toda seguridad es un modelo determinado de integración. Un modelo que, asumiendo que la diversidad es un elemento positivo y dinamizador para la sociedad, entendiéndola como un proceso bidireccional de adaptación mutua entre autóctonos e inmigrantes, que implica ausencia de discriminación y desarrolla un sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad. Es a partir de esta concepción desde la que el Plan establece políticas proactivas, que dan respuestas a problemas concretos y que encuadran, con coherencia, el tratamiento de los múltiples factores que confluyen en las dinámicas de la inmigración y la integración.

El Plan quiere ser un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de integración fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional plural, a través de intervenciones equilibradas entre los poderes públicos y la sociedad civil. Hablar de gobernanza de las políticas de integración implica introducir en la gestión pública al menos tres elementos: apertura, participación y evaluación. Apertura, es decir, que las instituciones trabajen de forma más abierta, más transparente y más comunicativa; participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso de las políticas de integración –desde el diagnóstico y la formulación de

estrategias hasta la gestión de planes– y evaluación de resultados; responsabilidad, lo que sin duda exige clarificar el papel de cada uno dentro del proceso de integración y en la formulación y ejecución de políticas.

La filosofía política que subyace en el Plan, y por tanto nuestro modelo de integración, queda perfectamente definido en sus tres principios básicos: igualdad, ciudadanía e interculturalidad.

La «igualdad», entendida como equiparación de derechos y obligaciones entre la población inmigrante y autóctona, como ausencia de discriminación por razón de origen racial, étnico, nacionalidad o cualquier otro motivo y como igualdad de oportunidades. La igualdad es condición imprescindible para alcanzar una cohesión social que se pone en riesgo si no se posibilita la movilidad social, si no se combate la discriminación y si no se evita que coexistan, en un mismo territorio, ciudadanos de primera y segunda categoría. La «ciudadanía», que debe hacer posible la participación como elemento básico para generar en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a la nueva sociedad a la que pasan a formar parte. Y la interculturalidad, principio que exige el reconocimiento y el respeto de la diversidad pero busca la comunicación, el diálogo crítico y la interacción de individuos pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas existentes en España. En este punto sería ingenuo obviar que, en ocasiones, las diferencias culturales pueden conducir a conflictos que deben abordarse con el diálogo constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión y el respeto, y con el apoyo a las expresiones culturales que respeten los valores, los derechos y las normas nacionales y europeas. En definitiva, se trata de gestionar la diversidad dentro de la diversidad.

Junto con estos tres principios el Plan incorpora una serie de premisas básicas, en

las que se inspiran los objetivos y actuaciones a desarrollar en su periodo de vigencia.

Una de estas premisas, es la consideración de la integración como proceso bidireccional, que afecta a todos los ciudadanos y que está presidido por el principio de igualdad y el respeto a los valores comunes de la Constitución y de la Unión Europea. Una premisa que requiere un triple compromiso: que las instituciones se adapten cuantitativa y cualitativamente a la acogida de los inmigrantes, que los españoles reconozcan a los inmigrantes como ciudadanos y valoren sus aportaciones y que las personas inmigrantes, adopten una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas y las normas sociales y respecto al conocimiento y cumplimiento de las leyes de su nuevo país.

La segunda premisa es que la responsabilidad de este proceso bidireccional debe ser compartida y, por tanto, involucra al conjunto de administraciones públicas, a los agentes sociales y a la sociedad en su conjunto; en definitiva a todos los ciudadanos. De ahí que hablemos de la gobernanza de las políticas de integración a la que ya se ha hecho referencia pero también de la importancia de que el Plan, y las políticas que de él se derivan, no sufran los vaivenes de las distintas legislaturas. Sólo desarrollando políticas públicas que partan y se enmarquen en el consenso se puede conseguir una sociedad inclusiva y evitar la exclusión y la segregación social de los inmigrantes y otras minorías.

La tercera premisa, en estrecha conexión con la anterior, es su carácter de marco para la cooperación a nivel estatal; el Plan se concibe a nivel estatal porque, respetando los ámbitos competenciales, las políticas de integración afectan al conjunto de las actuaciones públicas y de las organizaciones y agentes sociales del Estado español. Este carácter de marco permite que puedan articularse las distintas iniciativas de las administraciones públicas y de la sociedad civil y que las actuaciones ya en marcha, como es el caso de los

planes de muchas Comunidades Autónomas o de muchos Ayuntamientos o los programas de las asociaciones, puedan adoptarse y desarrollarse como consecuencia de la dinámica que el Plan pretende generar.

El Plan quiere favorecer la toma en consideración de las posibilidades y problemáticas ligadas a la inmigración en todas las políticas públicas, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos pero también promover los nuevos procesos de cooperación y partenariado entre administraciones y sociedad civil en actuaciones orientadas a favorecer una sociedad más inclusiva.

El enfoque integral o global de la integración y la incorporación transversal de la integración de los inmigrantes en las políticas públicas son también premisas básicas. En definitiva, trabajar por la integración es abordar las distintas facetas que afectan a la vida de cada individuo: los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de vivienda, sociales, los aspectos relacionados con la diversidad cultural y religiosa, y la participación. Y es importante hacerlo en un marco global y coherente, a largo plazo, que tenga en cuenta las necesidades de espacios y grupos particulares. La consideración integrada o global de las necesidades, y por tanto de las respuestas, y el hecho de que cualquier proceso de integración pase por una pluralidad de factores que afectan a todos los ámbitos, exige que las cuestiones de integración se traten, al igual que las de género, de manera transversal.

Es de resaltar este aspecto, porque la feminización de las migraciones y el aumento del número de mujeres que emprenden proyectos migratorios independientes, desvinculados de procesos de reagrupación familiar son una realidad. En España más del 45% de los inmigrantes son mujeres y este porcentaje se eleva al 53% en el colectivo iberoamericano, unos datos que hacen necesario contemplar las necesidades y requerimientos de las mujeres.

Por último, en el contexto de este modelo de integración que defendemos, es fundamental la apuesta que se hace por la universalidad de la intervención pública; es decir, por la promoción del acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados de carácter general, sin perjuicio de la intervención o la puesta en marcha de servicios específicos en aquellas situaciones que lo requieren. Todo ello teniendo bien presente que la normalización también implica redimensionar y adecuar la oferta de servicios, muchas veces insuficientes, con el fin de dar respuesta a la diversidad de situaciones y de necesidades.

La adecuación cuantitativa y cualitativa de los servicios públicos a las nuevas características de la sociedad que los demanda, la normalización de la convivencia y la cohesión social son, en definitiva, los retos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración vigente hasta 2010 y de las políticas de integración que se están desarrollando; de ahí que las líneas de intervención en los distintos ámbitos de actuación vayan dirigidas a reforzar los servicios públicos, complementar las áreas de actuación en las que se detectan mayores necesidades –tanto de intervención, como de recursos–, promover la formación de profesionales en interculturalidad, establecer mecanismos de transferencia de conocimientos y buenas prácticas, reforzar el tercer sector, mejorar la percepción pública de la inmigración y sensibilizar al conjunto de la población en la importancia de la defensa de los valores de igualdad, justicia y solidaridad.

## MOVILIZACIÓN DE RECURSOS Y ACTUACIONES DESARROLLADAS

Expuesto el cuerpo ideológico de las políticas, es necesario hacer referencia al segundo de los elementos que he considerado fundamental: la movilización de recursos y como éstos se aplican en el marco de las prioridades estratégicas.

Si difícil es la integración cuando no existe un marco ideológico tampoco es fácil si no existen recursos económicos. Y en este punto, si bien para los que trabajamos a favor de la integración los recursos públicos son siempre insuficientes, hemos de reconocer que desde 2005, los presupuestos del Estado han significado una inyección más que notable para la promoción de intervenciones en este ámbito. No hay duda de que los más de 1.000 millones de euros dedicados a políticas específicas de integración en la legislatura 2004-2008, con un presupuesto anual en 2008 de más de 309 millones de euros, o los más de 2.000 millones de euros que prevé el Plan Estratégico hasta 2010, representan un impulso en la materia que poco tiene que ver con los 42 millones de euros anuales de etapas anteriores.

En este punto cabe destacar como recurso esencial para el desarrollo de nuestras políticas el «Fondo de apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes así como para el refuerzo educativo de los mismos», creado en 2005 y que ha experimentado una dotación económica en continuo incremento. Pero este Fondo no es sólo un recurso financiero importante sino que, lo que a mi juicio es más importante, ha servido para definir y aplicar un modelo de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, reforzando el trabajo que venían haciendo las Comunidades Autónomas y reconociendo y apoyando económicamente también, por vez primera en nuestro país, el trabajo de los Ayuntamientos, la administración más cercana al ciudadano y por tanto la que tiene la capacidad de identificar y atender las necesidades derivadas de la llegada de personas inmigrantes a sus pueblos y ciudades. Un papel que no sólo se ha visto reconocido desde el punto de vista económico sino también estratégico, involucrándoles en la elaboración del Plan y aprovechando su capacidad de reacción e innovación a través de la promoción de proyectos innovadores y la puesta en funcionamiento de un canal de comunicación e intercambio de información de buenas prácticas.

Además, el Fondo ha permitido definir un marco programático de actuación en el que se ha priorizado la intervención en el ámbito educativo como sector estratégico y garantía de futuro. Y todo ello con un modelo de gestión que parte de una distribución equitativa de acuerdo a criterios objetivos e incorpora un modelo y una práctica real de seguimiento y evaluación participativa y transparente, que en su conjunto ha sido objeto de la calificación de «buena práctica» por parte de la Comisión Europea.

Pero el Fondo no es el único instrumento financiero y junto a él también puede mencionarse el refuerzo de los recursos destinados a apoyar los programas de acogida e integración de entidades no gubernamentales a través de subvenciones o los destinados a actuaciones promovidas directamente por el Estado, y que se centran básicamente en sensibilización, formación e investigación en la materia.

Los distintos instrumentos financieros nos han permitido poner en marcha múltiples iniciativas en cada uno de los once ámbitos de actuación identificados en el Plan: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, juventud, igualdad de trato, género, participación, sensibilización y desarrollo.

Aunque entrar en detalle de las actuaciones en cada uno de los ámbitos sobrepasa el objetivo de este artículo sí que me gustaría mencionar algunas actuaciones estratégicas en los ámbitos de educación, empleo, promoción de la igualdad de trato, conocimiento y formación e intervención integral en zonas sensibles. Ámbitos que considero esenciales para evitar que el hecho de ser inmigrante o descendiente de inmigrante limite las posibilidades de movilidad social y profesional, embrión de muchos de los conflictos que hemos visto se han producido en países de nuestro entorno con una experiencia migratoria mucho anterior a la nuestra.

Al igual que sucede en otros países de Europa también en España suele haber entre el alumnado inmigrante una mayor tasa de fracaso escolar y de abandono de los estudios al finalizar la etapa obligatoria que entre el alumnado autóctono. Y esta realidad debe abordarse concientes de que hacer efectivo el derecho fundamental a la educación, reconocido por nuestra Constitución, conlleva tener en cuenta las desigualdades de tipo económico, cultural y social que pueden dificultar el acceso a una enseñanza de calidad, eliminando los mecanismos que fomentan estas desigualdades y manteniendo y promocionando en el sistema educativo al alumnado en situación de desventaja.

La Unión Europea ha enfatizado el papel de la educación para hacer factibles el principio de equidad y la participación activa de todos los miembros de la sociedad y, más concretamente en relación con la población inmigrante, ha definido como uno de los principios básicos comunes de las políticas de integración «los esfuerzos en este ámbito para preparar a los inmigrantes, y en especial a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad».

Aprovechar las oportunidades de una sociedad diversa exige un sistema educativo inclusivo y por ello en el marco de las políticas de integración estamos impulsando las actuaciones encaminadas a eliminar los obstáculos que impiden el logro de la equidad educativa y a promover una convivencia enriquecedora en una comunidad educativa diversa. Por ello hemos priorizado el trabajo en materia de acogida y refuerzo educativo, de adaptación lingüística, de promoción de la educación de entorno convirtiendo la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración, la formación del profesorado de manera que sus conocimientos y competencias sirvan para dar respuestas a los cambios experimentados en la sociedad y a las necesidades específicas de los alumnos, la educación en valores con una postura firme contra toda forma de racismo, xenofobia y discrimi-

nación, la implicación familiar y la promoción de la formación de adultos.

Convencidos de que el empleo es un elemento clave de integración, esencial para facilitar la participación de los inmigrantes y visibilizar su contribución a la sociedad, en estos años hemos priorizado la mejora del acceso de los inmigrantes a las políticas activas de empleo a través de la formación, de la adecuación de capacidades y necesidades y de la intermediación. Actuaciones que mantienen su prioridad en el contexto de crisis económica en el que estamos inmersos. Es evidente que la crisis económica actual está teniendo un especial impacto sobre los trabajadores inmigrantes que ya registraban a lo largo de toda la etapa de crecimiento económico una tasa de paro superior a la de los españoles. Ahora, esa distancia se ha acrecentado, situándose en torno a 11 puntos, resultado del particular deterioro del empleo en aquellos sectores, como por ejemplo la construcción, en los que la ocupación de inmigrantes era mayoritaria. Por tanto es fundamental en estos momentos hacer un esfuerzo para integrar a los inmigrantes en el mercado de trabajo, para luchar contra la discriminación y para hacer efectiva la igualdad de trato.

En materia de igualdad de trato la puesta en marcha del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración juega sin duda un papel esencial que se consolida día a día. El Observatorio no solo desarrolla acciones directas sino que, lo que es especialmente importante, promueve la incorporación del principio de igualdad de trato en todos los ámbitos.

Las encuestas periódicas del CIS sobre la opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia, promovidas desde el Observatorio, están aportando un diagnóstico de la situación en el país y nos permiten realizar un estudio tanto longitudinal de tendencias en el que los datos más recientes se contras-

tan con los registrados en fechas precedentes, como explicativo, indagando en las causas de los cambios de tendencias observadas. Se trata por tanto de un instrumento clave para los gestores públicos.

También resultan claves los planes de promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación en sectores estratégicos como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los medios de comunicación o el mundo empresarial, la puesta en marcha de un Centro virtual de Recursos Anti-discriminación o la reciente publicación de la Guía para el diseño y la elaboración de Planes Locales de Sensibilización, elaborada en el marco del Programa Europeo Estrategias de Sensibilización para la Ciudadanía e Integración, cuyo objetivo es impulsar una reflexión pública sobre los beneficios de la diversidad y la integración.

En todos los ámbitos de actuación es imposible obviar la necesidad de promover el conocimiento como factor esencial para avanzar y consolidar los logros obtenidos. Desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración hemos puesto en marcha numerosas iniciativas que nos permiten investigar, en colaboración con distintas universidades y expertos independientes, aspectos que afectan a la integración de los inmigrantes desde muy distintas perspectivas lo que sin duda da un soporte conceptual y metodológico a nuestra actuación, identifica problemáticas emergentes y nos ayuda a evaluar las políticas en marcha. A título de ejemplo, me parece importante señalar algunas de las investigaciones realizadas que sin duda aportan elementos de interés para avanzar en nuestro trabajo: *«Consecuencias de la inmigración en la desestructuración familiar en los países de origen»*, *«Experiencias empresariales realizadas por personas inmigrantes»*, *«Acceso de los inmigrantes a los sistemas sanitarios en diez países pertenecientes a la Unión europea»*, *«Bandas juveniles»*, *«Trata de personas con fines de explotación laboral»*, *«Políticas de integración lingüística en tres países europe-*

os», o «*Condiciones formativas de los hijos e hijas de inmigrantes procedentes de países iberoamericanos*».

En este contexto también quisiera destacar los esfuerzos realizados en materia de formación como el Master en Migración y Relaciones Intercomunitarias y los cursos de Cooperación al Desarrollo y Mediación Intercultural que venimos realizando en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid o los diversos cursos de formación de formadores puestos en marcha en colaboración con distintos Consejos Generales de Colegios profesionales o la Escuela Nacional de Policía de Avila. Unas iniciativas didácticas que permiten no sólo difundir entre los distintos profesionales que están involucrados con los procesos migratorios nuestro modelo de integración sino también poner en práctica la premisa de que la integración es responsabilidad de todos.

Para finalizar este apartado me gustaría hacer referencia a una iniciativa novedosa en el tiempo pero que recoge las claves de la filosofía que preside nuestra acción: el enfoque integral, la cooperación interinstitucional e intersectorial y la participación. Me refiero al Proyecto Piloto iniciado este año en cuatro localidades andaluzas (Roquetas, Almería, Granada y Algeciras) para la actuación integral en barrios sensibles con presencia significativa de población inmigrante. Un proyecto que, dirigido al conjunto de vecinos y aglutinando todos los recursos públicos y privados de los barrios seleccionados, pretende conocer los factores que dificultan la integración y la convivencia y adquirir una experiencia de prácticas de integración que pueda ser transferible a otros entornos.

## LA PARTICIPACIÓN

Por último, el tercero de los aspectos esenciales que caracteriza las políticas públicas de integración es el impulso que se está dando a la participación; una participación que

tiene su lado más formal en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, un órgano de consulta, información y asesoramiento, en el que están representados de manera equilibrada y tripartita las Administraciones, las asociaciones de inmigrantes y las asociaciones de apoyo (incluyendo dentro de éstas sindicatos y organizaciones empresariales).

El Real Decreto 3/2006 de regularización, competencias y funcionamiento del Foro supuso la reactivación de un Foro en decadencia, redefinió algunas funciones y recuperó otras como es la capacidad de informar con carácter previo y preceptivo las disposiciones normativas de la Administración General del Estado y los planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes; promover o elaborar estudios o iniciativas y cooperar con órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local. Desde junio de 2006 hasta el momento actual, en el que el Foro está renovando sus vocalías, este órgano ha realizado un número importante de dictámenes y resoluciones dentro de las que cabe hacer mención especial al informe que cada año emite sobre la integración social de los inmigrantes y refugiados y que se ha convertido en un referente para otros foros locales y autonómicos así como para numerosas asociaciones que trabajan en este ámbito.

Hablar de participación exige también mencionar la cooperación entre las administraciones y la sociedad civil organizada; una cooperación que se recoge dentro de los diez objetivos generales del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y que ha sido esencial en todo el proceso de construcción de las políticas de integración en este período.

En el contexto de la política global de inmigración desarrollada desde el año 2004 las organizaciones no gubernamentales han participado en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de integración como se puso de manifiesto con su implicación desde un

primer momento en la misma elaboración del Plan, en la participación en las convocatorias de subvenciones o en el papel activo que juegan en todos los espacios de análisis y debate que organizamos con otras administraciones públicas y el mundo académico. Su presencia garantiza el aterrizaje de las políticas públicas a la realidad de la vida cotidiana y sus propuestas son como alarmas que te indican donde se están produciendo desajustes y desigualdades o conflictos de convivencia en los procesos de integración.

Trabajar con la sociedad civil exige esfuerzo, dedicación, mucho diálogo y, por supuesto, tener recursos para tejer una red operativa que dé respuesta a las diferentes etapas migratorias. Desde el año 2004 hemos construido con la sociedad civil esta red operativa que nos permite dar una respuesta ágil y profesional a las necesidades que se presentan a lo largo del proceso migratorio.

La atención a pie de playa a las personas que arriesgan sus vidas para llegar a nuestras costas en cayucos y pateras; la acogida humanitaria de los más vulnerables, la acogida integral para los recién llegados con programas de asesoramiento jurídico; enseñanza de las lenguas; programas introductorios a la sociedad de acogida (costumbres y normas de convivencia y leyes); programas de mediación en el ámbito sanitario y de servicios sociales; programas de apoyo en el ámbito educativo, programas de orientación, intermediación y acompañamiento en el empleo; programas de empoderamiento de las mujeres inmigrantes; programas de retorno; programas de fomento de la participación de los inmigrantes en asociaciones propias y en el tejido asociativo general; programas de lucha contra la discriminación; programas culturales y de mejora de la imagen pública de la inmigración, son parte de las muchas acciones (recogidas en los más de 500 programas subvencionados en los últimos cinco años) que cada año promueve la Administración en cooperación con las organizaciones no gubernamentales.

En este marco de cooperación entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil cabe destacar también el esfuerzo que se está haciendo para consolidar el movimiento asociativo inmigrante, una estrategia que sin duda puede canalizar las inquietudes del colectivo, acercar a los inmigrantes a las prácticas de la vida cotidiana y desarrollar un trabajo de sensibilización doble con el inmigrante en el barrio o la ciudad donde trabajan. Con este objetivo en estos años se ha puesto a disposición de las asociaciones de inmigrantes programas de apoyo a su estructura; de formulación de proyectos y de gestión de subvenciones. Muy especialmente se han apoyado los proyectos de fortalecimiento de redes y creación de federaciones que se han incluido en todos los procesos de diálogo y participación.

Hoy podríamos decir que hay un número importante de asociaciones y federaciones que han experimentado una etapa de crecimiento y consolidación, que dan servicio a personas de distintas nacionalidades y que trabajan codo con codo con las organizaciones de apoyo y los sindicatos; las universidades y las administraciones.

## CONCLUSIÓN

Para finalizar una última reflexión. La integración es una andadura larga y no exenta de dificultades; dificultades que tienen que ver con ese proceso de adaptación mutua, con la existencia de actitudes discriminatorias mas o menos veladas, con la falta de movilidad social, con los riesgos de exclusión o el desarraigo.

El futuro y la cohesión social pasa por la igualdad de oportunidades para las próximas generaciones ya que como indicaba Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, en una reciente intervención: «En el año 2008, nacieron en España 123.939 niños y niñas cuyo padre o madre, o ambos, son extranjeros. Esta cifra representa el 23'9 %

del total de los nacidos en España en ese año y expresa por sí sola el desafío que tenemos por delante. La incorporación plena a los mecanismos de movilidad e integración social de estos niños que constituyen las llamadas «segundas generaciones» resultará crucial para evitar el fracaso colectivo en el que se han visto inmersas muchas sociedades de nuestro entorno. De cómo sepamos abordar esta cuestión dependerá que se consuma su sentido de pertenencia a esta sociedad, reforzando la cohesión social, o que, por el contrario, se abra el portón de su exclusión y la consiguiente fractura social que provocaría. En las segundas generaciones se pondrá a prueba, la capacidad para acoger e integrar de nuestro país. Y podremos lograrlo, si los próximos años conocen un consenso nacional para que la integración se convierta en un objetivo político y social de primer orden que comprometa a todos».

En estos años en España se han sentado las bases de una política a largo plazo que

promueve los procesos de integración, hemos invertido recursos económicos, voluntad de cooperación, imaginación, el trabajo de muchos profesionales, ... pero poco avanzaremos en la construcción de una sociedad inclusiva y cohesionada, si cada uno de nosotros no nos involucramos en un proceso del que todos formamos parte, si no hay una implicación firme de los actores que generan opinión, si desde los poderes públicos no se gestionan las migraciones con criterios de gobernabilidad y si desde los países de origen y destino no trabajamos por el diálogo interregional, el fortalecimiento de la cooperación y la protección de los derechos humanos.

La crisis económica ha puesto de manifiesto algo que ya sabíamos, la vulnerabilidad de los inmigrantes y la necesidad de reforzar la promoción de la integración. Como todas las crisis, nos ofrece la oportunidad de revisar nuestros objetivos y los medios para alcanzarlos pero también el camino que queremos construir.

**RESUMEN** El artículo defiende que a partir del año 2004 las políticas de integración se convierten en una prioridad para la agenda política del gobierno. Estas políticas se han basado en tres elementos clave: la apuesta por un modelo de integración y un marco de cooperación cuyo exponente es el plan estratégico de ciudadanía e integración; la movilización de recursos para apoyar las políticas de integración de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos así como las actuaciones de la sociedad civil organizada y la participación como herramienta esencial para buscar consensos en cuanto al modelo y las prioridades. Apostamos por un modelo intercultural que reconoce la diversidad como un elemento positivo y dinamizador de la sociedad que entiende la integración como un proceso bidireccional de adaptación mutua entre autóctonos e inmigrantes, que implica ausencia de discriminación y el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad. Proponemos un marco de cooperación interterritorial e intersectorial que ayude en la gobernanza de los procesos de integración y que nos permita evaluar las políticas y redefinirlas en función de nuevos contextos y situaciones. En el futuro inmediato las políticas migratorias tendrán que centrarse en la Integración si queremos que los hijos e hijas de los inmigrantes tengan las mismas oportunidades que los nuestros y sean parte de una sociedad plural y cohesionada.



# La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECEI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes

ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA\*

---

## 1. LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES

**E**n España existe una doble estructuración de su modelo migratorio, ya que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado mientras que las autonomías poseen la titularidad en la mayoría de las competencias que afectan a la integración. Por ejemplo, las políticas activas de empleo, de vivienda, salud, educación y servicios sociales están gestionadas por las Comunidades Autónomas, cuyo ejercicio se comparte a veces con los entes locales (Roig, 2002).

Este sistema implica que las políticas de integración pueden evolucionar de forma diferente en cada territorio, de igual modo a la diversidad de situaciones que aparecen en los mismos. Entre las comunidades hay nota-

bles diferencias, tanto por la estructura económica y demográfica, como por la función que cumple cada territorio en el proceso migratorio. Estos espacios presentan contrastes significativos en términos cuantitativos –volumen de inmigrantes– y cualitativos –potencialidades de integración social–, normalmente relacionados con aspectos esenciales de la estructura demográfica, social y económica de cada lugar (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008).

Las características del mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran como elementos claves. Éste último es básicamente el mismo en el conjunto de España. Aun así, la diversidad autonómica conlleva reveladoras diferencias en su desarrollo a través de la calidad, de la cobertura de sus prestaciones y en la imbricación del tejido social. Todos estos factores afectan a las personas inmigrantes como nuevos residentes.

El mapa de las migraciones en España conforma distintas áreas de asentamiento, basadas en características socio-estructurales de los espacios de acogida. De esta forma,

---

\* Sociólogo de la Oficina de Atención a la Inmigración del Gobierno de Navarra. Profesor asociado de la Universidad Pública de Navarra.

autores como Pumares (2003) y Laparra (2008) aventuran ciertas zonas o espacios en donde esta configuración influye en la instalación de inmigrantes: zonas de agricultura intensiva, de recepción de la inmigración ilegal, zonas de alto dinamismo económico, vacíos demográficos, grandes metrópolis o la cornisa cantábrica, presentarían, cada una de ellas, características diferenciales tanto en el funcionamiento del sistema migratorio español, como en cuanto a sus potencialidades de integración social de los inmigrantes.

La construcción por parte de las CCAA y del Estado de una política transversal de integración de inmigrantes se inscribe en un contexto histórico y social que incide en el desarrollo de la misma. Una característica es que las administraciones pusieron en marcha políticas de integración cuando el crecimiento de la población extranjera se hizo palpable en la mayor parte de los territorios. Cataluña fue en este sentido la comunidad más previsora puesto que en 1993 aprobó un plan transversal sobre esta cuestión.

Tras el antecedente en 1994 del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, en 2001 el Gobierno central aprobó para el periodo 2001-2004 el conocido como Programa GRECO. Este plan no dio respuesta a las necesidades de las administraciones locales y autonómicas en esta materia, en gran medida porque su filosofía era la del control y no la integración. Una muestra de su incidencia es que ningún plan autonómico hizo mención a esta estrategia.

Aun partiendo de la base de la diversidad autonómica, la inexistencia de un plan de integración estatal coherente ha sido quizás el germen para la proliferación de todo tipo de planes autonómicos. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y el Programa GRECO no afrontaban la integración desde una perspectiva global. Ambas estrategias no buscaban realmente la cohesión social ni comportaron, más allá de las buenas palabras, la coordinación entre administraciones,

que es clave en esta materia. Por ello este escaso marco ha sido un déficit palpable para las CCAA y quizás ha conllevado una mayor heterogeneidad en los planteamientos y en las prácticas.

Con algunas excepciones, este modelo de funcionamiento de la política migratoria se había mostrado en estos primeros años del siglo XXI poco eficiente a la hora de abordar la diversidad de las situaciones territoriales y poseía contradicciones muy significativas a la hora de enfrentarse a los problemas que genera este sistema (y que aún sigue generando). En cierto sentido, ni las Comunidades Autónomas acababan de construir un modelo de integración claramente definido y adaptado a sus necesidades, ni el Estado era capaz de introducir mecanismos plenamente eficaces de control del flujo migratorio y de la permanencia legal de los inmigrantes.

Quizás como respuesta a estas limitaciones, ambos niveles administrativos han buscado progresivamente una mayor capacidad de incidencia en aquello que inicialmente no les era propio: el gobierno central pretende incidir más en las políticas sociales y participar en la construcción de uno –o varios– modelos de integración social, mientras que los gobiernos regionales aspiran a una mayor capacidad de decisión en la política de control del flujo migratorio (de modo más claro en algunas autonomías).

## 2. EL PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES

El cambio de Gobierno en 2004 impulsó una modificación en la intervención del Estado que se tradujo en la puesta en marcha de una estrategia global de integración que incide en que articula de modo más coherente el *patchwork* que suponen las políticas autonómicas de integración de inmigrantes (Martínez de Lizarrondo, 2009). Esta acción trata de incidir en las políticas sociales de las

comunidades y favorecer la integración de los inmigrantes con cierto carácter homogeneizador en el conjunto del territorio. Los instrumentos que inciden en esta lógica son el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo o FAIIIRE –la herramienta financiera– y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración –la herramienta política–.

El FAIIIRE supuso en el año 2005 la primera piedra de una acción que vincule al Estado con las políticas de integración autonómicas. Su fin es dotar de financiación específica a las comunidades y los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta materia. El marco de cooperación de este Fondo define 12 ejes: acogida, educación, servicios sociales, empleo, vivienda, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, participación, mujer, sensibilización y codesarrollo, en donde se enmarcan las actuaciones incluidas en los Planes de Acción a desarrollar por las comunidades.

Los recursos económicos del Fondo se han incrementado hasta los 200 millones de euros en 2009. De esta cantidad, 107,8 millones se destinan a la acogida e integración, 88,2 millones a acciones de refuerzo educativo y 4 millones a la atención a menores no acompañados desplazados desde Canarias. Si pensamos en el coste de los servicios públicos consumidos por inmigrantes la cuantía es reducida, aunque es cierto que deberían financiarse con cargo a las partidas generales sobre toda la población. Ahora bien, esta cuantía tiene un impacto significativo en relación con las actuaciones específicas que venían desarrollándose anteriormente. El FAIIIRE ha supuesto un gran aumento de los recursos económicos que reciben las autonomías, en comparación con la suma que recibían del IMSERSO. Así, la suma máxima que recibieron las autonomías a través de los dos convenios para la integración de inmigrantes fue de 7,6 millones de euros en 2004. Especialmente significativos son los casos de Navarra y el País Vasco, que por su régimen foral no recibieron hasta 2005 recursos para este fin.

Esta partida se distribuye entre las comunidades en base a diversos parámetros. Los criterios de reparto son los siguientes: el 60% se destina a acogida e integración y un 40% a refuerzo educativo. Dentro de la primera partida un 10% se distribuye en partes iguales entre todas las comunidades, mientras que las zonas con una mayor presión migratoria –Andalucía, Canarias, Cataluña, Valencia, Madrid y Murcia– se reparten otro 20%. La cantidad restante se asigna de manera ponderada en función del número de extranjeros extracomunitarios empadronados (35%), del número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, excluido el régimen especial agrario (25%); y el número de trabajadores extracomunitarios de este Régimen Especial (10%). En cuanto a la asignación para Refuerzo Educativo, el reparto tiene en cuenta el número total de menores extracomunitarios escolarizados en enseñanza no universitaria (60%) y el de menores extracomunitarios escolarizados en enseñanza no universitaria procedentes de países no hispanohablantes (40%).

La estrategia de integración desarrollada por el Estado se reforzó en 2007 desde el punto de vista político con el PECEI, cuyas áreas coinciden con los ejes del Fondo. El PECEI tuvo un plural proceso de elaboración y se articula a través de los principios de igualdad, ciudadanía e interculturalidad, que también se pueden plantear desde la lógica antidiscriminatoria porque enfatizan la creación de una sociedad cohesionada (Cachón, 2008). Por ello el PECEI se dirige tanto a la población autóctona como a la alóctona, ya que pretende «potenciar la cohesión social a través del fomento de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y el respeto a la diversidad» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007: 7). En definitiva, es la primera vez que, mediante un modelo que pretende dar cohesión a la intervención autonómica,

TABLE 1. APORTACIÓN DEL ESTADO A LOS CONVENIOS EXISTENTES  
CON CCAA (2004) Y AL FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA Y LA INTEGRACIÓN  
DE INMIGRANTES (2005, 2007 Y 2009)

	2004	2005	2007	2009
Andalucía	1.134.947	13.127.876	21.126.276	22.364.252
Aragón	130.681	3.593.691	6.211.109	6.884.881
Asturias	66.797	1.053.141	1.606.104	1.746.649
Baleares	119.137	3.445.477	5.163.141	5.932.303
Canarias	765.935	5.735.323	9.052.710	9.659.761
Cantabria	62.800	992.643	1.541.837	1.723.045
Castilla-La Mancha	256.897	4.185.082	7.672.850	8.969.757
Castilla y León	119.212	3.222.288	5.852.539	6.570.527
Cataluña	1.426.342	27.096.708	42.485.635	43.269.913
Comunidad Valenciana	740.764	14.375.555	22.715.542	22.944.859
Extremadura	168.843	1.379.481	1.985.617	1.980.506
Galicia	174.265	1.832.283	2.784.695	3.133.741
Madrid	1.250.717	27.754.749	40.794.098	41.123.375
Murcia	390.456	7.442.986	11.687.270	12.486.803
Navarra	-	1.188.109	1.515.768	1.562.349
País Vasco	-	1.275.590	1.857.966	2.194.659
La Rioja	74.979	1.356.341	2.171.974	2.321.445
Ceuta	364.052	442.283	871.869	1.018.435
Melilla	368.423	500.393	903.000	1.061.860
<b>Total</b>	<b>7.615.252</b>	<b>120.000.000</b>	<b>188.000.000</b>	<b>196.949.120</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

hay una implicación del Estado en las políticas de integración. Con ello se ofrece un marco de actuación para que cada comunidad, con sus propias características, adapte de manera diversa luego los recursos a su entorno. En este punto hay un rasgo esencial: el Estado aporta esta financiación que se complementa en parte por cada Comunidad

Autónoma, pero son las CCAA quienes deciden en qué políticas sociales invierten estos recursos económicos. De acuerdo a sus necesidades cada Autonomía reparte el dinero bajo sus propios criterios.

En nuestra opinión, el modo y la forma de reparto del Fondo y la articulación del PECE mejoran los instrumentos que existían hasta

hace poco en materia de integración. Esta herramienta puede servir para mejorar la articulación de un sistema estructurado más eficiente y efectivo. En la medida en que el Estado reparte recursos, parece lógico que haya un seguimiento más estricto de en qué se gastan, lo que quizás permita un mayor y mejor control sobre la inversión acometida. Aun así, no está claro si el Fondo ha servido para aumentar esa capacidad de intervención o si más bien se ha utilizado hasta ahora para ordenar actuaciones preexistentes bajo un único paraguas y para aliviar las necesidades económicas de la Comunidad Autónoma y de los ayuntamientos, financiando actuaciones que ya se venían desarrollando.

A continuación comprobaremos estas dinámicas a través de los ejemplos que nos proporcionan Navarra y Castilla-La Mancha. Ambos territorios poseen características diferentes y en ellos la incidencia de la inmigración ha tenido ritmos distintos. Sin embargo, aunque las políticas de integración han obedecido en principio a rasgos de cada comunidad, podemos observar que el modelo propuesto por el Estado ha influido en cierta homogeneización a la hora de aplicar las acciones tanto en Navarra como en Castilla-La Mancha, así como en la estructuración actual de las medidas en esta materia.

### 2.1. La acción política para la integración de la población inmigrante en Navarra y en Castilla-La Mancha

Ambas regiones comenzaron situando a la inmigración, dentro del organigrama de la Administración autonómica, en el ámbito de los Servicios Sociales. Las políticas impulsadas han tenido por ello un notable peso de esta área, que se han modificado en parte tras la reorganización administrativa de la inmigración en ambas regiones.

En Navarra el Negociado de Atención a la Población Inmigrante y de Minorías Étnicas

del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud tuvo un gran peso en la coordinación y el seguimiento del Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra (PISPIN). Esta organización administrativa se mantuvo hasta diciembre de 2006, cuando se creó la Oficina de Atención a la Inmigración, que se ubica en el Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.

Este documento transversal ha regido las líneas directrices en esta cuestión hasta la actualidad. La evaluación del PISPIN (Laparra et al., 2009: 10) muestra la relativa contradicción en la que se ha desarrollado, dado que *«establecía un listado pormenorizado de actuaciones, pero en la mayoría de los casos sin una cuantificación prevista ni en cuanto a su incidencia en la población, ni en cuanto a su implicación presupuestaria en términos de gasto, y en concreto de gasto para el Gobierno de Navarra, como administración responsable de la ejecución del Plan»*. Esto conlleva que parte de los avances suscitados no se deban únicamente a la aplicación de las medidas del PISPIN. Hay toda una serie de factores externos que explican en cierta medida algunos cambios. Además de las actuaciones coincidentes realizadas desde distintos ámbitos de la Administración Foral —que son similares a las previstas, pero que han sido desarrolladas sin una coordinación previa—, la aplicación desde 2005 del FAAIIRE en Navarra supuso un impulso muy relevante a la propia estrategia autonómica.

En el epígrafe «Una política social de inmigración para Navarra» (Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, 2002: 72) se abordaban los tres ámbitos básicos que debía desarrollar esta estrategia. Estos argumentos también han sido los ejes sobre los que ha pivotado el Plan de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes en Navarra (PAAIIN), que es la aplicación del FAAIIRE en Navarra. Estos ámbitos eran: a) el proceso de acogida y adaptación, con un abordaje multidisciplinar y plural de la

actuación; b) la incorporación a los sistemas de protección social, donde se enfatiza la normalización y la no asistencialización; y c) la sensibilización social, cuyo fundamento es que debe existir un conocimiento directo de las condiciones de la población inmigrante más que campañas aisladas para la concienciación.

Por su parte, Castilla-La Mancha no dispone de un plan específico y transversal en materia de integración de inmigrantes. Ahora bien, a través de planes sectoriales o políticas propias de las consejerías se han implementado en los últimos años diversas acciones y líneas de actuación en esta materia. En nuestra opinión, esta comunidad tiene actualmente una especie de «plan en la sombra» mediante las acciones emanadas de planes ya caducos, pero que se siguen desarrollando, y de otros planes en vigor.

Estos cuatro planes son: el Plan Regional de Integración Social (PRIS) de la Consejería de Bienestar Social, el Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes (PRILI) de la Consejería de Trabajo y Empleo, el Modelo de Educación Intercultural y Cohesión Social de Castilla-La Mancha de la Consejería de Educación y Ciencia, y sobre todo, el Plan de Acción para la Acogida, la Integración y el Refuerzo Educativo de Inmigrantes de Castilla-La Mancha (PAAIIRE). La circunstancia especial de este último Plan es que con sus fondos se sufragaban acciones que encajan en los tres planes anteriores.

Hasta 2004 la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha incluía para el tratamiento de las políticas de integración a las personas inmigrantes como posibles excluidas sociales. Este criterio se siguió al entender que podían encontrarse en situación de vulnerabilidad, sobre todo si no tenían su situación legalizada. En ese año el Decreto 92/2004 supuso que la gestión de las competencias en inmigración pasara a la Consejería de Trabajo y Empleo. A raíz de ello esta Consejería elaboró el Plan Regional

para la Integración Laboral de Inmigrantes 2005-2007. Este documento no era transversal y se ocupaba sólo de aquellos aspectos directamente relacionados con la inserción en el mercado laboral y la formación. Su aplicación coincidió con la aparición del FAIIRE y por ello la financiación proveniente del Estado ha tenido una incidencia clave en la ejecución de múltiples medidas previstas en el PRILI.

## 2.2. Los Planes de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes en Navarra (PAAIN) y en Castilla-La Mancha (PAAIIRE-CLM)

Los Planes de Acción para la Acogida, la Integración y el Refuerzo Educativo de Inmigrantes han supuesto probablemente el punto de inflexión en esta materia en estas dos regiones, al igual que otros planes semejantes han significado un impulso similar en otras comunidades. Cabe reseñar que en Navarra y en País Vasco no se incluye por su especial régimen foral el eje del Refuerzo Educativo.

En Castilla-La Mancha su aparición ha sido, sin duda, el mejor apoyo y refuerzo para una política transversal en esta materia e incluso, salvando las distancias, se ha convertido por su relevancia en la práctica en el Plan de integración de inmigrantes de la Junta de Comunidades. Más aún, en el caso de Navarra también ha supuesto un notabilísimo refuerzo del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante e incluso en determinados espacios se ha convertido por su relevancia en el propio Plan.

El primer paso fue la suscripción en 2005 de un Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y cada comunidad para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes dentro del Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la

Acogida y la Integración de Inmigrantes. Posteriormente, cada año se firma una prórroga del convenio. Por ello las actuaciones a desarrollar por cada comunidad en el marco de estas prórrogas se recogen anualmente en un Plan de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes (en adelante, PAAIIN para Navarra y PAAIIRE-CLM para Castilla-La Mancha), que sigue un procedimiento similar para su elaboración y estructuración por ejes. Este Plan fue aprobado de común acuerdo por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y por estas dos comunidades, al igual que ha pasado en el resto de comunidades autónomas. En ambos casos, cada Plan se desarrolla en medidas y actuaciones concretas indicando el organismo en quien recae la responsabilidad de su ejecución.

Anualmente cada autonomía debe presentar una Memoria técnica sobre la gestión del FAAIIRE en su territorio. Esto conlleva una mejora en la coordinación de las políticas de integración, aunque también parece que algunas comunidades conciben la participación del Estado únicamente como la de un ente suministrador de recursos económicos y no desean ninguna intromisión en la estructuración de su política. Un ejemplo es la reciente reticencia de algunas comunidades a entregar una planificación de sus actividades que justifique los ingresos económicos provenientes del FAAIIRE. Estas reticencias quizás tienen que ver con el sistema de funcionamiento de este Fondo, que implica un control central de las lógicas de acción y prioridades de las políticas de integración de las CCAA. Sin embargo, parece más presumible entenderlo en términos de confrontación política, ya que el Estado no se inmiscuye en qué proyectos se han invertido los recursos, sino que trata de comprobar simplemente que ha habido un gasto.

En Navarra, la elaboración de cada PAAIIN recayó en el periodo 2005-2007 en el Instituto Navarro de Bienestar Social. En 2008 fue la Oficina de Atención a la Inmigración

quien asumió la elaboración y gestión del PAAIIN. A la hora de redactar el primer PAAIIN se tuvieron en cuenta las acciones que el Instituto Navarro de Bienestar Social y el Servicio Navarro de Empleo desarrollaban en materia de integración de inmigrantes, todas ejecutadas por entidades sociales. El Plan se estructuró en 2005 en ocho Ejes: Acogida, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Mujer, Participación y Sensibilización, a los que se sumaron en 2006 los de Salud, Infancia y Juventud e Igualdad de Trato. Por su parte, en Castilla-La Mancha el PAAIIRE también comenzó con algunos de estos Ejes y en 2007 integró a todos los citados, más Educación.

Un aspecto a remarcar es que la distribución del PAAIIN y del PAAIIRE se realiza sobre todo en base a convocatorias de subvención dirigidas a entidades locales y a entidades sin ánimo de lucro. Por ello, la incidencia de ambos Planes de Acción en las acciones que desarrollan los municipios supone un clarísimo punto de inflexión. Muy significativo es el rol de los municipios que se han implicado gestionando y ejecutando proyectos y, además, han aportado en torno a un 5-10% de cada subvención recibida. Cada año el clausulado del Convenio firmado exige la derivación de un porcentaje de la aportación económica del Ministerio de Trabajo e Inmigración a las entidades locales con mayor presión migratoria: en Navarra en 2005 fue el 52%, en 2006 el 90% y en 2007 el 70%. Además, debemos precisar que las herramientas metodológicas para la coordinación y el control han mejorado, así como la ejecución de las medidas y en la actualidad hay una buena adecuación entre las subvenciones otorgadas y las inversiones finalmente ejecutadas (en Navarra fue el 96% en 2006 y el 98,8% en 2007).

En la Tabla 2 se exhibe la distribución y el porcentaje por Ejes de la aportación que realizaron el Estado y la Junta al PAAIIRE en 2007. Hemos de precisar que hubiera sido de gran utilidad exponer la comparación con los

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN Y PORCENTAJE POR EJES DE LA APORTACIÓN DEL MTAS Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA AL PAAIIRE DE CASTILLA-LA MANCHA. AÑO 2007

Ejes	MTAS	% s/ total MTAS	C.A.	% s/ total CA	Total	% s/ Total Ejes
Educación	4.120.378,0	51,8	3.057.018,6	67,1	7.177.396,6	57,3
Empleo	1.266.942,4	15,9	719.495,8	15,8	1.989.501,6	15,9
Acogida	1.368.910,0	17,2	33.218,0	0,7	1.402.128,0	11,2
Servicios Sociales	553.722,0	7,0	461.407,0	10,1	1.015.129,0	8,1
Sensibilización	202.314,6	2,5	113.951,7	2,5	318.266,4	2,5
Infancia y Juventud	98.024,0	1,2	55.234,2	1,2	153.258,2	1,2
Vivienda	144.292,0	1,8	0,0	0,0	144.292,0	1,2
Igualdad de trato	62.911,6	0,8	35.449,4	0,8	98.361,0	0,8
Participación	62.717,2	0,8	35.339,8	0,8	98.057,0	0,8
Mujer	54.922,1	0,7	30.947,3	0,7	85.869,4	0,7
Salud	21.404,9	0,3	12.061,2	0,3	33.466,1	0,3
<b>Total por ejes</b>	<b>7.956.538,8</b>	<b>100,0</b>	<b>4.554.123,0</b>	<b>100,0</b>	<b>12.515.725,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección de Trabajo e Inmigración (2008).

años 2005 y 2006, pero las memorias técnicas de estos años no contienen datos económicos. Como se observa el montante ejecutado por el área de Educación aglutina a casi el 60% de todo el PAAIIRE. Quién gestiona este Plan se comprueba viendo los Ejes con mayor gasto, por este orden: Educación, Empleo y Acogida-Servicios Sociales. De este modo, la Consejería de Trabajo y Empleo es quien se encarga de la distribución de los recursos a través de las acciones que gestionan tres consejerías: la propia de Trabajo y Empleo, la Consejería de Educación y Ciencia, y la Consejería de Salud y Bienestar Social.

Al indicar que el Plan de Acción de Navarra se ha convertido en el propio Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante nos

referimos especialmente a la posición que ha desempeñado en el desarrollo del área clave del PISPIN: la de «Acogida, promoción comunitaria, sensibilización social y atención de los servicios sociales». Ésta ha sido el área en donde la intervención del PAAIIN ha tenido un mayor peso cualitativo y cuantitativo. Esto tiene su lógica, entre otras razones, porque los ejes de Acogida y Servicios Sociales que han sido la prioridad de la inversión del Plan de Acción están directamente relacionados con la metodología de intervención de Servicios Sociales y éstos han sido los responsables municipales de llevar adelante los programas.

A través de esta financiación extraordinaria el Gobierno de Navarra ha subvencionado proyectos que hasta 2005 lo hacía con sus fon-

TABLA 3 PORCENTAJE POR EJES DEL GASTO EJECUTADO DEL PAAIIN.  
PERIODO 2005-2007

	2005	%	2006	%	2007	%
Acogida	484.675,2	36,0	554.702,2	31,1	804.324,9	34,7
Servicios Sociales	257.375,1	19,1	516.225,3	29,0	511.907,5	22,1
Empleo	429.031,0	31,9	63.982,5	3,6	211.945,1	9,1
Sensibilización	21.432,8	1,6	128.267,2	7,2	210.971,5	9,1
Participación	44.688,4	3,3	213.063,1	12,0	210.181,0	9,1
Infancia y Juventud		0,0	82.819,7	4,6	133.956,7	5,8
Mujer	950,6	0,1	57.084,0	3,2	111.899,7	4,8
Vivienda	60.661,8	4,5	99.000,0	5,6	70.000,0	3,0
Igualdad de trato	47.439,2	3,5	58.399,4	3,3	49.356,9	2,1
Salud		0,0	9.031,0	0,5	5.850,0	0,3
<b>Total</b>	<b>1.346.254,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.782.574,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2.320.393,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección General de Asuntos Sociales y Cooperación al Desarrollo (2008).

dos y, sobre todo, ha servido para desarrollar acciones de nuevo cuño que han complementado las líneas de intervención del PISPIN.

Aunque algunos ejes del PAAIIN son transversales, en la práctica la mayoría de acciones ejecutadas en ejes como Infancia y Juventud, Igualdad de trato y Mujer tienen que ver con cuestiones que se planteaban en el área de «Acogida, promoción comunitaria, sensibilización social y atención de los servicios sociales», que era una de las cinco en las que se dividía el PISPIN. Por lo tanto, de los diez ejes del PAAIIN, siete –Acogida, Servicios Sociales, Participación y Sensibilización, además de los tres mencionados– han ayudado con sus recursos al impulso de acciones que encajan en la filosofía que promovía esta área. Esto ha supuesto que los fondos ejecutados por el PAAIIN en esta área representen el 63,6%, el 90,4% y el 87,6% sobre el total de este Plan en 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

### 2.3. Las acciones más destacada en el desarrollo de los Planes de Acción de Navarra y de Castilla-La Mancha

La implementación de los Planes de Acción ha tenido un efecto multiplicador para las estrategias de intervención desarrolladas por los entes locales, especialmente en los municipios.

Según la Dirección de Trabajo e Inmigración (2008), en 2007 el PAAIIRE-CLM dio cobertura al 70% de la población inmigrante e incidió en aquellas localidades castellano-manchegas donde la necesidad de recursos y acciones eran más acuciantes. Asimismo, en 2007 se alcanzó un total de 109 proyectos liderados por municipios en todas las provincias. En el caso de Navarra, en 2005 hubo 12 entidades locales que recibieron una aportación económica del PAAIIN, mientras que en

2006 y 2007 28 entidades locales desarrollaron proyectos en este marco.

En el modo de aplicación del FAAIIRE en estas comunidades se observa una diversificación en la distribución económica por Ejes y líneas de actuación de 2005 a 2007, que es el último año con datos disponibles en ambos casos. Aun así, como se ha indicado, dos ámbitos destacan como destinatarios de estos recursos: la Consejería de Educación y Ciencia (junto con la de Trabajo y Empleo) en Castilla-La Mancha y el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte en Navarra.

En el primer caso, es relevante que la Consejería de Educación y Ciencia entienda que para lograr la integración plena carecen de sentido las acciones dirigidas sólo para inmigrantes, ya que se rompería el sentido de inmersión de los mismos en la sociedad de acogida y se constituirían guetos diferenciados. Por ello, pese a que el Fondo de Apoyo estatal es en principio una inversión específica para acciones destinadas a inmigrantes, el énfasis que Castilla-La Mancha realiza en la educación como un ámbito normalizado conlleva que en sus acciones *«no sólo han participado personas de origen inmigrante, sino que las instituciones implicadas también han desarrollado actividades dirigidas a colectivos interculturales, con el fin de favorecer la interrelación y la acogida»* (Dirección de Trabajo e Inmigración, 2008: 8).

Esto no es óbice para que la Consejería de Educación y Ciencia vea necesario continuar con las estrategias emprendidas y valore que hay que tratar nuevas necesidades. Así, el PAAIIRE ha fomentado la ejecución de muy diversas actuaciones en esta área (recordemos que con una inversión anual que supera los siete millones de euros): Inmersión lingüística del alumnado que desconoce el castellano; Actividades Extracurriculares; Ayudas para la Educación de Personas Adultas; Programa de gratuidad de materiales curriculares, por el que se dan libros de texto

gratuitos a todo el alumnado escolarizado en enseñanzas obligatorias; Becas para la Prestación del Servicio de Comedores Escolares en colaboración con ayuntamientos y para el Servicio de Comedor en Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria; Proyectos de Educación Compensatoria (son clases de apoyo y refuerzo educativo para inmigrantes con dos o más cursos de desfase entre su nivel curricular y el nivel actual en el aula); Elaboración de materiales didácticos y publicaciones en diferentes idiomas; etcétera.

Del mismo modo que en Castilla-La Mancha, el principio de normalización ha sido una norma básica en Navarra y se ha seguido estrictamente por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte en la distribución del PAAIIN. De esta manera, salvo excepciones, no se ha fomentado la implantación de recursos específicos.

Una de las mayores características de la aplicación del FAAIIRE en Navarra y que no se ha dado en Castilla-La Mancha es que ha permitido contrataciones de personal –sobre todo trabajadores/as sociales– que han ayudado a resolver problemas de saturación que muchos municipios tenían por la demanda. A través del «Refuerzo de los recursos organizativos y humanos de los servicios sociales de atención primaria» se ha llegado a contratar en torno a un 10% más de trabajadores/as sociales en el programa de Acogida. Asimismo, aunque en la práctica gran parte de la atención se destine a inmigrantes y su financiación también sea específica, en la mayoría de entes locales su trabajo se dirigía *a priori* a toda la población.

La inyección económica del PAAIIN ha sido relevante en la primera acogida porque ha propiciado que la intervención se extienda por toda la geografía navarra. En 2005 los recursos se emplearon sobre todo para subvencionar proyectos que ya estaban en marcha, pero desde ese año se han generado dinámicas muy interesantes en muchos municipios. Fruto de esta labor los fondos prove-

nientes del Estado han servido para poner en marcha nuevas acciones y en municipios donde no existían proyectos para inmigrantes. Más allá de los cursos de idiomas, en varios municipios se han elaborado guías multilingües con información sobre los recursos de cada zona. En otros se estableció una acogida integral a familias en donde se intenta detectar, valorar e intervenir con menores y familias en situación de riesgo social. Asimismo, estos recursos se han aprovechado para facilitar ayudas económicas a inmigrantes en situación de vulnerabilidad mediante becas para transporte, libros, etc.

Del mismo modo, aunque se partía de condiciones positivas en la aplicación de distintas acciones, el alojamiento de inmigrantes en situación de vulnerabilidad ha tenido un gran impulso. Otros programas o líneas de acción cuyo resultado ha sido positivo son la mediación intercultural –que hasta la aparición de estos recursos no se había fomentado por el Gobierno de Navarra– y la agilización de procesos y ayudas específicas para inmigrantes (Cruz Roja, Cáritas y ANAFE-CITE adelantan servicios que en un momento de necesidad para la persona no puede ofrecer la administración).

En este punto hemos de señalar que muchas acciones se han abierto para toda la población, como las ayudas para actividades de ocio y deporte, actividades extraescolares, etcétera. Entendemos que esto es una buena práctica porque fomenta la cohesión e integración social de todas las personas que conviven en un entorno.

Siguiendo con el ámbito de la Acogida y los Servicios Sociales, pero en el caso de Castilla-La Mancha, la estructura específica que aglutina los recursos que se destinan al colectivo inmigrante es la Red Regional de Atención a Inmigrantes. Esta Red es desarrollada sobre todo por entidades sociales, aunque depende de la Consejería de Bienestar Social. Actualmente, los recursos con cobertura regional son los siguientes (Servicio de Integración

Social, 2008): Servicio de Atención y Mediación intercultural, Alojamiento especializado –que incluye tres tipos: las Casas de Acogida Temporal para Inmigrantes; los Pisos de atención humanitaria y acogida en la península de personas inmigrantes procedentes de Ceuta, Melilla y Canarias; y la Información y alojamiento a inmigrantes por razones humanitarias–, Acciones de Refuerzo ante situaciones de emergencia social, Intermediación lingüística, Intermediación para el acceso a la vivienda y Prevención del conflicto social.

Paulatinamente la mayoría de estos recursos la administración autonómica los va financiando con cargo al PAAIIRE. De este modo, en 2007 se incluyeron como medidas de este Plan los tres tipos de Alojamiento especializado para inmigrantes, la Intermediación para el acceso a la vivienda, la Prevención del conflicto social y el Programa de Intermediación Lingüística.

Este último Programa es una buena idea, pero que debiera ser extendida, ya que sólo lo poseen los recursos que componen la Red de Atención a Inmigrantes. Se trata de un dispositivo de traducción simultánea a treinta idiomas para facilitar la comunicación entre la población inmigrante y los técnicos de la Red Básica de servicios Sociales, cuando se encuentren con dificultades idiomáticas y culturales. Es un servicio de interpretación en el que gracias a un binauricular conectado a un móvil, dos hablantes se comunican con ayuda de un intérprete de enlace, no presencial, evitando de este modo desplazamientos en una autonomía tan vasta.

Asimismo, la atención y acogida humanitaria a inmigrantes procedentes de Ceuta, Melilla y Canarias es una acción especialmente relevante, pero no solo en Castilla-La Mancha, sino en todas las comunidades. El motivo es que en principio supuso la condición *sine qua non* para que el Estado suscribiera un convenio con cada comunidad y que ésta pudiera acceder al PAAIIRE. Posterior-

mente el Fondo ha desligado sus recursos de este compromiso, si bien se sigue promoviendo la solidaridad de las distintas comunidades autónomas con la situación de Canarias, tanto en el caso de las personas adultas como en el de los menores extranjeros no acompañados.

Por otra parte, al igual que ocurre en Servicios Sociales y Educación, que el PAAIIRE-CLM sea gestionado por tres consejerías incide en que el Eje de Empleo haya servido también de fuerte impulso para esta área. De hecho, la mayoría de las líneas desplegadas son medidas calcadas del Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes. Esto ha servido para complementar y suplir la intervención de la Junta de Comunidades. Por ejemplo, la línea de «Apoyo a programas de acceso, mejora y mantenimiento del empleo» supuso en 2007 el 88% de todo el Eje de Empleo de este Plan de Acción. En cambio, los programas llevados a cabo en Navarra en el ámbito del Empleo han sido minoritarios.

Respecto a otras áreas, la inversión y el número de acciones desarrolladas bajo el marco del FAAIRE en Vivienda y Salud ha sido anecdótica en ambas comunidades. Las medidas que se han puesto en marcha en ambas áreas se han dirigido a facilitar el acceso de la población inmigrante a los recursos normalizados y se han basado sobre todo en promover y extender la información mediante guías específicas.

La influencia de la normalización incide en que haya aspectos en donde se interviene menos. Justamente en este ámbito ambos Planes de Acción, especialmente en Navarra, han tenido un mayor peso cualitativo y cuantitativo promoviendo determinadas acciones exclusivas para inmigrantes. A través de su aportación se han ejecutado medidas en ejes como Infancia y juventud, Igualdad de trato y Mujer, pero, sobre todo, ha servido para desarrollar acciones de nuevo cuño que complementan las líneas de intervención que la Administración autonómica esbozó en su día.

Respecto al Eje de Sensibilización, los programas desarrollados han tenido un relevante apoyo a través de dos apartados de ambos Planes en donde se enclavan la mayoría de medidas que realizan los entes locales: «Acciones que promuevan una imagen positiva de la inmigración, destaquen sus aportaciones y combatan prejuicios y estereotipos» y «Actuaciones dirigidas a establecer espacios de encuentro entre la población inmigrante y la autóctona, así como actividades de sensibilización dirigidas a ambas poblaciones». No son acciones que conllevan un gran gasto, pero por su incidencia tienen un alto valor cualitativo, ya que llegan directamente a mucha gente. Éstas se han basado sobre todo en actividades de tipo musical o gastronómico, talleres manuales, charlas educativas e información sobre la diversidad, encuentros y jornadas entre sociedad de acogida y autóctona, jornadas contra el racismo, etcétera.

#### 2.4. La coordinación y el seguimiento de los Planes de Acción

El Fondo de Apoyo ha incidido en un trascendente cambio en las dinámicas de coordinación y seguimiento de las políticas de integración de inmigrantes en Navarra y en Castilla-La Mancha. Cada Plan de Acción ya es de por sí un instrumento útil para la consecución de determinados objetivos, pero además sirve desde 2005 para lograr una interacción entre las administraciones estatal, autonómica y local que hasta ahora no se había llegado a alcanzar.

Es relevante como instrumento metodológico que se constituya con cada municipio una Comisión técnica de seguimiento de la subvención otorgada, según se recoge en el acuerdo firmado entre la entidad local y cada Administración autonómica. Posteriormente, los técnicos autonómicos realizan una visita *in situ* para comprobar la ejecución de cada actuación y se realiza un informe por cada visita. En nuestra opinión, este tipo de segui-

miento (que incluye un relato de la información sobre aspectos de contenido, aspectos administrativos-financieros, un plan de visibilidad de las acciones, la adecuación a cada eje, etcétera) es una herramienta muy válida porque influye claramente en un mayor control del gasto y genera unas interesantes dinámicas de trabajo: los proyectos se supervisan de forma conjunta entre técnicos de ambas administraciones y esto es básico para que haya eficiencia.

En el caso de Castilla-La Mancha cabe indicar que anualmente se efectúan a finales de cada ejercicio unas Jornadas en las que se reúnen representantes de los municipios, servicios sociales, entidades y sindicatos para hablar sobre los proyectos de integración y los aspectos de coordinación. La puesta en marcha del PAAIIRE ha supuesto la celebración de Seminarios sobre integración socio-laboral de inmigrantes que, junto con la supervisión de los proyectos mediante visitas a los municipios, eran señaladas por la Dirección de Trabajo e Inmigración (2008) como las dos actuaciones más destacables y novedosas que este Plan de Acción articuló en 2007.

Laparra et al. (2009) señala que en Navarra, por ejemplo, la mayoría de profesionales incide en la necesidad de poner en común sus experiencias, ya que no hay un conocimiento de prácticas que se realizan en otros municipios y que pudieran ser extensibles. Esta ha sido una demanda unánime que mejoraría la eficiencia y eficacia de las acciones que se ponen en marcha a nivel local, que en realidad son la mayoría de las actuaciones.

Por otra parte debemos señalar un déficit metodológico del FAAIIRE que repercute en los Planes de Acción porque distorsiona los efectos positivos de acciones a las que no se les da continuidad. Cada año este Fondo reparte a las CCAA el dinero que se acuerda mediante la prórroga del convenio, pero para cuando los entes locales lo reciben, suelen pasar varios meses. Como las acciones se jus-

tifican hasta el 31 de diciembre, esto significa que muchos entes locales y entidades sociales que no disponen de los recursos económicos suficientes no pueden garantizar la continuidad para el año siguiente de la acción subvencionada –entre otras razones porque no se asegura que vaya a seguir subvencionándose– y por ello hay un periodo en el que habitualmente las entidades locales dejan de prestar esos servicios.

Por ello es necesario que se ideen estrategias que ayuden a solventar ese vacío que ocurre cada inicio de año, cuando se está a la espera de que el Estado traspase primero el dinero y luego la Administración autonómica haga lo propio a las entidades locales. Esto también tiene un efecto perverso, porque el presupuesto se otorga para todo el año y, si no se gasta en el primer semestre, ello conlleva que en el segundo semestre y, más concretamente, el último trimestre del año, haya una proliferación de acciones con vistas a justificar el dinero recibido.

### 3. CONCLUSIONES

La articulación del FAAIIRE como herramienta financiera y del PECEI como instrumento político representa la plasmación por el Estado de un modelo en materia de integración de inmigrantes que pretende incidir en las políticas autonómicas y favorecer la integración con cierto carácter homogeneizador para todo el territorio. El análisis de los Planes de Acción de Navarra y Castilla-La Mancha indica que, aun poseyendo diferentes características, supone un punto de inflexión en ambas regiones. Su análisis muestra rasgos comunes que pueden ser extensibles a la mayoría de comunidades.

Cachón (2008: 232) señalaba que en la colaboración entre las administraciones sería interesante *«favorecer las réplicas del PECEI sobre los futuros planes de las Comunidades Autónomas (y de los ayuntamientos)»* y además *«los convenios de gestión del Fondo de*

*Apoyo deberían ser un instrumento no burocrático de co-diseño de políticas».* Como hemos comprobado esta estrategia está teniendo una incidencia alta en la estructuración de las acciones autonómicas y locales, con una co-financiación efectiva por parte de las administraciones en la mayoría del territorio del país.

Por ejemplo, en Navarra ha servido para apuntalar las medidas propuestas en su plan autonómico y cubrir ciertas áreas deficitarias. Actualmente no hay intención de promover un nuevo plan autonómico y de hecho, según indica la Oficina de Atención a la Inmigración en su web «*la principal herramienta para mejorar la calidad de vida de los inmigrantes en la Comunidad Foral es el PAAIIN*». Del mismo modo, en Castilla-La Mancha su Plan de Acción ha supuesto una especie de «plan transversal en la sombra» que coadyuva en la articulación de una acción global que sea duradera. En general, se pueden extraer cinco conclusiones sobre la ejecución de estos Planes de Acción:

- a) la aportación proveniente del Estado es su principal sostén;
- b) el aumento de municipios que han recibido apoyo implica que en casi toda la geografía autonómica haya algún dispositivo de atención a la población inmigrante;
- c) se posibilita que entes locales con pocos recursos económicos inicien actividades para la integración de la población inmigrante;
- d) se produce una coordinación interinstitucional en un tema en el que es fundamental la intervención de todas las administraciones;
- e) a menudo se utilizan estos recursos para aliviar las necesidades económicas de comunidades y ayuntamientos, financiando actuaciones que ya se venían desarrollando o paliando espa-

cios que se hallaban bajo una infra-intervención.

Su filosofía incide en que la mayor parte de sus acciones se desarrollen en los barrios, pueblos y ciudades, que es donde vivimos y nos interrelacionamos, donde se cultivan las condiciones que facilitan o dificultan la integración. Más allá del Eje de Sensibilización que prevén los Planes de Acción, la ejecución de todo tipo de acciones en el ámbito local es la mejor medicina contra la intolerancia y la discriminación, y a su vez genera un impulso en las políticas de los municipios en materia de cohesión social.

En definitiva, el FAAIRE ha supuesto un punto de inflexión. Sin embargo, su implantación plantea una cuestión a las CCAA y a las entidades locales: ¿qué pasaría si los Planes de Acción no prosiguieran porque el Estado dejara de aportar esos fondos? Parece necesario realizar una reflexión sobre este particular y, quizás, desligar estos recursos de las estrategias que muchas comunidades consideran en materia de integración de inmigrantes. Además, en estos momentos, no se puede aventurar que la orientación que marca el PECE continúe en la misma línea a medio plazo. No debemos obviar que el impacto de la crisis puede reconfigurar este modelo migratorio, incluso antes de haberse llegado a perfilar como un modelo de integración algo más coherente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CACHÓN, L., (2008), «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial» en *Política y Sociedad*, Vol. 45 (1): 205-235.
- DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL, DEPORTE Y JUVENTUD, (2002), *Plan para la integración social de la población inmigrante*, Pamplona, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- DIRECCIÓN DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, (2008), *Memoria Técnica sobre la Gestión del Fondo*

- 2007 en Castilla-La Mancha para la Acogida, la Integración y el Refuerzo Educativo de Inmigrantes*, Toledo, Consejería de Trabajo y Empleo.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS SOCIALES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO, (2008), *Memoria Técnica y Económica Año 2007. Plan de Acción para la Acogida y la Integración de Inmigrantes en la Comunidad Foral de Navarra*, Pamplona, Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.
- LAPARRA, M., (2008), «La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra» en *Política y Sociedad*, Vol. 45, (1): 167-186.
- LAPARRA, M. y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., (2008), «Las políticas de integración social de inmigrantes en España» en A. Izquierdo (coord.) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Madrid, Fundación FOESSA: 291-324.
- LAPARRA, M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., y GARCÍA DE EULATE, T. (coords.), (2009), *Evaluación del Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2006*. Pamplona, Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., (2009), «La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork» en *Migraciones*, nº 26.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, (2007), *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PUMARES, P., (2003), «La inmigración en España: perspectivas desde el territorio» en G. Aubarell (dir.), *Perspectivas de la inmigración en España*, Barcelona, Icaria: 177-204.
- ROIG, E., (2002), «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las CCAA y los Entes Locales en materia de inmigración» en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14: 119-238.
- SERVICIO DE INTEGRACIÓN SOCIAL, (2008), *Red Regional de Atención a Inmigrantes Año 2008*.

**RESUMEN** La articulación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAAIIRE) como herramienta financiera y del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) como instrumento político suponen la plasmación por el Estado de un modelo en materia de integración de inmigrantes que pretende dar cohesión a la intervención autonómica. A través del FAAIIRE, cuyos 12 ejes coinciden con las áreas del PEGI, la administración central trata de incidir en las políticas autonómicas y favorecer la integración con cierto carácter homogeneizador para todo el territorio. En los ejes del Fondo se enmarcan las actuaciones incluidas en los Planes de Acción, que son desarrollados por las autonomías adaptando los recursos a su entorno. El análisis de los Planes de Acción que Navarra y Castilla-La Mancha han puesto en marcha indica que, aun poseyendo diferentes características, esta inyección económica supone un positivo punto de inflexión y muestra rasgos comunes extensibles a la mayoría de comunidades (como apuntalar medidas desarrolladas previamente, cubrir ciertas áreas deficitarias o articular una acción transversal en las comunidades que no disponen de un plan propio de integración). Sin embargo, en estos momentos se plantea una cuestión: ¿qué pasaría si los Planes de Acción no prosiguieran porque el Estado dejara de aportar esos fondos?

# Lengua e inmigración: conocimiento del español e integración de los inmigrantes\*

RODOLFO GUTIÉRREZ\*\*

---

JAVIER MATO\*\*\*

---

MARÍA MIYAR\*\*\*\*

---

**E**l estudio del papel que juega la lengua del país de destino en los logros de integración de los inmigrantes cuenta con una gran tradición académica, que se refleja en la disponibilidad de una abundante literatura de referencia. A partir de un fundamento teórico claro, la consideración de la lengua como un componente del capital humano (Borjas 1994, Chiswick y Miller, 2007 y 2008, García Delgado, Alonso y Jiménez 2008), la investigación ha venido confirmado que, a igualdad de otros factores, el dominio, nativo o adquirido, de la lengua del país de destino otorga al inmigrante una

ventaja potencial que se debería reflejar en su integración social, en general, y sus logros en el mercado de trabajo, en particular. De todos modos, esta investigación ha sido mucho más abundante en el contexto norteamericano (Chiswick y Miller, 2007) que en el contexto europeo (Heckmann y Schnaper, 2003; Zimmerman, 2008).

En el caso de España, donde la inmigración es un fenómeno relativamente reciente, apenas había sido posible abordar con los datos necesarios estas cuestiones hasta la fecha. Se dispone de investigaciones cercanas, sobre el papel que juega una segunda lengua en el mercado de trabajo (Ginsburg y Prieto, 2007), el valor de la lengua para los extranjeros de origen comunitario (Solé, 2006; Alarcón, 2007) la inserción laboral de los inmigrantes económicos (Blázquez y Ramos, 2008, Garrido y Miyar 2008, Fernandez y Ortega 2009) o sobre las diferencias salariales entre los trabajadores españoles y los inmigrantes (Carrasco y Ortega, 2005; Muñoz de Bustillo, Carrera y Antón, 2009).

---

\* Este trabajo se ha desarrollado como parte de las actividades del proyecto de investigación «El valor económico del español: una empresa multinacional», dirigido por José L. García Delgado, José A. Alonso y Juan C. Jiménez, y financiado por la Fundación Telefónica.

\*\* Departamento de Sociología, Universidad de Oviedo.

\*\*\* Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Oviedo.

\*\*\*\* Departamento de Sociología II. UNED.

El grueso de estas investigaciones se limitan a atribuir habilidades lingüísticas a los inmigrantes diferenciándolos, simplemente, en dos grupos en función de su origen, los hispanoparlantes y los no hispanoparlantes. La disponibilidad de los micro-datos de la *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007* (Reher 2008, INE 2009), que incluye observaciones sobre la lengua materna de los inmigrantes y sobre el nivel de dominio del español de los que tienen otras lenguas maternas, ofrece nuevas oportunidades para analizar la influencia de la lengua española en los procesos de integración de los inmigrantes en España

Por otra parte, buena parte de la investigación sobre el valor de la lengua para los inmigrantes se ha centrado en los logros en el mercado de trabajo, bien de empleo o bien de rentas. No obstante, la lengua es un recurso que tiene valor en ámbitos no solo económicos. La lengua es un medio genérico de intercambio que facilita el acceso a recursos y posiciones en todos los ámbitos de la vida social, no sólo en el mercado de trabajo, por lo que se puede esperar que su dominio se refleje también en otras dimensiones de la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora.

Este artículo tiene como principal objetivo el analizar la influencia del conocimiento del español sobre diversas dimensiones de la integración social de los inmigrantes en España aprovechando los nuevos datos que ofrece la ENI 2007. Más en concreto, el contenido del artículo se estructura sobre tres preguntas: en la primera sección se pregunta cuáles son los perfiles lingüísticos de los inmigrantes y cómo es el proceso de conocimiento del español de quienes tienen otra lengua materna; en la segunda sección se pregunta sobre la influencia del conocimiento del español en un par de dimensiones de la integración laboral, el logro de empleo y la movilidad hacia empleos cualificados; en la tercera sección se indaga sobre la relación entre el dominio de la lengua y dos dimensio-

nes de la integración social en un sentido amplio, una basada en un indicador sintético de integración, otra relativa al logro educativo de los hijos de los inmigrantes.

## 1. LAS HABILIDADES LINGÜÍSTICAS EN ESPAÑOL DE LOS INMIGRANTES

Los autores que han desarrollado con mayor profundidad y extensión un modelo de aprendizaje del idioma para los inmigrantes han sido Chiswick y Miller (2001, 2008). Según su modelo, el dominio del idioma se puede explicar a través de tres tipos de factores: los incentivos económicos, la eficiencia en el aprendizaje y la exposición a la lengua. La competencia lingüística resulta atractiva para los inmigrantes porque conduce a *logros explícitos*, como son el incremento de la probabilidad de obtener un empleo y el aumento salarial que puede significar el acceso a ocupaciones relativamente mejores; un incentivo indirecto de la lengua es que con ella se facilita –y, por tanto, se abarata– el consumo de bienes y servicios en general. La *exposición* alude a las oportunidades de aprendizaje formal e informal de la lengua, que se concretan, principalmente, en la proximidad lingüística con la lengua de origen, el tiempo de permanencia en el destino y la dedicación a formación lingüística y el menor peso en ese país de la población inmigrante de procedencia común (pues una comunidad inmigrante pequeña reduce las oportunidades de integrarse sin conocer la lengua del país). La *eficiencia del aprendizaje* es una relación entre la exposición a la lengua extranjera y el dominio de la misma. En este sentido cabe esperar que niveles similares de exposición a una segunda lengua se reflejen en una mayor competencia cuanto más joven sea una persona o cuanto mayor sea su nivel educativo. La mayor eficiencia de los más jóvenes es evidente, mientras que el mayor nivel educativo suele ir acompañado de un mayor dominio de la lengua propia, lo que facilita el aprendizaje de la lengua extranjera.

En relación con la literatura referida al caso español, apenas se dispone de trabajos que estudien el proceso de adquisición de las habilidades lingüísticas de los inmigrantes, dada la proximidad temporal del fenómeno migratorio y la escasez de datos. No obstante, existen algunas investigaciones en el ámbito del aprendizaje escolar del alumnado inmigrante extranjero (García Castaño, Rubio y Bouachra 2008, para una revisión en este campo). Por ejemplo, Navarro y Huguet (2003) analizan el grado de competencia lingüística propio de una muestra de estudiantes de secundaria y comprueban la exis-

tencia de diferencias entre las tres categorías de estudiantes autóctonos, hispanoparlantes y no hispanoparlantes, así como entre los mejores resultados en lengua española de los estudiantes inmigrantes que llevan más de 6 años de estancia o que llegaron a España antes de los 10 años de edad.

El colectivo de inmigrantes residentes en España se caracteriza por dos rasgos que empujan en direcciones contrarias las hipótesis sobre la situación y los determinantes del dominio del español (Miyar y Mato 2010); de un lado, el gran peso que tiene la migración latinoamericana, que conlleva una elevada

CUADRO 1. HABILIDADES LINGÜÍSTICAS EN ESPAÑOL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

Lengua materna		Dominio del español		
Español	45,0	Dominio Agregado	Muy bien	30,9
			Bien	27,4
			Suficiente	12,5
			Necesita mejorar	13,6
			No habla	15,7
Otra	56,0		<i>Total</i>	<i>100,0</i>
			<i>N</i>	<i>2.493.197</i>
		Competencias específicas	Comprende	87,6
			Habla	84,3
			Lee	76,0
			Escribe	68,1
Total	<i>100,0</i>			
N	<i>4.526.522</i>			<i>2.493.197</i>

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

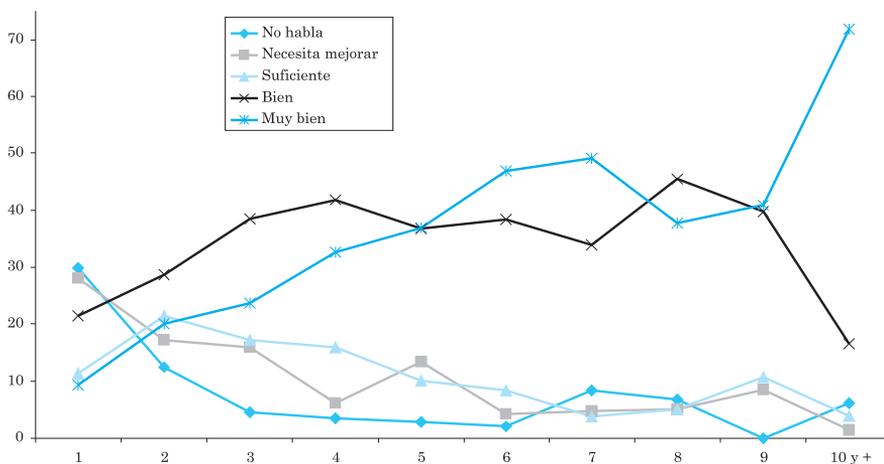
presencia de los que tienen como lengua materna el español; de otro lado, la cercanía de la llegada, que apuntaría hacia un bajo nivel de español entre la mayoría de aquellos que no lo hablan como lengua materna.

En el Cuadro 1 se presenta una descripción general de las habilidades lingüísticas de los inmigrantes en España. Para casi la mitad de los nacidos fuera de España, su lengua materna es el español, en consonancia con la importancia de la inmigración latinoamericana. En términos agregados, se puede afirmar que son pocos los inmigrantes con un *grado* bajo de conocimiento de español (sólo un 17 por 100 del total declararía que necesita mejorar o no habla), pero esta cifra supone casi un tercio de los inmigrantes con otra lengua materna. Además, ha de tenerse en cuenta que, dado que el tiempo de residencia condiciona el nivel de dominio del idioma, la ENI podría sobrestimar esta variable como consecuencia de su posible sesgo a favor de los inmigrantes más antiguos. De todas formas, cuando se atiende a las *competencias* específicas, los resultados son mucho más optimistas, puesto que una gran mayoría comprende y habla el español (el 88 y 84 por

100 respectivamente), porcentajes que se ven algo reducidos en el caso de las competencias escritas.

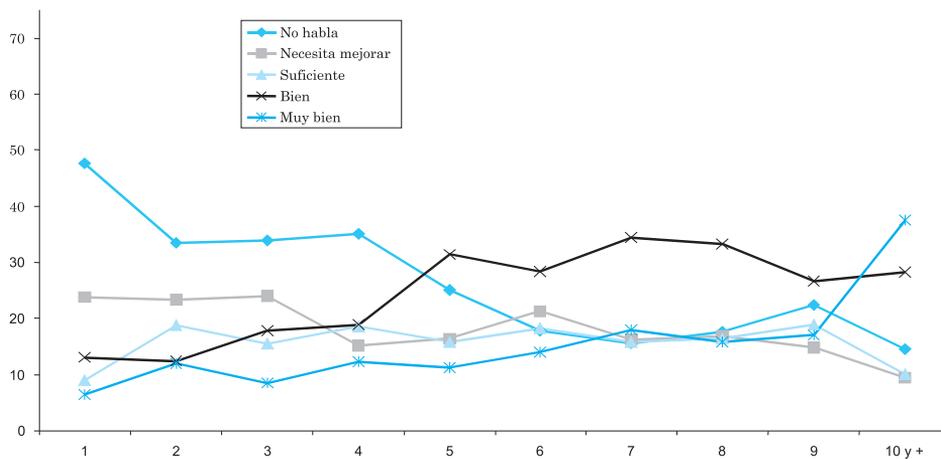
La exposición al aprendizaje es el factor al que se supone una mayor influencia en el dominio del idioma. Pero esa influencia podría también estar condicionada por la proximidad lingüística. El resultado de ello sería la elevada proporción de personas que hablan muy bien español entre aquéllas con lengua materna romance (Gráficos 1 y 2). Además de una menor presencia de los recién llegados que no hablan español a medida que aumenta la proximidad lingüística, su porcentaje disminuye más rápido con los años de residencia si conocen otra lengua romance. De igual forma, el porcentaje de quienes tienen mayores habilidades lingüísticas aumenta relativamente más rápido entre aquéllos que tienen lengua materna romance. En contraste, para los inmigrantes que no pertenecen a esta matriz lingüística, el mayor número de años de residencia en España no impide que una proporción significativa —en torno al 35 por 100— permanezca en alguna de las tres categorías inferiores de habilidad lingüística.

GRÁFICO 1. HABILIDADES LINGÜÍSTICAS POR AÑOS DE RESIDENCIA EN ESPAÑA DE LOS INMIGRANTES CON LENGUA MATERNA ROMANCE



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

**GRÁFICO 2. HABILIDADES LINGÜÍSTICAS POR AÑOS DE RESIDENCIA EN ESPAÑA DE LOS INMIGRANTES DE LENGUA MATERNA NO ROMANCE**



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

La ENI proporciona también información sobre competencias lingüísticas específicas. La combinación de dos facetas del lenguaje, como son el carácter oral o escrito y el perfil pasivo o activo, clasifica las competencias lingüísticas en cuatro tipos, en función de que las personas sean capaces de comprender, hablar, leer o escribir un determinado idioma. La información se refiere a la posesión o no de estas competencias, no al grado específico de dominio en cada una de ellas. En el Cuadro 2 se presenta el porcentaje de individuos que, con una determinada competencia lingüística, poseen otra adicional. De esta forma, en las filas aparece el total de individuos que, en cada caso, comprende, habla, lee o escribe español, y en las columnas, el porcentaje entre estos que, además, comprende, habla, lee o escribe. Por ejemplo, entre quienes comprenden el español, el 96 por 100 lo habla, el 87 lo lee y el 78 lo escribe. La diagonal del cuadro, por definición, estará compuesta por el 100 por cien del grupo.

De esa información se pueden extraer tres rasgos del proceso de adquisición de competencias lingüísticas. En primer lugar, la exis-

tencia de un orden previsible, que reflejaría una prioridad en la posesión de habilidades pasivas respecto a las activas, y de habilidades orales frente a las escritas; todos aquellos capaces de hablar, también lo son de comprender; de igual modo, los que son capaces de escribir, también lo son de leer, paralelamente, todos aquellos que son capaces de leer, también lo son de comprender. En segundo lugar, los cuatro tipos de competencias están muy relacionados entre sí, y, aunque una no implique la otra, la incorporación al capital humano de los distintos aspectos del lenguaje se efectúa de manera conjunta, de modo que lo más probable es que o bien se tengan todas las competencias o bien no se tenga ninguna. Por último, la posesión de unas u otras competencias se relaciona con el nivel declarado en la variable agregada sobre el idioma; por ejemplo, todos los que declaran algún nivel de español en la pregunta global son capaces de comprender o hablar, mientras que las competencias escritas (y sobre todo la que se ejerce de modo activo) son menos frecuentes entre quienes declaran un peor dominio del español. Por ejemplo, entre los que señalan que necesitan mejorar, pocos más de la mitad son capaces de leer o escribir,

CUADRO 2. RELACIÓN ENTRE LAS COMPETENCIAS IDIOMÁTICAS EN ESPAÑOL DE LOS INMIGRANTES

	Comprende	Habla	Lee	Escribe	N
Comprende	100,0	96,0	86,6	77,6	2.182.964
Habla	99,8	100,0	88,7	79,9	2.101.666
Lee	99,7	98,3	100,0	89,3	1.895.385
Escribe	99,8	99,0	99,7	100,0	1.697.715

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

mientras que entre quienes lo hablan muy bien esas cifras se acercan al 100 por ciento. Este hecho apoyaría la idea de que las habilidades escritas configuran un grado superior en el dominio del idioma.

## 2. EL ESPAÑOL Y EL ACCESO AL EMPLEO DE LOS INMIGRANTES ECONÓMICOS

El análisis del valor de la lengua en el acceso al empleo ha recibido tradicionalmente menos atención que el análisis de los ingresos, quizás por el predominio de los trabajos procedentes de los EEUU, país que tradicionalmente ha ofrecido tasas de desempleo relativamente reducidas, en comparación con Europa. Para la inmigración en España, con un peso importante de la inmigración de lengua materna española y con una aprendizaje rápido de una buena parte de inmigrantes de otros grupos lingüísticos, tiene un interés singular conocer si ese dominio de la lengua es un recurso útil para acceder al empleo y para reducir el riesgo de desempleo. Aún más interés tiene valorar el papel de la lengua en el acceso a empleos cualificados, ya que la investigación viene confirmando un nivel alto y persistente de sobrecualificación de los inmigrantes (Fernandez y Ortega 2008), así como la baja movilidad ascendente de sus trayectorias laborales (Garrido y Miyar 2009).

### 2.1. Lengua y acceso al empleo de los inmigrantes económicos

Una primera aproximación al estudio de los logros laborales de la población extranjera en España a través de la ENI 2007 viene dada por los rasgos relativos a la ocupación en el momento de la encuesta y la posible influencia de las habilidades idiomáticas en español. Para contrastar esta influencia se han utilizado las dos formas, ya mencionadas, de observar el conocimiento del español en la ENI: el *grado* de conocimiento del español (regular, bien, muy bien, etc.) y las *competencias* (si lo comprende, lo habla, lo lee o lo escribe)<sup>1</sup>

La diversa configuración que caracteriza a la población extranjera en España hace necesario distinguir, de cara a un análisis de logros laborales, a colectivos muy diferentes en cuanto a los recursos de que disponen para el empleo y en cuanto a la motivación para trabajar en España. Aquí se ha optado por diferenciar al subgrupo de los inmigrantes

<sup>1</sup> La ENI también contiene información sobre el conocimiento de las lenguas co-oficiales en Cataluña, Comunidad Valenciana Galicia y País Vasco. Un análisis más completo del efecto de los conocimientos lingüístico sobre logros en el mercado de trabajo y logros de integración social requeriría tener en cuenta también el nivel de conocimiento de esas otras lenguas y no sólo del español.

económicos, obtenido al restringir la muestra a los inmigrantes que no proceden de la UE-15, los Estados Unidos, el Canadá o el Japón. La exclusión de estos colectivos tiene por objeto el estudio de una población más homogénea, dado que los residentes en España originarios de estos países pueden, por una parte, introducir una gran heterogeneidad si ocupan empleos de muy alta cualificación, como puestos ejecutivos, técnicos de alto nivel, profesionales, etc. Este colectivo presentará también otras características diferenciales, como un mejor reconocimiento u homologación de los estudios, así como tendrá, posiblemente, diferencias no observadas. Adicionalmente, los ciudadanos europeos que residen en España sin alcanzar los 65 años y fuera del mercado de trabajo pueden sesgar el análisis del empleo, haciendo que la inactividad –por ejemplo, por prejubilación– se interprete erróneamente como un fracaso laboral. Por último, una razón añadida para que el análisis se centre en los inmigrantes económicos reside en la posibilidad de que los extranjeros procedentes de la UE-15 y del resto de países citados se beneficien, en el

mercado de trabajo, del conocimiento de una segunda lengua como el inglés.

La relación entre el grado de conocimiento del español y diversos indicadores de empleo aparece recogida en el cuadro 3, donde queda reflejada una posición laboral relativamente favorable para los inmigrantes económicos que dominan la lengua española y para quienes constituye su lengua materna. Las tasas de empleo estimadas se refieren a la semana anterior a la realización de la encuesta, en 2007, mostrando un orden de magnitud cercano al 80 por ciento entre los hombres y al 60 por ciento entre las mujeres. Se observan diferencias significativas en tasa de empleo entre quienes hablan el español bien, muy bien o como lengua materna y el resto, que ponen de manifiesto la influencia de la lengua tanto para los hombres como para las mujeres. El español también parece influir en la proporción de hombres extranjeros que tiene más de un trabajo y en la proporción de hombres asalariados con contrato indefinido. En la práctica totalidad de los casos sobresale el grupo de hablantes que tiene el español como lengua materna respecto al resto de inmigrantes.

**CUADRO 3. EL EMPLEO DE LOS INMIGRANTES ECONÓMICOS MENORES DE 65 AÑOS SEGÚN SU GRADO DE CONOCIMIENTO DEL ESPAÑOL**

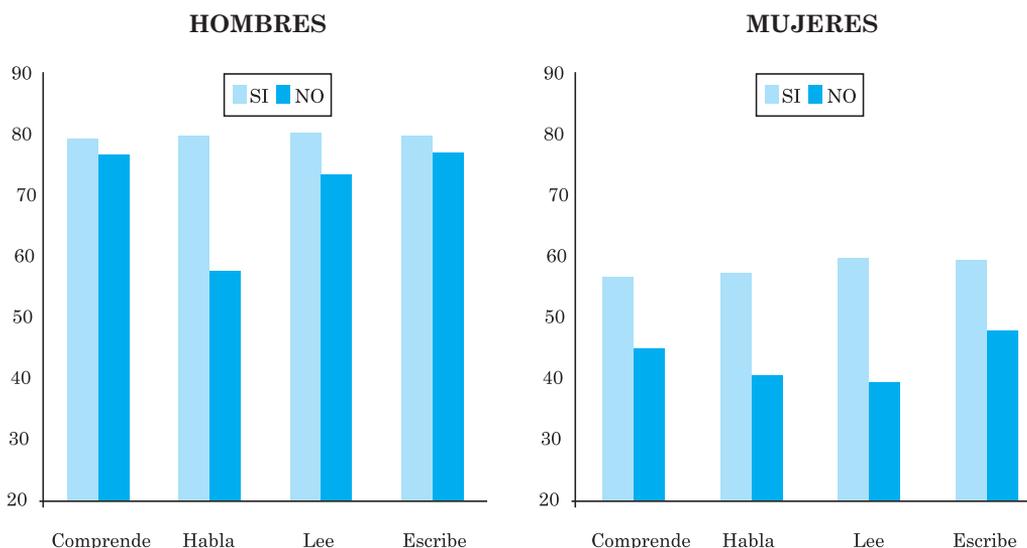
Qué tal habla español	Tasa de empleo		Proporción que tiene más de un trabajo		Proporción de asalariados con contrato indefinido	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
No habla	71,4	29,2	0,7	5,6	27,5	36,3
Necesita mejorar	76,1	50,9	1,5	8,1	30,5	34,3
Suficiente	76,2	52,3	1,2	8,7	37,2	30,4
Bien	81,4	59,3	1,7	5,2	42,2	46,1
Muy bien	80,6	59,8	4,6	8,9	53,8	49,3
L. materna español	80,1	67,2	5,4	9,3	53,9	51,4
Total	79,3	61,0	3,7	8,5	47,0	48,2

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

Continuando con esta línea de análisis, el gráfico 3 muestra la relación entre competencias idiomáticas de quienes no tienen el español como lengua materna y su tasa de empleo. De nuevo se proporcionan datos para inmigrantes económicos menores de 65 años y para hombres y mujeres, mostrando entre estas últimas unas mayores diferencias de empleo en función de la comprensión, del habla y de la lectura. Las competencias verbales muestran asimismo una mayor discriminación en la tasa de ocupación de los hombres. Se desprenden de estos datos dos con-

clusiones: primera, las diferencias son más elevadas entre el colectivo femenino que entre los hombres, lo que resulta coherente con el hecho de que las mujeres tienen una menor tasa de ocupación y, por tanto, disponen de un mayor recorrido potencial de mejora gracias a factores que contribuyan positivamente a incrementar dicha tasa. En segundo lugar, entre los hombres se observa que, más que una prima del español en tasa de ocupación, aparece una penalización por el desconocimiento del español en el caso de las competencias orales.

**GRÁFICO 3. TASAS DE EMPLEO DE LOS INMIGRANTES ECONÓMICOS MENORES DE 65 AÑOS CUYA LENGUA MATERNA NO ES EL ESPAÑOL, SEGÚN DIFERENTES COMPETENCIAS EN ESPAÑOL**



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

## 2.2. Lengua y acceso al empleo cualificado

Para abordar el análisis del empleo cualificado se han agrupado las ocupaciones de los tres niveles superiores de la CNO (Dirección de las empresas y de las administraciones públicas; Técnicos y profesionales científicos e intelectuales; y Técnicos y profesionales de apoyo). El cuadro 4 muestra esos datos sobre

proporción de inmigrantes que se encuadran en esa categoría agregada para nivel educativo y en función de sus habilidades lingüísticas. Lógicamente, las proporciones más elevadas corresponden al grupo de los titulados universitarios y las más reducidas, a los niveles educativos más bajos. Se ha introducido un rasgo adicional que, de forma indirecta, puede reflejar la experiencia laboral, como es el período de llegada a España (los inmigran-

tes más recientes carecerán de la experiencia de quienes llegaron hace más de diez años). La conclusión principal que se extrae de estos datos es que el español aparece asociado a una proporción significativamente mayor de trabajadores cualificados, para cada nivel de estudios y para ambos períodos de tiempo de llegada a España. Cabe resaltar que entre los titulados superiores –grupo llamado a protagonizar especialmente el empleo cualificado– casi la mitad (47,5 por 100) de quienes dominan el español ocupa un puesto cualificado, elevándose esa cifra al 69,3 por 100 si se atiende a los llegados hace más de diez años y alcanzando un 30,5 por 100 de los inmigran-

tes de la última década. Las cifras correspondientes a los titulados superiores que no dominan el idioma resultan significativamente más reducidas, con la excepción del grupo que, llegado antes del año 2000, no culminó la enseñanza primaria, dentro del cual aparecen numerosos directivos.

Por otra parte, las tasas de empleo cualificado de los grupos que hablan español muy bien o cuya lengua materna es el español se acercan asimismo a los registros de grupos que, con un nivel educativo superior –o bien con una mayor antigüedad en nuestro país– no dominan el idioma. Esta comparación sugiere que la lengua podría ser un factor coo-

**CUADRO 4. PROPORCIÓN DE EMPLEO CUALIFICADO PARA CADA NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS INMIGRANTES ECONÓMICOS MENORES DE 65 AÑOS, SEGÚN PERÍODO DE LLEGADA A ESPAÑA Y CONOCIMIENTO DEL ESPAÑOL**

Español	Llegados desde 2000		Llegados hasta 1999		Total	
	No lo habla muy bien	Habla muy bien o es su lengua materna	No lo habla muy bien	Habla muy bien o es su lengua materna	No lo habla muy bien	Habla muy bien o es su lengua materna
Educ. primaria incompleta	0,0	0,0	11,0	0,0	3,9	0,0
Educación primaria	1,5	1,3	1,6	7,5	1,6	3,2
Educación secundaria (IC)	0,7	3,9	5,6	13,3	1,5	7,8
Educación secundaria (IIC)	2,1	6,0	17,0	19,0	5,0	10,2
Educación universitaria	11,5	30,5	38,2	69,3	18,2	47,5
Total	2,8	10,3	14,4	31,2	5,3	17,90
N (miles)	550,3	974,6	153,9	560,7	704,3	1.535,3

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

perativo, junto con otros recursos, para posibilitar las transiciones al empleo cualificado.

El interés de valorar el papel que juegan los recursos lingüísticos en relación con el acceso al empleo cualificado puede afinarse

más mediante análisis de regresión que permitan analizar la combinación de estos recursos con otros activos que, como se ha visto, resultan determinantes para las trayectorias ocupacionales ascendentes de los inmigrantes económicos. La duración de la estancia en

**CUADRO 5. COEFICIENTES DE REGRESIÓN LOGÍSTICA SOBRE LAS PROBABILIDADES DE TRABAJAR EN UN EMPLEO CUALIFICADO Y DE HABER TRANSITADO DE UN PRIMER EMPLEO NO CUALIFICADO A UN EMPLEO ACTUAL CUALIFICADO. INMIGRANTES ECONÓMICOS MENORES DE 65 AÑOS OCUPADOS**

	Trabajar en un empleo cualificado		Transito de un primer empleo no cualificado a un empleo actual cualificado	
	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES
Constante	-0,568*	-1,657***	-1,321***	-2,649***
Edad	-0,019**	0,030***	-0,027***	0,021***
Años en España	0,073***	0,044***	0,047***	0,021**
Llegados después de 2000	-0,603***	-0,647***	-0,522***	-0,518***
Casado	0,447***	-0,071	0,390***	-0,044
Nacionalidad española	0,273	0,623***	0,182	0,488***
Propuesta de trabajo	0,468***	0,693***	0,263***	0,661***
Educación (ref. Universidad)				
Primaria incompleta o menos	-20,401	-3,051***	-19,646	-3,851***
Estudios primarios	-3,295***	-3,323***	-2,737***	-2,405***
Est. secundarios primer ciclo (IC)	-2,648***	-2,340***	-2,329***	-1,570***
Est. secundarios segundo ciclo (IIC)	-1,877***	-1,817***	-1,438***	-1,205***
Habla español (ref. lengua materna)				
No habla	0,016	-0,559		
Necesita mejorar	-0,555*	-0,637*		
Suficiente	-0,887*	-1,819***		
Bien	-0,754***	-0,537***		
Muy bien	0,181	0,197		
Habla español (ref. otros)				
Muy bien o lengua materna			0,781***	0,680***
N incluidos en el análisis	3.391	<sup>2</sup> 3.521	3.391	3.521
2 log de la verosimilitud	1655,986	283,762	1515,052	2175,834

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

España y los títulos educativos constituyen los recursos fundamentales, pero pueden añadirse otros como la existencia de propuestas de trabajo anteriores a la llegada a España o la posesión de la nacionalidad española. Las propuestas de trabajo anteriores a la emigración pueden ser relevantes si, como cabe esperar, se producen con mayor frecuencia para puestos de trabajo de mayor responsabilidad, mientras que la nacionalidad permite superar las restricciones legales para el acceso al empleo público, que acoge un volumen muy significativo de empleo cualificado. Una variable adicional será si la titulación educativa ha sido obtenida en España.

El cuadro 5 recoge los resultados de regresiones que analizan, respectivamente, la probabilidad de ocupar un empleo cualificado y la probabilidad de transitar desde un primer empleo en España que no era cualificado hacia un empleo actual que sí lo es. En ellos se observa que los recursos educativos constituyen la clave para el acceso al segmento superior del mercado de trabajo, como cabía esperar, dado que disponer de credenciales educativas constituye una condición necesaria para el ejercicio profesional. Los resultados muestran que, tras el nivel educativo, la lengua ejerce una influencia significativa, junto con la nacionalidad, tanto para la ocupación actual de un empleo cualificado como para la transición hacia éste. Tanto si se desagrega la habilidad lingüística en cinco niveles –incluyendo lengua materna– como si se analiza de forma agregada en dos niveles solamente, los coeficientes indican la superioridad de los inmigrantes que hablan español muy bien o que tienen lengua materna, en relación con el resto.

Por tanto, si la educación es una condición necesaria para el empleo cualificado, la lengua parece que también lo es, a juzgar por estos resultados. Si bien es cierto que, como se ha visto anteriormente, el acceso de los inmigrantes económicos a trabajos en los tres niveles superiores de la CNO resulta minoritario, también lo es que el hablar bien

español contribuye a superar la segmentación ocupacional que caracteriza a la inmigración económica.

En definitiva, el análisis de la relación entre lengua española y empleo cualificado muestra que las habilidades lingüísticas en español acercan a los inmigrantes a puestos cualificados, permitiendo afirmar que la lengua española, como recurso ante el empleo de los inmigrantes, acompaña a los factores tradicionales que conducen a la cualificación laboral, como es fundamentalmente la educación. La confirmación de que el español importa en las trayectorias hacia el empleo cualificado, una vez que los inmigrantes se encuentran en España, resulta coherente con los resultados del siguiente apartado que aborda la inserción social, en el sentido de que la lengua constituye un capital genérico cuyo rendimiento se produce a medio plazo.

### 3. DOMINIO DEL ESPAÑOL E INTEGRACIÓN SOCIAL

En un estudio previo se han observado influencias positivas del conocimiento del español sobre diversas dimensiones de la integración social de los inmigrantes en España; aunque esas influencias se mostraban, en general, débiles y se asociaban más al aprendizaje del español que a la comunidad de lengua materna y se reforzaban claramente con el tiempo de estancia (Gutiérrez y Miyar 2010). Según esos resultados, el conocimiento del español como lengua materna se vinculaba a niveles más altos en algunos indicadores parciales de la integración, como una menor participación en el envío de remesas, una mayor movilidad residencial, una calidad superior en la vivienda y una más alta participación en asociaciones cívicas no específicamente de inmigrantes. Por otra parte, la ventaja del buen aprendizaje del español entre quienes no lo tienen como lengua materna se reflejaba en que mantienen

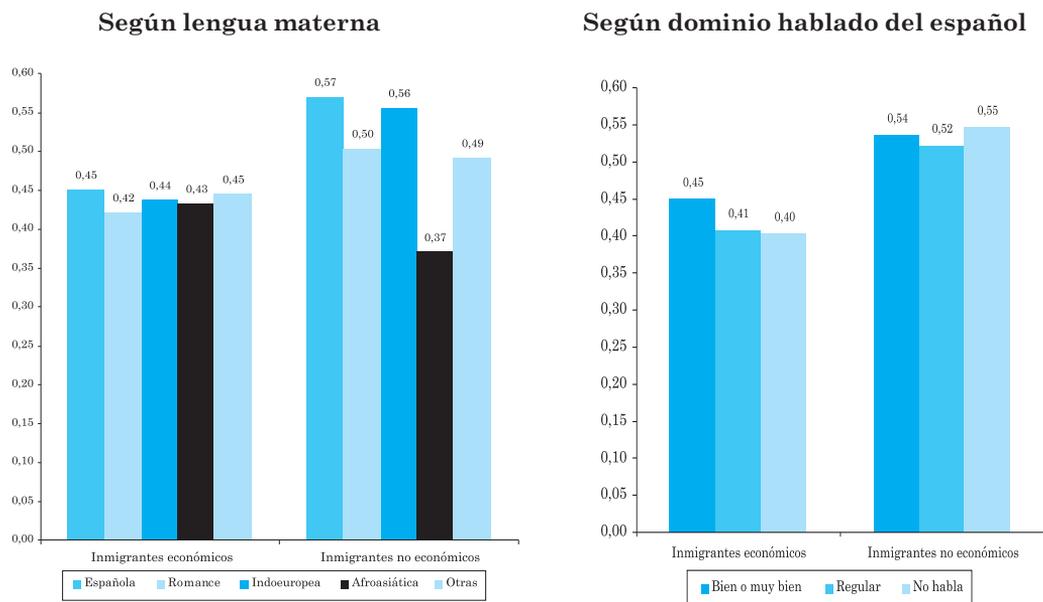
menos contactos telefónicos y de vistas con su comunidad de origen, tienen un porcentaje superior de permisos de residencia permanente, hay una frecuencia más alta de quienes han hecho inversiones, residen en zonas con menos problemas, y sobre todo, sus hijos han conseguido niveles educativos más altos, superiores incluso a los de los inmigrantes hispanos.

Para proporcionar una visión algo más global de la que se resulta de esos datos parciales de integración social, en este apartado se ofrecen dos análisis adicionales de la influencia del dominio de la lengua: uno, a partir de una medida agregada de integración social, otro, sobre el logro educativo de la segunda generación de inmigrantes.

La ENI permite elaborar un índice de integración social a partir de algunos indicadores parciales, en la línea de los que se vienen utilizando ya en diferentes versiones en la literatura internacional (Entzinger y Biezeveld

2003, Niessen, Huddleston y Citron 2007). Se ha elaborado combinando un doble criterio, conceptual y metodológico: por un lado, que sea una dimensión sobre la que se pueda mantener expectativas razonables de verse favorecida por la posesión de la lengua española como capital genérico; por otro lado, que pueda definirse operativamente como una variable dicotómica para todos los individuos de la muestra, asignando el valor «1» a las respuestas que reflejen una situación clara de superior probabilidad de integración y el valor «0» a respuestas en la dirección de menor probabilidad de integración. Estos cinco indicadores parciales son los siguientes en la expresión a la que se otorga valor «1»: «tener planes para permanecer en España», «tener al menos dos episodios de movilidad residencial interprovincial», «tener vivienda en propiedad», «no tener más de un problema en la vivienda» y «participar en asociaciones no específicamente de inmigrantes». Con estos indicadores, se construye el *índice sinté-*

GRÁFICO 4. INDICADOR SINTÉTICO DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES SEGÚN CONOCIMIENTO DE LA LENGUA



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

*tico de integración* (ISI) que toma un valor entre 0 y 1 para cada individuo de la muestra, tras dividir por cinco la suma de sus valores en los cinco indicadores parciales. En el gráfico 4 se recogen las medias del ISI para los diferentes grupos según conocimiento de la lengua, distinguiendo entre inmigrantes «económicos» y «no económicos».

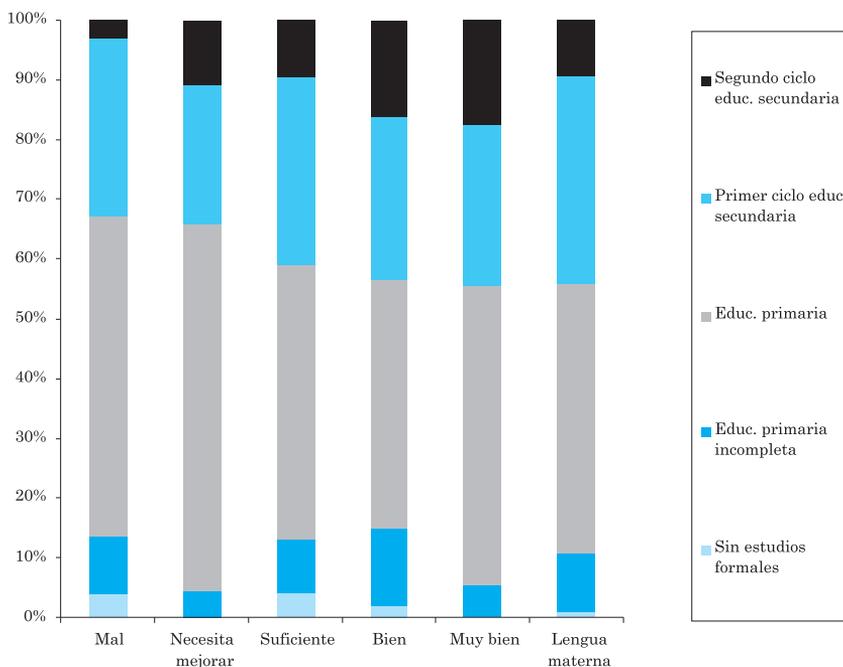
Esos datos sirven para confirmar que los inmigrantes con conocimiento de la lengua española tienen, en general, niveles más altos de integración, aunque la diferencia a su favor en el ISI es muy ligera. Además, este resultado ofrece interesantes matices en lo que se refiere a la comparación entre inmigrantes económicos y no económicos. Entre los primeros, tanto quienes comparten el español como lengua materna como quienes lo hablan en el mejor nivel tienen un ISI más alto que todos los demás grupos de lengua o de menor nivel de habilidad oral. Pero no se pueden obviar tres observaciones adicionales. En primer lugar, que esa diferencia de un ISI más alto es muy ligera, ya que no pasa de una décima en ninguna de las comparaciones, y más ligera aún en el caso de la lengua materna que en el caso de haber aprendido a hablarla bien o muy bien. En segundo lugar, entre los inmigrantes «no económicos», la ventaja de ser de lengua materna española se muestra más clara, con un ISI no sólo más alto sino que se diferencia más de los otros grupos lingüísticos; pero no ocurre lo mismo con el aprendizaje de la lengua, puesto que entre este grupo de inmigrantes incluso quienes dicen no hablar español son los que presentan un ISI más alto. En tercer lugar, que la escala de distancia teórica entre las lenguas maternas no se refleja en una escala similar de niveles de integración; tanto entre inmigrantes económicos como no económicos, quienes proceden de una lengua indoeuropea o del grupo de otras lenguas presentan un ISI más alto que el de grupos de menor distancia lingüística respecto al español, como es el caso de los inmigrantes de lenguas romances o de lenguas afroasiáticas.

La integración de los inmigrantes en el sistema educativo es una de las dimensiones más sólidas de la integración social y también de las más investigadas. La adquisición de la lengua del país de acogida suele figurar como uno de los factores determinantes de esa integración. No es fácil probar que las habilidades lingüísticas de los propios alumnos inmigrantes son una pre-condición del logro educativo y no un resultado endógeno al propio logro educativo. Lo que parece más seguro como pre-condición del logro educativo de los hijos son las habilidades lingüísticas de los padres. Los informes PISA de 2001 y 2003 han proporcionado resultados que prueban que, de modo bastante generalizado, los estudiantes de familias de inmigrantes que no hablan en su hogar la lengua en que se evalúa su rendimiento académico tienen muchas más probabilidades de situarse en niveles más bajos de ese rendimiento (PISA-OCDE 2006). Ese peor logro académico vendría explicado por un par de factores asociados al escaso dominio de la lengua por parte de los padres: bien el que los hijos han aprendido peor la lengua vehicular de la educación por la menor exposición a la misma en el hogar, o bien la mayor dificultad de los padres para ayudar a los hijos en los deberes que se asignan para hacer en casa.

La ENI 2007 tiene la singular ventaja de que proporciona observaciones para el conocimiento lingüístico de los padres y para el logro educativo de los hijos, aunque esta segunda información sólo está disponible para los hijos mayores de 4 años que siguen conviviendo con los padres, con lo que se desconoce el logro educativo de los que ya se han emancipado. Por ello, el indicador que se ha elaborado para este estudio se refiere a los hijos que están en edades entre 16 y 19 años. Estableciendo ese límite de edad se consigue, de un lado, limitar el riesgo de perder los casos que tienen una mayor probabilidad de haber abandonado ya el hogar de los padres, y de otro lado, se puede observar ya el logro de niveles educativos que superan el nivel de

### GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS NIVELES EDUCATIVOS TERMINADOS DE LOS HIJOS DE INMIGRANTES SEGÚN DOMINIO DEL ESPAÑOL DE LOS PADRES

(Hijos de 16-19 años que llegaron a España antes de tener 15 años y que conviven con los padres)



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la ENI 2007.

escolarización obligatoria. Eso acota mucho el tamaño de la sub-muestra para el estudio del logro educativo, por lo que se ha optado por definir una sola variable de conocimiento del español, en lugar de las dos que venían usando hasta ahora (lengua materna y aprendizaje): esta variable registra en uno de sus valores a los inmigrantes de lengua materna española y en el resto a los otros inmigrantes según su nivel de conocimiento hablado del español tal y como se preguntan en la ENI (Gráfico 5).

Todo parece indicar que los inmigrantes cuyos padres tienen mayor dominio de la lengua consiguen superiores niveles educativos, pero de nuevo se aprecia que lo hacen con diferencias de logro más bien pequeñas y que

el aprendizaje del español como segunda lengua iguala o mejora el logro de quienes lo tienen como lengua materna. Si se toma como logro la educación secundaria obligatoria, la frecuencia de los hijos que han alcanzado ese nivel educativo aumenta de manera suave pero constante con el grado de competencia lingüística de los padres. La diferencia entre los hijos de los hogares en que los padres no hablan español y los que son de lengua materna va del 33 al 44 por 100, una diferencia de logro muy importante si se tiene en cuenta que se trata del nivel de escolarización obligatoria y de un tramo de edades a partir de las cuales ya no es probable que se complete ese nivel si no se ha conseguido ya. Pero también es cierto que los porcentajes de los que llegan a tener ese nivel educativo varían

muy poco entre padres competencias medias y altas en español: esa frecuencia es la misma para hijos de padres de lengua materna española y para quienes lo hablan muy bien, al tiempo que es muy similar entre quienes lo hablan bien y suficiente.

El porcentaje de hijos que consiguen al menos el segundo ciclo de educación secundaria sería un indicador más apropiado, ya que se refiere a un nivel post-obligatorio y podría reflejar mejor la influencia de factores del ámbito familiar como el que se está analizando. En este caso, el porcentaje de hijos que logran ese nivel asciende a medida que la competencia hablada de los padres, hasta llegar a un máximo del 17,5 por 100 entre los hijos de padres que hablan bien español. Las diferencias son dignas de destacar, porque los hijos de este grupo de inmigrantes que han aprendido al mejor nivel el español logran estudios postsecundarios en un porcentaje que multiplica por seis el de los hijos de quienes tienen el menor nivel de dominio (hablan mal), que sólo consiguen ese nivel en un 3,2 por 100, y superan ampliamente el logro de los hijos de los otros escalones de bajo dominio del idioma (los que necesitan mejorar y los que tienen un nivel suficiente). Pero también es cierto los hijos de padres de lengua española rebajan a la mitad, un 9 por 100, la proporción de sus hijos que han conseguido completar la educación postsecundaria. Una vez más se encuentra un resultado en el que el logro de integración social los de lengua española están por debajo de quienes han aprendido bien el español.

#### 4. CONCLUSIÓN

Este trabajo ha partido de la hipótesis de que el conocimiento de la lengua dominante en la sociedad receptora es un activo que se incorpora a otros de los que conforman el capital humano del inmigrante y es también un recurso genérico de integración social en un sentido multidimensional. La conclusión

principal que se extrae de los análisis realizados es que el dominio del español, tanto si es nativo como si es adquirido, tiene una influencia positiva, aunque modesta, sobre el éxito laboral y de integración social de los inmigrantes en España; también que esos rendimientos positivos son más claros en los logros laborales de los inmigrantes que los logros de integración social. Los resultados son teóricamente previsibles, pero interesantes en los matices y novedosos en el contexto de la investigación sobre la inmigración en España.

En primer lugar, por lo que se refiere a los perfiles de dominio del español, se ha puesto en evidencia que, aún con la proximidad de la llegada, el proceso de adquisición de un nivel suficiente de conocimiento del español es rápido y exitoso para los muchos inmigrantes que tienen como lengua materna o conocen una lengua romance, pero no tanto para los que no conocen una lengua de ese tipo, entre los que una tercera parte aún tienen un conocimiento muy deficiente diez años después de su llegada. Eso hace que las expectativas sobre este proceso de logro de habilidades lingüísticas de los inmigrantes sean relativamente optimistas; aunque pueden ser preocupantes para grupos de asiáticos o africanos, con menor nivel educativo y elevada lejanía lingüística, y con riesgos de carencias lingüísticas serias. Aproximaciones más analíticas a la explicación de este proceso de adquisición del español demuestran el carácter determinante del nivel educativo y de la escolarización de la segunda generación (Miyar y Mato, 2010), lo que apuntan a la importancia de las políticas educativas de amplio espectro, y no sólo de las políticas lingüísticas, como medio de reducir los riesgos de penalización económica y social por esas carencias de dominio de la lengua.

En segundo lugar, se ha mostrado que el dominio del español mejora el acceso al empleo de los inmigrantes económicos y en el tipo de empleo que caracteriza a este colectivo en España. Se han obtenido diferencias

significativas en cuanto a tasas de empleo –especialmente entre las mujeres–, y tasas de acceso a empleos cualificados. Esto se ha llevado a cabo calculando la probabilidad de que los inmigrantes trabajen en empleos cualificados y la probabilidad de experimentar transiciones laborales, una vez en España, desde primeros empleos no cualificado hacia empleos cualificados. La positiva influencia del español se mantiene para hombres y mujeres cuando se controlan otros factores como el nivel educativo, la edad, la duración de la estancia, la nacionalidad, el estado civil y la existencia de una oferta de trabajo previa a la llegada a España. Otros análisis han demostrado que conocimiento del español se refleja también en un premio en los ingresos salariales medios (Mato y Gutiérrez, 2010). Es cierto que los resultados otorgan una influencia moderada de la lengua, pero cabe subrayar el sentido positivo de esta influencia y la consistencia de las estimaciones para los diferentes logros laborales, más aún cuando el colectivo de referencia de esta investigación está limitado a los inmigrantes económicos. Además, probado que el valor del español se potencia con la duración de la estancia, es de esperar una intensificación de los rendimientos del recurso idiomático entre este colectivo a medio y largo plazo.

Por último, los resultados del efecto del idioma sobre la integración social apuntan también a una influencia positiva aunque débil. Una influencia que es más clara para los inmigrantes que no son de lengua materna española pero que la han aprendido hasta hablarla con un buen dominio. Es relevante también que se haya probado esa influencia con un indicador multidimensional de integración social y con una dimensión de integración de la segunda generación de la entidad que tiene el logro educativo. Por otra parte, resulta evidente que la influencia del español es más positiva para los logros laborales (empleo y salario) que para los de integración social. Este resultado sería congruente con el carácter dominante de la inserción

laboral de los inmigrantes en su fase inicial, caracterizada por niveles altos de ocupación, de segregación ocupacional y de escasa movilidad laboral ascendente. Ello hace más razonable que la influencia del capital lingüístico común se refleje más en la integración laboral que otras dimensiones de la integración social, y que, en conjunto, refleje el predominio de un determinado patrón de integración, o asimilación, segmentada (Portes, 1993; Zhou 1999).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN, AMADO (2007), «El valor de las lenguas de los trabajadores europeos en Cataluña», *Papers*, 85, 135-156.
- ALONSO, J.A y GUTIÉRREZ, R. dirs. (2010), *Emigración y lengua*, Madrid, Ariel-Fundación Telefónica.
- AMUEDO-DORANTES, C. y DE LA RICA, S. (2007): «Labor Market Assimilation of Recent Immigrants in Spain». *British Journal of Industrial Relations*, 45-2, 257-285.
- BORJAS, G. (1994): «The economics of immigration», *Journal of Economic Literature*, 32, December, 1667-717.
- CARRASCO, R., y ORTEGA, C. (2005): «La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos», *Documento de Trabajo* n° 80, Fundación Alternativas.
- CHISWICK, B. R. y MILLER, P.W. (2007): *The Economics of Language: International Analyses*. Routledge.
- CHISWICK, B. R. y MILLER, P.W. (2008): «The Economics of Language: An Introduction and Overview», *IZA Discussion Paper* n° 3568.
- FERNÁNDEZ, C. y ORTEGA, C (2008), «Asimilación laboral de los inmigrantes en España: ¿Trabajo a cambio de malos empleos?», en el libro, DOLADO, J. J. y VÁZQUEZ, P. (eds.), *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*, Madrid, FEDEA, disponible en [www.fedea.es](http://www.fedea.es).

- GARCÍA CASTAÑO, F., J. RUBIO, M. y O. BOUACHRA (2008): «Población inmigrante y escuela en España: un balance de investigación». *Revista de Educación*, 345, 23-60.
- GARCÍA DELGADO, J.L.; ALONSO, J.A. y JIMÉNEZ, J. C. (2008): *Economía del Español, una introducción*, Madrid, Editorial Ariel, Fundación Telefónica.
- GARRIDO, L. y MIYAR, M. (2009): «Dinámica laboral de la inmigración en España durante el principio del siglo XXI», *Panorama Social*, Vol. 8, págs.52-70.
- GINSBURG, V. y PRIETO RODRÍGUEZ, J. (2007): «La prima salarial de las lenguas extranjeras en el mercado de trabajo español», *Cuadernos Económicos del ICE*, 74, 129-146.
- GUTIÉRREZ, R. y MIYAR, M. (2010), «Conocimiento del español e integración social de los inmigrantes», en el libro: ALONSO, J.A. y GUTIÉRREZ, R (2009).
- HECKMANN, F. y SCHNAPPER, D. eds. (2003), *The integration of Immigrants in European Societies*, Stuttgart, Lucius and Lucius.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE 2009), *Encuesta Nacional de Inmigrantes: una monografía*. Madrid.
- MATO, F. J. GUTIÉRREZ, R. (2010), «Logros laborales de los inmigrantes económicos en España: el papel de la Lengua española», en el libro: ALONSO, J.A. y GUTIÉRREZ, R (2010).
- MIYAR, M. y MATO, F. J. (2010), «Las habilidades lingüísticas en español de los inmigrantes», en el libro: ALONSO, J.A. y GUTIÉRREZ, R (2010).
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; CARRERA, M., y ANTÓN, J. I. (2009): «From guests to hosts: a first whole picture of immigrant-native wage differentials in Spain», Mimeo.
- NAVARRO, J. L. y HUGUET, Á. (2003): «Inmigración y conocimiento de la lengua castellana. El caso de los escolares inmigrados en Aragón.» *Alazet*, Vol.15, págs. 343-365.
- NIESSEN, J.;HUDDLESTON Th. y CITRON, L. (2007), *Migration Integration Policy Index*, Bruselas, British Council-Migration Policy Group.
- PISA-OECD (2006), *Where Immigrant Students Succeed?. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*. OECD, Paris.
- PORTES, A. y ZHOU, M. (1993), 'The new second generation: Segmented assimilation and its variants among post-1965 immigrant youth', *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No. 530, 1993, pp.74-96.
- REHER, D. dir (2008), «Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007)», Documentos de Trabajo 2/08, INE-Universidad Complutense-UNED, Madrid.
- SOLÉ, C., dir. (2006), *Inmigrantes comunitarios ¿discriminación inversa?*, Barcelona, Anthropos.
- ZHOU, M. (1996), «Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation», en el libro: Charles Hirschman, Philip Kasinitz y Josh DeWind, eds., (1999), *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 196-211.
- ZIMMERMAN, F. H. (2005): *European Migration: What Do We Know?*, Oxford; Oxford University Press.

**RESUMEN** La hipótesis sobre la positiva influencia del conocimiento de la lengua de la sociedad receptora en la integración de los inmigrantes tiene un sólido respaldo teórico y una abundante literatura de investigación. Sin embargo, en España apenas se ha realizado investigación sobre este tema, en parte por la no disponibilidad de datos adecuados. Este artículo aprovecha los micro-datos de la *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007* para abordar esta investigación para los inmigrantes en España, preguntándose qué influencia tiene el dominio, nativo o adquirido, del español sobre diversas dimensiones de la integración social de los inmigrantes. La conclusión principal que se extrae de los análisis realizados es que el dominio del español tiene una influencia positiva, aunque modesta, sobre el acceso al empleo, el acceso a empleo cualificado, la integración social medida con un indicador multidimensional y el logro educativo de la segunda generación.

# Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante

MARTA DOMÍNGUEZ\*

---

ELISA BREY\*

---

La inmigración es uno de los mayores factores de cambio en la sociedad española actual. En relación con ello, se plantean los retos de la co-inclusión y la integración en la ciudadanía. Estas cuestiones se hacen especialmente manifiestas a nivel de los barrios y las ciudades, donde se desarrollan las prácticas cotidianas de los actores. En España, los gobiernos municipales tienen la oportunidad de responder a los retos que plantea la inmigración porque tienen competencia en materia de inclusión social, junto con el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este trabajo, se parte precisamente del supuesto de que, desde los gobiernos municipales, se puede favorecer la inclusión de la población inmigrante en la ciudadanía local, mediante la implantación de medidas, pero también mediante el manejo de discursos ins-

titucionales sobre la realidad cotidiana, teniendo en cuenta la diversidad de necesidades y demandas de la ciudadanía. La principal hipótesis que se plantea es que, cuanto más reconocidos estén los inmigrantes en su cotidianeidad y en su espectro de necesidades por las instituciones, más incluidos se sentirán y más participarán o se implicarán en la vida urbana. Así, se promoverá la inclusión, por lo menos a nivel simbólico.

Con ello, este trabajo analizará la sintonía o disonancia que existe entre los discursos en el nivel local y los de la población inmigrante, haciendo referencia concreta a un municipio situado en la periferia metropolitana de Madrid<sup>1</sup>. Se seleccionó el municipio de San

---

<sup>1</sup> Esta presentación es una síntesis de una investigación más amplia realizada en SFH en el año 2008 y en la que se ha empleado metodología cuantitativa y sobre todo cualitativa (entrevistas, grupos de discusión, análisis cualitativo de textos, etc.) para llegar a los resultados que aquí se presentan. Las autoras agradecen a la Comunidad de Madrid la financiación del proyecto, y al Ayunta-

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

Fernando de Henares (SFH) por tratarse de un espacio de localización de periferia obrera que se caracteriza por un alto porcentaje de población rumana, actualmente el primer colectivo en la Comunidad de Madrid y España. Si bien la llegada de personas desde otros países sigue siendo un fenómeno relativamente reciente en este municipio, precisamente de lo que se trata en este trabajo es de destacar cuáles son las oportunidades y potencialidades de los gobiernos locales para favorecer la inclusión y prevenir la posibilidad de conflictos en la fase incipiente de la inmigración.

Para la investigación, se utilizó principalmente una metodología cualitativa (análisis de documentos, entrevistas y grupos de discusión). El análisis se centró en cinco puntos: imágenes de la ciudad, demandas y necesidades de la población inmigrante, respuesta política de la administración local, relación población inmigrante/institución, relación población inmigrante/población española. Después de recordar brevemente cuáles son los debates con los que conecta este trabajo, se expondrá cuáles son los discursos institucionales y los discursos de las personas llegadas desde otros países, para luego analizar ambos de forma conjunta. Por último, se hará una serie de propuestas para la acción de los gobiernos locales en respuesta a los retos que plantea la inmigración.

## 1. SOBRE LA INCLUSIÓN EN LA CIUDADANÍA LOCAL

Antes de pasar a analizar los discursos de la institución y de la población inmigrante, es preciso referirse a los debates con los que conecta esta investigación: el de los nuevos límites de la ciudadanía, en sociología de las migraciones; pero también el de la ciudad como una realidad simbólica, en sociología urbana.

---

miento de San Fernando de Henares su colaboración con el mismo.

En primer lugar, el interrogante sobre la adecuación de la respuesta política ante las demandas y necesidades de la población inmigrante, está vinculado con el debate sobre ciudadanía, que ha ido creciendo en relevancia desde los años noventa. Mientras que la definición tradicional del concepto considera que los límites de la ciudadanía se ven determinados por la nacionalidad, a lo largo de las últimas dos décadas, en un contexto marcado por el cuestionamiento del papel del Estado a nivel nacional, han ido surgiendo otras propuestas. En este sentido, la ciudadanía se concibe cada vez más como un conjunto de derechos y deberes, y como un «ideal» en el que no es suficiente la igualdad de derechos, sino que también hay que garantizar la igualdad de oportunidades, frente a la discriminación y el racismo (Cachón, 2002; Arango, 2005). Por otro lado, la nacionalidad ya no aparece como el único criterio que rige la ciudadanía, sino que el hecho de residir en un determinado lugar puede dar acceso a los derechos y deberes ciudadanos (Hammar, 1990; Soysal, 1994; López Sala, 2004).

En este contexto, la respuesta política es clave para evitar los conflictos y favorecer la inclusión ciudadana de los que llegan desde otros países. Esta respuesta varía en función de los contextos locales y nacionales de recepción, y puede distinguirse según si se plantean políticas universalistas/indirectas o políticas particularistas/directas. Al igual que en los países con más tradición e historia migratoria, en España, la inmigración plantea un doble reto para la acción de las administraciones, incluido a nivel local. Los municipios deberán garantizar la igualdad de todos para el acceso a los derechos ciudadanos, sin que la diversidad cultural se considere un obstáculo para la convivencia. El objetivo que deberá perseguirse es la situación de «plena ciudadanía», que no siempre coincide con la realidad. A nivel local, con el fin de evitar los conflictos, las actuaciones municipales deberían tener en cuenta la realidad, las demandas, las necesidades y los discursos de la población

inmigrante, abriendo un «espacio de diálogo», al igual que ocurre a nivel nacional (Zubero, 2004; Imbert, 2008). Con ello, se podrá garantizar la satisfacción, y favorecer el sentimiento de inclusión, de los que llegan desde otros países.

En segundo lugar, el interrogante sobre la adecuación de la respuesta política ante las demandas y necesidades de la población inmigrante, conecta con la visión de la ciudad como una realidad cultural y simbólica (Simmel, 1997; Rapoport, 1978; Lynch, 1998), y no solamente como una realidad física, económica o arquitectónica, tal y como lo presentaban las escuelas clásicas de la sociología urbana, entre las cuales se encuentran los trabajos de Marx, la Escuela de Chicago, Lefèbvre y Harvey, entre otras. Con el fin de analizar el grado de inclusión/exclusión social dentro de la ciudad desde la perspectiva simbólica, la mirada se centrará en los discursos, que emanan tanto de la institución como de la ciudadanía, incluyendo la población inmigrante. En este contexto, uno de los aspectos que permitiría medir la correspondencia entre ambos discursos son las imágenes urbanas, que estarán constituidas por un conjunto de atributos y características con los que la ciudad se identificará y con los que ésta será identificada ante diferentes públicos, sean internos y externos (Friedmann, 2003). Según Kotler (1993), la imagen de un espacio es «la suma de creencias, ideales e impresiones que la gente tiene alrededor de cierto lugar», es decir una síntesis de toda esa información en una imagen simplificada, estereotipada. Por otro lado, la imagen de un espacio reflejará las aspiraciones que deben desarrollarse y reforzarse para que la identidad perdure y no sea excluyente. Implica por tanto un consenso en cuanto al proyecto colectivo, y por ello debería tratarse de una imagen compartida.

Estas imágenes podrán promover el sentimiento de pertenencia, aunque no lo determinarán (Tajfel, 1984; Borja, 2003; Cortina, 2005). Por ello, en la medida en que un colec-

tivo se sienta reconocido desde las instituciones públicas, es decir, cuanto mayor sea la correspondencia entre su discurso y el de la institución, más implicado se sentirá en el proyecto común de la ciudad. En última instancia, las identidades urbanas basadas en las imágenes de la ciudad cumplirán una función de inclusión (Borja, 2003; Cortina, 2005), otorgando un sentimiento positivo por el que se asegura su adhesión. En el proceso generador de imágenes, cabe señalar que el poder local cumple un papel especialmente relevante, en la medida en que es el principal promotor de estas imágenes de la ciudad, que se construyen y se transmiten a través de los discursos, los lemas y los vídeos institucionales, y se ven reflejadas también en la organización de las concejalías, el diseño de los planes y los servicios municipales, así como el discurso de los empleados públicos.

## 2. LA IMAGEN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN EL DISCURSO INSTITUCIONAL

El papel mediador de la institución en pos de la inclusión de los inmigrantes puede operacionalizarse de dos maneras: bien reconociendo las necesidades, discursos e imágenes de los inmigrantes, y acercándose a ellos; bien realizando una labor de mediador ante la población autóctona con la que se relacionan. Esto se lleva a cabo mediante la inclusión simbólica y discursiva desde lo institucional, en su manifestación política, y también mediante la intervención directa de los técnicos municipales, que tienen un relevante papel multifuncional. Por ello, cuando sea relevante, se distinguirá el discurso de los responsables políticos del de los empleados municipales.

En primer lugar, se concluirá si el discurso institucional de SFH es universalista o particularista. En segundo lugar, dado que lo que se trata de concluir es en qué medida coinciden con los discursos de la población inmi-

grante, se analizará los discursos de la institución, señalando cuál es su imagen de la ciudad de SFH, qué percepción tiene de la cotidianidad y las necesidades de la población inmigrante, cómo son sus relaciones con las personas que llegaron desde otros países, y por último, cuáles son las relaciones población inmigrante/población no inmigrante, analizando en qué medida interviene la institución para mejorarlas.

### 2.1. Del universalismo al particularismo

En el caso de SFH, el discurso institucional respecto al colectivo de inmigrantes es fundamentalmente universalista pero es preciso matizar esta idea puesto que existen ciertas oscilaciones en éste. Así, pese a hacerse un tratamiento indiscriminado hacia todos los colectivos en la mayor parte de los documentos institucionales analizados (dípticos, trípticos, revistas municipales, bandos, notas de prensa, folletos, guías, programas electorales, etc.), en las concejalías municipales así como en el discurso político y el de los empleados municipales, también aparecen referencias explícitas a la población inmigrante, bien junto a otros grupos señalados como mujeres, niños y jóvenes, discapacitados o mayores, bien considerándole en sí mismo como caso particular. A pesar de esto matices, las alusiones textuales a los inmigrantes son mínimas, y la «invisibilidad» relativa de la población inmigrante también se pone de manifiesto entre el material iconográfico. Ello puede explicarse por el hecho de que la inmigración es un fenómeno relativamente reciente, pero también porque la institución tiene cierto miedo de dar visibilidad a la población inmigrante dentro del municipio y dentro de sus políticas, porque considera que podría dar argumentos a los discursos excluyentes de parte de la población no inmigrante.

La concepción institucional subyacente que predomina es la de una ciudad como un mundo complejo y diverso donde la mayor

parte de la población es foránea. Tanto los recién llegados procedentes de Madrid y otros municipios, como los que proceden de otros países, tienen la consideración de foráneos y es el tratamiento que los une. No obstante y a pesar de todo, entre los empleados municipales y probablemente en la institución en su conjunto, subyacen líneas de pensamiento que abren hacia el debate y la cuestionan, provocando que la línea institucional sea una realidad dinámica que se enriquece con nuevas líneas de pensamiento y reflexiones. Ejemplos de ello son la organización de reuniones con inmigrantes a las que acude el alcalde, o la difusión del lema institucional «San Fernando acoge» durante el Día de la Infancia en junio de 2009. En algunos casos se cuestiona si también hacen falta políticas específicas dentro de esta línea universalista de manera que se considere a algunos colectivos con necesidades específicas. Aquí los técnicos actúan como dinamizadores de la institución pública en constante contacto con la realidad. En este sentido, en relación con la población inmigrante, habría que señalar la existencia de un servicio de interpretación y traducciones, y sobre todo la creación de un servicio de mediación intercultural a principios del año 2009.

### 2.2. Imagen de la ciudad, percepción de lo público y relaciones de la ciudadanía con la institución

Más adelante, se comprobará cuál es la imagen de la ciudad que detentan los inmigrantes. Aquí la imagen de ciudad que dibujan los políticos y los técnicos municipales, se corresponde con la de una ciudad *acogedora, comunicativa, dialogante, comprensiva y amigable*, eso es una ciudad que incluye fácilmente, permite el contacto y la relación entre la ciudadanía, así como una ciudad que trata a todos los ciudadanos por igual, sin diferencias. En este escenario, la institución pública es el máximo representante de estos principios. Desde la institución se valora especial-

mente la proximidad con los ciudadanos y se resalta la ventaja que tiene SFH frente a ciudades más grandes, como Madrid, donde dicho contacto es más difícil. A pesar de esta proximidad, lo primero que destacan los discursos institucionales de los políticos en cuanto a su relación con los inmigrantes, es el desconocimiento de su realidad, o en todo caso, un conocimiento limitado, reconociendo casi exclusivamente sus necesidades primarias. De este modo, la ciudad acogedora queda en entredicho ante unos ciudadanos desconocidos o parcialmente conocidos.

Por su parte, los empleados municipales son conscientes de que no reciben a todos los usuarios posibles, de que algo no funciona bien y por ello que no todos los inmigrantes se acercan al Ayuntamiento. Entre las razones esgrimidas destacan la falta de conocimiento del idioma, la falta de tiempo por los horarios extensos de trabajo, la cultura del miedo ante lo público que prevalece en sus países de origen, la falta de conocimiento de los servicios públicos, la falta de papeles, la irregularidad y el miedo a la deportación, el desconocimiento ante el funcionamiento de la sociedad española, el machismo y el miedo ante los malos tratos por parte de las mujeres. En todo caso, los empleados municipales señalan que los que se acercan a la administración son principalmente las mujeres. Es éste el colectivo *target* de la administración, tanto entre la población autóctona como entre los inmigrantes. Quizás eso se deba en parte porque las mujeres muestran más preocupación por el cuidado de la familia y están predispuestas a buscar ayudas.

Por tanto los empleados municipales tienen una visión más amplia acerca de los inmigrantes que la de los responsables políticos, pero esta visión sigue siendo sesgada y parcial, puesto que sólo conocen a aquellos que se acercan, que no son todos, sino, por ejemplo, los más necesitados en el caso del Área de Bienestar Social, o los más cualificados y adaptados en el Servicio de Empleo. Además, a la institución se acercan más las

mujeres que los hombres. Por ello, es necesario reconocer la parcialidad de la visión que tiene la institución de la ciudadanía.

### 2.3. Del desconocimiento al reconocimiento de las necesidades diferenciadas de la población inmigrante

Si bien los políticos enuncian que SFH es una ciudad integrada y tranquila, en la que todos los ciudadanos son iguales y con los que se establece una relación de proximidad y cercanía, sí constatan que los inmigrantes, debido al poco tiempo que llevan residiendo en el municipio, las dificultades de idioma y comunicación, o la falta de redes, manifiestan dificultades respecto al acercamiento hacia ellos. Por ello lo primero que hay que destacar como rasgo de (des)conexión entre lo institucional y la población inmigrante es *el desconocimiento y la distancia* de la sociedad receptora respecto a las personas que vinieron desde otros países. Según los políticos, los inmigrantes sólo se acercan al ayuntamiento para empadronarse. A partir de esta primera afirmación, reconocen que tienen ciertos problemas y demandas, pero eminentemente ligados a las necesidades primarias. Sin embargo, los técnicos municipales se muestran mejores conocedores de su realidad cotidiana y necesidades. Ellos son capaces de dar una mayor riqueza informativa acerca de la realidad de la población inmigrante en el municipio.

Aún así, tanto para el discurso político como para los técnicos, los inmigrantes detentan *necesidades básicamente primarias*. Pero así como los políticos no hacen un elenco claro de éstas, los técnicos municipales sí pueden hacerlo. Por ello reconocen *el empleo, los malos tratos y la violencia hacia las mujeres, la vivienda, la manutención, la situación legal, el idioma, y el cuidado de los hijos* como los principales problemas. Como puede constatar, se trata de cuestiones eminentemente ligadas a las necesidades básicas de supervivencia. En cierto modo, los técnicos municipales destacan

también *la soledad y la falta de relaciones* como inquietudes que pueden manifestar los inmigrantes, mostrando empatía hacia ellos. Pero si bien el discurso institucional reconoce claras necesidades secundarias de inclusión, ocio y consumo normalizador en otros grupos, por ejemplo entre los mayores, entre los inmigrantes no se menciona.

#### **2.4. El papel de la institución como mediador de las relaciones entre población inmigrante y población no inmigrante**

Otra de las áreas de intervención desde la institución local y en pos de la inclusión es la de mediación entre la población inmigrante y la población no inmigrante, sobre todo en el caso de los empleados municipales. Para los políticos, el primer discurso que surge ante el planteamiento de las relaciones entre la población de SFH y los inmigrantes, es de inclusión prácticamente total de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Para ellos, la población de SFH es muy acogedora, y denotan que los inmigrantes están incluidos en la ciudadanía. Esto se corresponde con la imagen oficial de ciudad que se detenta y se promueve desde la institución.

Es cierto que en SFH no existe segregación espacial, como en otras ciudades españolas, y la configuración del espacio urbano permite que la población inmigrante esté diseminada por el municipio, y en este sentido la «no visibilidad» de la población inmigrante se interpreta como una mayor inclusión. Sin embargo, la «inclusión espacial» no necesariamente implica la «inclusión social». De hecho, lo que constatan los empleados del Ayuntamiento es que los inmigrantes apenas se relacionan con la población no inmigrante. En este sentido, parece que no se mezclan en los bares, mientras que en los parques los inmigrantes no están presentes apenas a no ser por los niños, ni tampoco acuden a los equipamientos públicos (deportivos, culturales, etc.), sino que se

reúnen en los espacios privados principalmente de ámbito doméstico. En este caso, la falta de mezcla y de visibilidad en los espacios públicos de la ciudad puede venir explicada por la falta de tiempo de la población inmigrante que trabaja. Además, en el contexto del corredor de Henares, esta situación de no visibilidad podría explicarse por la salida a otros municipios, donde se concentra y se reúne la población inmigrante predominantemente rumana, como ocurre por ejemplo en Coslada y Alcalá de Henares.

Por otro lado, debido a la influencia de la crisis, el desconocimiento frente al otro, la inexistencia de canales entre la institución y la población inmigrante, la competitividad por los recursos públicos, la desconfianza que provoca la convivencia junto al extraño que aparece diferente, o la influencia de los medios de comunicación que ayudan a la difusión de imágenes estereotipadas, se constata la aparición de ciertos discursos que dan visibilidad pero excluyen a la población inmigrante, los cuales, en el extremo, pueden hacerse xenófobos. El riesgo consiste en que estos discursos vayan impregnando la vida cotidiana de SFH, al igual que en otras ciudades españolas.

De cualquier forma, los políticos y los empleados municipales de SFH minimizan los conflictos que puedan existir en función del origen. A su manera de ver, en la sociedad de SFH, no existen conflictos manifiestos. Para ellos, los inmigrantes están incluidos y la sociedad de SFH es una sociedad acogedora, porque ésa es la imagen oficial sobre la ciudad en general. Es éste el discurso espontáneo que surge cuando se les pregunta acerca de la convivencia en la ciudad. Sin embargo, fuera de micrófono y cuando no se aborda el conflicto directamente como pregunta, los políticos se hacen eco de algunos discursos excluyentes que sí se constatan en la sociedad local.

En el caso de los técnicos aparece también este doble discurso: por un lado, la buena

inclusión y ausencia de conflictos entre la ciudadanía en SFH; y por otro lado, la existencia de discursos excluyentes. Son dos temas que aparecen simultáneamente en los grupos de discusión. Cada vez que surge el tema de la inclusión, aparecen la amenaza a la misma y el miedo ante los discursos que dan visibilidad pero son excluyentes. Frente a ellos, los técnicos municipales resaltan la homogeneidad en origen de los inmigrantes y el predominio de los rumanos, así como la religión como conexión con la cultura española, como los principales motivos que pueden fundamentar y explicar la ausencia de conflictos y la más fácil inclusión en la ciudad.

Desde la propia institución, también se trata de explicar la supuesta exclusión de los inmigrantes por parte de la población no inmigrante, afirmando que este discurso es minoritario y no es en absoluto generalizable. Incluso se intenta comprender el discurso excluyente hacia la población inmigrante, que se entiende como la proyección de la situación de necesidad que vive la población autóctona y la identificación del extranjero como «chivo expiatorio».

Si bien se admite la existencia de tales discursos entre la población autóctona, aunque con dificultad, también es cierto que son combatidos desde la institución. Lo que interesa resaltar aquí es que estos discursos son contrarrestados por los empleados municipales que actúan de amortiguadores de éstos en sus interacciones con los ciudadanos, a la vez que como transformadores de dichos discursos ante la población autóctona usuaria de los servicios municipales. En algunos casos la sola escucha es también útil, sobre todo en algunos puestos de recepción. Aquí es clave el papel de los empleados municipales que están en contacto directo con los usuarios, y que, desde sus puestos, pueden promover una línea institucional inclusiva.

Asimismo los técnicos enuncian un discurso conciliador que intenta tender puentes con la población autóctona, al recordar el pasa-

do emigrante español o bien al señalar la necesidad de relacionarse con los inmigrantes como antídoto de la xenofobia, y resaltar la capacidad de adaptación del pueblo español como un valor positivo. Del mismo modo también entienden que el bajo nivel educativo es una de las causas de este discurso excluyente, y que la educación puede combatir estas tendencias y así enuncian que se trata de un recurso en el que es preciso invertir.

Lo que los empleados públicos resaltan como un seguro y distintivo de SFH y una explicación de la ausencia de conflictos es el carácter redistributivo de las políticas de SFH es decir, el asegurar los recursos públicos para la población, el atender según las necesidades y el dedicar gran parte del presupuesto público a la atención social. Según los empleados públicos, mientras los recursos no sean escasos, la exclusión será amortiguada. Desde la institución, se propone así el establecimiento de redes, el mayor conocimiento de los inmigrantes, la mejora en la educación, la intervención del empleado público, y la inversión en recursos públicos para evitar su escasez, como tantas vías para desincentivar la presencia de este tipo de discursos.

### 3. LOS DISCURSOS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Después de analizar los discursos de los responsables políticos y de los técnicos, respecto a la realidad de la inmigración en SFH, en este apartado se analizará los discursos de la población inmigrante. El objetivo de este capítulo es conocer la imagen de ciudad y la percepción que la población inmigrante tiene sobre las instituciones de la sociedad de acogida, en función de su grado de conexión con las mismas, distinguiendo así la población usuaria de los servicios municipales de la que no lo es. Para ello, el análisis se centrará en distintos aspectos, como son la imagen de la ciudad, las necesidades y demandas de los inmigrantes, su relación con la institución y

con el resto de la ciudadanía. Al igual que en el apartado anterior, y de acuerdo con la metodología, los discursos se irán analizando en función de una doble línea divisoria, según si dan cuenta de situaciones de inclusión/exclusión o visibilidad/invisibilidad del colectivo.

### 3.1. La construcción de la imagen de la ciudad

Cuando se les pregunta por su situación actual y por su futuro en la ciudad en la que residen, los inmigrantes suelen hacer escasas referencias al municipio, y más a la sociedad española en general, basándose en su propia experiencia y comparando con su país de origen. Por lo menos en un primer momento, parece que la imagen que los inmigrantes tienen de la sociedad receptora no se construye a nivel local, sino que se trata de una imagen más difusa o más abstracta, que se construye en función de la experiencia y la vida previa, antes de la migración. A pesar de ello, sí aparecen algunos discursos e imágenes sobre la ciudad, a veces de forma implícita. En este sentido, la imagen de ciudad coincide con la que se transmite desde el Ayuntamiento, y SFH aparece como una ciudad ordenada, cuidada, tranquila y acogedora. Uno de los factores que permite explicar que la imagen que la población inmigrante tiene de la sociedad receptora todavía se esté gestando, es el poco tiempo que llevan en España. Todavía no han establecido contactos suficientes con la sociedad receptora ni han tejido redes que les permitan construir una imagen de la ciudad. Esta primera etapa de la inmigración supone un reto y una gran oportunidad para el gobierno local, en la medida en que puede intervenir para facilitar la convivencia y la inclusión de los nuevos ciudadanos.

Si bien resulta a veces difícil percibir cuál es la imagen de la ciudad que tiene la población inmigrante de SFH, los inmigrantes sí hablan de forma más abierta y más clara de

sus necesidades y demandas, así como de su relación con el Ayuntamiento y el resto de los vecinos. De ahí que podamos pensar que las interacciones que se desarrollan en el día a día sean cruciales para favorecer la convivencia y prevenir los conflictos. En este sentido, se confirma que el papel de las personas que trabajan en los servicios públicos, en contacto directo con la ciudadanía, es de gran relevancia en la medida en que contribuyen a la transmisión y la creación de la imagen de ciudad. Se hablará de ello de nuevo más adelante.

### 3.2. Necesidades y problemas detectados

En este apartado, de lo que se trata es de comprobar si existen situaciones de exclusión o si las condiciones de vida de la población inmigrante se acercan a las del resto de los ciudadanos. Como se verá existen diferencias entre los inmigrantes que son usuarios de los servicios municipales y los que no lo son. Por lo general, los inmigrantes no usuarios también son los que sufren las situaciones de mayor precariedad, dándose un doble proceso de exclusión e invisibilidad. Antes de proceder al análisis de cada necesidad, es preciso resaltar el hecho de que la población inmigrante, si bien es un colectivo más de la ciudadanía desde la perspectiva del Ayuntamiento, vive una situación excepcional en la medida en que vino desde otro país para instalarse en España, y por ello se encuentra con una serie de dificultades añadidas. En este sentido, la migración implica una ruptura con respecto a las redes y las costumbres que las personas inmigrantes tenían en su país de origen. Por ello, a veces, los inmigrantes requieren de una nueva socialización de las normas formales e informales para desenvolverse en la sociedad receptora, y además necesitan tiempo para posicionarse y establecer relaciones duraderas en la misma. En este contexto, la administración local puede cumplir un papel clave, para acompañar el

proceso de incorporación de la población inmigrante en la ciudadanía, y favorecer la normalización de la inmigración.

### 3.2.1. *El idioma*

El dominio del idioma aparece como uno de los principales factores que permitirá la inserción en la sociedad receptora, y es uno de los problemas a los que deben enfrentarse los inmigrantes recién llegados, excepto los que llegan desde América Latina. A la hora de acudir a los servicios públicos, la población inmigrante valora especialmente la presencia de una persona que hable su idioma, lo cual facilitará el contacto con la institución.

### 3.2.2. *Empleo y mantenimiento*

Se trata del leitmotiv de su proyecto migratorio. En el caso de las mujeres que trabajan en el servicio doméstico, todas se quejan de la precariedad de su trabajo y por el hecho de que no les deja tiempo libre para estar con su familia, o hacer otras actividades. Es uno de los factores que permite explicar por qué sus redes no están más consolidadas. En el actual contexto económico, la falta de trabajo afecta las condiciones materiales de vida de todos los inmigrantes, pero la falta de ingresos económicos también restringe sus posibilidades de salir y relacionarse con amigos o conocer a gente nueva.

### 3.2.3. *La vivienda*

La vivienda es otra de las necesidades detectadas de la población inmigrante y, junto con el trabajo, es una de sus prioridades. Hacen referencia a las situaciones experimentadas de indefensión y en algunas ocasiones expresan que se vulnera sus derechos por el hecho de que sean extranjeros. Además, se muestran preocupados por el hecho de compartir la vivienda con personas desconocidas.

A veces este hecho se combina con situaciones de hacinamiento.

### 3.2.4. *La seguridad legal*

La cuestión de la seguridad legal está relacionada con el empadronamiento, pero sobre todo con la obtención del permiso de residencia y de trabajo. No es una cuestión de la que se habla de forma abierta y explícita, pero sí aparece en algunas ocasiones. Con ello, se confirma que la población inmigrante en situación irregular sufre un doble proceso de exclusión e invisibilidad.

### 3.2.5. *La educación y el cuidado de los jóvenes*

La educación y el cuidado de los jóvenes es otro de los temas que preocupa a la población inmigrante. El hecho de que los padres trabajen muchas horas plantea un problema a la hora de atender a las necesidades de los menores. Junto con las posibilidades de trabajo, la decisión de seguir viviendo en España o de retornar también dependerá de si tienen algún hijo que sigue residiendo en el país de origen.

### 3.2.6. *El ocio*

Esta necesidad aparece en el caso de los inmigrantes que más integrados están en la ciudad y más contacto tienen con el Ayuntamiento. El ocio tiene varias funciones, y les permite por ejemplo desconectar del trabajo y los estudios, pero también valoran especialmente el hecho de encontrarse y relacionarse con otras personas. En el contexto económico actual, una de sus demandas al Ayuntamiento es que abra más espacios de ocio gratuito.

### 3.2.7. *La salud*

La referencia a las enfermedades y el malestar corporal probablemente esté rela-

cionada con las dificultades de la migración, y el sufrimiento que resulta de ello. En este sentido, parece que los dolores de su cuerpo son una manifestación de su estrés y su cansancio psíquico.

### 3.2.8. Relaciones sociales y desarraigo

La última, pero no por ello la menos importante de sus necesidades, se refiere a las relaciones sociales y las redes. Esta necesidad aparece como consecuencia de la migración, que implica una ruptura con la sociedad y el grupo de origen. En relación con ello, los inmigrantes hacen referencia al *desarraigo y la añoranza del país de origen*. Muchos consideran la posibilidad de retornar, aunque no saben cuándo será. También se refieren a las *relaciones familiares*. Valoran especialmente la ayuda que puede proporcionar el hecho de vivir en familia o en pareja para adaptarse al nuevo contexto, y hacer frente a la precariedad laboral y las situaciones de desamparo.

Además, habría que contemplar el papel que puede cumplir la *comunidad inmigrante en España*, mediante las redes formales (asociaciones, iglesias u otras organizaciones) e informales (bares, locutorios y espacios de ocio). En SFH, no existen organizaciones formalmente constituidas que trabajen conjuntamente con el ayuntamiento para actuar como interlocutor con la ciudadanía. A pesar de ello, llama especialmente la atención el gran número de anuncios donde se ofrecen habitaciones para alquilar, trabajo, o servicios de transporte, la mayoría de las veces en rumano, y colgados en el mobiliario urbano. Ello demuestra la necesidad que tiene la población inmigrante de comunicarse con las personas de su mismo país de origen. El hecho de que lo haga en un espacio que no tenga esta función, plantea varias preguntas. Por ejemplo, ¿significa que la población inmigrante no «tiene voz» dentro del municipio? ¿Puede decirse que ocupa los espacios «mar-

ginales» (no centrales) y los «no-lugares» de la ciudad? O por el contrario, ¿ello demuestra que la población inmigrante está adquiriendo cada vez más protagonismo y visibilidad en la ciudad?

La necesidad de establecer «puentes» o interacciones sociales también implica el *contacto con el conjunto de la sociedad receptora*, ya sea con el Ayuntamiento o con la población española. Si bien los inmigrantes no siempre tienen claro si van a quedarse en el municipio o no, se muestran muy preocupados porque se les escuche, es decir que reclaman ser partícipes de la sociedad receptora. El grado de implicación que reivindican no varía tanto en función del grado de conexión con la institución. Si bien es cierto que los inmigrantes no usuarios, no se interesan por la posibilidad de votar en las elecciones municipales, sí reivindican la creación de una asociación y de una oficina donde se centralice toda la información referente a la población inmigrante o que puedan necesitar, y que debería estar disponible en varios idiomas, para que todo el mundo pueda acceder a ello. Al parecer, no conocen la existencia de organizaciones o servicios que sí existen en otros municipios colindantes, y podrían cumplir esta función. En este sentido, muestran una necesidad importante de información, que sólo pueden satisfacer las administraciones públicas en general, y el gobierno local en particular. Además, los inmigrantes que son usuarios de los servicios municipales reivindican la necesidad de tener espacios públicos o financiados por el Ayuntamiento, para relacionarse con el resto de la ciudadanía. También se muestran muy interesados por la posibilidad de votar, aunque reconocen que para ello necesitarían tener más información sobre la vida política y los partidos en España, y piden que sea el Ayuntamiento o el Estado quien se encargue de ello. En última instancia, de lo que se trata es que se les reconozca un espacio en la ciudad para que se sientan incluidos. Como se verá en el siguiente apartado, la falta de información por parte de la ciudadanía es uno

de los principales factores que explica la percepción negativa de la institución.

### 3.3. Percepción de la administración local y concepto de lo público

En este apartado, se trata de detectar cuál es la percepción que la población inmigrante tiene de la administración. Los discursos pusieron de manifiesto que la valoración varía mucho según si tienen más o menos contacto con los distintos servicios municipales. A pesar de que manifiestan demandas y necesidades que son parecidas, los inmigrantes que no acuden a los servicios municipales, se mostraron mucho más negativos a la hora de valorar el Ayuntamiento que los que sí acuden a ellos. ¿A qué se debe esta actitud crítica? ¿Realmente se ve determinada por la respuesta política del gobierno local? ¿O bien depende de otros factores, como es la experiencia hacia los servicios públicos que tuvo la población inmigrante en su país de origen? ¿Cómo se podría facilitar la comunicación y mejorar la imagen de los servicios municipales, a través de los cuales se transmite la imagen de la ciudad?

En el caso de los inmigrantes no usuarios, lo que se evidencia es que tienen un concepto relativamente confuso de lo que es la labor del gobierno municipal, y se le hace responsable de más cosas de las que realmente es, en muchas materias, como es el trabajo, la vivienda, la salud, etc. Lo que necesitan es una solución para sus problemas, pero no siempre tienen claro a quién acudir ni dónde. En el caso de la población rumana, la desconfianza y el desconocimiento de las actuaciones municipales quizás se puedan explicar en parte por la percepción que tienen de la institución en su país de origen. En este sentido, su concepto del Estado está orientado hacia la pena y el castigo, y por ello hacen mucha referencia a la policía. En el caso de los inmigrantes en situación irregular, se añade el miedo a ser arrestados y repatriados. Por este

motivo, parece que ellos mismos tratan de hacerse invisibles en la ciudad, por lo menos de cara a la administración, en este caso la local.

Se observan diferencias importantes entre la percepción del Ayuntamiento por parte de los usuarios y no usuarios de los servicios de la ciudad. En el caso de los no usuarios, se observa una clara correspondencia entre la percepción negativa de lo público en general, la falta de imagen de ciudad, la falta de implicación en la ciudad, la falta de información, y la desconexión de las redes. Por el contrario, los usuarios tienen una imagen de la ciudad más elaborada, y su percepción de lo público en general, y en especial de los servicios municipales, es muy positiva, tanto cuando se refieren a los servicios sociales como cuando se refieren a la atención en los colegios. En este caso, no solamente acuden a los servicios sociales, sino que sus redes, familiares o informales, están más consolidadas. Además, están más informados y su nivel educativo es por lo general más alto que el nivel educativo de los inmigrantes no usuarios. Con ello, se comprueba una de las hipótesis centrales de este trabajo, en la medida en que una mayor implicación en la ciudad, por ejemplo mediante las redes y la utilización de los servicios municipales, supone una percepción más positiva de la institución y una imagen más elaborada del entorno urbano. En este sentido, la información cumple un papel clave.

### 3.4. Actitudes e interacciones con la población española y el resto de vecinos

En este último apartado, se analizarán las actitudes hacia la población española y las interacciones con el resto de vecinos. De lo que se trata es de detectar cuáles son los distintos discursos para poder actuar, prevenir las situaciones de conflicto, dándole mayor espacio a los discursos incluyentes (identificación y convivencia). Aquí no se observan

diferencias entre los usuarios y no usuarios de los servicios municipales.

#### 3.4.1. *Actitudes de rechazo*

Los inmigrantes ponen de manifiesto que experimentaron actitudes de rechazo desde que llegaron a España, y que se manifiestan en cada momento de su vida cotidiana, sea cuando buscan un empleo, en el lugar de trabajo, en los colegios, etc. Son tantas barreras que se imponen a la convivencia, y establecen muros invisibles, pero presentes, entre la población española y la población inmigrante, y que, a largo plazo, podrían dificultar la convivencia.

#### 3.4.2. *Identificación con los españoles emigrantes*

Al igual que los técnicos municipales, los inmigrantes hicieron referencia a la emigración española. Esta identificación con los españoles emigrantes transmite la reivindicación de su inclusión en la sociedad española, y el ser considerado como un colectivo más dentro de la ciudadanía, a pesar de que las personas que inmigraron tengan algunas necesidades específicas. Pero ello no implica contradicción alguna. Al igual que existen distintas respuestas ante la inmigración (universalistas, particularistas, etc.), aquí se comprueba que la población inmigrante mantiene distintas actitudes y tiene distintas reivindicaciones ante el Ayuntamiento y el resto de la ciudadanía. La identificación con los españoles emigrantes aparece como un discurso puente entre ambos colectivos, al cual habría que dar más importancia para favorecer «la co-inclusión».

#### 3.4.3. *Espacios para la convivencia*

Por último, los inmigrantes hicieron referencia a la convivencia con el resto de sus

vecinos. No hicieron alusión a situaciones puntuales, sino a procesos que se extienden el tiempo y a lo largo de los cuales la convivencia se ha ido construyendo poco a poco, a medida que se fue rompiendo el desconocimiento, la desconfianza, y el miedo hacia el otro, que existe por parte de la población española y también por parte de la población inmigrante.

#### 3.4.4. *Barreras que quedan por romper*

Sin embargo, frente a los discursos incluyentes, que se construyen en torno a la identificación de la población inmigrante con los españoles emigrantes, y la convivencia en el día a día, existen barreras que quedan por romper, y ponen de manifiesto que existe desconocimiento, desconfianza y miedo por parte de ambos colectivos hacia *el otro*. Son discursos contra los que las administraciones públicas deberían trabajar para evitar los conflictos.

## 4. CONCLUSIONES

Después de exponer cuáles son los aspectos que caracterizan el discurso institucional y el discurso de la población inmigrante, a modo de conclusión, se analizarán ambos de forma conjunta.

En primer lugar, la investigación aportó información acerca de la sintonía o disonancia de ambos discursos acerca de la imagen de la ciudad. Debido al poco tiempo que la población inmigrante lleva en España y la falta de redes, parece que su imagen de la sociedad receptora todavía se está gestando. Sin embargo, se constata que esta imagen se consolida con el tiempo y coincide con la que dibujan los políticos y los empleados municipales. La coincidencia de las imágenes de la ciudad es un indicador de inclusión, y con el tiempo, podría suponer una mayor implicación de la ciudadanía en la vida urbana local.

El segundo punto de comparación entre los discursos institucionales y ciudadanos, gira en torno a la respuesta política, por un lado, y su adecuación con las demandas y necesidades que expresa la población inmigrante, por otro lado. El discurso institucional respecto al colectivo de inmigrantes es básicamente universalista pero es preciso matizar esta idea puesto que existen ciertas oscilaciones en dicho discurso. Así, se implementaron algunas medidas dirigidas específicamente a los inmigrantes. De todas formas, en los primeros momentos de la inmigración, la institución desconoce las necesidades de los que llegaron desde otros países y tiene una visión exógena de sus problemas, es decir que hace hincapié en los problemas que la inmigración supone para el resto de los vecinos. Sin embargo, a medida que la inmigración se consolida como fenómeno estable, la institución reconoce estas necesidades, la mayoría de las cuales coinciden con las que reivindica la población inmigrante. Aunque la población inmigrante expresa demandas que van más allá de sus necesidades básicas, destacando su necesidad de interactuar y establecer puentes con la sociedad receptora.

El último punto de comparación de los discursos, aborda la cuestión de las relaciones que la población inmigrante establece con la institución y la población española. Se detecta que los inmigrantes recién llegados apenas se relacionan con las instituciones, y más adelante, no todos acuden a los servicios municipales. La escasez de contacto puede explicarse en parte porque los canales de comunicación con los inmigrantes no están abiertos. Uno de los factores que podría facilitar entonces el contacto entre institución y ciudadanía, son los intercambios de información.

En cuanto a las relaciones entre población inmigrante y población no inmigrante, se distinguen distintos discursos. Los primeros son los discursos puentes, el principal de los cuales es la identificación de los inmigrantes con los españoles que emigraron en el pasado.

Los segundos son los discursos excluyentes, que son minoritarios y son combatidos por la institución. Los últimos son los discursos inclusivos, que demuestran que existen espacios para la convivencia en el trabajo, el vecindario, el colegio, y responden a la imagen de SFH como ciudad acogedora, que se trata de promover desde la institución.

## 5. PROPUESTAS

Para terminar, se formulan unas propuestas básicas para la acción de los gobiernos municipales, que podrían favorecer la inclusión de la población inmigrante.

En primer lugar, sería conveniente avanzar un poco más en la línea de políticas particularistas en un marco universalista de actuaciones. Habría que evitar reducir las actuaciones dirigidas a la población inmigrante tomando casi exclusivamente «lo folclórico», es decir todo lo relacionado con bailes, gastronomía, etc. En segundo lugar, desde el punto de vista de la ciudad como espacio físico, habría que implementar todas las medidas posibles para evitar los procesos de segregación socio espacial, a través de la política de vivienda, rehabilitación urbana, y equipamientos públicos (centros de salud, centros escolares, etc.), puesto que la separación en el espacio dificulta la co-inclusión, la convivencia y la normalización de la diversidad.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la ciudad como espacio discursivo y simbólico, habría que abrir vías de comunicación para difundir discursos incluyentes que permitan aminorar la desconfianza hacia «el otro», sea desde el punto de vista de la sociedad receptora (institución y población española), o desde el punto de vista de la población inmigrante. Aquí pueden cumplir un papel especialmente relevante los empleados municipales, que tienen un contacto directo con el público, o las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, lugares de cul-

to, etc.), pero también las redes informales, por ejemplo los clubs de deporte. También se podrían crear nuevos espacios de encuentro, con el mismo objetivo de favorecer el conocimiento del otro. Ejemplos de ello son la creación de una oficina de atención al nuevo ciudadano; la celebración de exposiciones sobre las migraciones, para vincular la emigración española pasada con la inmigración extranjera actual; el desarrollo de círculos de convivencia en las escuelas y los colegios, teniendo en cuenta la importancia que tienen los jóvenes para asegurar la convivencia el día de mañana.

Por último, la necesidad de promover la participación en otros canales que no sean los procesos electorales se plantea con más fuerza en el caso de los que no tienen la nacionalidad del país en el que residen, pero sí pueden ser considerados ciudadanos, eso es, detentores de derechos y responsabilidades, según el significado moderno del concepto, por el hecho de que residan en un determinado espacio urbano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGO, Joaquín (2005), «Derechos sociales, ciudadanía e integración», en *Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa*, Barcelona: CIBOD.
- BORJA, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza.
- BREY, Elisa (2009), «Public philosophies of integration in Spain», *Documento de Trabajo*, No. 3, 2009 (III), GEPS. En Internet.
- CACHÓN, Lorenzo (2002), «La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97.
- CORTINA, Adela (2005), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, Marta (2003), *Identidad local y política municipal en la periferia metropolitana de Madrid*, Tesis doctoral, Madrid: Editorial UCM.
- FRIEDMANN, R. (2003), «Marketing estratégico y participativo de ciudades», *Primera Reunión de la red en marketing y desarrollo urbano*, Ciudad Obregon, Mexico.
- HAMMAR, Thomas (1990), *Democracy and the nation state: aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Vermont/Aldershot: Brookfield.
- IMBERT, Gérard (2008), «Integración, identidad y valores republicanos (el caso francés)», *Papeles del Este*, 17.
- KOTLER, P. (1993), *Marketing places*, New Cork: Free Press.
- LÓPEZ SALA, Ana María (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial.
- LYNCH, Kevin (1998), *La imagen de la ciudad*, México: Gustavo Gili.
- RAPOPORT, A. (1978), *Aspectos humanos de la forma urbana: hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, Barcelona.
- SIMMEL, Georg (1908), *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid: Revista de Occidente (ed. 1977).
- SOYSAL, Yasmine (1994), *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago y London: University of Chicago.
- TAJFEL, H. (1984), *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona: Herder.
- ZUBERO, Imanol (2004), «¿Qué significa integrarse? De la integración como fin a la integración como proceso», en *Documentación Social*, 132.

**RESUMEN** La inmigración es uno de los mayores factores de cambio en la sociedad española actual. En relación con ello, se plantean los retos de la co-inclusión y la integración en la ciudadanía. En España, gobiernos municipales, Comunidades Autónoma y Estado comparten las competencias en materia de inclusión social, y por ello tienen la oportunidad de responder a algunos de los retos que plantea la inmigración.

En este trabajo, se parte del supuesto de que los distintos niveles de la administración pueden favorecer la integración de la población inmigrante en la ciudadanía, mediante los discursos institucionales y las medidas que adoptan. Se analizará primero la respuesta política ante la inmigración y luego los discursos de la población inmigrante, para conocer cuáles son sus demandas y sus necesidades, así como su percepción de la institución y su actitud hacia la población española autóctona.

Se utilizaron las metodologías cualitativas (análisis de documentos, entrevistas y grupos de discusión) para conocer y contrastar el discurso institucional y el discurso de la población inmigrante. Se estableció una distinción entre políticas universalistas/indirectas y particularistas/directas, y se analizaron los discursos emitidos desde la institución en función de una doble escala, según si reflejan situaciones de inclusión/exclusión y si dan visibilidad/invisibilidad a la población inmigrante. El análisis de los discursos de la población inmigrante permitió detectar las demandas y necesidades que tiene. Además, se evidenció la existencia de tres actitudes distintas hacia la población española: identificación, aceptación y rechazo. En última instancia, se incluyen una serie de propuestas, destacando los obstáculos y las fortalezas de las administraciones para la gestión de los retos que plantea la inmigración.



# De la expansión económica a la crisis: Cambios en los factores demográficos de inserción laboral de la población extranjera en España e Italia\*

ANDREU DOMINGO\*\*

FERNANDO GIL ALONSO\*\*\*

FRANCESCA GALIZIA\*\*\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS RAZONES DEL CRECIMIENTO MIGRATORIO

Ya desde el inicio del despunte de la inmigración en los países del Sur de la Unión Europea, particularmente en España e Italia, se han dado diferentes razones para explicar primero la conversión de países tradicionalmente emigratorios en

inmigratorios, y más tarde la singular intensidad con la que se daba el crecimiento inmigratorio desde finales de la década de los noventa. Podemos agrupar esas explicaciones según la preeminencia de diversos factores, siendo los principales los geográficos, los económicos, los demográficos, y los legislativos. En primer lugar se han considerado, siempre respecto al resto de países europeos, razones de tipo geográfico, donde se ha destacado el papel fronterizo del Mediterráneo, comparando con otras fronteras migratorias, como por ejemplo el paradigma México/Estados Unidos. En segundo lugar, nos encontraríamos con las explicaciones económicas, que abarcan desde el crecimiento de la demanda debido a la segmentación del mercado de trabajo tanto en Italia (Ambrosini, 2001; Reyneri, 2004) como en España (Cachón, 1997 y 2009; Carrasco, Jimeno y Ortega, 2004) y la internacionalización del trabajo doméstico (King y Zontini, 2000; Solé, 2001; Parella,

\* Este texto se inscribe dentro de los proyectos de I+D «Comportamientos sociodemográficos diferenciales e integración social de la población inmigrada y de sus descendientes en España» (CSO2008-04778/SOCI), dirigido por el Dr. Andreu Domingo, y «La dinámica demográfica en España a través de los censos del siglo XX. Análisis histórico y territorial» (CSO2008-06217), dirigido por el Dr. Fernando Gil, financiados ambos por el Ministerio de Ciencia e Innovación, mediante el *Plan Nacional de I+D+I 2008-2011*.

\*\* Centre d'Estudis Demogràfics.

\*\*\* Universidad de Barcelona.

\*\*\*\* Università di Bari.

2003), hasta la característica diferencial de una mayor presencia de economía sumergida en los países mediterráneos que en el resto (Badwin-Edwards y Arango, 1999; Mingione y Quassoli, 2000). En tercer lugar, podríamos destacar las explicaciones demográficas que, siguiendo la estela del informe de la División de Población de Naciones Unidas sobre las llamadas «migraciones de reemplazo» (Lesthaeghe, 2000; Population Division, 2001), hallan la causa de la creciente demanda de inmigrantes en el descenso de la fecundidad y el consiguiente proceso de envejecimiento, que tendría consecuencias sobre el volumen y la estructura por edad de población en edad activa de los países receptores, con especial énfasis en el decrecimiento de las cohortes jóvenes que entran en el mercado de trabajo. Por último, destacarían aquellas hipótesis que señalan la legislación, tanto en la formulación como en su praxis, como la responsable de ese crecimiento, destacando la conexión entre economía sumergida e irregularidad en los dos países, por un lado, y las operaciones de regularización masivas, del otro (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009). Incluso en el caso español, no ha faltado quién ha querido ver la razón principal en la supuesta generosidad excepcional en el acceso a las prestaciones sociales básicas.

En no pocas ocasiones, las diferentes explicaciones solían venir acompañadas o culminar con la acusación de que los países mediterráneos, y muy especialmente España e Italia, servían de puerta de entrada a Europa, o dicho de otro modo, en última instancia su «retraso» demográfico y su mala gestión de la política migratoria, empezando por el deficiente control de los flujos, explicaba un crecimiento del todo excesivo. Las lecturas posteriores, influidas por la crisis económica, no hacen más que demonizar esa extraordinaria coyuntura caracterizada en ambos países –aunque, como veremos, con dispar intensidad– por el boom migratorio. Para simplificar, se nos propone una lectura en la cual la incuria reproductiva de españoles e italianos,

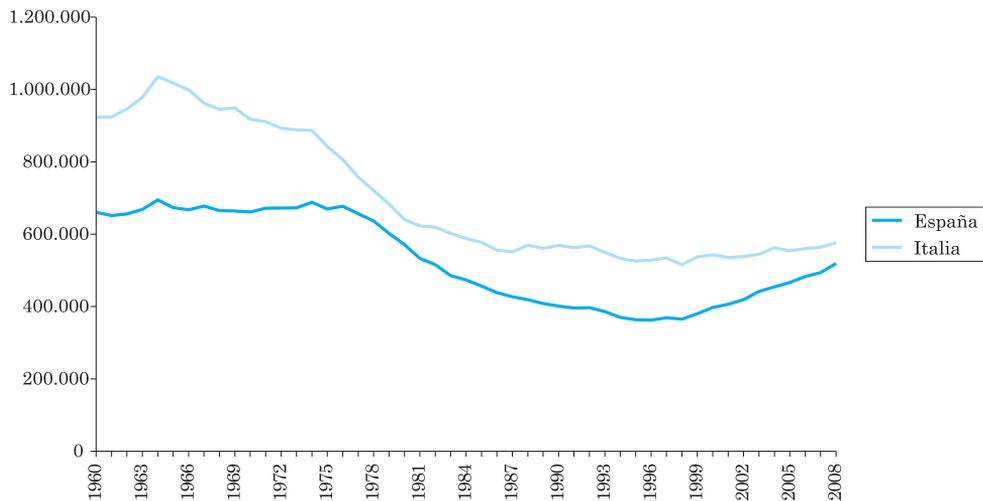
magnificada por un Estado del bienestar comparativamente poco desarrollado, se ha conjugado con un sector productivo poco eficiente –caracterizado por el peso de la economía informal, en general, y por la reciente burbuja inmobiliaria, en particular– para atraer a toda esa población inmigrada, hoy considerada excedente.

En este texto nuestra intención es hacer una lectura demográfica de la inserción en el mercado de trabajo de la población extranjera en España e Italia, durante el período de máximo crecimiento entre 2000 y 2007, al mismo tiempo que se analizan los primeros efectos del impacto de la crisis económica a partir de los últimos datos disponibles para estos dos países de la *European Union Labour Force Survey*, correspondientes al primer trimestre de 2009. Y ello, por dos razones básicas: la primera, porque consideramos esencial la correcta interpretación de lo sucedido en esa década prodigiosa que va desde finales del siglo XX hasta 2008, para entender también el impacto que tiene y va a tener la crisis económica en las corrientes migratorias. Y segundo, porque precisamente la comparación de estos dos países mediterráneos nos va ayudar a entender el proceso de complementariedad sociodemográfica entre la población inmigrada y la población no inmigrada, que, como venimos sosteniendo, está en la raíz del vuelco migratorio de los países del sur de la Unión Europea (Domingo y Gil Alonso, 2007a y 2007b; Vidal Coso et al., 2009).

## 2. CAÍDA DE LA FECUNDIDAD Y EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA

Como se ha señalado en la introducción, uno de los argumentos esgrimidos para explicar la intensa y creciente atracción de inmigración en España e Italia ha sido la escasez relativa de mano de obra producida por la entrada de generaciones vacías en el mercado

GRÁFICO 1. NACIMIENTOS EN VALOR ABSOLUTO DESDE 1960 HASTA 2008, ITALIA Y ESPAÑA



Fuente: Eurostat, nacidos vivos.

de trabajo. El tamaño de esas generaciones sucesivamente decrecientes estaría en ambos países determinado por la evolución de la natalidad. El gráfico 1 muestra como Italia, tras alcanzar el máximo de nacimientos en 1964 (1.035.207), experimenta a partir de 1965 un primer descenso moderado que dura hasta 1974 (887.135), fecha a partir de la cual el número de nacidos se desploma continuamente hasta mediados de los noventa, con 525.609 nacimientos en 1995 y, tras una leve recuperación, un mínimo de 515.439 nacimientos en 1998.

Por su parte, en España, el número máximo de nacimientos se estabiliza entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta en valores superiores a los 660.000, con un máximo de 688.398 nacimientos en 1974, año tras el que la natalidad empieza a desplomarse, como en Italia, hasta alcanzar un mínimo de 362.626 nacimientos en 1996. Se trata, por lo tanto, de dos trayectorias similares —con una caída algo más abrupta y tardía en España, donde también ha sido más significativa la recuperación reciente— que a su vez

hallan su paralelismo en el descenso de la fecundidad femenina: de 2,89 hijos por mujer en 1974 a 1,16 en 1996 en España; de 2,65 en 1964 a 1,19 en 1995 en el país transalpino (datos de Eurostat).

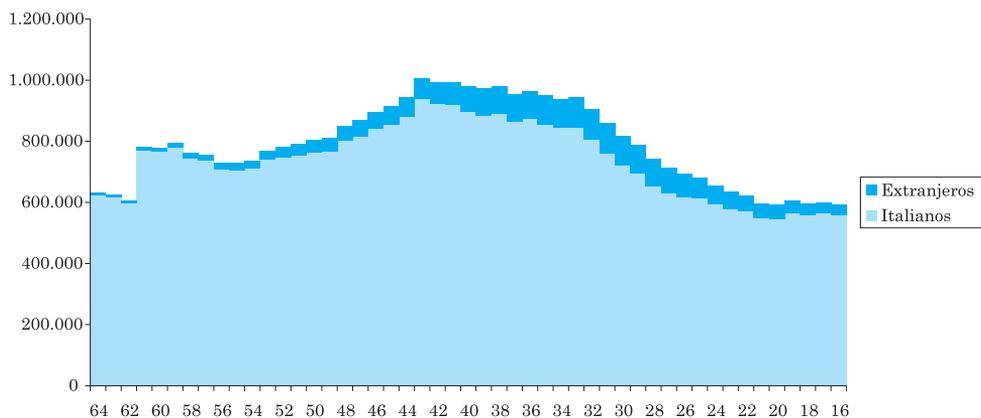
Las cifras de nacimientos se han traducido en volúmenes de efectivos de la población en edad activa en cada uno de los países, que los gráficos 2 y 3 muestran a 1 de enero de 2008 (31 de diciembre de 2007 para Italia) a partir de la población inscrita en los registros municipales. Estos gráficos muestran el mayor peso de la población extranjera en edad activa en España (13,4%) comparado con Italia (6,9%). Aunque, para el caso de Italia, asumimos que la fuente llamada *Popolazione straniera residente*, que recoge 3,4 millones de extranjeros (2,7 en edad activa) está subestimando la población extranjera real —que incluiría un número indeterminado de irregulares— mientras que quizás los datos de España (cerca de 5,3 millones de extranjeros, de ellos más casi 4,3 en edad activa) los estén sobrestimando debido a los problemas inherentes a las bajas por caducidad, estas cifras

nos permiten observar las semejanzas pero también las diferencias entre las estructuras por edad de las poblaciones nacionales, así como el impacto demográfico causado por la llegada de los inmigrantes extranjeros a España e Italia. Justamente para este último país se observa que es la cohorte que tenía una edad de 43 años, nacida en 1964, la más numerosa, con 939.284 italianos, a los que se suman 66.478 extranjeros de la misma edad para sumar justo más de un millón: 1.005.762 personas exactamente. Las cohortes nacidas después muestran un descenso en el número de nacionales sólo parcialmente compensada por un incremento del número de extranjeros, siendo los más numerosos de entre estos los que tienen 31 años de edad, nacidos en 1976 (que son 98.958, un 11,5% del total de la población de dicha edad). Un poco posterior es la cohorte con la mayor proporción de extranjeros: 12,1% en la nacida en 1979 y que tenía 28 años de edad a 1-1-2008. En general, el porcentaje de extranjeros supera el 10% entre los 25 y los 35 años de edad, es decir, en las generaciones nacidas entre 1972 y 1982, que son cohortes con un número de italianos progresivamente reducido debido al descenso de los nacimientos antes mencionado. Sin embargo, las proporciones de extranjeros no

son mayores en aquellas generaciones en las que el número de italianos es menor, como por ejemplo entre los 20 y los 24 años de edad (nacidas entre 1983 y 1987), con porcentajes entre el 7% y el 9%, e incluso son menores en las nacidas posteriormente. Por lo tanto, la llegada de efectivos extranjeros no parece estar dirigida, al menos principalmente, por el volumen de las cohortes nativas, sino que probablemente juegan un papel más importante los factores coyunturales ligados a la demanda del mercado de trabajo local, que en el caso de Italia parece ofrecer más oportunidades a aquellos inmigrante que tienen una edad en torno a la treintena. Exactamente las cohortes entre 28 y 37 años son las únicas con más de 90.000 extranjeros presentes y, repetimos, son cohortes con volúmenes de italianos decrecientes pero ni mucho menos las más pequeñas.

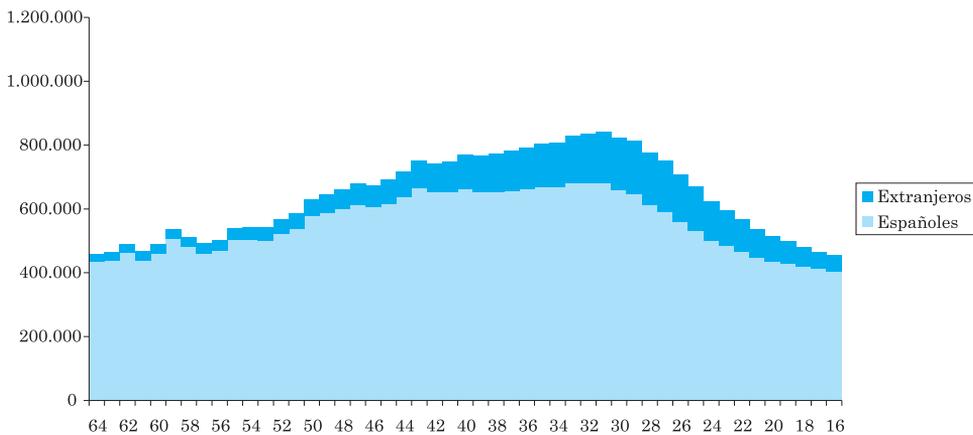
Este hecho todavía es más cierto en el caso de España, donde las cohortes en las que los españoles son más numerosos prácticamente coinciden con aquéllas con más extranjeros presentes. Así, las nacidas entre 1974 y 1976 (con 31 a 33 años de edad a 1-1-2008) son las que tienen un número más alto de españoles, en torno a 680.000 (con un máximo de

GRÁFICO 2. PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA RESIDENTE EN ITALIA A 31 DE DICIEMBRE DE 2007



Fuente: Popolazione Straniera residente, Istat.

GRÁFICO 3. PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA RESIDENTE EN ESPAÑA A 1º DE ENERO DE 2008



Fuente: Padrón continuo, INE.

680.965 en los de 32 años de edad), mientras que son los extranjeros de 27 a 32 años, nacidos entre 1980 y 1975, los más numerosos, con más de 150.000 efectivos por cohorte. Son, por lo tanto, cohortes donde aproximadamente uno de cada cinco personas son extranjeros, con una proporción máxima del 21,4% a los 27 años de edad.

Los diez años que separan a las cohortes nacionales más numerosas en Italia (1964) y España (1975) es la década de diferencia que separa los puntos máximos de los respectivos *baby booms*, más tardío en el país ibérico que en el transalpino, y que explica por qué la estructura de edad de la población activa de nacionalidad española es más joven que la italiana. Sin embargo, como hemos visto, la evolución de los efectivos de extranjeros en ambos países es independiente de la evolución de la fecundidad y del correspondiente tamaño de las cohortes, puesto que en ambos casos las mayores cifras de extranjeros las encontramos en torno a las generaciones nacidas hacia mediados o segunda mitad de los setenta, cuando las generaciones de efectivos nacionales ya empiezan a ser claramente menguantes para Italia –pero no las más

pequeñas– y, sin embargo, son de las más numerosas en España.

Estos resultados confirman otros ya presentados por los autores (Vidal Coso, Gil Alonso y Domingo, 2006) en otro trabajo en el que se comparaban todos los países de la UE-15 para el periodo 1995-2005 y en el que se demostraba, utilizando datos de la *Labour Force Survey*, que Irlanda y los países meridionales de la UE, que eran los que estaban recibiendo mayor número de inmigrantes en edad activa, aparecían –con la excepción parcial de Italia– como los menos afectados por la reducción y el envejecimiento de su mano de obra autóctona. En estos países las entradas en la edad laboral (correspondiente al grupo de edad 20-29) eran más importantes que las salidas correspondientes al grupo de edad 55-64, lo cual contrastaba con el decrecimiento observado en otros países de la UE que, sin embargo, estaban recibiendo menor número de inmigrantes, confirmando pues lo ya dicho sobre las dudas que plantea el concepto de «migraciones de reemplazo».

Los resultados del análisis de la estructura por edad de la población en edad activa en España e Italia muestra que, incluso por

encima de la evolución del tamaño de las generaciones, que determinará la escasez relativa de jóvenes en la entrada en el mercado de trabajo, deberían tomarse en cuenta otros factores estructurales para comprender las divergencias en la intensidad que presentan ambos países, empezando por la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, y siguiendo por las mejoras relativas en los niveles de instrucción de las generaciones masculinas y femeninas, sin olvidar, claro está, el peso de la economía sumergida en la población autóctona.

### 3. COMPLEMENTARIEDAD SOCIODEMOGRÁFICA ENTRE MIGRANTES Y NATIVOS EN ITALIA Y ESPAÑA

#### 3.1. La inmigración internacional en Italia y España: evolución de las cifras y características de los contingentes

Italia y España comparten su pasado emigratorio radicalmente invertido a finales del siglo XX en países inmigratorios. Desde entonces, ese cambio se ha convertido en un lugar común de la bibliografía de ambos países (Muñoz e Izquierdo, 1989; Di Comite y Pellicani, 2006). En el 1987 los extranjeros que residían en Italia eran solo 500.000, diez años después alcanzaban el millón, hasta llegar a casi 3,5 millones a inicios de 2008, lo que representaba el 5,8% de la población total. En España el crecimiento ha llegado a ser incluso más intenso: si en 1987 los residentes extranjeros eran tan solo 59 mil, en 2001 ya rebasaban el millón, para en 2008 haber superado en cifras absolutas y relativas a Italia, con cerca de 5,3 millones de empadronados, lo que representa el 11,4% del total de la población. El relativo retraso en comparación a otros países europeos, pero también la velocidad e intensidad con la que se ha dado el crecimiento migratorio, recuerda los cambios experimentados por otros

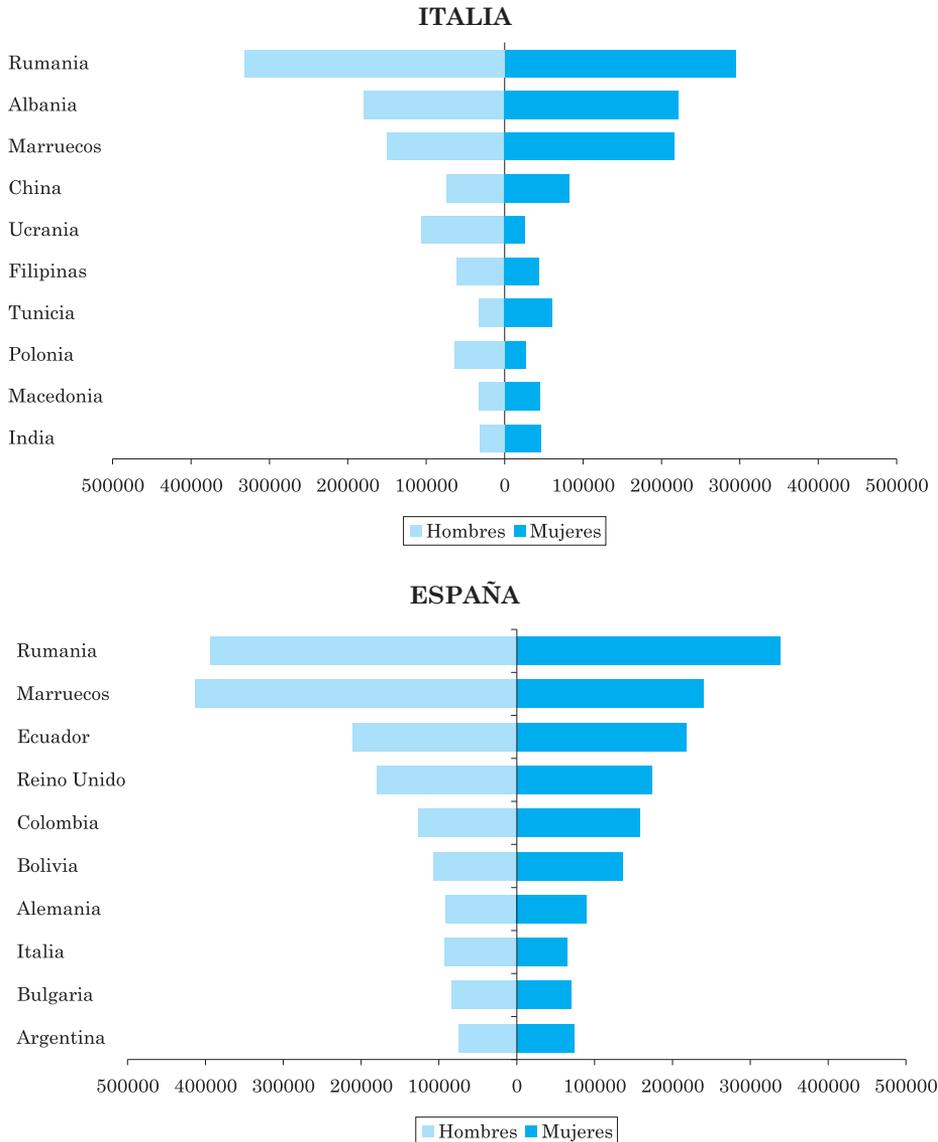
fenómenos demográficos como la nupcialidad o la fecundidad.

Si la evolución de la migración internacional en España e Italia ha sido semejante, otra característica común a ambos países es la desigual distribución de los inmigrantes extranjeros en el territorio, con mayor concentración en las regiones más desarrolladas económicamente, más urbanas e industrializadas y con los sectores terciarios más avanzados<sup>1</sup>. También los perfiles de la inmigración se parecen: el crecimiento de la inmigración económica protagonizada por trabajadores jóvenes, pero también por mujeres, debido a la internacionalización del trabajo doméstico, se ha solapado a una inmigración, mayoritariamente procedente de los países de la Unión Europea, ligada a la atracción turística y a las edades cercanas a la jubilación.

Sin embargo, las nacionalidades más representadas en uno y otro país, varían substancialmente. Aunque la población rumana y marroquí sea de las más numerosas en Italia (625.278 rumanos, ocupan el primer lugar, y 365.908 marroquíes, el tercero) y en España (731.806 rumanos en primer lugar y 652.695 marroquíes en segundo), en términos generales el peso de los europeos del Este para Italia (un 46,6% contra el 22,1% en España) es la contrapartida a la significativa presencia de latinoamericanos en España (donde alcanzan el 29,7% por tan solo el 6,7% en Italia). Dichas diferencias son atribuibles tanto a la proximidad geográfica como a la historia de cada país. De este modo, en Italia, la segunda nacionalidad es Albania (Strozza, Paterno y Terzera, 2006) y la cuarta Ucrania,

<sup>1</sup> Sería el caso de las regiones septentrionales, como Lombardía o Véneto, en Italia, o de Cataluña y Madrid en el caso español, aunque en este país también son receptoras importantes de inmigrantes aquellas comunidades autónomas en las que el sector turístico, la construcción y la agricultura intensiva (generadoras de puestos de trabajo precarios y temporales, poco especializados y mal remunerados) tienen una especial incidencia, como las del litoral mediterráneo y los dos archipiélagos.

GRÁFICO 4. POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN ITALIA Y ESPAÑA  
A 1 DE ENERO DE 2008 POR SEXO  
(primeras 10 nacionalidades más representadas)



Fuente: Padrón Continuo, INE (España), Popolazione Straniera residente, Istat (Italia).

mientras que en España es notable la presencia de ecuatorianos y colombianos entre los primeros lugares. Por último, destacaremos en España la presencia de ciudadanos de la Unión Europea como Gran Bretaña y Alema-

nia entre las diez primeras nacionalidades, hecho inexistente para Italia (gráfico 4).

Finalmente, también existen diferencias entre España e Italia en cuanto a la proporción de mujeres inmigrantes, que en general

es más elevada en este último país (50,4% en 2008, por solo 46,8% en España). De todas formas, el análisis de la participación diferencial por sexo en el mercado de trabajo de ambos países, y los demás cambios sufridos por éste como consecuencia de la llegada de inmigrantes, merece un análisis más fino a partir de fuentes especializadas que se va a efectuar en las siguientes páginas.

### 3.2. Complementariedad laboral en España e Italia en una fase de crecimiento

Los autores han puesto de relieve en trabajos precedentes (Domingo y Gil Alonso, 2007a; Gil Alonso y Domingo, 2008) que la llegada masiva de población inmigrada extranjera a España se explica por su papel complementario respecto a la población autóctona, y más en concreto respecto a la promoción educativa, laboral y, por ende, social, de ciertos sectores de ésta –jóvenes y, fundamentalmente, mujeres–, cuya incorporación al mercado de trabajo en posiciones mejoradas respecto a las ocupadas por generaciones precedentes habría generado un nicho en la base de la escala laboral y en aquellas labores reproductivas y de cuidados personales ya no efectuadas por las mujeres autóctonas, que estaría siendo ocupado por los inmigrantes extranjeros. Se trata por tanto de una complementariedad basada no en la evolución demográfica reciente en España sino en la propia segmentación de su mercado de trabajo, tal como explica Lorenzo Cachón (1997; 2009) siguiendo los trabajos de Michael J. Piore (1979).

En efecto, la reciente oleada migratoria procedente del extranjero coincidente con una fase de fuerte crecimiento económico se ha traducido en España, desde un punto de vista laboral, en el incremento de casi 4,9 millones de puestos de trabajo entre los años 2000 y 2007 (según datos de la EPA y la EU-LFS), de los cuales 2,3 han sido ocupados con

ciudadanos extranjeros y un número superior, cerca de 2,6 millones, por españoles, de los cuales más de 1,6 millones de mujeres. En Italia el proceso ha sido similar pero mucho menos intenso: 2,2 millones de nuevos puestos de trabajo, de los cuales 770.000 corresponden a hombres (extranjeros y nacionales) y 1,5 millones a mujeres, de las cuales aproximadamente 800.000 serían extranjeras. Ello significa que el masivo crecimiento de la ocupación extranjera ha tenido lugar en un contexto de incremento paralelo e igualmente explosivo de empleo de los autóctonos, y especialmente de las féminas, lo que debería llevarnos a relativizar el papel de la demografía en la llegada de los inmigrantes y conceder más importancia a los factores vinculados al funcionamiento del mercado de trabajo español, marcado por la segmentación y la dualización.

La EU-LFS no proporciona cifras desagregadas por nacionalidad o por lugar de nacimiento para Italia antes de 2005, al considerarse que no son fiables, por lo que no podemos analizar qué parte de la evolución entre 2000 y 2005 se debe al impacto de la llegada de inmigración extranjera y cuál a la autóctona. Por eso el análisis comparativo entre ambos países se ha limitado al periodo 2005-2007, años en los que se culmina la fase de crecimiento económico iniciada a mediados de los noventa.

En el caso de España (tabla 1), se nota una cierta ralentización del crecimiento del empleo (tasa anual del 3,7%, inferior al 4,5% para el conjunto del periodo 2000-2007) que se deja notar tanto entre los autóctonos –los hombres españoles incluso pierden empleo– como entre los extranjeros. Esta fase de ralentización afecta principalmente al sector de la construcción (hombres) y al servicio doméstico (mujeres), que siguen siendo sin embargo los sectores que ocupan al mayor número de hombres y mujeres extranjeros, respectivamente. También la construcción pierde empuje entre los trabajadores españoles, donde con todo se concentra el aumento

TABLA 1. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EXTRANJERO Y AUTÓCTONO (EN MILES) EN ESPAÑA ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2007, POR SEXO Y SECTORES DE ACTIVIDAD

	2005			2007			Variación (%) 2005-2007		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
ES									
EXTR.	117,1	32,0	149,3	134,6	42,3	176,9	7,5	16,2	9,2
Agricultura y pesca	199,2	56,8	256,4	273,6	88,8	362,6	18,7	28,2	20,7
Industria, minería y suministros	60,6	23,7	84,3	110,3	40,4	150,7	41,1	35,2	39,4
Transporte y comunicaciones	430,5	8,9	439,3	709,9	13,0	722,9	32,5	23,4	32,3
Construcción	64,1	90,8	155,0	112,8	173,1	285,9	38,0	45,3	42,3
Intermed. financiera y sector inmob.	123,3	75,8	199,1	197,7	203,6	401,3	30,1	84,4	50,8
Comercio	108,7	177,8	286,5	178,5	281,7	460,1	32,1	29,2	30,3
Hoteles y restaurantes	5,4	3,5	9,5	20,0	14,2	35,1	134,9	152,9	135,4
Administración pública	13,5	27,2	40,7	21,4	43,6	65,0	29,5	30,1	29,9
Educación	13,7	35,4	49,1	24,7	73,8	98,5	40,2	54,1	50,2
Salud y trabajo social	34,6	28,9	63,6	47,7	58,2	106,0	18,9	50,6	33,3
Otros servicios soc., pers. y com.	13,2	319,0	332,2	17,6	410,6	428,2	16,5	14,4	14,4
Hogares privados (serv. doméstico)	1.184,0	879,7	2.065,0	1.848,9	1.443,2	3.293,2	28,1	32,0	29,7
TOTAL EXTR.	590,2	230,3	820,6	522,7	205,1	727,8	-5,7	-5,5	-5,7
AUTOCT.	2.256,7	753,5	3.010,2	2.158,2	727,9	2.886,1	-2,2	-1,7	-2,1
Agricultura y pesca	799,1	228,3	1.027,3	792,4	229,2	1.021,7	-0,4	0,2	-0,3
Industria, minería y suministros	1.793,8	117,7	1.911,5	1.828,4	139,4	1.967,8	1,0	9,2	1,5
Transporte y comunicaciones	1.023,4	944,4	1.967,7	1.146,1	1.064,4	2.210,5	6,0	6,4	6,2
Construcción	1.384,5	1.276,4	2.660,9	1.383,8	1.317,5	2.701,3	0,0	1,6	0,8
Intermed. financiera y sector inmob.	493,8	505,0	998,8	467,1	512,5	979,6	-2,7	0,7	-1,0
Comercio	728,1	458,2	1.186,3	719,6	478,6	1.198,2	-0,6	2,2	0,5
Hoteles y restaurantes	366,3	676,0	1.042,2	359,1	678,4	1.037,5	-1,0	0,2	-0,2
Administración pública	277,9	798,6	1.076,5	258,8	863,4	1.122,2	-3,4	4,1	2,1
Educación	347,9	376,1	724,0	357,3	374,7	732,0	1,4	-0,2	0,6
Salud y trabajo social	47,9	294,6	342,4	45,4	288,0	333,4	-2,6	-1,1	-1,3
Otros servicios soc., pers. y com.	10.109,5	6.659,2	16.768,7	10.038,8	6.879,2	16.918,0	-0,3	1,7	0,4
Hogares privados (serv. doméstico)	11.293,6	7.538,9	18.833,7	11.887,8	8.322,4	20.211,3	2,6	5,2	3,7
TOTAL AUTOCT.									
Total ESPAÑA									

Fuente: European Union Labour Force Survey.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EXTRANJERO Y AUTÓCTONO (EN MILES) EN ITALIA ENTRE LOS AÑOS 2005 Y 2007, POR SEXO Y SECTORES DE ACTIVIDAD

	2005			2007			Variación 2005-2007		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
IT	41,6	10,1	51,7	42,3	9,9	52,2	0,8	-0,8	0,5
EXTR.	229,6	61,5	291,2	274,2	74,5	348,7	9,7	10,6	9,9
	45,4	5,7	51,1	55,7	6,6	62,3	11,4	7,8	11,0
	179,5	4,4	183,9	253,4	3,4	256,7	20,6	-11,7	19,8
	48,0	47,8	95,8	66,3	63,5	129,8	19,0	16,5	17,8
	74,3	30,2	104,5	93,4	41,6	135,1	12,9	18,9	14,6
	47,3	49,8	97,1	63,6	66,6	130,2	17,2	16,9	17,1
	3,1	0,8	4,0	0,9	2,2	3,6	-85,7	88,1	-5,6
	4,1	7,9	12,0	3,8	8,7	12,6	-3,0	5,3	2,4
	6,9	30,8	37,7	9,4	50,5	59,9	18,0	31,9	29,4
	26,5	47,4	73,9	25,6	56,5	82,2	-1,7	9,6	5,6
	28,2	134,7	162,9	31,8	192,4	224,2	6,4	21,4	18,8
	734,4	431,1	1.165,7	920,4	576,5	1.497,4	12,7	16,9	14,2
TOTAL EXTR.	566,5	270,3	836,8	555,4	263,1	818,5	-1,0	-1,3	-1,1
AUTOCT.	3.323,8	1.365,2	4.689,0	3.326,0	1.323,3	4.649,3	0,0	-1,5	-0,4
	907,7	273,5	1.181,2	900,9	284,6	1.185,4	-0,4	2,0	0,2
	1.611,5	102,2	1.713,7	1.577,9	99,7	1.677,7	-1,0	-1,2	-1,1
	1.585,4	1.284,6	2.870,1	1.685,0	1.320,4	3.005,4	3,1	1,4	2,4
	1.930,4	1.304,6	3.235,0	1.936,8	1.385,1	3.321,8	0,2	3,1	1,3
	473,8	468,4	942,2	518,4	487,4	1.005,8	4,7	2,0	3,4
	968,3	476,4	1.444,8	953,3	473,8	1.427,1	-0,8	-0,3	-0,6
	379,5	1.131,4	1.510,9	391,9	1.182,8	1.574,6	1,6	2,3	2,1
	508,7	986,2	1.494,8	489,5	1.009,2	1.498,8	-1,9	1,2	0,1
	457,8	535,5	993,3	500,2	563,9	1.064,1	4,6	2,7	3,6
	12,4	124,5	136,9	6,2	113,9	120,0	-25,0	-4,3	-6,2
TOTAL AUTOCT.	12.725,9	8.322,9	21.048,7	12.841,4	8.507,2	21.348,6	0,5	1,1	0,7
Total ITALIA	13.460,3	8.754,0	22.214,4	13.762,2	9.083,6	22.846,1	1,1	1,9	1,4

Fuente: European Union Labour Force Survey.

del empleo en el sector financiero/inmobiliario. Otros sectores que antes ganaban empleo masculino autóctono ahora lo pierden (sanidad, educación, administración pública) pero en unas magnitudes muy poco significativas, por lo que sería mejor hablar de estabilización.

Sí que merece la pena que nos detengamos con más atención en el análisis de la tabla 2, que permite estudiar en detalle las diferencias sectoriales de la evolución del empleo en Italia y, en concreto, las especificidades por nacionalidad. En primer lugar, se ha de destacar que el crecimiento es mucho menor que el observado en España, aunque, como en el país ibérico, también en Italia hay un mayor crecimiento de la ocupación extranjera que de la nacional, y del empleo femenino por encima del masculino.

Otra diferencia fundamental con nuestro país es el mayor peso del sector industrial en Italia, que proporciona el mayor número de empleos masculinos, con diferencia, tanto para los extranjeros como para los autóctonos. Vienen a continuación la construcción y el comercio, en el caso de los hombres extranjeros, y los mismos sectores, más la intermediación financiera y los servicios inmobiliarios, en el de los autóctonos. Entre las mujeres, los sectores con mayor ocupación y que más empleo han generado en números absolutos en los dos años analizados son el servicio doméstico, entre las extranjeras, y el comercio, entre las italianas. También la hostelería ha creado puestos de trabajo entre las autóctonas, así como el sector educativo, los servicios sociales y la salud, mientras que el sector agrario, el industrial y el servicio doméstico, han perdido ocupación nacional. Destaca, y esta es otra diferencia reseñable con España, la atonía del sector público, estancado entre las mujeres y que pierde puestos de trabajo entre los italianos.

Además del menor crecimiento en el caso italiano, se observan, por lo tanto, diferencias estructurales en la distribución sectorial del

empleo entre ambos países, así como en el impacto que la llegada de la inmigración extranjera ha tenido sobre la evolución numérica de la mano de obra nacional. Así, en algunos sectores de actividad ha significado la sustitución paulatina de la mano de obra autóctona por la extranjera, en otros un aumento simultáneo del empleo para ambos grupos nacionales, mientras que, finalmente, otros sectores se han mostrado impermeables a la entrada de trabajadores foráneos y en ellos se ha concentrado el incremento de la mano de obra nacional. Es precisamente para analizar esta cuestión en el caso de España para la que los autores propusieron, en un trabajo precedente (Gil Alonso y Domingo, 2008), una serie de indicadores –índices de crecimiento (I.C.) e índices de segregación sectorial (I.S.S.)<sup>2</sup>– que permiten distinguir tres tipos de dinámica sectorial en función del incremento o disminución del número de ocupados nacionales y/o extranjeros:

<sup>2</sup> Consiste en aplicar, a los trabajadores nacionales y extranjeros presentes en cada sector de actividad en el año 2005, la tasa de crecimiento del empleo total de cada uno de los colectivos entre 2005 y 2007. Se obtienen así, a modo de estandarización indirecta, los ocupados nacionales y extranjeros estimados en 2007 que, al dividirlos por los ocupados reales existentes en cada sector de actividad en 2007, proporciona un índice de crecimiento (I.C.) para cada sector y nacionalidad: si el I.C. es superior a 1 indica que el empleo (nacional o extranjero) en dicho sector ha aumentado más que la media de cada nacionalidad; si es inferior, que ha aumentado menos o que ha disminuido. Combinando los índices de crecimiento de españoles y extranjeros en cada sector se obtiene su ISS, de manera que si es negativo significa que en dicho sector se da un proceso de sustitución de los trabajadores nacionales por los foráneos (cuanto más negativo, mayor incidencia de la sustitución); si el ISS es positivo pero menor que 1, indica que se da un crecimiento predominante del empleo nacional, con pérdida de peso de los trabajadores extranjeros (cuanto más cercano a 1, mayor desequilibrio a favor de los españoles, cuanto más próximo a 0, mayor equilibrio entre españoles y extranjeros); por último, si el ISS es positivo y superior a 1, se da un crecimiento de ambos colectivos tanto en términos absolutos como relativos, siendo el ISS más alto cuando más elevada es la suma de los incrementos de ambos colectivos.

- *Sectores con dinámicas de sustitución:* son aquéllos en los que un descenso del número de ocupados nacionales (en términos absolutos o relativos) se combina con un incremento de los extranjeros en dicho sector;
- *Sectores con dinámicas de concurrencia:* son los sectores donde han aumentado tanto –en términos absolutos y relativos– los ocupados autóctonos como los de nacionalidad extranjera;
- *Sectores con dinámicas de segregación:* son sectores con predominio de empleo nacional, en los que la mano de obra autóctona ha aumentado mucho más que la extranjera, que ha crecido en números absolutos pero cuyo peso ha disminuido en términos relativos. Se considera por esta razón que son sectores de especialización de los trabajadores nacionales, cerrados relativamente a la inmigración incluso por razones legales (ejemplo del funcionariado).

Teniendo estas bases interpretativas, pasemos a comentar los resultados para ambos países y los dos sexos.

La tabla 3 muestra el resultado para el empleo masculino en España, donde se observa que la construcción, el sector financiero/inmobiliario y el comercio son los que presentan dinámicas de concurrencia, puesto que ha crecido de manera simultánea, y con mucha fuerza, tanto el empleo nacional como el extranjero. Por su parte, los servicios sociales, a las personas y a las comunidades, es el único sector con mayor capacidad de atracción de los empleados españoles y menos permeables al empleo extranjero (que ganan trabajadores en valores absolutos pero pierden peso en términos relativos), por lo que se está convirtiendo en un nicho laboral de concentración de mano de obra nacional. Por el contrario, el resto de sectores presentan dinámicas de sustitución más o menos marcadas.

La situación presenta algunas diferencias remarcables en Italia (tabla 4). También predominan, como en España, las dinámicas de sustitución de la mano de obra nacional por la extranjera, incluyendo en sectores donde en nuestro país esto no ocurre, como la construcción y el comercio. Por el contrario, aparecen dinámicas de concurrencia en el sector financiero/inmobiliario y los hoteles y restaurantes. Finalmente, como en España, aparece como un sector segregado a favor de los italianos el de los servicios sociales, personales y comunitarios, así como el sector educativo. En ambos el número de ocupados extranjeros incluso disminuye en números absolutos. Comparando, pues, la situación del empleo masculino en Italia y en España, la principal diferencia radica, por lo tanto, en el diferente papel de la construcción, que es una de las claves del fuerte crecimiento experimentado por España hasta el año 2007 y cuyo papel ha sido mucho menor en Italia.

Pasando al análisis de la complementariedad en el caso femenino, la tabla 5 muestra la evolución en España entre 2005 y 2007. De nuevo, como entre los hombres, predominan las dinámicas de sustitución en el sector primario, el secundario, los transportes, la educación y el servicio doméstico, aunque el proceso más fuerte se da en el comercio donde, a diferencia del caso masculino, las mujeres españolas pierden peso relativo –pese a aumentar el número de puestos de trabajo en números absolutos– mientras que las extranjeras experimentan un fuerte crecimiento tanto en términos absolutos (más que doblan su número) como relativos. Los sectores que presentan dinámicas de concurrencia son también tres: salud y trabajo social, administración pública y sector financiero/inmobiliario. También aparecen diferencia con los hombres en la delimitación de los sectores que podríamos clasificar como reservados para las trabajadoras españolas: aquí es únicamente la construcción, aunque este sector tiene, en el caso de las féminas, un carácter más bien anecdótico.

TABLA 3. EVOLUCIÓN REAL Y ESTIMADA DEL NÚMERO DE OCUPADOS ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, Y CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE SEGREGACIÓN SECTORIAL (ISS). ESPAÑA, 2005-2007

SECTORES DE ACTIVIDAD	Nacionalidad	2005		2007			Índice de segregación sectorial	
		Ocupados		Ocupados		Índice de crecimiento		
		reales	estimados	reales	estimados			
Agricultura y pesca	Española	590,242	586,116	522,722	586,116	-63,393	0,892	-0,844
	Extranjera	117,096	182,848	134,593	182,848	-48,255	0,736	
Industria, minería y suministros	Española	2.256,730	2.240,952	2.158,185	2.240,952	-82,767	0,963	-0,916
	Extranjera	199,228	311,100	273,631	311,100	-37,469	0,880	
Transportes y comunicaciones	Española	799,053	793,467	792,435	793,467	-1,032	0,999	-1,167
	Extranjera	60,587	94,608	110,329	94,608	15,721	1,166	
Construcción	Española	1.793,806	1.781,265	1.828,350	1.781,265	47,085	1,026	2,083
	Extranjera	430,469	672,189	709,920	672,189	37,731	1,056	
Intermediación financiera y servicios inmobiliarios	Española	1.023,351	1.016,196	1.146,092	1.016,196	129,896	1,128	2,254
	Extranjera	64,120	100,125	112,800	100,125	12,675	1,127	
Comercio	Española	1.384,491	1.374,811	1.383,752	1.374,811	8,941	1,007	2,033
	Extranjera	123,339	192,597	197,657	192,597	5,060	1,026	
Hoteles y restaurantes	Española	493,806	490,353	467,141	490,353	-23,212	0,953	-1,098
	Extranjera	108,738	169,797	178,480	169,797	8,683	1,051	
Administración pública	Española	728,107	723,017	719,633	723,017	-3,384	0,995	-2,374
	Extranjera	5,411	8,450	20,016	8,450	11,566	2,369	
Educación	Española	366,256	363,696	359,089	363,696	-4,607	0,987	-1,030
	Extranjera	13,492	21,069	21,442	21,069	0,374	1,018	
Salud y trabajo social	Española	277,935	275,991	258,784	275,991	-17,207	0,938	-1,218
	Extranjera	13,689	21,376	24,701	21,376	3,325	1,156	
Otros servicios sociales, personales y comunitarios	Española	347,898	345,465	357,297	345,465	11,832	1,034	0,152
	Extranjera	34,648	54,105	47,747	54,105	-6,358	0,882	
Hogares privados (servicio doméstico)	Española	47,853	47,518	45,366	47,518	-2,152	0,955	-0,897
	Extranjera	13,222	20,646	17,594	20,646	-3,052	0,852	
Total Sectores Actividad	Española	10.109,527	10.038,847					
	Extranjera	1.184,038	1.848,909					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la European Union Labour Force Survey.

TABLA 4. EVOLUCIÓN REAL Y ESTIMADA DEL NÚMERO DE OCUPADOS ITALIANOS Y EXTRANJEROS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, Y CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE SEGREGACIÓN SECTORIAL (ISS). ITALIA, 2005-2007

SECTORES DE ACTIVIDAD	Nacionalidad	2005		2007			Índice de segregación sectorial
		Ocupados		Ocupados		Índice de crecimiento	
		reales	estimados	reales-estim.	diferencia reales-estim.		
Agricultura y pesca	Italiana	566,540	571,685	-16,335	0,971	<b>-0,889</b>	
	Extranjera	41,644	52,189	-9,918	0,810		
Industria, minería y suministros	Italiana	3.323,768	3.353,952	-27,942	0,992	<b>-0,961</b>	
	Extranjera	229,578	287,717	-13,518	0,953		
Transportes y comunicaciones	Italiana	907,726	915,969	-15,099	0,984	<b>-0,996</b>	
	Extranjera	45,413	56,913	-1,164	0,980		
Construcción	Italiana	1.611,507	1.626,141	-48,223	0,970	<b>-1,156</b>	
	Extranjera	179,461	224,907	28,467	1,127		
Intermediación financiera y servicios inmobiliarios	Italiana	1.585,433	1.599,831	85,194	1,053	<b>2,155</b>	
	Extranjera	48,018	60,178	6,129	1,102		
Comercio	Italiana	1.930,350	1.947,880	-11,117	0,994	<b>-1,009</b>	
	Extranjera	74,291	93,104	0,307	1,003		
Hoteles y restaurantes	Italiana	473,785	478,087	40,339	1,084	<b>2,158</b>	
	Extranjera	47,279	59,252	4,336	1,073		
Administración pública	Italiana	968,325	977,118	-23,822	0,976	<b>-0,253</b>	
	Extranjera	3,069	3,846	-2,968	0,228		
Educación	Italiana	379,524	382,971	8,904	1,023	<b>0,274</b>	
	Extranjera	4,069	5,100	-1,277	0,750		
Salud y trabajo social	Italiana	508,654	513,273	-23,734	0,954	<b>-1,131</b>	
	Extranjera	6,932	8,687	0,736	1,085		
Otros servicios sociales, personales y comunitarios	Italiana	457,841	461,999	38,152	1,083	<b>0,312</b>	
	Extranjera	26,509	33,222	-7,609	0,771		
Hogares privados (servicio doméstico)	Italiana	12,398	12,510	-6,319	0,495	<b>-1,405</b>	
	Extranjera	28,157	35,288	-3,519	0,900		
Total Sectores Actividad	Italiana	12.725,851	12.841,416				
	Extranjera	734,419	920,403				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la European Union Labour Force Survey.

TABLA 5. EVOLUCIÓN REAL Y ESTIMADA DEL NÚMERO DE OCUPADAS ESPAÑOLAS Y EXTRANJERAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, Y CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE SEGREGACIÓN SECTORIAL (ISS). ESPAÑA, 2005-2007

SECTORES DE ACTIVIDAD	Nacionalidad	2005		2007			Índice de segregación sectorial
		Ocupados		Ocupados		Índice de crecimiento	
		reales	estimados	reales	estimados		
Agricultura y pesca	Española	230,341	205,092	237,953	-32,860	0,862	-0,945
	Extranjera	31,951	42,297	52,415	-10,119	0,807	
Industria, minería y suministros	Española	753,493	727,893	778,390	-50,497	0,935	-1,018
	Extranjera	56,788	88,772	93,160	-4,388	0,953	
Transportes y comunicaciones	Española	228,281	229,244	235,824	-6,579	0,972	-1,067
	Extranjera	23,705	40,396	38,887	1,508	1,039	
Construcción	Española	117,734	139,434	121,625	17,810	1,146	0,252
	Extranjera	8,862	13,007	14,537	-1,530	0,895	
Intermediación financiera y servicios inmobiliarios	Española	944,398	1.064,432	975,603	88,829	1,091	2,253
	Extranjera	90,835	173,106	149,014	24,092	1,162	
Comercio	Española	1.276,401	1.317,501	1.318,576	-1,075	0,999	-1,639
	Extranjera	75,767	203,615	124,294	79,321	1,638	
Hoteles y restaurantes	Española	505,017	512,461	521,704	-9,243	0,982	-0,984
	Extranjera	177,776	281,659	291,639	-9,979	0,966	
Administración pública	Española	458,212	478,551	473,352	5,198	1,011	3,485
	Extranjera	3,507	14,231	5,753	8,478	2,474	
Educación	Española	675,970	678,398	698,306	-19,908	0,971	-1,005
	Extranjera	27,207	43,579	44,632	-1,053	0,976	
Salud y trabajo social	Española	798,610	863,437	824,998	38,439	1,047	2,315
	Extranjera	35,439	73,758	58,137	15,621	1,269	
Otros servicios sociales, personales y comunitarios	Española	376,127	374,740	388,556	-13,816	0,964	-1,262
	Extranjera	28,948	58,237	47,489	10,748	1,226	
Hogares privados (servicio doméstico)	Española	294,568	288,004	304,301	-16,297	0,946	-0,838
	Extranjera	318,964	410,556	523,257	-112,701	0,785	
Total Sectores Actividad	Española	6.659,152	6.879,187				
	Extranjera	879,748	1.443,215				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la European Union Labour Force Survey.

TABLA 6. EVOLUCIÓN REAL Y ESTIMADA DEL NÚMERO DE OCUPADAS ITALIANAS Y EXTRANJERAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD, Y CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE SEGREGACIÓN SECTORIAL (ISS). ITALIA, 2005-2007

SECTORES DE ACTIVIDAD	Nacionalidad	2005		2007			ÍNDICE DE SEGREGACIÓN SECTORIAL
		Ocupados		reales	estimados	diferencia reales-estim.	
Agricultura y pesca	Italiana	270,288	263,133	276,274	-13,141	0,952	<b>-0,784</b>
	Extranjera	10,051	9,896	13,441	-3,545	0,736	
Industria, minería y suministros	Italiana	1.365,234	1.323,263	1.395,470	-72,206	0,948	<b>-0,957</b>
	Extranjera	61.519	74.514	82.268	-7,754	0,906	
Transportes y comunicaciones	Italiana	273,475	284,579	279,531	5,047	1,018	<b>0,153</b>
	Extranjera	5.696	6.587	7.618	-1,031	0,865	
Construcción	Italiana	102,177	99,737	104,440	-4,702	0,955	<b>-0,618</b>
	Extranjera	4,396	3,369	5,879	-2,510	0,573	
Intermediación financiera y servicios inmobiliarios	Italiana	1.284,645	1.320,424	1.313,096	7,328	1,006	<b>0,011</b>
	Extranjera	47,757	63,522	63,865	-0,343	0,995	
Comercio	Italiana	1.304,642	1.385,078	1.333,536	51,542	1,039	<b>2,069</b>
	Extranjera	30,211	41,640	40,401	1,239	1,031	
Hoteles y restaurantes	Italiana	468,389	487,384	478,762	8,622	1,018	<b>2,018</b>
	Extranjera	49,781	66,581	66,571	0,009	1,000	
Administración pública	Italiana	476,439	473,836	486,991	-13,155	0,973	<b>-2,093</b>
	Extranjera	0,799	2,206	1,068	1,138	2,066	
Educación	Italiana	1.131,419	1.182,759	1.156,477	26,282	1,023	<b>0,196</b>
	Extranjera	7,916	8,748	10,586	-1,838	0,826	
Salud y trabajo social	Italiana	986,155	1.009,231	1.007,995	1,236	1,001	<b>2,226</b>
	Extranjera	30,797	50,453	41,185	9,269	1,225	
Otros servicios sociales, personales y comunitarios	Italiana	535,473	563,931	547,332	16,600	1,030	<b>0,139</b>
	Extranjera	47,421	56,538	63,415	-6,878	0,892	
Hogares privados (servicio doméstico)	Italiana	124,546	113,853	127,305	-13,451	0,894	<b>-1,174</b>
	Extranjera	134,732	192,419	180,176	12,243	1,068	
Total Sectores Actividad	Italiana	8.322,881	8.507,208				
	Extranjera	431,076	576,473				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la European Union Labour Force Survey.

En el caso del empleo femenino en Italia (tabla 6) aparecen más peculiaridades, pues no hay tanto predominio de las dinámicas de sustitución, mientras que hay tres sectores con dinámicas de concurrencia (comercio, restauración y salud) y otros cuatro con ganancia de empleo italiano combinado con pérdida de peso de la ocupación extranjera: transportes y comunicaciones, intermediación financiera, educación y servicios sociales. Quizás las mayores diferencias con España respecto a la distribución sectorial del empleo femenino es el menor peso en Italia del servicio doméstico (unas 300.000 empleadas, comparado con unas 700.000 en nuestro país), de la hostelería y la restauración y, por último, de la administración pública, que ocupa a menos trabajadoras en Italia pese a que su población es muy superior a la española. Por el contrario, el número de mujeres que trabajan en la industria es mucho mayor que en España, aunque se trata de un sector regresivo, que está perdiendo ocupación. Por el contrario, los tres sectores que están más desarrollados en España han ganado empleo en el periodo 2005-2007, fundamentalmente de extranjeras en los dos primeros casos y de españolas en el caso del sector público.

El mayor dinamismo en el mercado de trabajo femenino en España parece generar, por lo tanto, un proceso que se retroalimenta: así, la incorporación hasta el año 2007 de autóctonas al mercado laboral español en sectores como el financiero/inmobiliario, el sanitario, los servicios sociales, la educación y la administración pública, habría generado, a su vez, la llegada de mujeres inmigrantes que, sobrepasando los nichos laborales tradicionales como el servicio doméstico, se estarían expandiendo hacia nuevos sectores como el comercio, la hostelería/restauración, la sanidad y el sector financiero/inmobiliario, entrando ya en competencia con las nacionales. Este sería un fenómeno todavía no desarrollado en la misma magnitud en Italia, donde el crecimiento, menor, del empleo femenino autócto-

no se estaría concentrando en los sectores con mayores ventajas relativas, mientras que la llegada también menor, en comparación con España, de inmigrantes extranjeras, se estaría dirigiendo hacia puestos de trabajo más precarios, como el servicio doméstico.

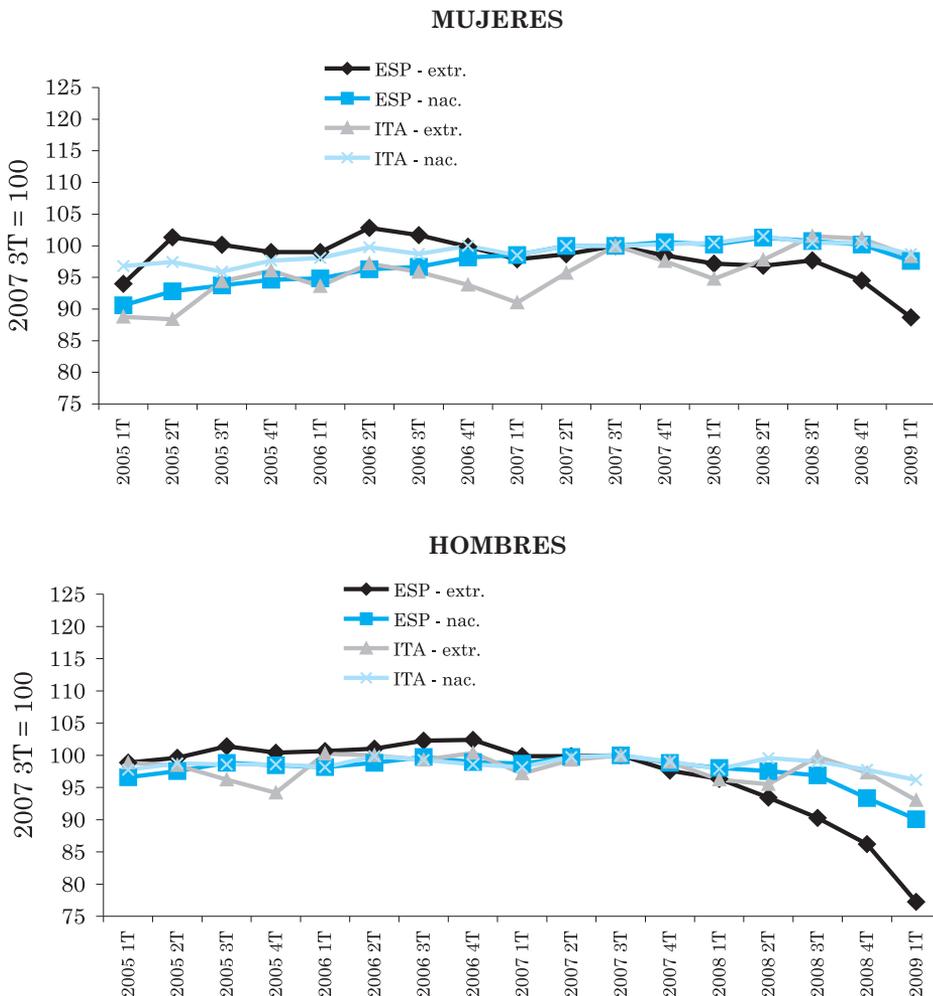
#### 4. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

La situación que se ha descrito en el apartado anterior corresponde a una fase de fuerte crecimiento económico, que no es evidentemente la que se vive actualmente, de profunda recesión que tiene además un alcance global. Los datos trimestrales de la EU-LFS (*European Union Labour Force Survey*) disponibles hasta el primer trimestre de 2009 nos muestran, claramente, que en el caso de España hay un punto de inflexión muy concreto que es el tercer trimestre de 2007. Es entonces cuando el número total de ocupados alcanza el máximo histórico, con 20,36 millones, que representa una tasa de ocupación también máxima del 66%. En Italia el punto de inflexión no es tan claro, es menos abrupto y el inicio de la crisis parece, por tanto, algo diferido en el tiempo. En todo caso, el tercer trimestre de 2007 es también el momento en el que se acaba la fase de continuo crecimiento anterior, con un máximo relativo de algo más de 23 millones de ocupados, que pasan a disminuir en los dos trimestres siguientes para recuperarse, aparentemente, en los dos trimestres intermedios de 2008 (que superan los 23,1 millones de ocupados, máximo absoluto), e iniciar entonces un nuevo descenso desde el cuarto trimestre de 2008. Las tasas de ocupación italianas muestran la misma evolución, pues tras alcanzar un 59,1% en el tercer trimestre de 2007, pasan a fluctuar entre 58% y 59% los siguientes cinco trimestres (máximo de 59,2% en el segundo trimestre de 2008) y pasan a disminuir de manera ya más clara —mostrando definitivamente el impacto de la crisis— entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009.

Aceptamos, por lo tanto, el tercer trimestre de 2007 como el punto de inflexión y sobre este punto cronológico se han elaborado una serie de gráficos –que parten del primer trimestre de 2005 para así obtener la suficiente perspectiva histórica sobre el cambio de fase económica– que toman el valor existente en el tercer trimestre de 2007 como índice base 100, facilitando de esta manera la realización de comparaciones entre países, entre grupos de nacionalidad y entre sexos.

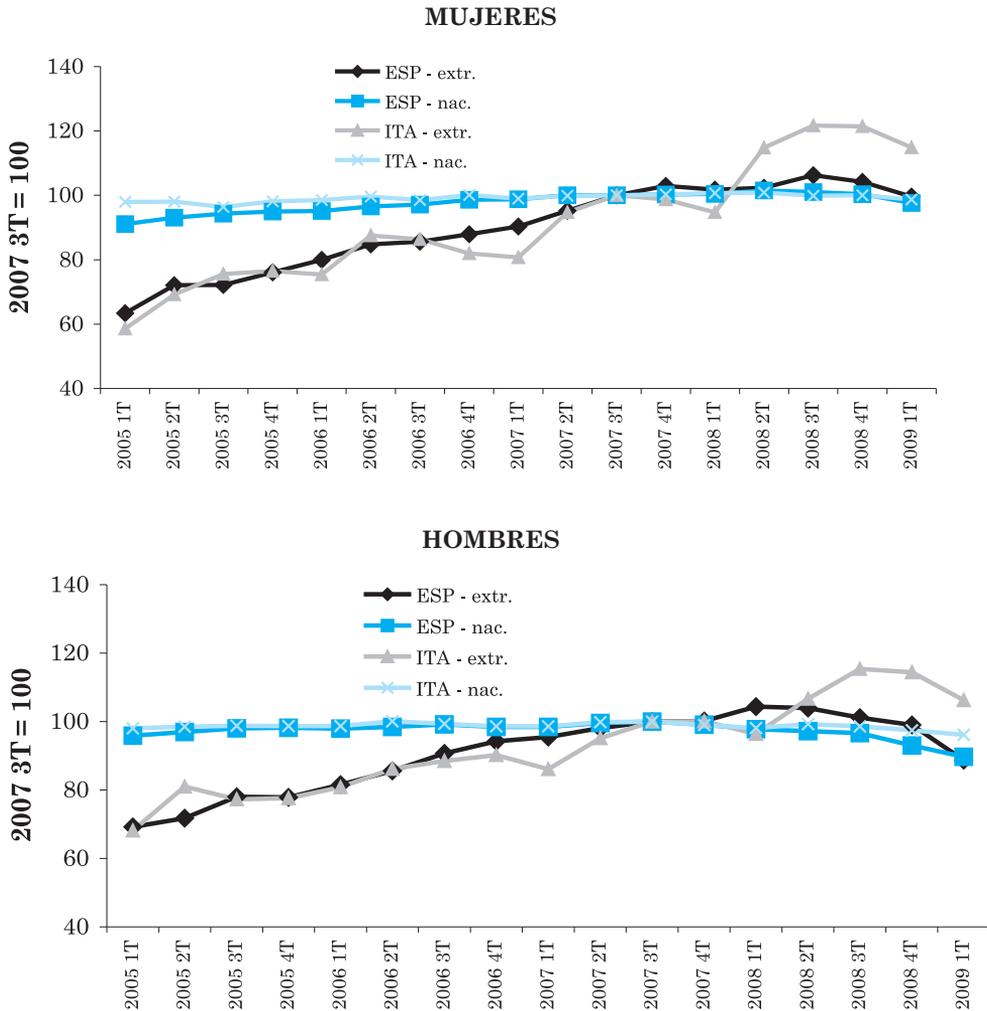
El gráfico 5 nos muestra que el impacto de la crisis sobre el empleo ha sido anterior y más profundo en España que en Italia, y ha afectado más a los trabajadores extranjeros que a los nacionales y más a los hombres que a las mujeres (al menos, por ahora). En efecto, a partir del tercer trimestre de 2007 empieza a caer de manera significativa la tasa de empleo masculina en España, de manera más fuerte en el caso de los extranjeros (casi un -25% entre 2007 3T y 2009 1T,

**GRÁFICO 5. TASA DE OCUPACIÓN EN ESPAÑA E ITALIA, ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2005 Y DE 2009 (2007 3T = 100), POR SEXO Y NACIONALIDAD**



Fuente: EU-LFS (resultados trimestrales detallados).

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE OCUPADOS EN ESPAÑA E ITALIA, ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2005 Y DE 2009 (2007 3T = 100), POR SEXO Y NACIONALIDAD



Fuente: EU-LFS (resultados trimestrales detallados).

aunque estaba ya en descenso desde el cuarto trimestre de 2006, cuando alcanzó un máximo) pero también significativamente para los hombres españoles (-10%), especialmente a partir del tercer trimestre de 2008. También en Italia, las tasas de empleo masculinas de los trabajadores extranjeros han caído más que las de sus congéneres italianos, pero la fase de descenso significativo no se ha inicia-

do hasta el cuarto trimestre de 2008 y los descensos son mucho menores.

La situación es muy diferente en cuanto al empleo femenino: parece que sólo la tasa de ocupación de las extranjeras en España ha sufrido el impacto de la crisis (descendía desde el segundo trimestre de 2006, empieza a caer de manera continua desde 2007 3T

pero sólo se acelera desde 2008 3T), mientras que la tasa de empleo de las nacionales españolas e italianas, y de las extranjeras en Italia, tras haber experimentado un crecimiento progresivo en los últimos años, y haberse estabilizado entre los años 2007 y 2008 (con máximos valores hacia mediados de 2008), sólo en el primer trimestre de 2009 se empieza a notar el impacto de la crisis y aún de forma leve.

¿Se trata, por lo tanto, de una crisis básicamente masculina (y de las extranjeras en España)? Eso parece, al menos hasta inicios del 2009. Es más, desde el lado de la demanda, incluso se podría limitar a una crisis del empleo masculino únicamente en España. Como muestra el gráfico 6, que representa la evolución, no de la tasa de empleo, sino del número efectivo de trabajadores ocupados, sólo el número de trabajadores masculinos españoles ha caído de manera continua y significativa (-10%) desde el tercer trimestre de 2007. Los ocupados extranjeros en España también han experimentado un descenso similar, pero más tardío y abrupto, y tras haber continuado creciendo durante la primera parte de 2008.

Por su parte, el número de trabajadores masculinos italianos ha experimentado un descenso pequeño y muy reciente, mientras que el empleo de las italianas y españolas —así como el de las extranjeras en España— está muy estabilizado y apenas en el último trimestre analizado muestran algún atisbo de descenso en comparación con las cifras de ocupación existentes en 2007 3T. Finalmente, el número de empleadas extranjeras en Italia ha continuado aumentando significativamente durante el año 2008 y sólo en el primer trimestre de 2009 ha mostrado un descenso, aunque la serie también muestra un descenso similar en los primeros trimestres de los años anteriores, que desde aquí no sabemos interpretar, por lo este «frenazo» podría ser únicamente coyuntural. Los datos de trimestres sucesivos nos ayudarán a despejar esta incógnita, así como nos permitirán

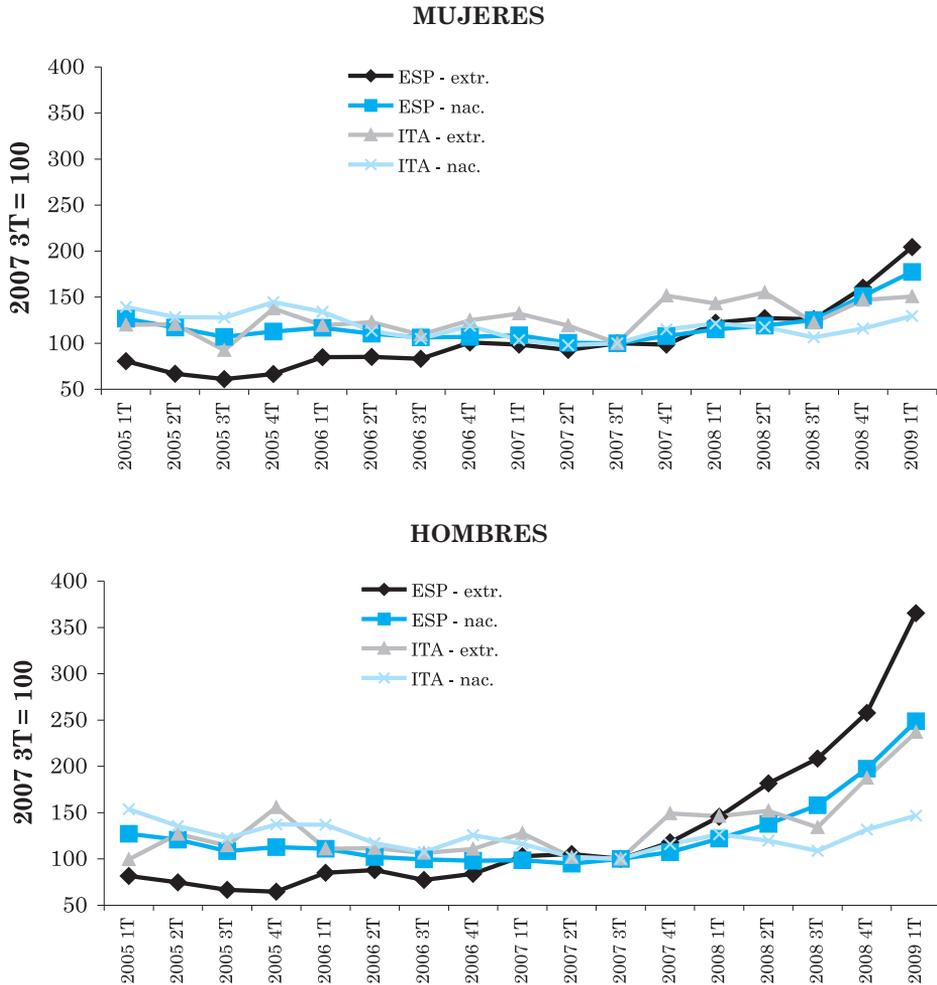
apreciar si la crisis, inicialmente «masculina» y con mayor impacto en España, se ha extendido a los otros grupos y a Italia con similar virulencia.

Simultáneamente, el número de parados masculinos españoles se ha multiplicado por 2,5 en sólo 6 trimestres, pero lo ha hecho por 3,7 entre los extranjeros residentes en dicho país. Menor, aunque también muy importante, ha sido el incremento de los extranjeros desempleados en Italia (se ha multiplicado por 2,4), mientras que los parados italianos «sólo» han crecido un 50%. Más moderados han sido los incrementos de desempleadas, y más tardíos en el tiempo, pues sólo a partir del tercer trimestre de 2008 aumentan de manera sostenida, sobre todo en España y de nuevo más entre las extranjeras que entre las nacionales (gráfico 7).

Los diferentes resultados que se extraen del análisis de la evolución del número de ocupados (donde los hombres españoles fueron incluso más afectados inicialmente por la crisis que los extranjeros en dicho país) y del número de desocupados (con un mayor impacto en el colectivo masculino extranjero en España) se debe a la combinación del fin del crecimiento del empleo con el progresivo incremento del número de activos extranjeros entre 15 y 64 años, que no ha parado de crecer, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres y tanto en España como en Italia (aunque en este país muestra una serie de fluctuaciones estacionales), a lo largo de todo el período analizado.

Este crecimiento de la actividad no sólo ha afectado a los extranjeros, sino también a las mujeres españolas. Mientras que el número de activos masculinos españoles (en torno a 10,9 millones) e italianos (unos 13,5 millones) se ha mantenido bastante estable, así como también el de las italianas activas (alrededor de 9,3 millones), por el contrario, las españolas que se declaran activas no han parado de crecer: de unos 7,5 millones en 2005 1T a 7,9 en 2007 3T y a 8,3 en 2009 1T. Como conse-

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE DESEMPLEADOS EN ESPAÑA E ITALIA, ENTRE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2005 Y DE 2009 (2007 3T = 100), POR SEXO Y NACIONALIDAD



Fuente: EU-LFS (resultados trimestrales detallados).

cuencia, las tasas de actividad de las mujeres españolas también han mostrado una tendencia ascendente: han pasado del 56% en 2005 1T al 63% en 2009 1T, frente a la estabilización de las tasas de los hombres españoles y las de los italianos de ambos sexos. Así, las tasas de actividad de las mujeres italianas, más bajas, oscilan en valores en torno al 50% a lo largo de los cuatro años analizados. Curiosamente, también las tasas de activi-

dad de las mujeres extranjeras insertadas en el mercado de trabajo español son más altas, unos 10 puntos porcentuales, que las de las extranjeras en Italia. Además, el impacto de la crisis no sólo no ha reducido las tasas de actividad de las españolas y de las foráneas en España, sino que las ha empujado hacia arriba, cuando en Italia ha empezado a ocurrir lo contrario.

En resumen, la crisis ha golpeado sobre todo el empleo masculino en España, tanto entre los españoles, que han perdido más de un millón de empleos, uno de cada 10, entre 2007 3T y 2009 1T, como entre los extranjeros, que han perdido un porcentaje similar. Los otros colectivos hasta la fecha apenas han perdido empleo –unos pocos puntos porcentuales–, y si han aumentado sus tasas de desempleo es porque ha aumentado significativamente el número de activos: es el caso de las mujeres autóctonas y extranjeras en España, y del colectivo extranjero de ambos sexos en Italia.

## 5. CONCLUSIONES

La inmigración extranjera, aún más en países donde este fenómeno era casi completamente desconocido como la España y la Italia del último cuarto del siglo XX, actúa como piedra de toque, poniendo en evidencia el estado de su mercado de trabajo y la evolución sociodemográfica de cada país. En ambos casos las mejoras en los niveles de instrucción de las nuevas generaciones, junto con una coyuntura económica marcada por el crecimiento, han creado las condiciones idóneas para que se diera esa transformación radical. No ha sido el descenso de la fecundidad ni, consecuentemente, la escasez relativa de jóvenes en la entrada en el mercado de trabajo lo que explica ese vuelco en la dinámica migratoria.

La comparación entre España e Italia muestra claramente como el crecimiento migratorio está estrechamente ligado con la ocupación femenina, por un lado –y, por lo tanto, con la lógica de la internacionalización del trabajo doméstico–, y con la estructura productiva y el protagonismo de los diferentes sectores de producción en ese crecimiento, por el otro. España ha visto crecer con más intensidad y rapidez la inserción de las mujeres autóctonas en el mercado de trabajo, en comparación a Italia, proceso en el que el creci-

miento de la función pública ha tenido un rol significativo. Ese crecimiento de la actividad femenina nativa, auspiciado por las mejoras en los niveles de instrucción, ha arrastrado el crecimiento de la inmigración mayoritariamente femenina para ocuparse del trabajo doméstico asalariado, pero también de otros trabajos situados en la base de la pirámide laboral, dando lugar a procesos de sustitución en un mercado segmentado. La mayor intensidad del crecimiento del trabajo doméstico asalariado de las extranjeras en España traduce la mayor extensión del fenómeno de la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, en comparación con Italia.

La ocupación masculina también ha crecido en ambos países tanto para los nativos como, sobre todo, para los extranjeros, concentrándose estos últimos en los puestos con peores condiciones laborales de los diferentes sectores (agricultura, construcción, hostelería). Pero la diferente estructura productiva italiana y española explica que el crecimiento en el caso italiano, con un mayor peso de la industria, haya sido mucho menor que en el español, donde, sobre todo en los últimos años, la burbuja inmobiliaria ha sido en parte causante del crecimiento desaforado del sector de la construcción, en el que españoles e inmigrantes extranjeros han confluído en situación de concurrencia.

En ambos países la crisis se ha cebado en la ocupación masculina, hecho previsible si tenemos en cuenta la diferencia por sexo de los sectores que más han acusado la recesión, en particular la construcción. El mayor peso de este sector en el caso español ha agudizado la crisis en este país, con una caída mucho más brusca que en Italia. El continuo aumento de activos extranjeros y su mayor presencia en este sector también explicaría en términos relativos el mayor porcentaje de paro entre los extranjeros que entre los nacionales, aunque ambos pierdan ocupación. El aumento del desempleo femenino, también mayor para las mujeres españolas y para las extranjeras en Italia, que para las italianas,

también se debe en parte al incremento sostenido del número de activas. Sin embargo, es la diferencia entre las proporciones de activas de ambos países el elemento que resulta determinante para entender tanto la lógica del crecimiento en los primeros años del siglo XXI, como los efectos diferenciales por sexo y nacionalidad a partir de 2008. En efecto, el rápido incremento de la actividad femenina en España, en comparación con la estabilidad en Italia, ha sido un acicate para el crecimiento económico y para el aumento de la inmigración extranjera en la fase expansiva, pero también uno de los causantes de que el crecimiento del desempleo esté siendo mucho mayor en el país ibérico que en el transalpino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMBROSINI, M. (2001), «The role of immigrants in the Italian labour market», *International Migration*, 39 (3), pp. 61-83.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y ARANGO, J. (1999), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, London: Frank Cass.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y KRALER, A. (2009), *Regulations in Europe*. Viena, International Centre for Migration Policy Development.
- CACHÓN, L. (1997), «Segregación sectorial de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España», *Relaciones Laborales*, 10, pp. 49-73.
- CACHÓN, L. (2009), *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.
- CARRASCO, R., JIMENO, J.F., y ORTEGA, A.C. (2004), «The effect of immigration on the employment opportunities of native-born workers: some evidence for Spain», *Current Research on the Economics of Immigration*, Madrid, Fundación Ramón Areces.
- DI COMITE, L. y PELLICANI, M.C. (2006), *La transizione dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione*, in: DI COMITE L. (a cura), In tema di migrazioni, Quaderni n. 34, Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee dell'Università di Bari, Cacucci, Bari pp. 19-64.
- DOMINGO, A. y GIL ALONSO, F. (2007a), «Immigration et évolution de la structure de la main-d'œuvre au Sud de l'Union européenne». *Population*, vol. 62, núm. 4, pp. 825-846.
- DOMINGO, A. y GIL ALONSO, F. (2007b), «Desigualdad y complementariedad en el mercado de trabajo: autóctonos e inmigrantes en Italia y España», *Revista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, pp. 75-100.
- GIL ALONSO, F. y DOMINGO, A. (2008) «La complementariedad de la ocupación de españoles y extranjeros: Análisis sectorial y diferencias territoriales». *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, nº 206, págs. 21-47.
- KING, R. y ZONTNI (2000) «The Role of Gender in the South European Immigration Model», *Papers. Revista de Sociologia*, 60 (Inmigración femenina en el sur de Europa), pp. 35-52.
- LESTHAEGHE, R. (2000), *Europe's demographic issues: fertility, household formation and replacement migration*, Paper prepared for the UN expert group meeting on policy responses to population decline and ageing, New York, October 16-18, 2000.
- MINGIONE, E. y QUASSOLI, F. (2000), «The Participation of Immigrants in the Underground economy in Italy», En KING et al. *Eldorado or Fortress? Southern Europe and Migrations*. London, Macmillan, pp. 29-56.
- MUÑOZ PÉREZ, F. e IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (1989), «L'Espagne, pays d'immigration», *Population*, 44 (2), 257-289.
- POPULATION DIVISION (2001), *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.
- PARELLA, S. (2003), *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona, Anthropos.
- PIORE, M.J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Century University Press, New York.
- REYNIERI, E. (2004), «Immigrants in a segmented and often undeclared labour market», *Journal of Modern Italian Studies*, 9 (1), pp. 71-93.

- STROZA, S.; PATERNO, A. y TERZERA, L. (2006), *Sospesi tra due rive: migrazioni e insediamenti di marocchini e albanesi*, Franco Angeli, Milano.
- SOLÉ, C. (2001), «La mujer inmigrante en la era de la globalización», en RADL, R. (Ed.) *La mujer en la nueva era de la globalización*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- VIDAL COSO, E., GIL ALONSO, F. y DOMINGO I VALLS, A. (2006), «Participation of immigrants in the European Union's national labour markets in a context of complementarity: Substitution and Competition with local labour force», Comunicación en el *EAPS European Population Conference 2006*, Liverpool, 21-24/6/2006. Publicado en *Papers de Demografia*, 302.
- VIDAL COSO, E., GIL ALONSO, F., y DOMINGO I VALLS, A. (2009), «The Non-EU-25 Female Population in Spain: A Factor Analysis of Labour Market Integration at Regional Level». En KUHN, M. y OCHSEN, C. (Eds.) *Labour Markets and Demographic Change*. Germany, VS. Research, pp. 210-233.

**RESUMEN** España e Italia han sido los grandes protagonistas del crecimiento de la inmigración extranjera en Europa, pasando de menos de un millón de extranjeros en 2000 a más de 5,2 en 2008 en España y de 1,3 a 3,4 millones en Italia. Para explicar la conversión de estos países tradicionalmente emigratorios e inmigratorios, así como la singular intensidad de dicho proceso, se han enunciado varias explicaciones que priorizan los factores geográficos (el Mediterráneo como frontera o como puerta de entrada), económicos (mayor peso de la economía sumergida, precariedad y segmentación laboral), demográficos (migraciones de reemplazo debido a una menor fecundidad y mayor envejecimiento), legislativos (leyes de extranjería más laxas, acceso universal a servicios sociales) y de género (internacionalización del trabajo doméstico en un contexto de reparto muy desigual de tareas reproductivas). Los autores del presente texto sostienen una hipótesis socio-demográfica según la cual, en la fase de crecimiento económico, el aumento del número de trabajadores extranjeros fue impulsado por un mercado de trabajo segmentado que también favoreció la ascensión social y laboral de las voluminosas cohortes de población nacional, especialmente femenina. ¿Qué ocurrirá ahora en la fase de cambio económico? Para la correcta comprensión del impacto de la crisis en la incorporación laboral de la población extranjera y en la relación de ésta con los trabajadores nacionales, primero debemos analizar lo sucedido en la fase de expansión. Los objetivos del presente trabajo son: 1) hacer una lectura demográfica de la inserción laboral de la inmigración extranjera en España e Italia durante el período de máximo crecimiento (2000-2007), resaltando las semejanzas y las diferencias entre ambos países; 2) profundizar en el conocimiento de la evolución a nivel sectorial, diferenciando aquellos sectores con dinámicas de sustitución del colectivo nacional por el inmigrado, de aquéllos que presentan situaciones de competencia entre ambos, y de aquellos otros más segregados donde los trabajadores nacionales disponen de una situación de preferencia respecto a los extranjeros; y, por último, 3) verificar cuál ha sido el impacto inicial de la crisis en dichos procesos de inserción laboral. Para ello se han utilizado los datos para ambos países procedentes de la encuesta europea de población activa (EU-LFS).



# Mercados, ciudadanía y derechos. La regulación de la inmigración laboral en Malasia y España

BLANCA GARCÉS MASCAREÑAS\*

---

## INTRODUCCIÓN

El concepto de Estado ha sido central en el discurso y análisis político. Aunque hasta los noventa el debate teórico sobre las migraciones internacionales ha dedicado escasa atención al papel del Estado y su influencia sobre el volumen y composición de la inmigración (Massey, 1999: 304-305), desde entonces parte de la literatura académica se ha centrado en los «muros» y «puertas» –usando los términos de Zolberg (1999)– que las políticas de inmigración han impuesto sobre los flujos migratorios. Una de las cuestiones principales de esta literatura ha sido el porqué de las políticas de inmigración, es decir, qué explica que los Estados opten por unas políticas u otras. Ante esta pregunta, se han tomado dos enfoques distintos. Unos autores (como Shughart et al. 1986; y Freeman, 1995) han puesto el énfasis en la sociedad y han dejado al Estado en la posición de simple *broker* que reacciona pasivamente a los diferentes grupos de intereses. Otros autores han explicado las políticas de inmigración como resultado del Estado mismo. Desde esta perspectiva, el Estado sería capaz

de cierta autonomía independientemente de los intereses de la sociedad.

La pregunta, sin embargo, sigue sin responder: ¿a qué responden las políticas del Estado? ¿Qué intereses o qué aspectos reciben mayor prioridad? Mientras que en los primeros análisis de tradición marxista el Estado se entendió como pura maquinaria «al servicio del capital» (para un análisis crítico, ver Purcell y Nevins, 2005), trabajos más recientes han puesto de manifiesto los intereses contradictorios que determinan las políticas de inmigración desde el Estado mismo (por ejemplo, Calavita, 1992). En esta línea, Boswell (2007) ha desarrollado lo que define como una «teoría de los imperativos funcionales del Estado». Esta teoría parte de la asunción que el Estado debe llevar a cabo ciertas tareas que son puestas en cuestión (o tienden a contradecirse entre sí) en el campo de las políticas de inmigración. Boswell identifica cuatro tareas que tendría que cumplir el Estado liberal: 1) proveer de seguridad internacional e interna a los ciudadanos (lo que define como *security*); 2) contribuir al crecimiento económico (*accumulation*); 3) promover un patrón distributivo y proteger los privilegios de sus ciudadanos (*fairness*); y 4) preservar la democracia y la libertad (*institutional legitimacy*).

---

\* Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES). University of Amsterdam.

De hecho, con esta perspectiva, Boswell desplaza la cuestión de partida. No se trata ya de determinar a quién o a qué responde el Estado con sus políticas de inmigración sino más bien examinar cómo el Estado logra conciliar estas demandas contradictorias (Boswell, 2007: 92). El presente artículo parte de esta misma cuestión. La diferencia principal con Boswell radica en la manera de identificar y nombrar los distintos «imperativos estatales». En lugar de «accumulation», el término *mercados* se refiere a la demanda de trabajadores inmigrantes por parte de los empleadores. En lugar de «security» y «fairness», el término de *ciudadanía* es utilizado para indicar la tendencia de los estados-nación a ser inclusivos y democráticos hacia el interior pero exclusivos y no-democráticos hacia el exterior (Brubaker, 1992: 21-34; Bader, 1995: 212; Joppke, 1999: 2). En otras palabras, se usa principalmente en su acepción de mecanismo de cierre hacia el exterior o hacia el extranjero u *outsider*. Finalmente, en lugar de «institutional legitimacy» recorro al término *derechos*. Mi preferencia por este término busca relacionar este estudio con la literatura (Hollifield, 1992; Guiraudon, 2000; Joppke, 2000; 2002) que discute hasta qué punto los derechos constriñen la capacidad de los Estados liberales en regular y controlar los flujos migratorios. La cuestión a resolver es pues la siguiente: ¿cómo logra el Estado conciliar las demandas contradictorias entre mercado, ciudadanía y derechos en lo que se refiere a la regulación de la inmigración laboral?

### REVISANDO EL TRILEMA

El primer dilema a considerar es entre las demandas del mercado y de la ciudadanía. Por un lado, la demanda de trabajadores inmigrantes –que resulta de toda situación en la que las características de la oferta de trabajo amenazan los niveles de acumulación existentes o deseados (Portes, 1978: 471-482; Sassen-Koob, 1978: 516-518; Sassen, 1988:

27)– requiere de una política de puertas abiertas que permita la entrada de tantos trabajadores inmigrantes como sean demandados por los empleadores. Por otro lado, la dimensión exclusiva de la ciudadanía tiende a exigir restricciones en la entrada y estancia de los trabajadores extranjeros. La razón es la siguiente: en el contexto del estado-nación moderno, el mercado de trabajo (Zolberg, 1989: 410), el estado del bienestar (Walzer, 1983: 31; Freeman, 1986: 52; Joppke, 1998: 7; van Amersfoort, 2008: 7), el sistema democrático (Bader, 2005: 348) y/o la identidad y cultura nacionales (Kymlicka y Norman, 1994: 364) son percibidos como sistemas necesariamente cerrados u obligados a un cierto grado de protección hacia el exterior. Resulta pues evidente que lo que hace a los inmigrantes apropiados como mano de obra barata y flexible, los hace indeseables en tanto que miembros de las sociedades de recepción (Zolberg, 1989: 411).

Como he argumentado en otro lugar (Garcés Mascareñas, 2004), el dilema entre las demandas de apertura del mercado y las demandas de cierre de la ciudadanía ha sido históricamente resuelto (o se ha intentado resolver) con los programas de trabajadores invitados o *guestworkers*. Por un lado, estos programas han posibilitado importar tantos trabajadores como deseados por los empleadores. Por otro lado, la demanda de cierre ha sido satisfecha restringiendo la estancia en lugar de la entrada. Esto se ha hecho de dos maneras distintas: primero, restringiendo los derechos económicos, sociales y políticos de los trabajadores inmigrantes; y segundo, haciendo de su estancia algo puramente temporal. Podemos pues concluir que los programas de trabajadores invitados han resultado del compromiso estatal de mantener altos niveles de inmigración laboral mientras se avanzaba en la regulación de la inmigración y el cierre de las fronteras nacionales. Sin embargo, en las décadas de los setenta y ochenta, se llegó a la conclusión que estos programas habían fracasado al no haber

nada más permanente que los trabajadores temporales (Martin, 2000). La permanencia de –no lo olvidemos, sólo parte de– los trabajadores invitados se ha explicado por el hecho de que los inmigrantes, en contraste con las mercancías y el capital, disponían de derechos (entre otros, de residencia) bajo las respectivas constituciones liberales.

Y es ahí donde entra el segundo dilema (o donde el dilema se convierte en trilema), esta vez entre las demandas impuestas desde la ciudadanía y las impuestas por los derechos. Mientras que la ciudadanía impone ciertas restricciones (si no en la entrada, sí en la estancia), los derechos civiles o derechos humanos parecen limitar la capacidad de los estados en excluir los extranjeros una vez en el país. Básicamente porque estos derechos no son definidos a partir de la ciudadanía sino que se atribuyen a los individuos en tanto que personas. En este sentido, diversos autores han concluido que las democracias liberales se encuentran limitadas por los derechos en su capacidad de controlar la inmigración (Hollifield, 1992, 2005; Joppke, 1998a, 1998b, 1999; Guiraudon, 1998, 2000, 2002). Como observaba Joppke en una frase aparentemente tautológica (1998b: 14), «la aceptación de inmigración no deseada es inherente a la liberalidad de los estados liberales»<sup>1</sup>. Más recientemente, desde una perspectiva un tanto distinta, Ruhs y Martin (2006) han señalado que la inmigración no cualificada representa un inevitable *trade-off* entre números y derechos. Su argumento es que como más derechos tengan los inmigrantes no cualificados, menos ventajosos (o deseables) son.

Ruhs y Martin señalan un elemento importante en relación al papel de los derechos en la regulación de la inmigración laboral. Siguiendo su argumento, parece que la presencia de los inmigrantes no cualificados

es deseable siempre que su presencia sea limitada. Si los Estados liberales se encuentran obligados por su «liberalidad», esto implicaría que estos Estados se verían abocados a una política de números reducidos y derechos amplios (política de «low numbers and high rights»). Con la misma lógica, países con pocas limitaciones en términos de derechos (lo que comúnmente viene en llamarse países autocráticos o no democráticos), se inclinarían a admitir mayores flujos migratorios al disponer y poder aplicar mecanismos internos de exclusión. En otras palabras, en contraste con las llamadas democracias liberales, estos Estados podrían optar por una política de altos números y pocos derechos («high numbers and low rights»). Esta conclusión coincide, de hecho, con la tipología propuesta por Arango (2003: 3). Dejando de lado los llamados países tradicionales de inmigración (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), Arango distingue entre países democráticos y no democráticos. Mientras que los primeros reconocerían obligaciones morales y políticas para con los inmigrantes pero intentarían limitar los números de entrada, los segundos dejarían entrar un gran número de inmigrantes pero sólo en tanto que trabajadores temporales con derechos limitados.

Estas conclusiones conducen, de hecho, a dos nuevas cuestiones. La primera se refiere a las políticas de inmigración en las llamadas democracias liberales. Después del supuesto (aunque discutible) fracaso de los programas de trabajadores invitados de los cincuenta y sesenta, ¿hasta qué punto optaron los Estados liberales por una política de «bajos números» y «amplios derechos»? Si así es, ¿hasta qué punto esta política pudo funcionar en un contexto de importantes demandas de trabajadores inmigrantes? En otras palabras, ¿pudieron las democracias liberales olvidar el factor mercados con tal de cumplir con las demandas de cierre de la ciudadanía y los constreñimientos impuestos por los derechos? La segunda cuestión se refiere a los Estados no liberales o

<sup>1</sup> Las citas originalmente en inglés son traducción de la autora.

autocráticos. ¿Hasta qué punto pudieron no sólo optar sino también implementar una política de «derechos limitados»? ¿Y si aceptamos que en estos países la estancia y derechos de los inmigrantes puede restringirse sin problema, hasta qué punto esto quiere decir que consiguieron convertir a los inmigrantes en pura mano de obra temporal? ¿Pudieron realmente (no sólo en la ley sino también en la práctica) abrir la entrada y restringir la estancia? Y finalmente, hasta qué punto esto quiere decir que, en contraste con las llamadas democracias liberales, estos Estados sí son capaces de resolver el dilema, si es que hay un dilema, entre mercados y ciudadanía?

La comparación entre España y Malasia permite dar respuesta a estas preguntas. En primer lugar, el análisis de las políticas de inmigración en ambos países desde la década de los ochenta hasta la actualidad permite considerar *cómo los Estados español y malasio respondieron a las demandas de trabajadores extranjeros*. En particular, el objetivo es ver hasta qué punto estamos delante de dos modelos tan distintos. En segundo lugar, esta comparación permite explorar *la relación entre mercados, ciudadanía y derechos*. Más en concreto, se trata de ver cómo dos Estados radicalmente diferentes en términos de ciudadanía y derechos responden a una demanda similar de trabajadores extranjeros. El objetivo final es revisar hasta qué punto, como parecen asumir la mayoría de académicos occidentales, un Estado liberal democrático como el español responde a las demandas de cierre de la ciudadanía en un contexto de derechos amplios para los inmigrantes; y, en contraste, hasta qué punto puede un estado autocrático como el malasio llevar a cabo una política que responda simultáneamente a las demandas de apertura y cierre en un contexto de derechos limitados. Estas dos cuestiones, y otras derivadas, se abordan en el presente artículo a modo de conclusión. Más que una descripción de ambos modelos, este artículo debe entenderse como un reflexión sobre la comparación misma.

## NÚMEROS VERSUS DERECHOS

Un rápido análisis de las políticas de entrada de los últimos veinte años nos llevaría a la conclusión de que, efectivamente, el Estado malasio ha optado por una política de altos números y derechos limitados. Al estilo de cualquier programa de trabajadores invitados, el Estado malasio no ha restringido la entrada de los trabajadores inmigrantes pero sí su tiempo de residencia, posición en el mercado de trabajo y derechos sociales y laborales. En Malasia han entrado cuantos se han necesitado y se han necesitado muchos. Las limitaciones no se han dado en la entrada sino una vez dentro en la estancia. En contraste, el Estado español optó hasta 2005 por una política especialmente restrictiva en la entrada. Aunque las demandas de trabajadores extranjeros fueron creciendo a lo largo de los noventa y se presentaron de forma especialmente aguda en la primera mitad de los 2000s, el gobierno no respondió con una política de inmigración acorde. En este sentido, podríamos concluir que, en contraste con Malasia y los países nordeuropeos en las décadas de los cincuenta y sesenta, en España hubo un claro contraste entre economía y política migratoria. La tan celebrada frase de Berger (2002: 87), «a quien posea las máquinas, le serán dados los hombres», parecería así no haber aplicado en el caso español.

Para explicar la política de altos números en Malasia tendríamos que referirnos no sólo al papel de los empleadores en el proceso de elaboración de las políticas sino también al proyecto desarrollista del propio estado malasio. En particular, es importante tener en cuenta que con la New Economic Policy (1971-1990) el gobierno malasio pretendió reestructurar la sociedad colonial mediante la promoción del crecimiento económico. Sin embargo, la NEP tuvo efectos contradictorios sobre el mercado de trabajo: mientras que los programas sociales buscaron promover a los malayos (vis-à-vis los malasios de origen chino e indio) a una posición más favorable den-

tro del mercado de trabajo, el crecimiento económico continuó dependiendo del acceso a mano de obra barata. En este contexto, hubo un consenso generalizado sobre la necesidad de recurrir al empleo de trabajadores inmigrantes. En contraste, en España las políticas se diseñaron sobre prioridades muy distintas. En primer lugar, la demanda de cierre fue determinada por las exigencias de la CEE (López Sala, 2000: 258). En segundo lugar, dado que el desempleo era más del 20 por ciento a mediados de los 1990s, las políticas de inmigración (en la práctica más que en lo escrito) tendieron a garantizar la protección de los trabajadores nacionales por encima de las demandas de los empleadores (Aparicio Wilhelmi y Roig Molés, 2006: 149). Finalmente, parte de lo restrictivo de las políticas de inmigración en España debe entenderse también en relación al mal funcionamiento de las políticas y, más concretamente, a la lentitud de los procedimientos y al mito de la políticamente clamada contratación en origen (CES, 2004: 132).

Concluir que Malasia se caracterizaría por una política de entrada abierta mientras que España por una política restrictiva significaría, no obstante, quedarse en la superficie o, más en concreto, analizar la política escrita y su implementación sin tener en cuenta sus efectos. Esta distinción es especialmente importante para el caso español. En Malasia las políticas de inmigración tuvieron como resultado lo que profesaban, es decir, muchos inmigrantes y muy pocos derechos. En contraste, en España, a pesar de lo restrictivo de las políticas de inmigración, los inmigrantes acabaron entrando igualmente. Como se ha señalado frecuentemente –desde la academia<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sin pretensión de exhaustividad, ver Izquierdo, 1996: 37; 2004: 83; Mayeur, 1997: 10; Tamayo and Delgado, 1998: 18; King and Rodríguez-Melguizo, 1999: 66; Watts, 1999: 136; Subirats and Badosa, 2001: 3; Solanes, 2001: 82; 2003: 2; Massó, 2003: 46; Cornelius, 2004: 393; Arango and Sandell, 2004: 25; Calavita, 2005: 12; Delgado Godoy, 2006: 5; Finotelli, 2007: 3.

a los propios *stakeholders* (empezando por los principales partidos políticos)– el desajuste entre la demanda de trabajadores inmigrantes y políticas particularmente restrictivas llevó a la creación de un verdadero modelo de inmigración ilegal. Si nos fijamos en como la demanda de trabajadores inmigrantes fue cubierta en la práctica, concluiríamos entonces que, también en España, la demanda de trabajadores inmigrantes desembocó en una situación de altos números y derechos limitados. Altos números en el sentido de que, volviendo a la frase de Berger, los que «poseían máquinas» obtuvieron «hombres». Derechos limitados en el sentido de que, en tanto que «ilegales», los trabajadores inmigrantes entraron y trabajaron sin existir legalmente, es decir, sin disponer de mínimos derechos sociales y laborales, y sin que su estancia les pudiera dar acceso a la residencia permanente o la nacionalidad (ver, por ejemplo, Zapata-Barrero et al., 2009: 7). Es decir, como en el caso de los trabajadores inmigrantes en Malasia, en España también entraron pero una vez dentro siguieron social, laboral y simbólicamente fuera.

Un análisis conjunto de las políticas de entrada y los programas de regularización nos llevaría, de hecho, a una conclusión similar aunque con un último matiz. En España los programas de regularización funcionaron durante mucho tiempo como *la verdadera política de entrada*. Hasta el 2005 la entrada legal (como trabajador inmigrante) era tan dificultosa que era práctica habitual entrar, permanecer y trabajar ilegalmente, y finalmente regularizarse. En este sentido, podríamos concluir que, mientras que las políticas de entrada fueron especialmente restrictivas, los mecanismos de regularización acabaron haciendo de la entrada algo relativamente abierto. No obstante, la entrada vía regularización ha sido siempre diferida: sólo si se había sido ilegal podía optarse a la regularización. Hacer de la ilegalidad un requisito para la legalidad significó que los que entraron *tuvieron* que hacerlo con muy pocos dere-

chos. Como decíamos, estamos pues delante de una política de altos números y derechos limitados. La diferencia es que, en este caso, una vez regularizados y tras unos primeros años de residencia condicionada, la mayoría de inmigrantes acabaron obteniendo la residencia permanente e incluso la nacionalidad. En otras palabras, a largo plazo, la política de regularizaciones acabó llevando a una situación caracterizada por altos números y amplios derechos.

Finalmente, para acabar de caracterizar el modelo español, el año 2005 representó un cambio de política importante (Cachón, 2009: 141). Junto con un último proceso de regularización que casi alcanzó las 700,000 solicitudes, el gobierno optó finalmente por una política de entrada relativamente abierta. El principal motivo, como venía proclamándose repetidamente desde el gobierno (de partidos políticos distintos) en los últimos años, era llegar a canalizar la inmigración de forma legal para reducir así la inmigración ilegal. De hecho, la combinación de inmigración ilegal y procesos periódicos de regularización no podía seguir *ad infinitum* sin con ello no minar la legitimidad del Estado en su función de regular los flujos migratorios. En consecuencia, con tal de evitar lo que podríamos definir como continuas correcciones de un sistema migratorio que no funcionaba, el gobierno optó finalmente por una política de entrada que fuera más acorde con las demandas de trabajadores inmigrantes. El resultado fue una política de altos números y derechos (y residencia) condicionados que, con los años, acabó llevando también a una situación caracterizada por altos números y amplios derechos.

### CONCILIANDO EL TRILEMA

En la práctica, tanto en el caso de Malasia como en España estamos delante de una política de «altos números». Esto significa que, en ambos casos, es el mercado quien manda.

Repitiendo la expresión de Berger, tanto en Malasia como en España, aquéllos que «poseían máquinas» dispusieron *siempre* de «hombres». Esta conclusión coincide con lo apuntado por otros autores respecto a países «sin inmigración» o, mejor dicho, que no es lo mismo, «con políticas de inmigración cero» (Groenendijk & Hampsink 1994; de Lange, 2007). En todos estos casos, los empleadores siempre encontraron la manera (directa o indirecta, explícita o implícita) de acceder a sus trabajadores. La pregunta que cabe responder entonces es, primero, cómo esta dominancia del factor mercado afectó, se concilió, transformó o se adaptó a las demandas de cierre de la ciudadanía y a las limitaciones impuestas por los derechos. Y, segundo, hasta qué punto dos Estados distintos, con características distintas en términos de ciudadanía y derechos, fueron marcados por construcciones o dilemas distintos.

En Malasia las demandas de cierre para con los vecinos indonesios empezaron a tomar dimensiones relevantes cuando los inmigrantes indonesios empezaron a desplazarse a las zonas urbanas y sobre todo a aquellos sectores económicos reservados a los trabajadores nacionales. En contraste con lo que afirma Sadiq (2005), para quien una ciudadanía débilmente institucionalizada haría la distinción entre ciudadanos y no-ciudadanos prácticamente carente de sentido en el caso malasio, las fronteras (en la Península de Malasia) fueron cerrándose a medida que la inmigración empezó a percibirse como una amenaza a los programas de re-estructuración social y, muy particularmente, a la promoción socio-económica de los malayos. Esta demanda de cierre, en combinación con importantes y reconocidas demandas de trabajadores, es lo que explicaría el establecimiento de un programa de trabajadores invitados a principios de los 1990s. Al estilo de cualquier programa de *guestworkers* (ver Garcés-Mascareñas, 2004), esta política pretendía conciliar la demanda de trabajadores extranjeros y la demanda de cierre mediante la apertura de la

entrada y la limitación (en derechos y tiempo) de la estancia.

En España, las políticas de inmigración dieron prioridad hasta 2005 a las demandas de cierre. Si analizamos exclusivamente las políticas de entrada, coincidiríamos con Joppke (1998: 19-20) al decir que en España, al igual que en el resto de Europa, las políticas de inmigración han sido definidas desde el «interés nacional restrictivo». No obstante, el contraste entre política y economía migratoria acabó dando lugar a un verdadero modelo de inmigración ilegal. Esto tiene, de hecho, dos implicaciones importantes. En primer lugar, esto significa que los inmigrantes siguieron entrando y que las demandas de trabajadores inmigrantes pudieron ser cubiertas a pesar de las políticas de inmigración. En segundo lugar, si se quería re-establecer el control estatal sobre los flujos migratorios, se tenía que reconocer la presencia de estos inmigrantes (vía regularizaciones) y canalizar legalmente la entrada de los próximos (con políticas de entrada más abiertas). Esto implica que, a la larga, los mercados acabaron determinando no sólo los flujos migratorios sino también las políticas de inmigración. En contraste con Malasia, sin embargo, esta apertura en la entrada no fue acompañada de la exclusión total e indefinida del inmigrante. Básicamente porque, dado el papel de los derechos en las democracias liberales, los inmigrantes acabaron siendo finalmente reconocidos como miembros legítimos de la comunidad.

La importancia de los derechos en el contexto español tiene que ver, como han apuntado Hollifield, Joppke y Guiraudon en relación a Europa del Norte, con la presencia de un poder judicial independiente y su capacidad de limitar el Estado en su intento de excluir a los inmigrantes una vez dentro. Sin embargo, en contraste con lo que sugiere Guiraudon (1998, 2000), la mayoría de derechos sociales no se consiguieron tras «las puertas cerradas de la burocracia y los tribunales». El proceso político, como sostiene Freeman

(1995) para el caso de Estados Unidos, jugó también un papel importante. Parte de los derechos para con los inmigrantes se obtuvieron vía nuevas políticas y leyes de inmigración que surgieron no sólo del Congreso sino de un debate político que empezó precisamente fuera, desde el Defensor del Pueblo, partidos de la oposición, organizaciones sociales y de inmigrantes, y sindicatos. En este contexto, sería erróneo pensar, como hace Freeman, que la posición del Estado ha sido neutra o que simplemente ha dado respuesta a los distintos grupos de intereses. La propia legitimidad del Estado dependía de poder garantizar estos derechos. En otras palabras, no es que el Estado «respondiera» a aquellos grupos mejor organizados. Es que, ante aquéllos que le pedían mayores derechos para los residentes extranjeros o una mayor igualdad legal entre extranjeros y ciudadanos, al Estado no le quedó otra alternativa que aceptar.

No obstante, sería falso concluir que en Malasia los inmigrantes pueden ser y son objeto de exclusión mientras que en España su situación se caracterizaría por la inclusión legal. En ambos casos hay matices importantes y son precisamente estos matices los que distinguen (o en los que se distancia) esta investigación de la literatura académica (principalmente, Hollifield, Joppke y Guiraudon) que enfatiza el papel de los derechos en las democracias liberales. Muchos de estos autores asumen (porque no han hecho investigación en estos países) que los Estados autocráticos o no democráticos escaparían del factor derechos «porque hay menos constreñimientos legales o institucionales en el comportamiento de los estados con respecto a los extranjeros» (Hollifield 2002: 11). Un estudio rápido de las políticas de inmigración en Malasia confirmaría de hecho esta conclusión: a diferencia de España, las políticas de inmigración en Malasia pueden inmovilizar a los trabajadores inmigrantes, hacerlos dependientes de sus empleadores y convertir su estancia en puramente temporal (ver

Garcés-Mascareñas, 2006). Sin embargo, si nos fijamos en cómo estas políticas funcionaron en la práctica, queda en evidencia que las restricciones sobre los derechos de los inmigrantes han tenido también sus límites en Malasia. Estas restricciones no fueron impuestas por lo legal o lo político sino más bien por los inmigrantes mismos al escapar del control estatal vía el recurso a la ilegalidad. En otras palabras, estas políticas no fueron puestas en tela de juicio pero sí impugnadas directamente por las prácticas de los propios inmigrantes.

En el caso de España, no debemos olvidarnos que *sólo en última instancia* estamos delante de una política de «amplios derechos». Primero, dado el desajuste entre política y economía migratoria, la mayor parte de la inmigración hacia España se dio de forma ilegal. Aquí tenemos que hablar pues de «derechos limitados», en el sentido de que los inmigrantes ilegales son semi-reconocidos en lo social y no reconocidos en lo laboral y su estancia no les da acceso a permanecer indefinidamente como residentes permanentes o ciudadanos. Aunque distintas sentencias judiciales y consecutivas modificaciones de la ley de extranjería ampliaron los derechos de los inmigrantes ilegales, en términos generales su situación se ha caracterizado por la vulnerabilidad legal, social y laboral. Segundo, en los primeros años de residencia, los inmigrantes han obtenido *sólo* derechos y residencia condicionada. La residencia legal ha dependido en los primeros cinco años de la integración formal y efectiva en el mercado laboral. Aunque los derechos de los inmigrantes legales fueron ampliándose a lo largo de los noventa, esta dependencia no ha hecho sino hacer de la legalidad (y sus derechos asociados) un status condicionado al trabajo formal y, en consecuencia, dados los altos grados de informalidad de la economía española, cambiante y precario.

En resumen, tanto en Malasia como en España, la entrada ha sido determinada por los mercados. En ambos casos han entrado

cuantos se han «necesitado». Ante esta situación, caracterizada (explícita o implícitamente, directa o indirectamente) por lo que podríamos llamar «fronteras abiertas a los trabajadores inmigrantes», ambos estados han intentado limitar el acceso a la residencia. La diferencia principal radica en el tiempo: mientras que en Malasia esto se ha intentado hacer de forma total e indefinida, en España esta exclusión sólo ha sido posible de forma parcial y temporal. En ambos casos, pues, el factor ciudadanía ha llevado a formas de exclusión desde dentro. Sin embargo, en el caso de España, la posibilidad de exclusión *indefinida* (tanto respecto a los inmigrantes legales como a los ilegales) se ha visto restringida por los derechos. En el caso malasio, ni el proceso legal ni el político han puesto límites al poder estatal en controlar y limitar la presencia de los inmigrantes en el país. En este sentido, daríamos razón a Hollifield cuando afirma que los estados no-democráticos se encuentran menos limitados. Sin embargo, pensar que sin límites legales o políticos no hay límites es pensar exclusivamente como «la pensée d'état». También en Malasia aplica la frase de Max Frisch, «el gobierno pidió trabajadores y llegaron seres humanos». En este caso la humanidad de los trabajadores inmigrantes no ha sido reivindicada por los tribunales o por los actores sociales y políticos sino más bien por los inmigrantes mismos al impugnar la ley con su ilegalidad.

## LA ILUSIÓN DE LA GESTIÓN MIGRATORIA

Decíamos anteriormente que en la década de los setenta u ochenta se llegó a la conclusión generalizada de que los programas de trabajadores invitados habían fracasado puesto que no había nada más permanente que los trabajadores inmigrantes temporales. Desde entonces, la mayoría de investigaciones en el Norte de Europa se han centrado en la inmigración familiar y de refugiados o en los procesos de integración. Cuando se ha

hablado de inmigración laboral, se ha tendido a analizar exclusivamente las políticas de entrada y a olvidar el efecto que estas políticas han tenido sobre los flujos migratorios y cómo se han combinado con otras medidas como, por ejemplo, los programas de regularización. Si tomamos *el todo*, es decir, las políticas de entrada y sus efectos, y las políticas de entrada en combinación con los procesos de regularización, el escenario que aparece es muy distinto al «imaginado» desde el Estado y a menudo también desde las ciencias sociales y políticas. Si pensamos que, para el caso de España, la situación podría definirse en términos de «fronteras abiertas a los trabajadores inmigrantes» y exclusión parcial durante los primeros años de residencia, el resultado no es tan distinto al de los conocidos (y varias veces declarados «muertos») programas de *guestworkers*.

Una diferencia importante entre pasado y presente en Europa es que en el pasado la exclusión parcial y temporal de los trabajadores inmigrantes fue parte de una política explícita, mientras que en las últimas décadas ha resultado en parte de sus efectos, es decir, de lo que no está escrito. Y esto nos lleva, de hecho, a otra diferencia importante: como ya dijimos anteriormente, en tanto que no explícito o no escrito, esta política ha corrido el riesgo de minar la legitimidad del estado en su función de controlar los flujos migratorios. En contraste con el pasado, no siempre se ha tratado de una política consensuada a tres partes (Estado, empleadores y sindicatos) o con amplio apoyo social y político. Se ha tratado más bien de los efectos de una política que «quiere y no puede» y que, en consecuencia, tiene que estar en constante revisión a través de regularizaciones periódicas. Esto, de hecho, explicaría porque en 2005 el gobierno español decidió optar por una política de entrada más abierta que permitiera, finalmente, lograr un cierto control y regulación estatal de los flujos migratorios.

A pesar de estas diferencias, la gran similitud entre pasado y presente en Europa es la

tensión entre la demanda de trabajadores inmigrantes y la demanda de cierre. También encontramos parecidos en el resultado de esta tensión. Tanto en el caso de los programas de *guestworkers* europeos como en las últimas décadas en España —con un modelo que ha combinado la ilegalidad con los programas de regularización y, posteriormente, la entrada legal con una residencia condicionada— estamos delante de una política caracterizada básicamente por *números altos, derechos limitados o condicionados y amplios derechos a largo término*. La primera parte de la ecuación (números altos y derechos limitados o condicionados) resulta de tomar a los inmigrantes como puros «trabajadores temporales». En este sentido, las similitudes con el caso malasio son claras. En los tres casos, la entrada de los inmigrantes ha sido autorizada para trabajar de forma temporal; los inmigrantes han sido por tanto extranjeros «invitados» de un Estado que los ha definido ante todo como trabajadores; y finalmente, se ha esperado que estos inmigrantes volvieran a sus países de origen una vez finalizados los contratos o al final del crecimiento económico que los llevó al país. En resumen, tanto en el pasado como en las últimas décadas en España y Malasia, los Estados han partido de la ilusión que la inmigración era una cuestión económica y que los inmigrantes eran «mercancías» que podían gestionarse, importarse y exportarse, según se deseara.

La segunda parte de la ecuación (amplios derechos a largo término) resulta, como vimos, de las limitaciones impuestas por el sistema legal y político. La conclusión aquí es la siguiente: no es que los inmigrantes no hayan podido ser excluidos en el contexto de una democracia liberal, es que sólo lo han podido ser de forma parcial y temporal. Esta es la gran diferencia con Malasia, donde sí han podido ser excluidos total e indefinidamente. Sin embargo, en Malasia el intento de hacer de los trabajadores extranjeros pura mercancía a importar y exportar tampoco ha resultado. También ahí la ilusión de la inmi-

gración como una cuestión económica a gestionar por el Estado ha sido desafiada por el hecho de que «llegaron seres humanos». Mientras que en el caso Europeo (tanto con los programas de *guestworkers* como en España durante las últimas décadas) esta humanidad de los trabajadores inmigrantes se ha traducido a medio o largo plazo en residencia permanente, en el caso malasio esta humanidad se ha traducido en ilegalidad. Podríamos preguntarnos hasta qué punto ambos resultados podrían explicarse por el contexto político y el papel de los derechos. Es decir, para ser más concretos, hasta qué punto la ilusión de que la inmigración es un asunto económico «a gestionar» no se traduce a largo término en inmigración permanente en las democracias liberales y en inmigración ilegal en los países con Estados no-liberales?

Europa sería el ejemplo perfecto de lo primero. Los países del Golfo Pérsico y otros países del Sudeste Asiático serían un ejemplo de lo segundo. Como en el caso de Malasia, diversos estudios han puesto de manifiesto como en muchos de estos países la ilegalidad ha acabado siendo un recurso para escapar al control estatal (por ejemplo, ver Moors y De Regt, 2008: 163). Mientras que estos ejemplos confirmarían la relación entre derechos y determinados resultados de las políticas, también hay casos que la contradicen. Estados Unidos es, en este sentido, paradigmático. Como en el caso español, Estados Unidos ha tenido una política muy restrictiva para con los inmigrantes no-cualificados a pesar de la demanda de trabajadores inmigrantes. Como en el caso español también, esto ha resultado en un modelo de inmigración ilegal (ver Cornelius, 2005: 789). No obstante, en contraste con España, en las últimas décadas no ha habido procesos de regularización. En consecuencia, el resultado ha sido una situación de *indefinida* ilegalidad en una supuesta democracia liberal. Por otro lado, Taiwan y Singapore serían ejemplos que casi harían pensar que la «ilusión» de la gestión migrato-

ria sí es posible en algunos lugares. En ambos casos el Estado parece haber conseguido regular y controlar la inmigración laboral tanto en la entrada como en la estancia y el retorno (ver, por ejemplo, Lu 2008). Aquí cabría preguntarse hasta qué punto este «éxito» de las políticas de inmigración tiene que ver con un mayor balance entre mercados y ciudadanía en un contexto sin derechos. O hasta qué punto, dada su condición insular y sus dimensiones, la geografía a solas explicaría en su mayor parte la diferencia.

## PRODUCIENDO ILEGALES

La inmigración ilegal se ha tendido a explicar como un fenómeno que *pasa* a pesar de las políticas de inmigración y los Estados. Desde esta perspectiva, muchos académicos han llegado a la conclusión que factores socio-económicos hacen difícil, sino imposible, implementar políticas restrictivas de forma exitosa. La siguiente conclusión es que los Estados han fracasado en el intento de controlar los flujos migratorios o que los flujos migratorios están mucho más allá de la capacidad de control de los Estados (Cornelius et al., 2004). En contraste con este análisis, la presente investigación pone en evidencia como la inmigración ilegal no es un fenómeno independiente que simplemente ocurra a pesar de las políticas y los Estados. Mientras que los flujos migratorios están efectivamente motivados por la demanda de trabajadores inmigrantes en las sociedades de recepción, o las disparidades económicas o lazos sociales e históricos entre unos países y otros, estos factores no explican a solas porqué una parte importante de estos flujos se da de forma ilegal. En otras palabras, la opción (o la posibilidad) de inmigrar legal o ilegalmente no se puede entender sin tener en cuenta el Estado y sus políticas de inmigración. No sólo porque el Estado define quién puede entrar y quién no, sino también porque el Estado y sus políticas de inmigración producen ilegalidad.

Por producción estatal de ilegalidad no quiero decir, como observan algunos autores (por ejemplo, Calavita, 2005), que el no reconocimiento legal de los inmigrantes ilegales y de su trabajo resulta de la intención de crear una fuerza de trabajo barata y flexible. Es cierto que las fronteras pueden tener este resultado. Como observa Sassen (1988: 37), las fronteras facilitan «la extracción de mano de obra barata asignando status criminal a una parte de la clase trabajadora: los inmigrantes ilegales». El caso de España es un claro ejemplo de ello. No obstante, la producción estatal de ilegalidad es mucho más que esto. En concreto, tiene que ver con la tensión insoluble entre la demanda de trabajadores inmigrantes y la demanda de cierre. Este dilema se intentó resolver, tanto en Malasia como en España, con la referida «ilusión de la gestión migratoria», es decir, con el convencimiento y propósito que los trabajadores inmigrantes podrían «importarse», controlarse, limitarse y, en caso necesario, «exportarse» según se quisiera. Sin embargo, los trabajadores inmigrantes nunca han sido una mercancía. En ninguno de los dos casos, con o sin derechos, el Estado consiguió mercantilizarlos. El primer y principal resultado de este intento «fallido» ha sido la creación del inmigrante ilegal o, lo que otros autores llamarían un *gap* importante entre políticas y *outcomes* (Cornelius et al., 2004).

En el caso malasio, la ilegalidad ha resultado, en primer lugar, de una frontera burocratizada y comercializada. Entrar en Malasia ha implicado la tramitación y pago de un sinnúmero de papeles tanto en los gobiernos de los países de origen como en las embajadas malasias. Además, la existencia de una cadena de intermediarios no ha hecho sino aumentar los costes de un viaje que, para los que están justo ahí al otro lado de la frontera, resultan exorbitantes y prescindibles. Como consecuencia de esta burocratización y comercialización de la frontera, la entrada ilegal ha representado para los que estaban cerca una vía mucho más rápida y barata. En segundo

lugar, el control sobre los trabajadores inmigrantes una vez dentro ha colisionado, por un lado, con los intereses de los empleadores, que a menudo desearían una mano de obra mucho más flexible y a la vez permanente, y, por el otro, con la resistencia de los inmigrantes a convertirse en pura mano de obra cautiva sujeta al control estatal.

En el caso de España, la producción estatal de ilegalidad resultó de dos procesos distintos. En primer lugar, el desajuste entre la economía y la política de inmigración desembocó en un verdadero modelo de inmigración ilegal. Este desajuste tiene que ver con el peso del «interés nacional restrictivo» pero también con una burocracia que no supo dar respuesta a las crecientes y «inesperadas» demandas de entrada (Izquierdo, 2001: 134; Arango y Jachimowicz, 2005: 257-269). En segundo lugar, la política de regularizaciones redujo y produjo ilegalidad. Si bien cada regularización fue lanzada con el objetivo de poner el contador de la ilegalidad a cero, de cada regularización surgió nueva o repetida ilegalidad. Básicamente porque mientras que hasta 2001 el tiempo de residencia y no el trabajo fue el principal requisito de regularización, en la primera renovación al cabo del año el trabajo y no la residencia se convertían en la condición básica para mantener la legalidad. Lo que acabó creando ilegalidad fue pues la combinación de una relativa (aunque diferida) entrada abierta vía regularizaciones y el mantenimiento de una estancia condicionada. En otras palabras, la ilegalidad (o lo que se ha venido en llamar «recaída en la ilegalidad») resultó de la combinación de una política de regularizaciones sobre *residentes* y una política de renovaciones que consideraba exclusivamente *trabajadores* con trabajo (formal) (Cabellos Espíerrez y Roig Molés, 2006: 116).

Se podría alegar que toda regulación implica un fuera, es decir, que toda legalidad lleva en sí misma ilegalidad. Aunque esto es cierto, mi argumento intenta ir un poco más allá. En concreto, este estudio muestra como

es precisamente «la ilusión» de considerar y tratar los inmigrantes como trabajadores, como fuerza de trabajo que se puede importar, limitar y exportar según se desee, lo que produce esta ilegalidad. Simplemente porque la condición de los inmigrantes va mucho más allá de la de simple «bracero» o de la de simple mercancía sobre la que imponer barreras, aranceles y límites. Esto no quiere decir que las fronteras o el control estatal no importen. De hecho, la propia ilegalidad es prueba de su existencia y relevancia. Significa más bien que la ilegalidad, y este es mi principal argumento, no debe explicarse desde fuera sino desde dentro, desde la propia política de inmigración y desde las contradicciones que subyacen el estado-nación en un contexto de demanda de trabajadores inmigrantes. La perspectiva histórica es, en este sentido, clarificadora. Si comparamos los casos de Malasia y España con las primeras formas de transferencia mundial de mano de obra (básicamente hacia las colonias), destacan tres grandes diferencias que muestran porqué las demandas de trabajadores inmigrantes tienden a producir ilegalidad en el contexto de los estados-nación modernos.

En primer lugar, durante la época colonial, nunca se dio el contraste que se puede dar actualmente (como es el caso de España) entre política y economía de la inmigración: en caso de demanda de mano de obra extranjera, hubo siempre transferencia de trabajadores. En segundo lugar, aunque se trató básicamente de trabajo forzado o migración forzada, fue una inmigración que llegó para quedarse. Los esclavos pertenecían a sus empleadores hasta el final de sus vidas y los *coolies* solían permanecer tras la finalización de sus contratos. En tercer lugar, aquellos que emigraron fuera (o se salieron) del sistema regulado por el Estado (como los chinos en Malaya) no fueron situados fuera de la ley. En otras palabras, la irregularidad (fuera del sistema regular) no significaba ilegalidad (ver Garcés-Mascreñas, 2008). Estas tres diferencias, el hecho que se dejaran

entrar cuantos se necesitaban, de forma indefinida y tanto regular como irregularmente (dentro o fuera del sistema estatal de reclutamiento), se explican básicamente porque la presencia de estos «trabajadores» (tanto los que entraron regularmente como los que entraron irregularmente) nunca puso ningún desafío a la comunidad. Su presencia no les daba acceso a ella. Precisamente por eso pudieron llegar cuantos se necesitaron y para siempre.

En contraste, la soberanía nacional llevó a identificar comunidad con territorio. En consecuencia, la presencia de extranjeros en el territorio se vio como una amenaza potencial a las fronteras económicas, sociales, políticas y culturales del estado-nación. En este contexto, los inmigrantes han sido a menudo percibidos como competidores desleales en el mercado de trabajo, como carga del estado de bienestar, como votantes no legítimos o como extraños en lo cultural. Como decíamos al principio, «la tendencia hacia la inclusión universal dentro de los estados-nación está intrínsecamente ligada con la exclusión sistemática de aquéllos categorizados como no-miembros, no-ciudadanos o extranjeros» (Bader, 1995: 212). En los dos casos aquí analizados la cuestión ha sido cómo conseguir esta exclusión en un contexto de importantes demandas de trabajadores inmigrantes. En Malasia se intentó imponer esta exclusión desde dentro: que entraran cuantos quisieran pero que su espacio dentro del país quedara limitado física y temporalmente. En España, la exclusión se impuso en la entrada y en los primeros años de residencia. Sin embargo, tal como muestra este estudio, este equilibrio entre inclusión y exclusión ha sido siempre precario. En Malasia porque en la práctica no ha sido tan fácil limitar la presencia de los trabajadores inmigrantes. En España porque los mercados no han querido prescindir de ellos y porque éstos se siguieron quedando incluso cuando no cumplieron con su función asignada de trabajadores con trabajo formal. En ambos casos, es precisamente este equili-

brio siempre frágil entre inclusión y exclusión lo que explicaría, en última instancia, la ilegalidad de los inmigrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO WILHELMI, M. y E. ROIG MOLÉS (2006): «La entrada por razones laborales y el trabajo de los extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral» en E. Aja y J. Arango, *Veinte Años de Inmigración en España. Perspectiva Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB.
- ARANGO, J. (2003): «Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración», *Circunstancia. Revista de Ciencias Sociales del IUIOG*, 1 (2), Septiembre.
- ARANGO, J. y R. SANDELL (2004): *Inmigración: Prioridades para una nueva política española*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- ARANGO, J. y M. JACHIMOWICZ (2005): «Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach», *Migration Information Source*, 1 septiembre.
- BADER, V. (1995): «Citizenship and Exclusion. Radical Democracy, Community and Justice. Or, What is Wrong with Communitarism?», *Political Theory*, 23 (2), 211-246.
- BADER, V. (2005): «The Ethics of Immigration», *Constellations Volume*, 12 (3), 331-360.
- BERGER, J. & J. MOHR (2002): *El séptimo hombre*. Madrid: Huerga & Fierro.
- BOSWELL, C. (2007): «Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?», *International Migration Review*, 41 (1), 75-100.
- BRUBAKER, R. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, A. y E. ROIG MOLÉS (2006): «El tratamiento jurídico del extranjero en situación regular», en E. Aja & J. Arango, *Veinte Años de Inmigración en España. Perspectiva Jurídica y Sociológica (1985-2004)*, Barcelona: CIDOB.
- CACHÓN RODRÍGUEZ, L. (2009): *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Anthropos.
- CASTLES, S. (2004) «Why migration policies fail», *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2): 205-227.
- CALAVITA, K. (1992) *Inside the State. The Bracero Program, Immigration and the INS*. New York/London: Routledge.
- CALAVITA, K. (2005) *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CONSEJO ECONÓMICO y SOCIAL (2004): *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- CORNELIUS, W.A. (2004): «Spain: the Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer» in W.A. Cornelius, T. Tsuda, P.L. Martin and J.F. Hollifield (eds.) *Controlling Immigration: a Global Perspective*, 2nd ed., Sanford, California: Stanford University Press.
- CORNELIUS, W.A. (2005): «Controlling 'Unwanted' Immigration: lessons from the United States, 1993-2004» in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, no.4, July 2005, pp.775-794.
- DE LANGE, T. (2007): *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Nijmegen: Boom Juridische uitgevers.
- DELGADO GODOY, L. (2006): «La autonomía del gobierno español en la definición de la política de inmigración», paper presented at the V Congreso de Inmigración de España, Valencia.
- FINOTELLI, C. (2007): «Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI», *ARI*, n. 58.
- FREEMAN, G.P. (1986): «Migration and the Political Economy of the Welfare State», *Annals, AAPSS*, 485: 51-63.
- FREEMAN, G.P. (1995): «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States» in *International Migration Review* 29 (4): 881-902.
- GROENENDIJK, K. y R. HAMPSTINK (1994): *Temporary Employment of Migrants in Europe*. Nijmegen: Reeks Recht & Samenleving.

- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2004): «The creation of temporary labour schemes. A comparison between guestworker programs in the United States, Western Germany, Malaysia and Kuwait», ISHSS Master Thesis.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2006): «Produciendo 'ilegales'. Políticas de inmigración en Malasia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 116, octubre-diciembre, Madrid.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2008): «Continuities and Discontinuities of Labour Migration Regulations in Malaysia: from colonial times to the present» en M. Schrover et al. *Gender and illegal migration in a global and historical perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- GUIRAUDON, V. (1998): «Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands» in Ch. Joppke (ed) *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- GUIRAUDON, V. (2000): «The Marshallian triptych reordered. The role of courts and bureaucracies in furthering migrants social rights», in M. Bommes & A. Geddes, *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*. London: Routledge, pp. 72-89.
- GUIRAUDON, V. (2002): «The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach», *Journal of European Public Policy*, 10 (2), pp. 263-282.
- HOLLIFIELD, J.F. (1992): *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- HOLLIFIELD, J. (2005): «The Emerging Migration State» in I. Toshio and I. Masako, *Motion in Place / Place in Motion*, JCAS Symposium Series 22. Osaka: The Japan Center for Area Studies.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (1996): *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2001) «La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España», en S.Sassen *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra, 107-137.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2004): «La Inmigración en España y las Consecuencias de una Política Restrictiva: 2000-2003», *Revista Asturiana de Economía*, n. 30.
- JOPPKE, Ch. (1998a): *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- JOPPKE, Ch. (1998b): «Why Liberal States Accept Unwanted Immigration», *World Politics*, 50 (2): 266-293.
- JOPPKE, Ch. (1999) *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- JOPPKE, Ch. (2005): «Exclusion in the Liberal State. The Case of Immigration and Citizenship Policy», *European Journal of Social Theory*, 8 (1): 43-61.
- KING, R. y I. RODRÍGUEZ-MELGUIZO (1999): «Recent Immigration to Spain: the Case of Moroccans in Catalonia» in F. Anthias & G. Lazaridis *Into the Margins: Migration and Exclusion in Southern Europe*. Aldershot: Ashgate, pp 55-82.
- KYMLICKA, W. & NORMAN, W. (1994): «Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory», *Ethics*, (104): 352-381.
- LÓPEZ SALA, A. (2000): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria. El caso español en el contexto de las democracias*, Tesis doctoral en el Departamento de Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- LU, M. (2008): «Wives, workers or illegal migrants? Migration and immigration policies in Taiwan», paper presented at the ASEF workshop *Now you see them, now you don't. Defining irregular migrants in Europe and Asia and the immigration measures applied to them*, 7-9 January 2008, Kuala Lumpur.
- MARTIN, P. (2000): «Guest worker programmes for the 21st Century», *Backgrounders*, Center for Immigration Studies, Washington.
- MASSEY, D.S. (1999): «International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: the Role of the State», *Population and Development Review*, 25 (2): 303-322.

- MASSÓ GARROTE, M. (2003): «El nuevo marco legal del derecho de extranjería en España. De la inestabilidad legal a la ausencia de una política de inmigración», in *Papeles de Economía Española. Inmigración en España*, n. 98, Fundación de las Cajas de Ahorro.
- MAYEUR, C. (1997): «Discursos y Practicas Migratorias: Contradicciones, Hipocresias y Efectos Perversos de las Políticas Actuales», *Migraciones*, 2, 1997, pp. 9-26.
- MOORS, A. y M. DE REGT (2008): «Migrant domestic workers in the Middle East», en M. Schrover et al. *Gender and illegal migration in a global and historical perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- PORTES, A. (1978): «Illegal Mexican Immigrants to the US», *International Migration Review*, 12 (Winter): Special Issue.
- PURCELL, M. Y J. NEVINS (2005): «Pushing the boundary: state restructuring, state theory, and the case of U.S-Mexico border enforcement in the 1990s», *Political Geography*, 24, 215-235.
- RUHS, M. y P. MARTIN (2006): «Numbers vs Rights: Trade-offs and Guest worker programmes», Working Paper no. 40, University of Oxford.
- SADIQ, K. (2005): «When States Prefer Non-Citizens over Citizens: Conflict Over Illegal Immigration into Malaysia», *International Studies Quarterly*, 49, 101-122.
- SASSEN-KOOB, S. (1978): «The international circulation of resources and development: the case of migrant labor», *Development and Change*, 9 (Fall): 509-545.
- SASSEN, S. (1988): *The mobility of labor and capital: a study in international investmetn and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SHUGHART, W., R. TOLLISON y M. KIMENYI (eds) (1986): «The political economy of immigration restrictions», *Yale Journal on regulation*, 51: 79-97.
- SOLANES, A. (2001): «Sujetos al margen del ordenamiento jurídico: los inmigrantes sin papeles» in Lucas, J., S. Peña & A. Solanes, *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*. Alzira (Valencia): Germania.
- SOLANES, A. (2003a): «La paradoja del principio de control de flujos migratorios», paper presented in XIX Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, Las Palmas de Gran Canaria, 6th-7th March.
- SUBIRATS, J. & J. BADOSA (2001): «Solo ante el peligro. El Ministerio del Interior o la falta de una política que afronte de manera integral y compartida el fenómeno migratorio en España», paper presented at V Congreso de Ciencia Política y de la Administración. Ciudadanía y Políticas de Integración, área IX, GT 3. Tenerife, 26th-28th September.
- TAMAYO, M. & L. DELGADO (1998): «La definición del problema de la inmigración en España», Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- VAN AMERSFOORT, H. (2008): «Citizenship, Ethnicity and Mainstream Society. The European Welfare States navigating between exclusion and inclusion», paper presented at the Cronem Annual Conferece, University of Surrey (UK), 30 June- 1 July.
- WALZER, M. (1983): *Spheres of Justice*. New York: Basic Books.
- WATTS, J.R. (1999): «Italian and Spanish Labour Leaders' Unconventional Immigration Policy Preferences» in M. Baldwin-Edwards & J. Arango (1999), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London: Frank Cass.
- ZAPATA-BARRERO, R., R FAÚNDEZ GARCÍA y E. SÁNCHEZ MONTIJAÑO (2009) «Temporary and circular labour migration: reassessing established public policies», *GRITIM Working Paper*, 1.
- ZOLBERG, A. (1989): «The Next Waves: Migration Theory for a Changing World», *International Migration Review*, 23 (3), p. 403-430.
- ZOLBERG, A. (1999): «Matters of State: Theorizing Immigration Policy» in *The Handbook of International Migration*, 71-93.

**RESUMEN** La regulación de la inmigración laboral parece estar cruzada por un doble dilema. Primero, mientras que los mercados requieren una política de fronteras abiertas para proveer tantos trabajadores inmigrantes como sean demandados por los empleadores, la ciudadanía parece exigir cierto grado de cierre hacia el exterior. Segundo, mientras que la ciudadanía impone formas de exclusión sobre aquéllos considerados como extranjeros u *outsiders*, los derechos humanos y civiles parecen limitar la capacidad de los estados en excluir a los que ya están físicamente dentro. Este artículo considera este doble dilema (o trilema) entre mercados, ciudadanía y derechos a partir del análisis comparativo de las políticas de inmigración en Malasia y España. Mientras que son similares en cuanto al factor 'mercados', estos países difieren en la definición tanto de ciudadanía como de derechos. Se trata pues de examinar cómo dos Estados radicalmente distintos responden a una demanda similar de trabajadores inmigrantes.

# El análisis de la evolución del derecho a la asistencia sanitaria de los residentes gitanos comunitarios en Francia: las fronteras internas de la Europa Social de los 27

KÀTIA LURBE I PUERTO\*

---

INTRODUCCIÓN. EL NACIMIENTO DE UNA INTRIGA: ¿QUÉ SE ESCONDE DETRÁS DEL CAMBIO EN EL REPARTO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SANITARIOS TRAS ADHERIRSE RUMANIA Y BULGARIA A LA UE?

**H**ace un par de años que, en el marco de una investigación financiada por el INPES<sup>1</sup>, llevo indagando sobre las prácticas de salud y la relación con las ins-

---

\* Autora: KÀTIA LURBE I PUERTO. Investigadora Posdoctoral «Juan de la Cierva». ESOMI (Equipo de Sociología de las Migraciones Internacionales). Dep. Sociología, Universidad Da Coruña. E-mail: katia.lurbe.puerto@gmail.com.

<sup>1</sup> Esta investigación está financiada por el Institut National de Recherche en Santé Publique, en el marco de las convocatorias a proyectos científicos sobre desigualdades sociales en salud y prevención. Esta investigación que se desarrolla en la Región Ile de France, pone su punto de mira en tres terrenos geográficos de investi-

tituciones sanitarias así como en los modos de vivir y las condiciones de vida de las veinte-ocho familias gitanas rumanas que fueron seleccionadas por las autoridades del conglomerado de municipios que hoy conforma el S.A.N. de Sénart\* (Departamento *Seine et Marne* (77), región *Ile de France*, Francia), para integrar el dispositivo de acción integral

---

gación, escogidos a fin de introducir una perspectiva comparativa según variaciones en las condiciones de vidas. Así, además de las familias del SAN Sénart, Yannick Lucas y Dana Cernautanu están realizando trabajo de campo en el Departamento del Val d'Oise (95) con familias gitanas rumanas instaladas en un bosque y sometidas a continuadas expulsiones al carecer de autorización, YANN BELDAM (en 2008) y NORAH BENAROSH (en 2009) se han ocupado de las familias alojadas provisionalmente desde 2004 en las antiguas dependencias de la *Gendarmerie* de Sant-Maur (Departamento de Marne la Vallée, 94) e integradas en un proyecto de inserción a la vivienda. PIERRE AIACH (IRIS - INSERM) supervisa el trabajo realizado por el conjunto del equipo, cuya dirección científica asume KÀTIA LURBE I PUERTO.

denominado «Proyecto de Integración socio-sanitaria de Lieusaint» (2000-2007)<sup>2</sup>. Según me han evocado en repetidas ocasiones estas familias originarias de Rumania, en la celebración del año nuevo 2007 se entremezclaron sentimientos de euforia y preocupación. Por una parte, la adhesión de Rumania y Bulgaria al *Club de la UE-27* presagiaba la resolución de gran parte de las numerosas barreras administrativas con las que venían encontrándose, para acceder a una ciudadanía más plena en la sociedad en que desde hace una veintena de años residen. En resumidas cuentas, estas familias estaban convenidas de que 2007 les abría grandes las puertas a un empleo con contrato e ilusionadas con la idea de que el miedo a la repatriación por carecer de una autorización de residencia en vigencia que les acompañaba durante años iba a convertirse en una cosa del pasado. Por otra parte, la llegada del 2007 anunciaba el cese, en abril, del seguimiento y apoyo brindado por la eficiente asociación de tres entidades claves para la realización efectiva y eficaz de cualquier programa de integración social de las poblaciones en exclusión social: el Estado, las autoridades locales y el sector asociativo. En el curso del 2007 se les iba a dejar caminar a su propia marcha, al fin guiados por la supuestamente interiorizada melodía del denominado «Derecho común», fórmula francesa que hace referencia a la manera de proceder en igualdad de condiciones que todo ciudadano nacional francés. Y esto, aún cuando quedaban en aquellas fechas tres parejas de jóvenes viviendo en el área de caravanas que el «Proyecto de Lieusaint» había habilitado para la instalación provisional de las 28 familias gitanas. Estas quedaban sin acceder a una vivienda de protección oficial, principal preocupación de dichas familias en tanto que el binomio

vivienda digna y empleo regulado son difícilmente des-vinculables en el *mundo de la vida*, y a la vez requisito del contrato firmado entre los actores institucionales del proyecto y cada uno de los «jefes de hogar» gitanos.

Incluso al equipo de trabajadores sociales del Proyecto se le escapaba que el artículo 23 de la nueva Ley de regulación de la inmigración y la integración aprobada en Francia el 24 de julio de 2006, fuera a suponer un importante retroceso en cuanto al acceso de los comunitarios inactivos a los derechos sanitarios en Francia. Efectivamente, el escenario que se plantea con el art. 23 traslada la delimitación del rango de cobertura del esquema francés de provisión de servicios sanitarios a más de una década atrás: en concreto, al contexto instaurado por el art. 1 del Decreto del 11 de marzo de 1994, cuando a los comunitarios sin actividad profesional se les exigía tener seguro médico y recursos necesarios para instalarse en Francia. Así, con respecto al marco legislativo de la CMU\* (aprobada en 1999) que aún en el universalismo de la cobertura sanitaria francesa, el art. 23 de la Ley de inmigración e Integración actualmente vigente endurece las condiciones de residencia de los comunitarios inactivos en Francia al estipular que para obtener un permiso de residencia, los estudiantes o en formación profesional, los solicitantes de empleo y los jubilados han de disponer previamente de un seguro de enfermedad (sea privado o de la Seguridad Social del país del que son nacionales) y unos recursos suficientes, a fin de evitar ser una carga para el Estado Francés –tal cual expresado.

El trabajo etnográfico realizado sobre las familias gitanas rumanas del SAN de Sénart nos revela otras implicaciones de la aplicación del art. 23 para los comunitarios: no sólo trae como consecuencia el rechazo a una afiliación a la CMU –tal como explícitamente se entiende de la formulación del artículo–, sino también obstaculiza el acceso a l'AME\* por la incongruencia que supuso para los agentes de

<sup>2</sup> A lo largo de este texto he optado por utilizar la apelación «gitana» tal como el conjunto de las familias que componen mi escenario de investigación se autodenominan.

las CPAMs\* de empezar a concebir a los solicitantes comunitarios dentro de la categoría de «inmigrantes irregulares». Dicha categorización entraba en contradicción directa con la Circular del 3 de mayo de 2000 que se venía aplicando sin cuestionamiento alguno y que estipulaba que para beneficiar de la CMU, la condición de la regularidad de la residencia no debía tenerse en cuenta para los solicitantes comunitarios (UE), así como para los ciudadanos suizos y del Espacio Económico Europeo residentes en Francia.

Ante el retroceso en el acceso a los recursos sanitarios públicos, para los comunitarios sin una actividad profesional a través de la cual cotizar a la Seguridad Social— sea tanto del Estado Francés como del país del cual se es nacional — surge la pregunta del porqué. ¿Qué habrá llevado al gobierno francés restringir las condiciones de elegibilidad? En su versión oficial, la justificación de la inclusión del art. 23 en la actual Ley de Inmigración e Integración en Francia descansa en la voluntad del Estado Francés de transponer en el derecho francés, la directiva comunitaria 2004/38/CE sobre el derecho de los ciudadanos comunitarios de circular y de residir en la UE votada dos años anteriores, el 29 de abril 2004. No obstante, cuesta encontrar este motivo totalmente satisfactorio. ¿Qué se esconde bajo este cambio en las reglas de acceso al derecho a la salud cuando bien se sabe que las directivas europeas establecen unos mínimos a respetar por los estados miembros y no reprimen la generosidad con que los Estados de Bienestar de cada país miembro definen los recursos sociales y los distribuyen a su población? En la resolución de este tipo de incógnitas no puede ser más pertinente el análisis de los datos producidos por estrategias de investigación de tipo etnográfico, como es el estudio desde el que se erigen las reflexiones de este artículo.

Circunscribir la mirada sobre la heterogénea población gitana rumana que participó en el «Proyecto de integración socio-sanitaria de Lieusaint» (2000-2007), permite articular

el derecho de la salud con los procesos relativos no sólo a las migraciones —objeto central del volumen monográfico en el que participa este artículo— sino también y sobre todo, con los procesos vinculados a la circulación y la constitución de minorías poblacionales —esto es, agrupamientos humanos en una posición subalterna en función de los atributos naturalizados (Martinel, 1995)— en el contexto de la Construcción Europea. Al basarse en un estudio de caso de tipo etnográfico, las reflexiones que de este análisis emanen no sólo pueden responder a los interrogantes relativos a la atribución de un derecho social, sino a los concernientes al ejercicio del mismo. El cometido nuestro, en estas páginas, es poner en evidencia las *fronteras internas* que ya están resquebrajando la escasamente desarrollada Europa Social de los 27, señalando tanto los principales procesos que están en el origen del acceso diferencial de los recursos sociales, como evocando si bien de soslayo, las repercusiones en la vida de los conciudadanos comunitarios. La situación de las poblaciones gitanas comunitarias nos sirve aquí de revelador de las *pruebas* (Martucelli, 2006) a las que los procesos de exclusión social les someten, de los cambios en el *reconocimiento* que estas poblaciones han ido experimentando en estas dos últimas décadas y, por último, de la *agencia* de estas poblaciones con respeto a tales *pruebas* y *reconocimiento*. Breve precisión que cabe mencionar, la cuestión del reconocimiento es atendida considerando sus tres dimensiones: la de lo universal humano, la de lo específico cultural y la de lo singular único. El reconocimiento tal como es aquí definido viene íntimamente vinculado a la cuestión de la justicia social y participa del marco analítico de la *interseccionalidad* de las posiciones y relaciones que se dan entre los elementos de distinción social social (Crenshaw, 1991) en el caso que nos va a ocupar: la posición de clase, el capital cultural y las relaciones racializadas de alteridad. Ello convierte en una falacia la frontera entre la lucha por la igualdad y la del reconocimiento de una identidad minorizada (Honneth, 2003).

## APUNTE METODOLÓGICO: SOBRE LA PRODUCCIÓN DE LOS DATOS DE DONDE SE INFIERE LA REFLEXIÓN

Desde finales del año 1999, el SAN de Sénart *confronta* –en tanto que construido como problema social politizado– la instalación en su territorio de pequeños colectivos de poblaciones gitanas originarias de Rumania, condenadas a un nomadismo forzado por las expulsiones reiteradas a las que son objeto al asentarse en terrenos sin uso pero no dispuestos para ser poblados. A iniciativa del Alcalde de Lieusaint, a la que más tarde se le unió el de la municipalidad de Combs-la-Ville, promovido por el Estado francés bajo la figura del Prefecto de Seine et Marne (equivalente al Gobierno Civil en España) y por el Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Sénart, además de contar con la colaboración de actores sociales del sector asociativo (el *Réseau de Terrains d'Accueil des Gens du Voyage y Médicos del Mundo*) y un conjunto de voluntarios procedentes de las redes de apoyo vecinales, se instauró el *Projet sanitaire et social des familles rroms de Lieusaint, Ville Nouvelle de Sénart – Seine et Marne*. Con el objetivo de promover la integración social y sanitaria de las familias gitanas originarias de Rumania que a principios del año 2000 habían instalado sus destartaladas caravanas en un terreno situado enfrente de la alcaldía de Lieusaint y adyacente a la iglesia de este pequeño municipio, se firmaron tres convenios sucesivos entre el año 2000 y el 2007. Finalizado hace más de dos años, este proyecto bien pudiera ser considerado como único a nivel europeo por haber logrado la integración de 28 de las 32 familias gitanas que fueron seleccionadas para formar parte de esta experiencia<sup>3</sup>. En este proyecto se faci-

<sup>3</sup> Paso previo a la realización del proyecto, a fin de dotarlo de mayor viabilidad, se dio un proceso de selección de las familias roma. De las más o menos 50 familias, 32 unidades familiares entraron en el Proyecto escogiéndose las que ofrecían mayores posibilidades de inserción. Se siguieron los siguientes criterios: a. demos-

litó el acceso a la vivienda y al mercado laboral, a la escolarización de los menores y se insertó a los miembros de estas familias a la red ordinaria de atención a la salud y de prestaciones sociales, todo ello con el desarrollo de una «pedagogía de los derechos».

El estudio trata de analizar la experiencia de este proyecto adoptando una metodología que combina la investigación histórico-sociológica con una socio-antropológica de lo ordinario para:

1. Comprender la construcción de «frenteras» dentro del sistema de protección social y de los servicios públicos de salud y, el rol que los actores sociales y sanitarios desempeñan respecto a las dinámicas de integración/ exclusión.
  - 1.1. Discernir la subjetividad de los criterios para la categorización/estigmatización que opera dentro del trabajo social y de las prácticas médicas cuando las poblaciones más marginadas frecuentan las instituciones del Estado de Bienestar.
2. Evaluar el éxito del Proyecto, identificando las determinaciones e iniciativas

trar cierto arraigo en el municipio o zona colindante, b. proceder a escolarizar a los hijos y c. dar pruebas de inserción laboral, búsqueda de trabajo o integrar a un programa de formación laboral. Para mantenerse en el proyecto, las familias seleccionadas debían: a. regular su situación administrativa, lo cual supuso tramitar la recuperación –una parte importante eran apátridas– o la renovación de los documentos de identidad (pasaporte, actas de nacimiento), b. respetar las citas con los profesionales sanitarios o de la protección social, c. cumplir con los compromisos laborales y de escolarización, d. mantener una higiene adecuada del habitáculo o vivienda y del entorno de vida, e. evitar las visitas nocturnas o estancias de familiares y amistades no incluidos en el proyecto. Del total de familias seleccionadas, 4 fueron expulsadas por no respetar compromisos laborales y varias citas con la administración pública en cuanto al procedimiento de renovación de la autorización de residencia y de trabajo, así como por mostrar una actitud irrespetuosa hacia los trabajadores sociales del proyecto.

que han favorecido una mejora de la calidad de vida de las familias elegibles.

3. Identificar las formas de *agencia* de las poblaciones con condiciones de vida, muy precarias y sometidas a una fuerte exclusión social, y analizar sus condiciones de posibilidad.

La estrategia de investigación con la que venimos trabajando se basa fundamentalmente en métodos cualitativos de producción de datos y de análisis. Este estudio parte de los resultados de la encuesta realizada en Europa en 1999 por la asociación Romeurope, cuya matriz de datos ha sido re-trabajada, permitiéndonos aunar en los contenidos de los guiones de entrevistas y de observación de nuestro estudio y, en algunos casos, hasta de tener acceso a algunas de las personas que fueron encuestadas, unos diez años después. El estudio cualitativo comprende la triangulación de los datos generados por análisis documental de los archivos administrativos existentes sobre el Proyecto, análisis categorial temático de la serie de entrevistas temáticamente enfocadas, individuales y grupales, a informantes principales (actores políticos, trabajadores sociales, profesionales de la salud, actores del sector asociativo, el conjunto de las personas beneficiarias del Proyecto) y una etnografía multi-situada (EMS) centrada en tres de las familias del Proyecto, seleccionadas de acuerdo al diferente grado de inserción socio-cultural y de condiciones de vida de la unidad doméstica.

Nuestra apuesta por la EMS responde a que da cabida a la heterogeneidad y la eferescencia social de los distintos mundos cada vez más interconectados y desigualmente interdependientes que componen nuestras sociedades. La EMS otorga un espacio propicio para la expresión *in vivo* de esas figuras transciudadanas a la vez que extrañas y extemporáneas que parecen encarnar la figura de los gitanos del Este, los «endoextranjeros» de Europa. Su aplicación nos está permitiendo captar la riqueza de lo social humano

desde el convencimiento de que los seres humanos somos, de forma simultánea, universalmente similares, culturalmente distintos e individualmente únicos. Del mismo modo, da pié a emprender una sociología imaginativa y *alter-ada* que percibe y trata a los migrantes como coprotagonistas individuales y colectivos, en el seno de las estructuras, interacciones, relaciones, cambios y conflictos sociales en las que están insertos. La EMS exige, además, la integración de pautas de evaluación sistemática de la producción de los datos, especialmente porque la práctica investigadora se ejecuta en terrenos sensibles y de difícil acceso.

Por último, cabe dedicar unas líneas al trabajo etnográfico practicado, que podríamos llamar, bajo la inspiración de Veena Das (2007), una *socio-antropología de lo ordinario*. En lugar de una lectura de las realidades gitanas a través de las lentes de los metadiscursos que se producen sobre ellos, nuestra apuesta metodológica se basa en ejercitar un «descenso a lo ordinario» (Das, 2007). Trabajar sobre lo ordinario no significa producir una sociología de la realidad cotidiana, sino más bien se trata de desarrollar una perspectiva que permite captar etnográficamente la manera en que las personas construyen cotidianamente un acuerdo sobre lo que sus vidas pueden ser. La noción de «forma de vida» se toma con frecuencia para enfatizar la naturaleza social del lenguaje y del comportamiento humano. Al respecto, Veena Das (2007: 200) explica: «In 'learning language' you learn not merely what the names of things are, but what a name is; not merely what the form of expression is for expressing a wish but what expressing a wish is; not merely what the word for 'father' is, but what a father is; not merely what the word for 'love' is, but what love is. In learning language, you do not merely learn the pronunciation of sounds, and their grammatical orders, but the 'form of life' which makes those sounds the words they are, do what they do – e.g. name, call, point, press a wish or affection, indicate a choice or an aversion, etc.»

Esta perspectiva incita a interrogarnos sobre la manera en que los individuos reinventan a diario un lenguaje y una forma de vida. Es esta interrogación precisa que guía la realización del trabajo etnográfico en el corazón de la cotidianidad de tres familias gitanas. El objetivo: «to convey the meaning of an event in terms of its location in the everyday, assuming that social action is not simply a direct materialization of cultural scripts but bears the traces of how these shared symbols are worked through, that it can be most effective». (Das 2007a : 217). En este sentido, un evento no es necesariamente lo extraordinario, sino más bien la acción que se inscribe en la cotidianidad y que es concebida por sus actores como significativa. Es significativa en el sentido de que es algo que les importa porque constituye lo que la vida es para ellos, siendo al mismo tiempo algo que participa de una noción más amplia de la vida humana.

Expuesto esto, este artículo toma por único cometido reflexionar sobre la evolución del derecho a la salud de los comunitarios en Francia, *descendiendo* a la realidad concreta de una de las poblaciones migrantes con condiciones de vida extremadamente precarias, sobre la cual pesan una fuerte estigmatización social que le sitúa en una posición de alteridad compleja: la de los endo-extranjeros de Europa.

### Y A PUERTAS DE CONSEGUIRLO, EL ACCESO LES QUEDÓ PARCIALMENTE COARTADO

Llegadas de Alemania, donde tras varios años de espera de una respuesta a la solicitud de asilo político, la agotada hospitalidad alemana se expresó con el rechazo a acoger más gitanos rumanos en su territorio, nuestras familias gitanas rumanas optaron por instalarse en la Francia del entonces gobierno conservador de Edouard Balladur. Son tiempos en que los bellos discursos de *solidaridad*

*nacional* que iban armonizándose con los de la *solidaridad social* se enfriaron finalmente con los vientos que soplaban a favor del monopolio de los derechos sociales a manos de los *insiders*, útiles a un orden social, económico, político y simbólico más global, el denominado *neoliberalismo de la seguridad pública* (Bietlot, 2005). Confinado el extranjero en la imagen, el lugar y el rol que las sociedades neoliberales de la seguridad pública le reservan: «ya no se trata de disciplinar a una masa de trabajadores inmigrantes, sino de gestionar los efectos indeseables de la globalización de los intercambios y de utilizar la precariedad de la inmigración clandestina para experimentar o consolidar los aparatos represivos, la desregulación de la relación salarial y la flexibilización funcional o numérica del trabajo. [...] los mecanismos de la seguridad pública son, con respecto a la globalización y a la producción post-fordista, lo que las disciplinas eran para la integración nacional y la producción fordista» (Bietlot, 2005). Llevados por el convencimiento que un exceso de generosidad del Estado de Bienestar francés incentivaba no sólo la permanencia de migrantes no autorizados sino un incremento de nuevos llegados, la ley Pascua (1993) tomó como centro de la elegibilidad de las prestaciones sanitarias y sociales el criterio de la regularidad de la residencia en el territorio francés. Ello originó que gran parte de los migrantes en la clandestinidad perdieran el derecho de acceso al sistema sanitario del que beneficiaron durante apenas un año, gracias a la reforma en 1992 de l'*Aide Médicale* (esto es, un esquema no contributivo de asistencia sanitaria para las personas excluidas de los canales normalizados de atención sanitaria)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Un excelente trabajo de análisis de las políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrantes en Francia ha sido llevado por Francisco Javier Moreno Fuentes. Ruego al lector que se remita a esta obra para una puesta en contexto más detallada sobre el tema, empresa que si bien importante para la inteligibilidad de los procesos que aquí se describen escapa al objetivo central del presente artículo.

Más aún, los discursos que asociaban la inmigración clandestina con el abuso de las prestaciones sociales desvinculadas de la cotización a la Seguridad Social iban tomando fuerza legalizando mecanismos de castigo a «*l'aide au séjour des irréguliers*». Los controles policiales en su lucha contra la migración clandestina se hacían sentir. Nuestras familias gitanas cuentan que trataron de permanecer cuanto más alejadas de las Administraciones de la Seguridad Social, acudiendo en los casos de insoportable necesidad de salud a las urgencias del hospital público cercano a la *ciudad de chabolas* en Nanterre en la que se hacieron durante un año, al declararse expulsables en 1994 todos sus pobladores. Excluidos los inmigrantes no afiliados a la Seguridad Social por imperativo legal de los esquemas de asistencia social financiados con fondos públicos, a los «extranjeros insolventes no residentes» se les permitía una atención hospitalaria urgente proporcionada gratuitamente por «razones humanitarias». Además, recuerdan que aprovechaban, de presentarse la oportunidad, las visitas esporádicas de la unidad móvil de Médicos sin Fronteras a la *ciudad de chabolas* ofreciendo básicamente una atención a la salud materno-infantil, especialmente vacunaciones y chequeos rápidos a las mujeres en periodo de gestación. Escaseando el excedente, apenas queda para dedicar a la salud. Y alejados geográficamente de los lugares en los que se abrieron centros de atención primaria gratuita de las ONGs, a raíz de la primera reforma en 1978 del sistema de *Aide Médicale*, estas familias nunca beneficiaron de atención sanitaria otra que las intervenciones puntuales realizadas en las urgencias de los hospitales públicos.

Las medidas restrictivas y severas, propias del régimen de seguridad pública de la primera década de los 90s no tardaron a alimentar las voces críticas tanto en el sector asociativo denunciando la existencia de desigualdades significativas en el acceso a la sanidad, como a dar un foro a las protestas de

los colectivos de profesionales de la salud próximos a las poblaciones más fragilizadas socio-económicamente cansados de la inoperancia del complejo administrativo-burocrático que regula el sistema sanitario francés. Al mismo tiempo, se performaban actos vindicativos por parte de las poblaciones en situación de exclusión social (e.g. la movilización del colectivo «sin papeles» encerrados en la iglesia de Saint-Bernard en junio de 1996). 1997 llega con un cambio de gobierno, dando la victoria al Partido Socialista que no obstante los *bellos discursos* acabó doblegándose a las corrientes conservadoras de pensamiento sobre la *res publica*, manteniendo la supe-ditación del acceso a la Seguridad Social a la regularidad de la residencia (Ley Chevènement). Aparece así, más a modo de «política de parche» —en tanto que se yuxtaponen esquemas de protección social más que reformas institucionales y estructurales de lucha contra la pobreza y la marginalización social—, la Ley de Lucha contra las Exclusiones en cuyo marco se gestó el proyecto de ley de la CMU.

Así, con la aprobación de la Ley del 27 de julio de 1999, queda instaurado el actual modelo de financiación sanitaria y de acceso a los cuidados médicos. A partir de este cambio legislativo, a parte de la vía normalizada del denominado «derecho común», esto es, la filiación al Régimen General por vía de las cotizaciones a la Seguridad Social (aquí por tanto encontraremos a trabajadores/as asalariad@s, titulares de rentas que coticen, personas cumpliendo con el servicio militar, los detenidos, solicitantes de asilo, estudiantes y trabajadores temporeros (*travailleurs saisonniers*), así como los «*ayant droits*» esto es, las personas con una relación de dependencia familiar con alguna persona asegurada), la afiliación al Seguro de Enfermedad queda completada por tres esquemas básicos de aseguramiento destinados a garantizar el acceso a la atención sanitaria a todo residente en Francia. En primer lugar, la *CMU de base*, que garantiza la afiliación al Régimen Gene-

ral del Seguro de Enfermedad basando su elegibilidad en el criterio de residencia «estable y regular», un máximo de recursos económicos anuales no sobrepasados, sin vinculación con la condición de una actividad laboral remunerada y de título individual (art. R.380-1 Código de la Seguridad Social, CSS). A diferencia de España, donde desde la Ley General de Sanidad de 1986 estipula la financiación del sistema sanitario público a través de los impuestos generales y la gratuidad de los actos médicos en el momento de su uso, en Francia permanece siempre una parte de los gastos de asistencia sanitaria y de tratamiento farmacéutico a cargo de los asegurados tanto de la Seguridad Social como de la CMU (sistema de copago que toma dos formas: el «ticket modérateur» para atención primaria y secundaria y «forfait journalier» para la atención terciaria). De ahí que el segundo esquema, la CMU-C fuera diseñada para cubrir los vacíos dejados por el antiguo esquema de *l'Aide Médicale*. Condicionada su admisión a la no superación de un umbral de recursos definido a nivel estatal, la CMU-C dispensa del adelanto de los costes de atención médica y cubre totalmente el «ticket modérateur» y el «forfait journalier». Finalmente, l'AME\* se reserva a los extranjeros sin permiso de residencia en vigencia que no cumplan el requisito mínimo de estabilidad de residencia de 3 meses y que por lo tanto estén excluidos de la CMU. La AME ofrece dos rangos de cobertura sanitaria: una total (todos los niveles de atención) para los que demuestren más de 3 años de presencia ininterrumpida en el territorio francés y una cobertura únicamente hospitalaria para los que sólo puedan justificar una estancia inferior a ese período. Se instaure de manera paradójica, tal como acertadamente señala Francisco Javier Moreno Fuentes (2003: 208), «una situación de semi-legalidad que otorga una serie de derechos relativamente restringidos en el ámbito de la sanidad, al tiempo que se limita el acceso al grueso de los derechos sociales, civiles y políticos básicos propios de la ciudadanía».

Sujetas a un nomadismo forzado por las continuas expulsiones a las que se vieron sometidas en los *Départements* 92, 95 y 77 donde «estacionaban» temporalmente, en migración circular, el errar impelido de nuestras familias gitanas finalizó en el momento en que instalaron sus caravanas destartadas en un terreno situado enfrente de la alcaldía del municipio de Lieusaint y adyacente a su iglesia. Localización de fuerte simbolismo político, carente sin embargo de motivación estratégica por parte de sus ocupantes, sino producto de una suerte sincrónica de elementos coadyuvantes, el espacio detentado, en un tiempo –cabe añadir– de posible escucha de los discursos de solidaridad con las poblaciones en exclusión social, hará emerger, como si de un imperativo moral categórico se tratase (KANT [1785], 1996), la creación del «Proyecto de Lieusaint», que si bien arranca con un primer convenio en 2000, las buenas intenciones no se convirtieron en hechos y prácticas hasta entrados el año 2002. Hasta la fecha, las familias gitanas rumanas se hallaban en situación de no ejercicio de los derechos de atención sanitaria a los que eran elegible. Una confluencia de factores volvía eso posible, siendo la más importante el desconocimiento de sus derechos. El trabajo realizado por el equipo de trabajadores sociales contratados en el marco del «Proyecto de Lieusaint» inició con una «pedagogía de los derechos» que muy pronto se topó con las dificultades burocráticas –no menos insalvables que el desconocimiento o conocimiento imperfecto de los derechos– de verificación de las condiciones que abren el acceso a las prestaciones no contributivas para los extranjeros extracomunitarios: la carencia de justificantes de presencia ininterrumpida mayor de 3 meses que pudiendo tomar formas diversas (un resguardo de una primera solicitud de permiso de residencia o de asilo, una cita a la Préfecture (equivalente en España al Gobierno Civil) e incluso justificantes como recetas médicas o facturas varias) quedaron invalidadas por la CPAM del 77 en el caso de fami-

lias a quienes en algún momento del pasado se detectó una apertura de una prestación social no contributiva en otro *Département* (por ejemplo, a raíz de una hospitalización por urgencia sufragada por fondos públicos) y fueron dificultadas también hasta que el SAN de Sénart les ofreció una *domiciliation* válida, esto es, la exigencia de dirección (particular, o de alguna organización reconocida como colaboradora del sistema de Seguridad Social) para la apertura de derechos a los esquemas de la Ley CMU. La asociación trinómica Estado, autoridades locales y supralocales y sector asociativo hizo posible el desbloqueo administrativo en el que se encontraban estas familias, gracias a la creación de *excepciones* a la Ley, Reglamentos y circulares administrativas, sin las cuales el programa de inserción social y sanitaria al que eran elegibles era inviable.

La gran mayoría de estas familias beneficiaron de los esquemas de la CMU de base y CMU-C en el tercer año del Proyecto. Y, dos años posteriores de la finalización del Proyecto, y de la adhesión de Rumania a la UE-27, constatamos casos de negación de la CMU y apertura de la AME, siendo esto último vivido por el personal sanitario y trabajadores sociales, con ambivalencia por la contradicción que supone el hecho de que la AME fue concebida en principio, como una prestación para dar cobertura médica a los inmigrantes extracomunitarios en situación de irregularidad. Este es el caso del señor Boti, de 70 años de edad, un «comunitario inactivo», que nunca cotizó a la Seguridad social en ninguno de los Estados de la UE donde residió y encadenó trabajos no regulados como músico ambulante, y que se exilió clandestinamente en Alemania y luego, Francia huyendo de la Dictadura de Ceaucescu a principios de los años 80's. Sin embargo del año 2003 al 2007 benefició de la cobertura CMU, de base y la complementaria. ¿Cómo explicar el recorte en los derechos sociales del señor Boti que supone el que hoy en día se le atribuya únicamente l'AME?

Ya anteriormente exponíamos el retroceso en el rango de la cobertura pública de asistencia sanitaria que supuso el Art. 23 de la Ley del 24 de julio 2006 en el que se endurecen las condiciones de residencia de los comunitarios inactivos. La condición de estabilidad de la residencia concierne a la población extracomunitaria como hemos dicho, pero también a los miembros nacionales de los dos países más recientemente incorporados a la UE ya que sobre ambos países, Francia sigue manteniendo las medidas transitorias de limitación del acceso a su mercado de trabajo, contrariamente a España cuyo gobierno decidió derogar estas medidas al iniciar el año 2009. Puertas adentro de las CPAMs los funcionarios identifican este retroceso en los derechos comunitarios, a la adhesión de Bulgaria y Rumania, y con mayor vigor, a los «rumanos», categoría que se amalgama con otra de mayor estigma: la población gitana rumana. Corre así en las estructuras mentales que determinan los elegibles, el supuesto riesgo de un uso abusivo del sistema de protección social por parte de «los gitanos del Este» (Gabarro, 2009), figuras en la que se encarna lo extraño, extemporáneo y anacrónico. No obstante, el art. 23 atenta contra el derecho de otros comunitarios inactivos *más deseables* para el Estado Francés, que no tardan a hacer sentir sus quejas apelando a la mediación de su Embajador en Francia y la acción de lobby del Director General del Empleo, Asuntos Sanitarios e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea: la comunidad británica, prejubilados que se han instalados y han beneficiado de la CMU hasta ahora sin que el criterio de regularidad fuera tenido en cuenta. Sustraer a los beneficiarios comunitarios la CMU hoy día equivale a cuestionar el derecho de residencia que les fue reconocido *de facto*. La carta de la Ministra de Sanidad del Gobierno Francés, con fecha del 29 de enero de 2009 optó por institucionalizar un criterio administrativo y social para aumentar el rango de elegibilidad de la CMU, erigiendo una frontera entre los *nuevos* y *antiguos* comunitarios: se man-

tendrá la CMU a los comunitarios que ya beneficiaban de ella a fecha del 23 del noviembre del 2007, día de entrada en vigor de la circular y se permitirá el acceso a la CMU a los comunitarios inactivos con circular E106 desde la misma fecha.

Celine Gabarro (2009) en su interesantísima etnografía de una CPAM de la región de Ile de France demuestra como el conjunto de las CPAMs han excluido, desde agosto de 2007 del derecho de asistencia sanitaria a los comunitarios inactivos de nacionalidad búlgara y rumana, dejando las demás nacionalidades tal como estaban. Al exigir una renovación anual, pocos nacionales búlgaros y rumanos sabían de su elegibilidad para la CMU en enero 2007 y de los que beneficiaron de ella, sólo pudieron hacerlo por un máximo de 7 meses, contrariamente al resto de comunitarios que pudieron acceder a la CMU desde al menos el año 2004. Así sólo pueden beneficiar de CMU *ad vitaliciam* –bueno, mejor dicho hasta una nueva reforma de ley–: los que gozaron de CMU antes de agosto del 2007, además de los que detentan derecho de residencia permanente, lo cual se consigue tras 5 años de residencia regular e ininterrumpida en Francia –en este caso se encuentra los varones gitanos que accedieron desde los inicios del Proyecto a un contrato indefinido de jornada completa– y a quienes se les ha reconocido un derecho de residencia por «accidente de vida» (pérdida de empleo, separación/defunción del compañero de vida, cese de la vida marital, rechazo del seguro en caso de enfermedad grave y no previsible). Y todo ello, sometido a que los beneficiarios no sean cargas «*déraisonnable*» para el Estado Francés.

Pero el señor Boti contando con la CMU antes del 23 de noviembre de 2007 se quedó no sólo sin beneficiar de este esquema de seguro de enfermedad sino que cayó en la AME de menor cobertura. Su caso nos pone ante otro tipo de evidencia: los obstáculos del mantenimiento del reconocimiento de los derechos sociales y la discrecionalidad administrativa que ocasiona los numerosos cam-

bios de leyes, reglamentos y directrices en un lapso muy corto de tiempo y realizados a veces a partir de modificaciones en reglamentos específicos que ocasionan efectos en otras áreas de intervención.

## RECONOCER NO SIGNIFICA NECESARIAMENTE PODER EJERCER

Como gran parte de la población analfabeta o carentes del capital cultural efectivo para relacionarse adecuadamente con la Administración, el señor Boti desconocía en el año 2007 que tenía que completar la solicitud de renovación por escrito que le otorgase el beneficio válido por un año a la CMU. Aún sabiendo, muchas dudas me pesan de sobre su capacitación para hacerlo, teniendo en cuenta las dificultades a las que se enfrentan para ello sus homólogos en condiciones de precariedad franceses. Las prácticas de comprobación de elegibilidad en lugar de la aplicación del principio de «presunción de derecho», a la que se añade las exigencias de renovación anual por iniciativa propia de la persona beneficiaria, imponen dos filtros excluyentes nada desdeñables: por un lado, el acceso a un conocimiento escrito del francés; por otro, el dominio de un *savoir faire* con respecto a la Administración (la familiaridad con los formularios, guardar y clasificar la documentación generada, estar al tanto de los periodos de renovación de las solicitudes, el *arte* de solicitar informaciones sobre el proceso de su petición sin resultar excesivamente insistentes y con el vocabulario adecuado etc.). Efectivamente, el desconocimiento escrito y leído del francés y el analfabetismo de nuestras familias, donde gran parte de sus miembros han vivido, incluso desde la infancia, en campamentos de caravanas destartadas o chabolas son verdaderas trabas a las exigencias administrativas. Así, nos hemos encontrado con miembros de estas familias que han caído en una situación de carencia de seguro médico, cuya estrategia es volver a las urgencias hospitalarias en caso de enfermedad grave

(definidos éstos como síntomas que distorsionan la realización de actividades cotidianas) o a la automedicación siguiendo los consejos farmacéuticos. Ciertamente, de carecer de seguro médico, existe una cuarta vía de acceso a cuidados gratuitos de la salud, estrictamente a nivel de atención primaria, acudiendo a los dispensarios ofrecidos por algunas ONGs o por el voluntarismo de algunos médicos –como la *Consultation Précarité* en Melun–, presentando en este tipo de *unidades solidarias de provisión de cuidados médicos* una justificación por carecer de seguro de enfermedad, normalmente de tipo verbal. Sin embargo, su accesibilidad queda restringida por las condiciones de acceso a la información, su ubicación geográfica, sus franjas horarias de atención y la saturación de sus servicios.

### UNA ILUSTRACIÓN DEL DESENCUENTRO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS BENEFICIARIOS

Angelina es una joven de 25 años que formó parte del Proyecto y que ha ido adquiriendo un dominio del francés que le permite desenvolverse con soltura en su relación con las instituciones francesas. Al no presentar justificación de su cobertura médica, se encontró hace un año con el disgusto de recibir cartas sucesivas de la Tesorería Pública reclamándole unos 12.000 euros por una hospitalización en el año 2006, en un centro público. Dos años más tarde de tal hospitalización, el día en que dio a luz a su segunda hija, la asistente social de la PASS\* se puso en contacto con la joven, al verla registrada en sus ficheros como una «*usuaria morosa*» del hospital. Fue a raíz de este contacto que Angelina supo que existía un procedimiento administrativo que puede anular el pago de la hospitalización y paralizar definitivamente el procedimiento de embargo de su cuenta bancaria –desencadenado por el mutismo de la interesada en relación a la Tesorería Pública. Angelina hace 3 años estaba asegurada

por la CMU pero al no presentar el documento correspondiente, el hospital no reclamó el cobro de los gastos al Estado, sino lo hizo directamente a ella<sup>5</sup>. En un sistema que da por supuesto que uno ya sabe o, que si no sabe, el individuo ha de acercarse al servicio correspondiente para informarse –lo cual supone otro conocimiento añadido, el de la organización y funcionamiento institucional–, una táctica de los que no sienten que hayan incurrido en el salto de una regla –Angelina lo expresó así a la trabajadora social: «*pero si yo estaba en regla*»– porque en realidad ni conocen todas las reglas del juego ni tienen posesiones –«*bueno, y a mí que más me daba, pues no tengo nada para que me embarquen*»– es la no-acción. Dejar que pase el tiempo, tratando simplemente de sacarse de la mente el reclamo de una deuda vivida como injusta.

El estudio etnográfico sobre la experiencia de las familias gitanas del Proyecto de Lieusaint nos muestra que en las situaciones de mayor precariedad, como el del entorno de vida de las chabolas –situación que han conocido las familias durante los años precedentes a la instauración del Proyecto de Integración del SAN de Sénart–, el mayor obstáculo es el de la denegación de la enfermedad y del dolor puesto que el conjunto salud/enfermedad/cuidados no constituye una prioridad en sus quehaceres cotidianos. Un segundo obstáculo de gran relevancia en este mismo marco vital, y que ya deviene recurrente en nuestra exposición, es el del desconocimiento de la lengua del país de instalación, o de su conocimiento insuficiente. Pero, este obstáculo que señala una falta en el usuario potencial de un servicio, pone al mismo tiempo de relieve la falla en

<sup>5</sup> El Estado Francés tiene una partida presupuestaria, financiada por los impuestos generales, para los gastos de ingresos hospitalarios denominada «cuidados de urgencia» para cubrir la atención recibida de personas usuarias no registradas como aseguradas ni en las bases de datos de beneficiarios del Régimen General de la Seguridad Social, ni en las de la CMU y CMU-C, ni las de la AME.

su contraparte: la ausencia de mecanismos de traducción al rumano en los centros sanitarios y hospitalarios así como en las oficinas de la Administración pública, volviendo deficiente la comunicación con tales profesionales.

El estudio demuestra que a medida que las familias se insertan en un contexto de vida más estable, como corresponde a la situación de *stand-by* de los primeros años del *Proyecto de integración social*, en tiempos en los que las familias gitanas rumanas de nuestro estudio residían en un área para *residencias móviles* de recién construcción, asfaltada, equipada con WC y duchas y de acceso restringido para los que no componen la comunidad de residentes, se logra una cierta autonomización de las personas en su relación con los servicios de protección social y sanitarios. Es en ese mismo contexto en que las familias empiezan a tener un médico de familia de referencia y acuden por primera vez a las consultas de revisión y tratamiento buco-dental, ambos profesionales elegidos por cercanía de sus trabajos o residencia, y en que las mujeres embarazadas siguen con regularidad el protocolo del embarazo. Aquí, la labor de acompañamiento social y sanitario del equipo de trabajadores sociales contratados en el marco del proyecto ha sido esencial para construir una relación institucional normalizada. Sin embargo, la relación con la Administración sigue viviéndose de manera conflictiva, empleando tácticas de presentación reivindicativas apelando no una titularidad del derecho –puesto que se da un conocimiento defectuoso o incompleto sobre los derechos y sus condiciones de elegibilidad– sino la creencia en la supuesta obligación del Estado a conceder una prestación.

### A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS INTERROGANTES QUE SE SOLIDIFICAN SOBRE LA EUROPA SOCIAL

La constatación de que la universalización de una política social no es la garantía de

igual acceso a los servicios que presta (Adelantado et al., 2002) encuentra en el estudio de la accesibilidad a los recursos sanitarios, un ejemplo paradigmático. El acceso se convierte así en la etiqueta o símbolo general para la realización y el avance personal, de forma tan poderosa como la idea de democracia lo fue para generaciones previas. El acceso es una palabra con gran carga simbólica, llena de significación política; hace referencia a distinciones y divisiones, que se refiere a quién está incluido y a quién queda excluido (Rifkin, 2000). Los filtros de tipo normativo-legal y administrativo que moldean el acceso de los residentes comunitarios a los recursos públicos de salud y de protección social, así como las desiguales oportunidades de poder ejercer los derechos sociales, nos revelan la existencia de *fronteras internas* que, dado el incipiente desarrollo del Pilar Social de la UE, se van solidificando a medida que la línea fronteriza se expande. La etnografía desarrollada en torno a un caso, el de las familias gitanas del Proyecto de Lieusaint, en Francia, bien demuestra que en el acceso a la salud no sólo basta el reconocimiento legal sino que interviene también, un cierto nivel de capacitación intelectual necesario así como el establecimiento de mínimas redes efectivas de apoyo social para la realización con éxito de los procedimientos administrativos que otorgan el acceso. Ello no sólo incumbe a las personas interesadas por percibir una prestación o un servicio al que son elegibles, sino también a los actores que hacen posible que dichas personas lleguen a percibir. Clasificar, ordenar y administrar tanto las personas como los recursos constituyen en sí uno de los recursos esenciales del poder político (Foucault, 1976). Las categorías producidas, en este caso por la Administración, intervienen en la formación de las identidades colectivas y al encuadre de las poblaciones en las etiquetas sociales correspondiendo a roles y posiciones instituidas. Bien es sabido que en tanto forma de ordenar el mundo social y de otorgar reconocimiento a los agrupamientos humanos, la categorización parti-

cipa de la vida democrática y puede ser movi-  
lizada para reivindicar derechos.

Un Estado social de Derecho entra en una incongruencia de tipo ontológico cuando no aplica mecanismos compensatorios para que sus poblaciones más desprovistas social y económicamente puedan subirse *de facto* al «tren de los recursos de bienestar social». Estamos ante un posicionamiento ideológico-político basado en la denegación de la precariedad. Esto es, su toma en consideración pasa por reprimir de la agenda política no sólo las causas estructurales que están en su génesis, sino más esencialmente la incapacitación para la acción política que al mismo tiempo es elemento constitutivo y consecuencia de la precariedad. Muy de actualidad sigue siendo la metáfora weberiana de la Caja de Hierro. En uno de los Estados fundadores de la UE, de entre los que se dan de bruces contra ella, hallamos los sujetos socializados en mundos otros que los de las *sociedades de la información* y discordantes con respecto al proyecto neoliberal que define al individuo como consumerista y ultra-utilitarista. Y, el efecto que se consigue, es obvio, pero no menos atajado: el refuerzo de las lógicas de marginalización social.

Sin embargo, quedarnos aquí, con la hipótesis de la denegación de la precariedad es cegarse a otra denegación, que más que yuxtaponerse queda articulada con la primera. Se trata de la denegación del sistema de jerarquización étnico-racial, enmascarado detrás del edificio igualitario formal con la que se erigen los Estados Sociales y de Derecho. Tal denegación contribuye a la reproducción de la estratificación social y de los modos de acceso a los derechos y recursos, así como, del ejercicio del poder en nuestras encogidas sociedades multi-socio-culturales.

Estas fronteras internas se edifican, cuando justamente los conjuntos geográficos en los que se inscriben la vida de los individuos se extienden. Dividir de nuevo, volver a separar, definir nuevas modalidades para decidir

quien puede beneficiar de los derechos sociales y todo usando la ingeniería social para enmascarar la denegación de la «política de la identidad». El Estado es un actor central de la creación, la reproducción y la movilización de relaciones racializadas de alteridad, a través del reconocimiento que atribuye o deniega a los grupos minoritarios y a través de los procesos que pone en funcionamiento a fin de institucionalizarlos (Martino 1995). Efectivamente, estas políticas de la identidad se han llevado acabo con el cometido de oprimir, dominar, excluir o erradicar los grupos contruidos como inferiores (Lurbe Puerto, 2006). Dándose tal escenario de segregación en el contexto de extensión de la UE no cabe menos preguntarse qué está generando tanta angustia acerca la apertura de las fronteras y la atribución de los derechos sociales a los *otros* europeos. Si la construcción de una *casa común* no se rige por la hospitalidad fraternal y el reparto del excedente –lo cual nacería de la voluntad de *pacificar* la conflictividad de lo heterogéneo mediante la cohesión social–, y si el cultivo del miedo por la *alteridad radical* llega a institucionalizar discursos de legitimación del trato diferenciado entre europeos ¿qué motiva la extensión de la *familia*? Aquí parece cobrar fuerza la hipótesis de una estrategia defensiva de construcción de un poder político-militar a escala mundial por medio de alianzas interesadas y jerarquizadas entre Estados-nación vecinos, con el desasosiego que provoca la conciencia de que poco se aprende de la Historia europea.

#### LISTA DE ACRÓNIMOS, CON BREVE EXPLICACIÓN

**AME. Aide Médicale d'Etat.** Esquema de aseguramiento específico, no contributivo, destinado a sufragar el gasto médico y parte del farmacéutico de las personas en irregularidad administrativa que justifiquen una residencia ininterrumpida en Francia mayor de tres meses. Requiere una renovación anual por parte de las personas elegibles.

**CPAM. Caisse Primaire d'Assurance Maladie.** Organismos encargados, a nivel departamental, de la gestión del Régimen General de l'Assurance Maladie (Seguro de Enfermedad para los asalariados que cotizan a la Sécurité Sociale, las personas que perciben la Renta de Solidaridad Activa –que ha sustituido el RMI, *Renta Mínima de Inserción*–) y así como de los esquemas de aseguramiento no contributivos (CMU y AME).

**CMU. Couverture Maladie Universelle.** Esquema de aseguramiento específico, no contributivo, que pueden solicitar las personas con escasos recursos económicos de nacionalidad francesa y las personas extranjeras con autorización de residencia en Francia.

**PASS. Permanences d'Accès aux Soins de Santé.** Programa instaurado en los hospitales públicos a raíz de la Ley contra la Exclusión y de creación de consultas médico-psico-sociales específicas encargadas de facilitar la normalización de la situación administrativa de los usuarios más precarizados.

**S.A.N. de Sénart.** Las siglas S.A.N. corresponden a «Syndicat d'Agglomération Nouvelle» (traducción literal: Sindicato de Aglomeración Nueva). Se trata de una denominación administrativa que hace referencia a una ordenación territorial específica iniciada en 1965 bajo el gobierno del General de Gaulle, con el proyecto de desarrollo urbanístico de creación de nueve *Villes Nouvelles*, para responder a las carencias de infraestructuras urbanísticas generadas por el crecimiento demográfico y económico francés. Se trató de crear a partir de las ciudades-dormitorio anexas a las grandes urbes industriales, «verdaderas ciudades» siguiendo criterios de unidad y coherencia del espacio urbano, con una capacidad de acogida de 100.000 a 350.000 habitantes por ciudad y garantizando un equilibrio entre vivienda y empleo. En el año 1973 se creó La *Melun-Sénart Ville Nouvelle* y a raíz de la política de descentralización entre 1980 y 1983 se modificó el estatuto de las *Villes Nouvelles* creando los SAN, responsables de la ejecución y gestión

del proyecto urbanístico (ley del 13 julio 1983, llamada Ley Rocard) . De las nueve *Ville Nouvelles*, permanecen en la actualidad dos, una de ellas, el de SAN de Sénart que aglutina 10 municipios: Cesson (8 080 hab.), Combs-La-Ville (21 937 hab.), Lieusaint (8 941 hab.), Moissy-Cramayel (15 894 hab.), Savigny-le-Temple (24 904 hab.), Nandy (6 348 hab.), Réau (760 hab.), Vert-Saint-Denis (7 677 hab.). Las familias gitanas rumanas del programa de inserción socio-sanitaria (2000-2007) viven en viviendas de protección oficial repartidas en los cinco primeros municipios mencionados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J. NOGUERA, J.A. & RAMBLA, X. (2000) «El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales» en ADELANTADO, J. (coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar en España*. Barcelona: Icaria Antrazyt Economía & Universitat Autònoma de Barcelona.
- BIETLOT, M. 2005. «Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger», *Cultures & Conflits*, 57, URL : <http://www.conflits.org/index1763.html>. Consultado 14 octubre 2009.
- CRENSHAW, K. 1991. «Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color» *Stanford Law Review*, Vol. 43, No. 6, pp. 1241-1299.
- DAS, V. 2007. *Life and Words. Violence and the descent into the ordinary*. Berkeley and Los Angeles. University of California Press. 281p. (Foreword by Stanley Cavell : IX-XIV).
- FOUCAULT, M. 1976. *La volonté de savoir, histoire de la sexualité*, tome I, Paris, Gallimard.
- GABARRO, C. 2009. «Comment une administration va exclure d'un droit une population limitée? L'accès des Rroms à la Couverture Maladie Universelle (CMU). Comunicación para el simposio internacional». *Dynamiques, Politiques et expérience du rapport aux «endo-étranger» en Europe : Rrom, Manouches, Yéniches, Gitans et gens du voyage*. Université Victor Segalen, Bordeaux 2, 27-29 avril 2009.

- HONNETH, A. 2003. «Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser» y «The point of Recognition: a Rejoinder to the Rejoinder» in FRASER, N. & HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres-NY: Verso.
- KANT, I. [1785] 1996. *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*. Edición bilingüe traducida por JOSÉ MARDOMINGO, Barcelona: Editorial Ariel.
- LURBE PUERTO, K. 2008. «Producir etnias, alterar minorías en contextos de migraciones transnacionales» in SANTAMARÍA, ENRIQUE (Coord.) *Los retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*. Barcelona: Editorial Anthropos. Pp.79-108.
- MARTINELLO, M. 1995. *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*. Paris: PUF «Que sais-je» n°2997
- MARTUCELLI, D. 2006. *Forgé par l'épreuve. L'individu dans la France Contemporaine*. Paris: Armand Collin.
- MORENO FUENTES, F.J. 2004. *Análisis comparado de las políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en el Reino Unido, Francia y España*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- RIFKIN, J. (2000) *La era del acceso. La revolución en la nueva economía*. Barcelona: Paidós.

**RESUMEN** El presente artículo ofrece un análisis sobre la evolución de los derechos de la salud en Francia. En él se articulan las cuestiones de salud con los procesos relativos no sólo a las migraciones, sino también y sobre todo a la circulación y la constitución de minorías poblacionales desarrollándose en el contexto de la Construcción Europea. Al respecto, sus resultados principales arrojan luz sobre las nuevas fronteras internas de la Europa Social de los 27. Tales reflexiones son el producto de un modelo etnográfico de investigación centrado en el estudio de caso de las 28 familias gitanas rumanas que fueron escogidas para integrar el dispositivo de acción integral del SAN de Senart (Francia) para la integración social y sanitaria en el denominado «derecho común». Esta apuesta metodológica permite no sólo una puesta al día de la evolución de las políticas sanitarias hacia los residentes comunitarios, poniendo de relieve los proyectos ideológico-políticos de distinta índole y las decisiones pragmáticas que han moldeado el estado actual de la cuestión, sino también plantear la cuestión de la viabilidad del ejercicio del derecho a la salud por parte de las poblaciones migrantes más desfavorecidas y, en nuestro caso, posicionadas socio-políticamente como los endoextranjeros de Europa. La situación de las poblaciones gitanas llegadas de los nuevos Estados miembros de la UE nos sirve aquí de revelador de las pruebas a las que los procesos de exclusión social les someten, del cierto reconocimiento político que estas poblaciones han ido experimentando en estos últimos años y, por último, de la agencia de estas poblaciones con respeto a tales pruebas y reconocimiento.

## II. Documentos



# La migración y el asilo en el *Programa de Estocolmo*. *Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano* Aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 10-11 de diciembre de 2009

## Índice del «Programa de Estocolmo»

1. Hacia una Europa de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia
2. Promover los derechos de los ciudadanos: una Europa de los derechos
3. Facilitar la vida a las personas: una Europa de la ley y la justicia
4. Una Europa que protege
5. Acceso a Europa en un mundo globalizado
6. Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Capítulo sexto se reproduce íntegramente a continuación. Aunque es en este Capítulo en el que se recogen la mayor parte de los aspectos que afectan a las migraciones y al asilo, estas cuestiones se encuentran presentes también en otras partes del «Programa de Estocolmo». Por ejemplo, en el Capítulo primero se incluyen las prioridades políticas y la formación y el diálogo con la sociedad civil como instrumentos para llevar a cabo la Europa de los ciudadanos; en el Capítulo segundo, se defiende una Europa basada en los dere-

7. Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia

## 6. UNA EUROPA DE RESPONSABILIDAD, SOLIDARIDAD Y COLABORACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE MIGRACIÓN Y ASILO

El Consejo Europeo reconoce tanto las oportunidades como los desafíos que plantea el aumento de la movilidad de las personas, y destaca que una migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los intere-

---

chos fundamentales; que garantice el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación y que permita la convivencia en un espacio que respete la diversidad y proteja a los más vulnerables (incluyendo medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia); el Capítulo cuatro incluye, entre otras cuestiones, la lucha contra la trata de seres humanos; y el Capítulo cinco plantea la necesidad de una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE y la importancia de seguir desarrollando la política común de visados. El Capítulo 6 hay que verlo, por tanto, como una parte del conjunto integral del «Programa de Estocolmo» (Nota de los coordinadores).

sados. El Consejo Europeo reconoce asimismo que, en el contexto de los importantes desafíos demográficos a que se enfrentará la Unión en el futuro junto con un aumento de la demanda de mano de obra, unas políticas flexibles de inmigración contribuirán de forma importante al desarrollo y a los resultados económicos a largo plazo. El Consejo Europeo opina que las consecuencias a largo plazo de la migración, por ejemplo, en los mercados de trabajo y la situación social de los migrantes, han de ser tomadas en consideración y que resulta fundamental la interconexión entre la migración y la integración, en relación con, entre otros aspectos, los valores fundamentales de la Unión. Además, el Consejo Europeo recuerda que el establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA) a más tardar en 2012 sigue siendo un objetivo político fundamental de la UE.

El Consejo Europeo hace un llamamiento para el desarrollo de un marco político europeo general y sostenible de migración y asilo que, dentro un espíritu de solidaridad, pueda gestionar de manera suficiente y anticipatoria las fluctuaciones de los flujos migratorios y dar respuesta a situaciones como la actualmente existente en las fronteras exteriores meridionales. Son necesarios intensos esfuerzos para construir y reforzar el diálogo y la colaboración entre la UE y los terceros países, regiones y organizaciones, a fin de lograr una mejor respuesta, basada en las pruebas, a estas situaciones, teniendo en cuenta que la inmigración ilegal entra en la Unión también a través de otras fronteras o haciendo un uso inadecuado de los visados. Evitar la repetición de tragedias en el mar es un objetivo importante. Cuando, por desgracia, acontecen situaciones trágicas, deberían estudiarse modos de registrar mejor y, a ser posible, de identificar a los migrantes que tratan de llegar a la UE.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de encontrar soluciones prácticas que mejoren la coherencia entre las políticas de

migración y otras políticas, como la política exterior y de desarrollo y las políticas de comercio, empleo, sanidad y educación en el plano europeo. En particular, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que explore procedimientos que vinculen en mayor medida el desarrollo de la política de migración al desarrollo de la estrategia posterior a Lisboa. El Consejo Europeo reconoce la necesidad de contar con recursos financieros cada vez más flexibles y coherentes en el ámbito de la UE, tanto en términos de ámbito de aplicación como de aplicabilidad, para impulsar el desarrollo de políticas en el ámbito del asilo y la migración.

El Consejo Europeo reafirma los principios establecidos en el Enfoque Global de la Migración, así como en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. El Consejo Europeo también recuerda sus Conclusiones de los Consejos Europeos de junio y octubre de 2009 sobre esta cuestión. Pone de relieve la necesidad de aplicar todas las medidas de forma global y evaluarlas según lo decidido. Recuerda los cinco compromisos básicos establecidos en el Pacto:

- organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración;
- combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular;
- fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras;
- construir una Europa de asilo;
- crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre la migración y el desarrollo.

## 6.1. Una política de migración dinámica y global

### 6.1.1. Consolidación, desarrollo y aplicación del Enfoque Global de la Migración de la UE

El Consejo Europeo ha venido destacando la necesidad de que la política de la UE en materia de migración forme parte integrante de la política exterior de la UE y reconoce que el Enfoque Global de la Migración ha dejado patente su pertinencia como marco estratégico para lograr este fin. Basado en los principios originales de solidaridad, equilibrio y genuina colaboración con los países de origen y tránsito exteriores a la Unión, y en consonancia con lo que ya se ha logrado, el Consejo Europeo hace un llamamiento para seguir desarrollando y consolidando este enfoque integrado. Es preciso acelerar la aplicación del Enfoque Global mediante un uso estratégico de todos sus instrumentos existentes y cabe mejorarlo mediante el aumento de la coordinación. Es preciso mantener un equilibrio entre las tres áreas (promoción de la movilidad y migración legal, optimizando el vínculo entre migración y desarrollo, y prevención de la inmigración ilegal y lucha contra ella). El núcleo principal debe seguir siendo la cooperación con los países de África y Europa oriental y sudoriental más afectados. Deben seguir desarrollándose el diálogo y la cooperación también con otros países y regiones, como Asia y América Latina, sobre la base de la determinación de los intereses y de los desafíos comunes.

Para ello, el Consejo Europeo destaca las siguientes prioridades:

- utilización estratégica, basada en las pruebas, y sistemática de todos los instrumentos disponibles del Enfoque Global de la Migración de la UE –perfiles de migración, misiones de migración, plataformas de cooperación en materia de migración y desarrollo y asociaciones de movilidad– para lograr la cooperación a largo plazo en todas las dimensio-

nes de esta política, en estrecha asociación con terceros países seleccionados situados a lo largo de las rutas migratorias prioritarias;

- utilización continuada y ampliada del instrumento de asociación de la movilidad como marco estratégico global y principal de la cooperación a largo plazo con terceros países en materia de gestión de la migración, que confiera un valor añadido a los marcos bilaterales vigentes. El éxito de la aplicación de estas asociaciones requiere que mejore la coordinación, así como unos esfuerzos importantes de creación de capacidad en los países de origen, tránsito y destino. El Consejo Europeo hace asimismo un llamamiento para que se siga desarrollando el instrumento de asociación de movilidad, respetando al mismo tiempo su carácter voluntario. Las asociaciones deberían ser flexibles y responder a las necesidades tanto de la UE como de los países asociados y deberían comprender la cooperación en todos los ámbitos del Enfoque Global;
- utilización más eficaz de los instrumentos de cooperación existentes de la Unión para impulsar la capacidad de los países asociados, con la intención de garantizar unas infraestructuras que funcionen bien y una capacidad administrativa suficiente para tramitar todos los aspectos de la migración, incluida la mejora de su capacidad para ofrecer una protección suficiente y acrecentar los beneficios y oportunidades creados por la movilidad.

Es preciso reforzar los logros de la aplicación del Enfoque Global de la Migración mediante evaluaciones periódicas, el aumento del compromiso y de las capacidades, así como la mejora de la flexibilidad de los instrumentos financieros de los que disponen tanto la Unión Europea como los Estados miembros en este ámbito.

### 6.1.2. Migración y desarrollo

El Consejo Europeo destaca la necesidad de seguir tomando medidas para aprovechar al máximo los efectos positivos que tiene la migración en el desarrollo, y reducir al mínimo los negativos, de acuerdo con el Enfoque Global de la Migración. Hay políticas eficaces que pueden facilitar el marco necesario que permita a los países de destino y de origen y a los propios migrantes trabajar en colaboración para amplificar los efectos de la migración internacional en el desarrollo.

Los esfuerzos para fomentar la movilidad y la migración concertadas con los países de origen deberían vincularse estrechamente con los esfuerzos para fomentar el desarrollo de oportunidades de un trabajo digno y productivo y para mejorar las opciones de medios de subsistencia en los terceros países a fin de reducir al mínimo la fuga de cerebros.

Para ello, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que le presente propuestas antes de 2012 sobre lo siguiente:

- la manera de garantizar en mayor medida el envío de remesas eficiente, seguro y barato y mejorar el impacto del envío de remesas en el desarrollo, así como evaluar la viabilidad de crear un portal común de la UE sobre remesas para informar a los migrantes sobre los costes de envío y fomentar la competencia entre los proveedores de servicios de remesas,
- la manera en que los grupos de la diáspora pueden participar en mayor medida en las iniciativas de desarrollo de la UE, y la manera en que los Estados miembros de la UE pueden apoyar a los grupos de la diáspora en sus esfuerzos para mejorar el desarrollo en sus países de origen,
- las maneras de seguir explorando el concepto de migración circular y de

estudiar modos de facilitar la circulación ordenada de los migrantes, tanto dentro como fuera del marco de proyectos o programas específicos, incluido un estudio de amplio espectro sobre el modo en que determinados ámbitos políticos pertinentes pueden contribuir y afectar a las condiciones previas para el aumento de la movilidad temporal y circular.

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para promover los efectos positivos de la migración en el desarrollo, dentro del marco de las actividades de la UE en la dimensión exterior, y ajustar la migración internacional de manera más estrecha al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Consejo Europeo solicita al Consejo que vele por una actuación coordinada y coherente en este ámbito.

Debe seguir explorándose la conexión entre el cambio climático, la migración y el desarrollo y el Consejo Europeo invita por tanto a la Comisión a que le presente un análisis de los efectos del cambio climático en la migración internacional, incluidos sus efectos potenciales en la inmigración con destino a la Unión Europea.

### 6.1.3. Una política concertada adaptada a las necesidades del mercado laboral nacional

El Consejo Europeo reconoce que la inmigración laboral puede contribuir al aumento de la competitividad y la vitalidad económica. En este sentido, el Consejo Europeo opina que la Unión debería fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, las necesidades, las cifras y los volúmenes determinados por cada Estado miembro y permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y su competencia. A fin de facilitar un mejor ajuste de la mano de obra, se están ejecutan-

do políticas de inmigración coherentes, así como unas mejores evaluaciones de integración de las cualificaciones demandadas por los mercados laborales europeos. Estos sistemas deberían tener debidamente en cuenta las competencias de los Estados miembros, en especial para la gestión de sus mercados laborales, así como el principio de preferencia de la Unión.

El Consejo Europeo invita

- a la Comisión y al Consejo, a que sigan aplicando el plan de política en materia de migración legal;
- a la Comisión, a que estudie la manera más eficaz de utilizar las fuentes y redes de información existentes para garantizar la disponibilidad de datos comparables sobre asuntos migratorios, con el objetivo de disponer de opciones de política mejor informadas, teniendo también en cuenta los acontecimientos recientes;
- a la Comisión y al Consejo, a que evalúen las políticas existentes que deberían, entre otras cosas, mejorar el reconocimiento de las cualificaciones y el ajuste en materia de mano de obra entre la Unión Europea y los terceros países, así como la capacidad de analizar las necesidades del mercado laboral, la transparencia de la información europea disponible en Internet sobre empleo y contratación, la formación, la divulgación de la información, y el ajuste de las cualificaciones en el país de origen;
- a la Comisión, a que evalúe el impacto y la eficacia de las medidas adoptadas en este ámbito con vistas a determinar si es necesario consolidar la legislación vigente, también en relación con las categorías de trabajadores no contempladas en la actualidad por la legislación de la Unión.

#### *6.1.4. Políticas anticipatorias respecto de los migrantes y sus derechos*

La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más enérgica debería ir encaminada a conferir a los migrantes derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE. Esto debería seguir siendo un objetivo de la política de inmigración común y debería ponerse en práctica cuanto antes, a más tardar en 2014.

El Consejo Europeo, por tanto, invita a la Comisión a que le presente propuestas en relación con lo siguiente:

- la consolidación de toda la legislación en el ámbito de la inmigración, comenzando por la migración legal, que se basaría en una evaluación del acervo de la Unión vigente e incluiría las modificaciones necesarias para simplificar y/o, en su caso, ampliar la normativa existente y mejorar su aplicación y coherencia,
- la evaluación y, en caso necesario, la revisión de la Directiva sobre reagrupación familiar, teniendo en cuenta la importancia de las medidas de integración.

#### *6.1.5. Integración*

El éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal sigue siendo la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración. La cooperación europea puede contribuir a la eficacia de las políticas de integración de los Estados miembros facilitando incentivos y apoyo a la actuación de los Estados miembros. El objetivo de conferir derechos, responsabilidades y oportunidades comparables para todos está en el núcleo de la cooperación e integración

europea, y tiene en cuenta la necesidad de equilibrar los derechos y los deberes de los migrantes.

La integración es un proceso dinámico y bidireccional de interacción mutua, que requiere no sólo esfuerzos por parte de las autoridades nacionales regionales y locales, sino también un mayor compromiso por parte de la comunidad de acogida y de los inmigrantes.

Las políticas de integración de los Estados miembros deben estar respaldadas por un mayor desarrollo de las estructuras y los instrumentos de intercambio de conocimientos y la coordinación con otros ámbitos políticos pertinentes, como el empleo, la educación y la integración social. El acceso al empleo es fundamental para el éxito de integración.

El Consejo Europeo invita también a la Comisión a que respalde los esfuerzos de los Estados miembros:

- mediante el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común, lo que debería mejorar las estructuras e instrumentos para el intercambio europeo de conocimientos;
- para incorporar las cuestiones de integración de forma general en todo los ámbitos de políticas pertinentes;
- en favor de la determinación de prácticas conjuntas y módulos europeos de apoyo al proceso de integración, incluidos los elementos fundamentales, tales como los cursos de introducción y las clases de idiomas, un firme compromiso por parte de la comunidad de acogida, y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva;
- destinados al desarrollo de indicadores fundamentales en un número limitado

de ámbitos políticos pertinentes (por ejemplo: empleo, educación e inclusión social) para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas de integración, con el objetivo de aumentar la comparabilidad de las experiencias nacionales y reforzar el proceso de aprendizaje europeo;

- en favor de la mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de integración en diversos ámbitos políticos y recurriendo al Foro Europeo de la Integración y al sitio web europeo sobre Integración;
- por fomentar los valores democráticos y la cohesión social en relación con la inmigración y la integración de los inmigrantes y promover el diálogo intercultural y los contactos a todos los niveles.

#### *6.1.6. Unas políticas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal*

El Consejo Europeo está convencido de que sigue siendo fundamental una acción eficaz contra la inmigración ilegal a la hora de elaborar una política común de inmigración. De modo especial la lucha contra la trata y la introducción ilegal de personas, la gestión integrada de fronteras y la cooperación con los países de origen y de tránsito, con el apoyo de la cooperación policial y judicial, deben seguir siendo prioridades fundamentales en este sentido. Nuestro objetivo debe ser impedir las tragedias humanas a las que las actividades de los traficantes de seres humanos exponen a las personas.

Una política de retorno efectiva y sostenible constituye un elemento esencial de un sistema bien gestionado de migración en el marco de la Unión. La Unión Europea y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de

terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello. Una política de este tipo debe ponerse en práctica respetando plenamente el principio de no devolución, así como los derechos fundamentales y la dignidad de los repatriados. Debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario.

Para crear un planteamiento global sobre repatriación y readmisión es necesario intensificar la cooperación con los países de origen y tránsito dentro del marco del Enfoque Global de la Migración, y en sintonía con el Pacto sobre Migración y Asilo, al tiempo que se reconoce que se exige a todos los Estados que readmitan a sus propios nacionales que están residiendo ilegalmente en el territorio de otro Estado.

Es importante garantizar que la aplicación de los instrumentos recién adoptados en materia de retorno y de sanciones contra los empresarios, así como los acuerdos de readmisión vigentes, se someta a una vigilancia estrecha para garantizar su aplicación efectiva.

El Consejo Europeo cree que es preciso centrarse en lo siguiente:

- fomentar el retorno voluntario, incluso a través del desarrollo de sistemas de incentivos, formación, reintegración y subsidios, y mediante el recurso a las posibilidades que ofrecen los instrumentos financieros existentes;
- la plena aplicación por parte de los Estados miembros de la normativa de la Unión en virtud de la cual la resolución de repatriación dictada por un Estado miembro se aplica en toda la Unión Europea, y la aplicación efectiva del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de repatriación mediante el registro de las prohibiciones de entrada en el SIS II, y facilitando el intercambio de información; mejorar el intercambio de información en lo relativo a la evolución a escala nacional en el ámbito de la regularización, a fin de garantizar la coherencia con los principios del Pacto sobre Migración y Asilo;
- la asistencia por parte de la Comisión y Frontex y los Estados miembros con carácter voluntario, a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas y desproporcionadas, a fin de asegurar la eficacia de sus políticas de retorno respecto de determinados terceros Estados;
- una acción más eficaz contra la inmigración ilegal y la trata e introducción ilegal de personas, elaborando información sobre las rutas de migración, así como información agregada y exhaustiva que mejore nuestra comprensión de los flujos migratorios y nuestra respuesta a ellos, promoviendo la cooperación en materia de vigilancia y control de fronteras, facilitando la readmisión mediante el fomento de medidas de apoyo al retorno y a la reintegración, creando capacidad en terceros países;
- la celebración de acuerdos de readmisión eficaces y operativos, caso por caso, bien a escala de la UE, bien a escala bilateral;
- asegurarse de que el objetivo de los esfuerzos de la UE en materia de readmisión aporte valor añadido y haga más eficaces las políticas de retorno, incluyendo los acuerdos bilaterales y las prácticas vigentes;
- la presentación por la Comisión de una evaluación, también de las negociaciones en curso, a lo largo de 2010, de los acuerdos de readmisión de la CE, junto con una propuesta de mecanismo para

el seguimiento de su aplicación. El Consejo debería definir una estrategia renovada y coherente en materia de readmisión sobre dicha base, teniendo en cuenta el conjunto de las relaciones con el país afectado, con inclusión de un planteamiento común respecto de los terceros países que no cooperen en la readmisión de sus propios nacionales;

- un aumento de la cooperación práctica entre los Estados miembros, por ejemplo, mediante el flete periódico de vuelos conjuntos de retorno, financiado por Frontex, y la verificación de la nacionalidad de los nacionales de terceros países que puedan ser repatriados y la obtención de documentos de viaje por parte de terceros países;
- la potenciación de la formación específica y del apoyo en forma de equipamiento;
- un enfoque coordinado por parte de los Estados miembros mediante el desarrollo de la red de funcionarios de enlace en los países de origen y de tránsito.

### 6.1.7. Menores no acompañados

Los menores no acompañados que llegan a los Estados miembros procedentes de terceros países representan un grupo particularmente vulnerable que requiere una atención especial y respuestas específicas, en especial en el caso de los menores expuestos a riesgo. Se trata de un reto para los Estados miembros que suscita preocupaciones comunes. Las áreas que se han definido como merecedoras de especial atención son el intercambio de información y mejores prácticas, la introducción ilegal de menores, la cooperación con los países de origen, las cuestiones de la determinación de la edad, la identificación y la búsqueda de la familia, y la necesidad de prestar particular atención a los menores no acompañados en el contexto de la lucha con-

tra la trata de seres humanos. Una respuesta global a nivel de la UE debería combinar las medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, a la vez que se tiene en cuenta el interés superior del menor.

El Consejo Europeo, por tanto, acoge con satisfacción la iniciativa la Comisión de:

- desarrollar un plan de acción, que deberá ser adoptado por el Consejo, sobre menores no acompañados, que refuerza y complementa a los instrumentos legislativos y financieros correspondientes y combina medidas dirigidas a la prevención, la protección y la asistencia al retorno. El plan de acción debería destacar la necesidad de cooperación con los países de origen, incluida la cooperación para facilitar la repatriación de menores, así como para impedir ulteriores salidas. El plan de acción debería también estudiar las medidas prácticas para facilitar el retorno del elevado número de menores no acompañados que no requieren protección internacional, al tiempo que se reconoce que para muchos el interés superior es su reagrupación con sus familias y su desarrollo dentro de su propio entorno social y cultural.

### 6.2. Asilo: un espacio común y solidario de protección

El Consejo Europeo sigue comprometido con el objetivo de establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional. Mientras que el sistema europeo común de asilo (SECA) debería estar basado en normas de protección de alto nivel, también debería prestarse la atención debida a unos procedimientos justos y eficaces que permitan evitar los abusos. Es fundamental que las personas, independientemente del Estado miembro en

el que se presentó su solicitud de asilo, recibían un nivel de tratamiento equivalente en relación con las condiciones de recepción y el mismo nivel en lo referente a la tramitación del procedimiento y la determinación del estatuto. El objetivo debería ser que los casos similares se trataran de forma semejante y produjeran el mismo resultado.

### 6.2.1. *Un espacio común de protección*

Existen todavía diferencias significativas entre las disposiciones nacionales y su aplicación. Para lograr un mayor nivel de armonización, el establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA) debería seguir siendo un objetivo político fundamental para la UE. Las normas comunes, así como una aplicación mejor y más coherente de las mismas, debería evitar o reducir los movimientos secundarios dentro de la UE y aumentar la confianza mutua entre los Estados miembros.

El desarrollo de una política común de asilo debería basarse en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y otros tratados internacionales pertinentes. Una política de este tipo es necesaria para mantener la sostenibilidad a largo plazo del sistema de asilo y para promover la solidaridad en el marco de la UE. Sin perjuicio de un informe de la Comisión sobre las consecuencias jurídicas y prácticas, la Unión Europea debería solicitar la adhesión a la Convención de Ginebra y a su Protocolo de 1967.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) será un instrumento importante en el desarrollo y la aplicación del SECA y debería contribuir al refuerzo de todas las formas de cooperación práctica entre los Estados miembros. Por consiguiente los Estados miembros deberían desempeñar un papel activo en las tareas de la OEAA. La OEAA debería continuar con el desarrollo de una plataforma común de formación para los fun-

cionarios nacionales encargados del asilo, basándose en particular en el currículo europeo de asilo. Otra tarea importante será fomentar la convergencia y la calidad actual con vistas a reducir las disparidades en las decisiones sobre asilo.

El sistema de Dublín sigue siendo una piedra angular en la construcción del SECA, ya que asigna claramente la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo.

En consecuencia, el Consejo Europeo invita:

- al Consejo y al Parlamento Europeo, a que redoblen sus esfuerzos para establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, de conformidad con el artículo 78 del TFUE, para las personas a las que se conceda asilo o protección subsidiaria, a más tardar en 2012;
- a la Comisión, a que considere, una vez que se haya ejecutado plenamente la segunda fase del SECA y sobre la base de una evaluación de los efectos de dicha legislación y de la OEAA, las posibilidades de crear un marco para la transferencia de protección de los beneficiarios de protección internacional cuando ejerzan sus derechos de residencia adquiridos en virtud del Derecho de la UE;
- a la Comisión, a que proceda a realizar un estudio de viabilidad de Eurodac como instrumento de apoyo para todo el SECA, sin dejar de observar plenamente las normas sobre protección de datos;
- a la Comisión, a que considere, en caso necesario, con vistas a la realización del SECA, la posibilidad de proponer nuevos instrumentos legislativos basándose en una evaluación;
- a la Comisión, a que finalice su estudio sobre la viabilidad y las implicaciones

jurídicas y prácticas del establecimiento del tratamiento conjunto de solicitudes de asilo.

### 6.2.2. *La división de las responsabilidades y solidaridad entre los Estados miembros*

Debería promoverse la solidaridad con los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas.

Esto debería hacerse mediante un planteamiento amplio y equilibrado. Por tanto, se deberían seguir analizando y desarrollando los mecanismos para distribuir de forma voluntaria y coordinada las responsabilidades entre los Estados miembros. En particular, puesto que una de las claves para un SECA creíble y sostenible consiste en la creación por los Estados miembros de una capacidad suficiente en los sistemas nacionales de asilo, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que se apoyen mutuamente en la creación de capacidad suficiente en sus sistemas nacionales de asilo. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debería desempeñar un papel central en la coordinación de tales medidas de creación de capacidad.

El Consejo Europeo, por tanto, invita a la Comisión a que estudie las posibilidades de:

- desarrollar el mecanismo mencionado de distribución de responsabilidad entre los Estados miembros, garantizando mismo tiempo que no se abuse de los sistemas de asilo y que no se socaven los principios del SECA;
- crear instrumentos y mecanismos de coordinación que permitan a los Estados miembros apoyarse mutuamente en la creación de capacidad, aprovechando los propios esfuerzos de los Estados miembros por aumentar su capacidad en relación con sus sistemas nacionales de asilo;
- utilizar de manera más eficaz los sistemas financieros existentes en la UE destinados al refuerzo de la solidaridad interna;
- que la OEAA evalúe y desarrolle procedimientos que faciliten el envío de funcionarios en comisión de servicios para que ayuden a los Estados miembros que se enfrenten a presiones específicas de solicitantes de asilo.

### 6.2.3. *La dimensión exterior del asilo*

La UE debería actuar en asociación y cooperar con los terceros países que alberguen grandes contingentes de refugiados. Un planteamiento común de la UE puede ser más estratégico y por tanto contribuir de manera más eficaz a la solución de las situaciones que se prolongan en relación con los refugiados. Cualquier avance en esta materia debe buscarse en estrecha cooperación con el ACNUR y, si procede, otros agentes pertinentes. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debería participar plenamente en la dimensión exterior del SECA. En sus relaciones con terceros países, la UE tiene la responsabilidad de comunicar de forma activa la importancia de adherir a la Convención de Ginebra de los Refugiados de 1951 y su Protocolo y de aplicarlos.

Promover la solidaridad en el contexto de la UE es crucial, pero no suficiente, para lograr una política común creíble y sostenible en materia de asilo. Por tanto, resulta importante seguir desarrollando instrumentos que pongan de relieve la solidaridad con los terceros países para promover y contribuir a la creación de capacidades con miras al tratamiento de los flujos migratorios y de las situaciones que se prolongan en relación con los refugiados en estos países.

El Consejo Europeo invita:

- al Consejo y a la Comisión, a que mejoren su creación de capacidad en terceros

países, en particular su capacidad de brindar protección efectiva, y a que desarrollen en mayor medida y hagan extensiva la idea de los programas de protección regional, basados en las futuras evaluaciones. Dichos esfuerzos deberían incorporarse al Enfoque Global de la Migración y reflejarse en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y no deberían ir dirigidos exclusivamente a los refugiados y a los desplazados internos sino también a las poblaciones locales;

- al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión, a que fomenten la participación voluntaria de los Estados miembros en el Programa Conjunto de la UE en materia de reasentamiento y aumenten el número total de refugiados reasentados, teniendo en cuenta la situación específica de cada Estado miembro;
- a la Comisión, a que elabore un informe anual para el Consejo y el Parlamento

Europeo sobre los esfuerzos de reasentamiento en el marco de la UE, a que proceda a una valoración a medio plazo durante 2012 de los avances obtenidos, y a que evalúe el Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento en 2014, con el objetivo de determinar las mejoras necesarias;

- al Consejo y a la Comisión, a que encuentren modos de reforzar el apoyo de la UE al ACNUR;
- a la Comisión, a que explore, en dicho contexto y conforme proceda, nuevos planteamientos en relación con el acceso a los procedimientos de asilo dirigidos a los principales países de tránsito, tales como programas de protección para grupos particulares o determinados procedimientos para el estudio de solicitudes de asilo, en los que puedan participar los Estados miembros con carácter voluntario.



### III. Recensiones



# Recensiones

## «NUEVOS RETOS DEL TRANSNACIONALISMO EN EL ESTUDIO DE LAS MIGRACIONES»

CARLOTA SOLÉ, SONIA PARELLA,  
LEONARDO CAVALCANTI

(Coordinadores) (2008)

Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración

El libro *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones* recoge las ponencias presentadas en el Simposio Internacional celebrado, bajo el mismo nombre, los días 14 y 15 de febrero en la Universidad Autónoma de Barcelona. En él se muestra el potencial de abordar el análisis de las migraciones internacionales desde una perspectiva transnacional, al mismo tiempo que se sugiere la necesidad de poner límites a la definición de este fenómeno. Los diferentes ensayos ofrecen al lector un amplio conocimiento sobre las líneas de investigación más innovadoras en el ámbito de la migración y el transnacionalismo. Y recogen, además, los resultados de importantes estudios empíricos realizados en distintos contextos nacionales.

Las aportaciones teóricas más relevantes vienen de la mano de Nina Glick-Schiller, Alejandro Portes, Giulia Sinatti y Lorenzo Cachón. Las indagaciones empíricas y las experiencias de campo son presentadas por Alejandro Portes, Cristina Escobar y Renelinda Arana; Sonia Parella y Leonardo Cavalcanti; Claudia Pedone y Sandra Gil; Anahí Viladrich y David Cook-Martín, Cristina Rocha y Ofelia Woo Morales.

La aportación fundamental de Nina Glick-Schiller en su capítulo «Nuevas y viejas cuestiones sobre localidad: teorizar la migración transnacional en un mundo neoliberal» es la importancia que otorga a las *localidades* dentro de la perspectiva transnacional. Aboga por un análisis que contemple «la relación entre la ubicación de la ciudad (la localidad), los ámbitos más generales del poder financiero, político y cultural y las trayectorias de salida y asentamiento de los inmigrantes». Se trata de una perspectiva sobre el lugar que lo engloba todo, poniendo en relación los lugares y las personas que viven en ellos y entrelazándolos con los procesos globales. Además, permite valorar el verdadero papel de los inmigrantes, o de los «transmigrantes», como protagonistas de procesos concretos de cambio social. Éstos pueden servir de enlaces transnacionales de inversión de capital, pueden convertirse en agentes que favorecen o se oponen a los procesos de gentrificación o en impulsores del comercio urbano, contribuyendo a que las ciudades adquieran o conserven su atractivo en el ámbito internacional.

Alejandro Portes, por su parte, pone límites al concepto de transnacionalismo y advierte de no caer en la utilización indiscriminada del término, por muy atractivo y novedoso que éste resulte, para describir dinámicas globales o internacionales. Señala tres requisitos que otorgan a este fenómeno el lugar que le corresponde y que permiten al investigador identificar los procesos que se encuentran en marcha:

1. Que se involucre a una proporción significativa de personas en el universo relevante.

2. Que las actividades no sean transitorias ni excepcionales.
3. Que el contenido de estas actividades no esté incluido ya en los conceptos existentes.

Bajo esta premisa y en coautoría con Cristina Escobar y Renelinda Arana, desarrolla un estudio empírico sobre la participación en actividades políticas transnacionales de los inmigrantes y las organizaciones civiles de mexicanos, dominicanos y colombianos asentados en Estados Unidos. Los resultados del análisis ponen en entredicho los argumentos de los defensores del nativismo, según los cuales la integración social se vería mermada por los lazos y el contacto que los inmigrantes mantienen con sus países y comunidades de origen. «La motivación de los inmigrantes latinoamericanos por tomar parte en actividades transnacionales (políticas, civiles, culturales o de otra índole) se encuentra principalmente entre los miembros con los estatus académicos y profesionales más altos y, dentro de ese grupo, entre aquellos que tienen un status legal seguro y cuentan con periodos de residencia más largos en Estados Unidos». Esta afirmación permite a los autores confirmar la hipótesis de que la asimilación y el transnacionalismo van de la mano y no son procesos contradictorios ni excluyentes. Solidarizarse e involucrarse con las causas sociales y políticas del país de origen y sentirse integrado en la sociedad de destino, participando en acciones políticas concretas que afectan a la cotidianidad, es una situación compatible que denota una incorporación positiva de los inmigrantes en las sociedades receptoras.

No obstante, es importante señalar que los autores identifican diferencias notables en el activismo político de las tres nacionalidades estudiadas. Una vez más se confirma la necesidad, apuntada por Guarnizo (2007), de desarrollar un análisis más fino sobre el alcance de la acción transnacional de los migrantes, teniendo en cuenta y siendo más

cuidadosos a la hora de contemplar las diferencias de los «contextos de salida».

Giulia Sinatti en su capítulo titulado «Migraciones, transnacionalismo y locus de investigación: multilocalidad y la transición de «sitios» a «campos», defiende la necesidad de una mayor implicación de los teóricos del transnacionalismo en la investigación multilocalizada. La autora quiere alejarse de una definición abstracta del transnacionalismo y focaliza la atención allí donde se desarrolla este fenómeno. Es decir, donde los inmigrantes viven sus vidas y realizan sus prácticas itinerantes. Por ello, el enfoque transnacional requiere contemplar múltiples contextos, con el fin de captar la transformación y la fricción que provocan aquellas personas que viven y transitan por lugares espacialmente distantes, aunque humanamente cercanos.

Lorenzo Cachón (capítulo V), reflexiona sobre la orientación práctica de las políticas de integración de y con los inmigrantes en el nuevo contexto transnacional. Según él, es necesario superar la tentación de vincular las políticas de integración con la «gestión de las diferencias». Esta tendencia, que inspira algunas de las nuevas políticas destinadas a la integración de inmigrantes, esquivo las verdaderas problemáticas sociales ligadas al empleo y a la igualdad de derechos sociales.

El autor propone un modelo de incorporación que se articula en base a tres dimensiones: redistribución, reconocimiento y representación. Se trata de tres órdenes diferentes que se corresponden, se encadenan y se tocan mutuamente. El argumento se apoya en la necesidad de impulsar un Estado de Bienestar fuerte «que acoja efectivamente a los inmigrantes como nuevos ciudadanos en plenitud de derechos y en igualdad de condiciones». Únicamente en estas circunstancias estaríamos preparados para reflexionar sobre la nueva identidad, reconocer y respetar las diferencias sin poner en riesgo la liber-

tad individual y hacer efectivo el derecho a la representación y la participación política. «La inclusión social es, además de una cuestión de justicia, un factor de eficiencia económica». Las sociedades más justas podrán ser sociedades más prósperas y estarán más preparadas para afrontar los inevitables conflictos derivados de la transformación demográfica y la acomodación entre las poblaciones nativas e inmigrantes. Para ello, Lorenzo Cachón propone comenzar por crear «redes normativas transnacionales» que ayuden a potenciar «modos de pertenencia» planteados desde la realidad española y europea del siglo XXI».

En relación a los estudios etnográficos o empíricos, llama la atención el peso que tienen en el libro las indagaciones sobre los efectos de la migración transnacional en las familias y los roles de género y generacionales. Claudia Pedone y Sandra Gil Araújo en su capítulo titulado «Maternidades Transnacionales entre América Latina y el Estado Español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar», advierten del modo en que la creciente presencia de las mujeres latinoamericanas en las corrientes migratorias internacionales está generando una «reacomodación de las relaciones de poder dentro del grupo doméstico». Asimismo, las autoras ponen en evidencia la importancia de analizar estas cuestiones en relación con las políticas de migración familiar. Esta base normativa configura, en buena medida, las estrategias de los migrantes, los planes de separación temporal y la negociación de los roles y tareas en el seno de las familias transnacionales.

Por otro lado, Ofelia Woo Morales (capítulo VIII) aporta algunas claves para entender las relaciones de cooperación, solidaridad y conflicto en las trayectorias de las migrantes urbanas mexicanas en Estados Unidos. En sus indagaciones se destacan los lazos o vínculos afectivos y emocionales que desarrollan los migrantes con su familia y sus comunidades de origen. La autora descubre que «las

mujeres establecen estrategias para mantener el tacto y el apoyo moral y económico de sus familiares, tanto en México como en Estados Unidos», pero señala, a la par, que no es claro que todas estas acciones puedan considerarse como prácticas transnacionales, en el sentido que las definen Portes, Guarnizo y Landolt (2003).

Hallazgos a los que sí llegan Sonia Parella y Leonarno Cavalcanti (capítulo IX) en su investigación sobre el modo en que los migrantes bolivianos, peruanos y ecuatorianos construyen «campos (o espacios) sociales transnacionales» en las ciudades de Madrid y Barcelona. De su trabajo se desprenden dos impactos concretos del campo social transnacional. Por un lado, sus indagaciones sobre los vínculos de gestión del afecto y del cuidado en el seno de las familias transnacionales, les sirven para averiguar que los miembros de las familias definen sus estrategias, dirigen y gestionan los procesos de cambio bajo la constricción de sus condiciones materiales de existencia (clase social, relaciones de género, hábitat, momento del ciclo vital, etc...). Por otro lado, observan que, en Madrid y Barcelona que los inmigrantes desarrollan «un mecanismo de autodefensa y reafirmación colectiva contra la discriminación» a través de los vínculos transnacionales y el mantenimiento de sus valores y su identidad de origen. Esta «etnicidad reactiva» puede ayudar a las personas a enfrentarse a entornos hostiles y discriminatorios, haciendo que su incorporación social en el país de destino resulte menos dolorosa.

La necesidad de los migrantes de mantener vivos los lazos familiares, socioeconómicos, culturales y políticos está presente en todos los análisis que recoge este libro. El estudio de este hecho social desmiente la idea preconcebida de que las actividades transnacionales obstaculizan la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida y señala, como muy aconsejable, la puesta en marcha de nuevos instrumentos normativos que ayuden a hacer efectivos los

derechos de los migrantes tanto en las localidades de origen como en las de destino. Es decir allí donde su esfuerzo y su participación están presentes.

CECILIA ESEVERRI MAYER

### «LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA (2000-2007). DE LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS A LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES»

HÉCTOR CEBOLLA BOADO,  
AMPARO GONZÁLEZ FERRER  
Centro de Estudios Políticos  
y Constitucionales  
Madrid, 2008, 320 págs.

El libro «La política de inmigración en España 2000-2007. De la gestión de los flujos a la integración de los inmigrantes» es una obra de consulta particularmente interesante para quienes en la actualidad reflexionan sobre los procesos que, relacionados con la llegada de inmigrantes a España durante toda esta década, han transformado el país en muchos aspectos, especialmente los relacionados con la estructura social. Aunque a priori pueda parecer que el ámbito temporal del estudio (2000-2007) está condicionado por la fecha de publicación, resulta pertinente por dos razones fundamentales.

En primer lugar, poco después de la publicación del libro se hicieron públicos los datos de la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI, 2007), uno de los más interesantes instrumentos empíricos para el estudio de los procesos migratorios en España, tal y como comentan los autores al final de esta obra. Con anterioridad a la publicación de la ENI, el estudio de la inmigración sólo podía llevarse a cabo utilizando datos de validez dudosa que los investigadores debían inter-

pretar aún habiéndose creado con otros fines. Entre ellos destacan la Encuesta de Población Activa, la Muestra Continua de Vidas Laborales, el estudio PISA de la OCDE en su edición de 2006, encuestas sobre opiniones y actitudes del Centro de Investigaciones Sociológicas o datos agregados como el Padrón Municipal Continuo o los datos sobre afiliación a la Seguridad Social. Estos son sólo algunas de las fuentes que Héctor Cebolla y Amparo González utilizan para realizar el trabajo que revisamos en estas páginas. En palabras de ambos autores, los años que siguieran a la publicación del libro prometían representar otro periodo en el estudio de la inmigración en España, ya que la ENI sólo había sido uno de los primeros intentos por sistematizar la producción de datos destinados al estudio científico de los flujos migratorios y de los procesos de integración de los inmigrantes en España. El objetivo de esta sistematización de información no es otra que sumarse a ese grupo de países europeos receptores de inmigrantes que cuentan con útiles más precisos para estos fines de investigación. Si la crisis económica ha retrasado la producción de estos nuevos instrumentos o no es algo que aún está por ver y que, en cualquier caso, dado el creciente interés de las administraciones públicas por conocer los problemas y las dificultades que existen en la inserción de quienes han llegado a la sociedad española habiendo nacido fuera, será sólo un paréntesis más que una post-posición sine die.

Pero más allá del hecho de que el año 2007 cerrara como se dice aquí un periodo que para el estudio de la inmigración estaba marcado por la escasez de instrumentos empíricos, la horquilla temporal 2000-2007 también debe ser considerada como un periodo excepcional en la corta historia de España como país receptor de intensos flujos migratorios y hogar de un stock nada desdeñable de inmigrantes. Hasta ese momento la llegada de inmigrantes coincidió con un crecimiento

económico sin precedentes y la expansión del mercado laboral español, el cual llegó a crear en aquellos años más de ocho millones de puestos de trabajo, de los cuales alrededor de cuatro de cada cinco fueron ocupados por inmigrantes. Por desgracia, lo sucedido en la economía española con posterioridad y hasta la fecha en que se publican estas líneas representa un periodo esencialmente diferente del anterior. La recesión de la economía española ha tenido un efecto devastador en el mercado de trabajo y los inmigrantes que ya se encontraban en España se enfrentan a procesos de inserción social más complicados por las constricciones del propio mercado y, podría ser, por una mirada más reacia hacia la inmigración como la que parece empezar a detectarse en la opinión pública española. Aunque los procesos analizados en este libro parezcan propios de un tiempo acabado, su impacto en la sociedad actual y previsiblemente en las dinámicas migratorias por venir será duradero. En resumen, tal y comenta Joaquín Arango en el prólogo del libro, el trabajo tanto por su calidad como por su rigurosa mirada a aspectos concretos de la política española de inmigración, es ya un manual de referencia en la literatura sobre inmigración en España.

El libro cuenta con diez capítulos que analizan diversos temas divididos en dos grandes bloques. Uno primero destinado a la descripción de los flujos y los instrumentos que para su gestión han usado los distintos gobiernos. Un segundo apartado mira con detenimiento, en muchos casos minucioso, a las políticas de integración y más ampliamente al estudio de los resultados de los procesos de integración de los inmigrantes en España.

El primer capítulo sistematiza la información padronal sobre las llegadas a España. Aunque, como los autores reconocen, el Padrón Municipal Continuo diste de ser el instrumento óptimo para el estudio de las llegadas, cuenta con indudables ventajas derivadas del hecho de que el empadronamiento permite acceder a servicios sociales básicos

como la educación y la sanidad que en España no dependen del estatus legal de los residentes extranjeros. Así, el Padrón es definido como una buena herramienta para estudiar el ritmo de las llegadas más que para definir los stocks de inmigrantes. El libro utiliza una definición netamente sociológica de la condición de inmigrante. Aunque las estadísticas oficiales en España hayan primado el criterio de extranjero para publicar información sobre los procesos migratorios, en términos sociológicos, inmigrante es todo aquel que haya nacido fuera de su país de residencia habitual. Esto, que podría alejarnos de lo políticamente correcto, encuentra justificación en el hecho de que la nacionalización de los extranjeros no agota el estigma que suele estar asociado a su condición de nacido fuera ni en el mercado laboral, ni en el sistema educativo, ni, en términos generales, en la percepción que se pueda tener de él en cualquier espacio social. Tan es así que resulta complicado atacar por razones analíticas –no tanto por consideraciones normativas– etiquetas muy utilizadas en otros países de inmigración con más recorrido como las de segundas y terceras generaciones las cuales hacen referencia a los descendientes de quienes nacieron fuera de su lugar de residencia y entre quienes se observan trazos de desventaja heredada por la condición de migrantes de sus ascendientes.

Pues bien, el primer capítulo repasa la evolución de los ritmos de llegada a España. Los flujos migratorios que llegaron al país entre 2000 y 2007 estuvieron caracterizados por una cambiante composición nacional. Durante algunos años, los inmigrantes que se empadronaban eran mayoritariamente latinoamericanos, con picos protagonizados por ecuatorianos, colombianos, argentinos y posteriormente bolivianos. En otros momentos, los rumanos protagonizaron subidas espectaculares. Algunos flujos crecieron de forma más sostenida, entre otros, los de los europeos procedentes de la UE-15 y los marroquíes. Al hilo de todo ello, los autores apuntan a la

eficacia de algunos instrumentos básicos de control, como es la imposición de visados de entrada para regular flujos con orígenes geográficos lejanos, aunque no tanto para los que parten de países con los que España, o los países de su entorno, tienen fronteras terrestres.

La gestión de los flujos migratorios en España ha sido una tarea complicada dada la intensidad de estas llegadas. Los autores comparan el ritmo de crecimiento del stock de la población residente de origen extranjero en España con otros países que encarnan ejemplos tradicionales como destino de los inmigrantes. Una de sus conclusiones es que desde al menos 2000 a 2005, España es uno de los pocos países en los que se observa un crecimiento significativo del stock (junto con Italia y los Emiratos Árabes Unidos, aunque en magnitudes superiores a éstas). Racionalizar las llegadas hubiera requerido de instrumentos de control eficaces y vías de entrada creíbles para quienes aspiraban a instalarse en España e insertarse en su dinámico mercado laboral. Llama la atención por tanto que, como se sostiene en el trabajo, las primeras políticas de inmigración en el país estuvieran fuertemente condicionadas por los modelos europeos más restrictivos que se plasmaron en leyes de inmigración con posterioridad a las crisis del petróleo de los años setenta y la comprobación de que el desempleo no estimulaba como se esperaba en los modelos de trabajadores invitados al retorno de los extranjeros/inmigrantes.

Así, España desarrolló una primera ley de extranjería en 1985 (Ley Orgánica de Extranjería 7/1985) influida por el paradigma de inmigración cero que predominaba en el corazón de Europa e imbuida en la idea de que su posición geográfica requería asumir el papel de guardiana de la frontera sur de la Unión Europea. En su desarrollo posterior y en las sucesivas leyes que se fueron aprobando ya en esta década 4/2000 y 8/2000, la política de inmigración en España estuvo desequilibrada a favor de las medi-

das de control de flujos, desatendiendo hasta tiempos muy recientes los aspectos relacionados con la integración de los inmigrantes, algo que, como menciona este trabajo, se plasmó en la influencia que los ministerios del interior tuvieron a lo largo de todo este periodo.

A pesar de ello, el sistema de gestión de los flujos en España generó de forma casi estructural enormes bolsas de irregularidad como consecuencia del hecho de que, o bien las vías de entrada no resultaban creíbles, o respondían a procesos oscuros y muy rígidos en los que las administraciones públicas no respondieron con dinamismo a un entorno muy cambiante, pero siempre marcado por una fuerte presión migratoria en las fronteras —y no particularmente en la frontera sur, si no en Barajas y otros aeropuertos internacionales españoles y europeos—. El fracaso de la vía general de entrada para trabajadores extranjeros y del contingente son dos de los mejores ejemplos. En el primer caso, la entrada requería un conocimiento previo entre empleado y empleador muy difícil de conseguir, lo que, junto a la rigidez administrativa en los casos en los que se pudo demostrar, explica su escasísima utilización a lo largo del tiempo. El contingente, en cambio, fracasó por otras razones: en especial el hecho de que la llegada de trabajadores extranjeros se producía sin que existiera conocimiento mutuo entre empleado y empleador, lo que, dada la desconfianza que la mayor parte de las veces reina en los procesos de selección de los trabajadores, resultaba una vía poco atractiva para muchos empresarios. Además, como los autores explican, la concertación necesaria entre los agentes implicados en las discusiones que perseguían definir el volumen de trabajos ofertados, era poco realista. Como consecuencia, la oferta de puestos de trabajo a cubrir por extranjeros siempre estuvo muy por debajo de las cifras de llegadas que podemos inferir del Padrón.

Así el libro sugiere que la cuantificación de los irregulares y del stock que los mismos

representan en el conjunto de la población inmigrante es una de las claves de cualquier estudio interesado en el periodo que nos ocupa. De forma sistemática, los autores plasman este objetivo en estimaciones que con posterioridad han sido avaladas por estudios más en profundidad como el que Carmen González ha llevado a cabo en el marco del proyecto internacional CLANDESTINO para el estudio de la inmigración irregular en Europa.

Una vez hecho esto, el trabajo se plantea analizar las medidas que los sucesivos gobiernos y administraciones públicas competentes en materia de inmigración han llevado a cabo en España. Desde la innovación en instrumentos de control (catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y otras medidas aplicadas desde 2004 con la llegada del nuevo gobierno socialista) hasta el reforzamiento de la frontera marítima en el marco de la cooperación europea a través del FRONTEX y el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior. Mención separada merecen también los esfuerzos de España por crear mecanismos que facilitaran la repatriación de los irregulares y otros mecanismos de control que han resultado de esfuerzos diplomáticos coordinados en los que, muchas veces, la política de inmigración y la de cooperación internacional se mezclaban de forma peligrosa.

El resultado de todo ello no ha sido como se podría esperar una reducción de las tasas de irregularidad entre los recién llegados, sino más bien lo contrario, a lo que tendríamos que sumar la recaída de inmigrantes regulares en la irregularidad como consecuencia de la lentitud de algunas administraciones en la renovación de permisos de residencia y trabajo. Esto, unido a la existencia de una potente economía sumergida en España, permitió que durante años los inmigrantes se insertaran en la sociedad española asumiendo la irregularidad como un mal necesario. ¿La consecuencia? El envío de señales erróneas a los países de origen en los que los planes migratorios se desarrollaban animados por el

ejemplo de quienes habían conseguido llegar a Europa y se habían regularizado por cualquiera de las vías que se ponían al alcance de quienes cumplieran determinados requisitos: las regularizaciones extraordinarias llevadas a cabo hasta 2005 y, sobre todo, el proceso de arraigo.

Los autores señalan de forma muy ilustrativa algunas de las disfuncionalidades que España parece presentar en materia de asilo y refugio, una vez que sus resultados son comparados con los de otros países de su entorno. Sin que por ello se deba pensar que existe un solapamiento entre la política de inmigración y de refugio, al centrarse el estudio del mismo se detecta que también en este terreno las vías de acceso a España para quienes solicitan por alguna de las causas aceptadas este tipo de protección, el esquema español resulta rígido. La publicación de la primera ola de la Encuesta Social Europea ya demostró que en muchos países los ciudadanos entendían que quienes entraban como refugiados eran al menos en parte inmigrantes económicos. En muchos casos las razones humanitarias y las económicas se superponen haciendo que la situación de los solicitantes de asilo sea difícilmente soportable en origen. La conclusión de todo ello es que en España, durante algunos años al menos, quienes querían entrar como refugiados tenían dos caminos: el primero, dirigirse a alguno de los países europeos que históricamente han sido más generosos en esta materia. El segundo, entrar por la vía irregular en España.

Algo similar sucede en el caso de la reunificación familiar. Aunque éste es un proceso que se genera como consecuencia del derecho que se reconoce a los extranjeros instalados en el país de forma regular, el capítulo del libro destinado a su estudio demuestra cómo también España parece haber permitido reunificaciones por la vía irregular antes de que el derecho a reunificarse fuera reconocido en muchos casos. De nuevo, la existencia de un control imperfecto en las fronteras y la laxi-

tud con la que se ha tolerado el fenómeno de la irregularidad en los últimos tiempos parecen haber sido entendidos por muchas familias inmigrantes como una alternativa a la espera del tiempo necesario para que el tiempo de residencia en España del reunificante le diera el derecho a solicitar la reunificación por la vía regular. Además de esta interesante conclusión, el capítulo destinado al estudio de la reunificación familiar ofrece un completo estudio comparado de la reunificación en otros países, de los condicionantes de la reunificación en España y las características distintivas de las parejas mixtas. En sí mismo, el capítulo es un resumen muy esclarecedor de los procesos de migración familiar hacia España.

El séptimo capítulo enlaza los debates de control de flujos e integración. Como sabemos, la literatura sociológica más reciente pone en entredicho que la tradicional distinción entre control e integración tenga ningún sentido analítico. En realidad, el tipo de control bajo el que los inmigrantes entran en sus sociedades de acogida es también uno de los condicionantes de sus resultados socioeconómicos. Así lo postulan por ejemplo teorías que ya se consideran clásicas al respecto como la de los Modos de Incorporación de Alejandro Portes y Rubén Rumbaut. Este es el esquema teórico que el libro utiliza para abrir la reflexión sobre los procesos de integración. Aunque los datos de los que los autores han dispuesto para su trabajo no permitan contrastar el impacto real del control sobre la integración, la idea de que ambas dimensiones de la política de integración deban ser tenidas en cuenta de forma conjunta es sugerente y debería inspirar a los trabajos que sobre esta materia se hagan en lo sucesivo.

El orden de los capítulos destinados al estudio de la integración sigue una secuencia lógica: su inserción en el sistema educativo, en el mercado laboral, el acceso a la nacionalidad, su participación social y una fugaz mirada a las especificidades del proce-

so de institucionalización del Islam como consecuencia de la llegada de inmigrantes procedentes de países de mayoría musulmana. El libro, además, cuenta con un apartado que revisa el proceso de politización de la percepción que los españoles han tenido a lo largo del periodo 1993-2007 sobre la inmigración.

En la parte introductoria a todo este debate, los autores recuerdan al lector el importante sesgo favorable a las medidas de control de los flujos que ha tenido la política de inmigración en España. El resultado, como ellos mismos sostienen, es que el espacio de la integración ha sido ocupado por el llamado tercer sector y, en mucha menor medida, por administraciones públicas de distinto nivel. Aunque este sesgo se haya podido corregir de alguna manera en los últimos tiempos, lo cierto es que el modelo de integración en España ha estado caracterizado por esta sobre-dimensión de las ONGs y actores de naturaleza similar en los procesos y prácticas que tienen como resultado esperado la integración de los inmigrantes. Es por ello que Héctor Cebolla y Amparo González se refieren a la existencia de un no-modelo de integración en el sentido que otros países han dado a sus reflexiones entorno a las prácticas que favorecerían la integración de los inmigrantes.

En el capítulo dedicado al estudio de la inserción laboral de los trabajadores inmigrantes, los autores constatan la débil situación de muchos de ellos por el alto riesgo de desempleo que incluso en un periodo de expansión del mercado laboral como el que precedió a la publicación del libro era ya significativamente alto. Además, el estudio realizado con la Encuesta de Población Activa y la Muestra Continua de Vidas Laborales apunta a las altas tasas de temporalidad de los inmigrantes en el mercado laboral español quienes, dada la conocida segmentación del mismo, parecen estar en su inmensa mayoría insertados en un mercado secundario del que podemos deducir un empleo de

menor calidad. La fragilidad de la inserción laboral de los inmigrantes en España no parece deberse a su composición por sexo o por edad, ya que como se demuestra en el trabajo, su desventaja subsiste una vez que tenemos en cuenta estos factores. Por encima de todo es destacable, una vez más, como ya han apuntado otros estudios, que la situación por grupos nacionales parece mucho más desfavorable en el caso de los africanos en términos generales y, muy especialmente, en el caso de las mujeres procedentes de este continente, cuyas tasas de actividad son extraordinariamente bajas.

Sin embargo, no todas las conclusiones de este capítulo resultan ya conocidas. Gracias a la Muestra Continua de Vidas Laborales, se puede comprobar cómo a pesar de esta precariedad, los inmigrantes llegados más tarde —entre otros los que se regularizaron en el proceso extraordinario de 2005— fueron capaces de mantenerse empleados dos años después del mismo, lo que hace pensar que siempre que el mercado laboral crezca, los procesos de regularización ofrecen, en efecto, consecuencias positivas (son más numerosos que los españoles que se dieron de alta por primera vez en las mismas fechas). No obstante, el estudio también ofrece datos de otra naturaleza, cuyas implicaciones serían notablemente más negativas: las estimaciones del volumen de trabajadores extranjeros que en el momento de la publicación estaban empleados en la economía sumergida en España se había multiplicado por más de nueve desde enero de 2001, mientras que la de trabajadores extranjeros ocupados (regular o irregularmente) estimados por la EPA, sólo se multiplicó por cinco en el mismo período.

El libro destaca la importancia de los aspectos relacionados con la integración escolar de los inmigrantes y de los hijos de inmigrantes. Este es en efecto un indicador de integración con una enorme trascendencia para pensar sobre la cohesión social en el medio y largo plazo. Es de hecho el aspecto

que más interés genera ya en otros países europeos que han atraído flujos migratorios de cierta intensidad antes que España. Utilizando la muestra española de PISA 2003, los autores hacen varias reflexiones interesantes para entender cómo está la situación de España desde una perspectiva comparada. Para empezar es importante señalar que dada la reducción del tamaño de las cohortes de autóctonos en edad de estar escolarizados, el sistema educativo español no ha tenido que hacer frente, en términos generales, a los problemas de naturaleza logística que se ha visto en otros países. Dicho esto, queda claro que España no es ninguna excepción en lo que se refiere a la existencia de una significativa desventaja en los resultados y capacidades cognitivas de los estudiantes de origen inmigrante respecto de los hijos de españoles.

Las razones que los autores apuntan están muy influidas por los estudios llevados a cabo en los países de nuestro entorno europeo, en especial la composición por clase social de la población inmigrante y autóctona. Aunque parte de la distancia que separa el rendimiento entre ambos colectivos pueda deberse a la juventud de los flujos migratorios (algo que por tanto se irá reduciendo con el tiempo de residencia en España), persiste una brecha entre los estudiantes según el estatus migratorio del hogar del que proceden, aunque su tamaño no es mayor que el de la media de los países a los que España podría parecerse por sus características y por la composición nacional de los flujos migratorios. Esta desventaja escolar de los inmigrantes tiene importantes consecuencias para el sistema educativo español, en el que, como se señala, ya empezaba entonces a notarse las consecuencias poco deseables de la concentración escolar de los inmigrantes y la consiguiente estigmatización de algunos centros escolares de titularidad pública en algunas grandes ciudades. Es conveniente además recordar a los lectores que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

publicó con posterioridad una actualización de este capítulo con los datos correspondientes a 2006 de PISA que confirma lo que en el libro se apunta.

En el capítulo que se ocupa de las tasas de nacionalización, Héctor Cebolla y Amparo González sugieren que el privilegio de los latinoamericanos y los nacionales de otros países con los que España ha tenido relaciones privilegiadas en el pasado supone un agravio para los demás colectivos inmigrantes que residen en España, algo que no llega a ser del todo coherente con la aspiración de que todos los inmigrantes deben integrarse en la sociedad española en igualdad de condiciones. Como se sugiere, la dualidad entre el sistema de acceso a la nacionalidad y el general que exige una residencia legal en el país de 10 años, es deudora de la reflexión previa a la transformación de España en un país de inmigración, lo que no deja de ser extraño. También critican los autores el principio de reciprocidad que se aplica al reconocimiento del derecho al sufragio para los nacionales de terceros países que no son ciudadanos de la Unión Europea. Para ellos, el principio de reciprocidad no sólo ahonda en la discriminación que ya existe como consecuencia del sistema definido para la naturalización, sino que además tiene consecuencias muy relevantes para entender la forma en la que el país define la comunidad política formada por quienes ya son parte de facto de la sociedad, españoles en lo que se refiere, al menos a las elecciones locales.

Los dos últimos capítulos se centran en aspectos poco frecuentes en las monografías que se han publicado en España sobre la política de inmigración en los últimos años. El primero de ellos ofrece una visión esquemática, pero sostenida en variadas fuentes de material empírico, sobre la percepción de la opinión pública ante el fenómeno de la inmigración y las consecuencias de la politización del debate que en este terreno han sostenido las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Aunque sea difícil responder a la

clásica pregunta sobre si la opinión pública es reactiva a cambios en las políticas públicas o si es precisamente ella la que las induce, el capítulo utiliza una larga lista de encuestas de Centro de Investigaciones Sociológicas sobre actitudes ante la inmigración y referencias a programas de los partidos políticos y debates parlamentarios para ilustrar cómo el consenso que reinó hasta principios de esta década se rompió como consecuencia de la sucesión de dos leyes orgánicas en el año 2000 a las que precedió un agrio debate entre el Partido Popular y el PSOE, además de las fuerzas parlamentarias más minoritarias. Esto es percibido por los autores como un error estratégico del que posiblemente vemos hoy consecuencias, ilustradas por el hecho de que la intención y el recuerdo de voto funcionan desde entonces como potentes predictores de las actitudes que los españoles tienen ante la inmigración y las políticas de inmigración.

Por último, se presenta una curiosa reflexión en torno a las instituciones religiosas y su relación con la inmigración. Se trata de un corto ejercicio de reflexión sobre las implicaciones de lo que se llama «no-modelo» de integración de los inmigrantes utilizando el ejemplo de la institucionalización del Islam. El proceso de institucionalización de las confesiones religiosas no mayoritarias es, en las democracias avanzadas, un asunto muy vinculado a la inmigración, aunque como se dice en el libro, no estrictamente dependiente de la presencia de inmigrantes que practiquen cada religión. En el caso del Islam está claro que el aumento de volumen de musulmanes en España como consecuencia de lo sostenido del flujo marroquí y de otros más incipientes con origen en el norte de África y el África Subsahariana, ha condicionado en gran medida los mecanismos de elección de interlocutores privilegiados para que en un diálogo con el Estado se lograra encontrar acomodo a las necesidades de quienes practican el Islam. La falta de previsión ha hecho que las administraciones

públicas se empeñaran en usar las primeras estructuras institucionales de representación de los musulmanes cuando éstos eran una minoría de conversos y algunos oriundos de Marruecos cuyo peso real era escaso. Como consecuencia de la falta de desarrollo de los acuerdos alcanzados por los primeros representantes y el Estado, han aparecido múltiples organizaciones que cuestionan su liderazgo y que aprovecharon el proceso de descentralización administrativa para crear estructuras poco coordinadas con implantación autonómica.

En resumen, el libro que se revisa en estas páginas representa un completo conjunto de reflexiones sobre la política de inmigración en España en un periodo irreplicable de su historia, que con seguridad será recordado como un hito en materia de inmigración. La combinación de hechos como los que han caracterizado el periodo 2000-2007, en especial el enorme dinamismo de su mercado laboral y la llegada de un contingente de inmigrantes que ha hecho al país equipararse en muchos aspectos con los grandes países de inmigración en Europa, es un contexto inédito en la historia de la inmigración hacia Europa. Lo que pueda suceder de hoy en adelante es en gran medida incierto. Ahora, cuando el mercado laboral ha perdido su capacidad de crear empleo y destruye parte de los que creó en años pasados, la inmigración representa retos diferentes. Si la imprevisión de las administraciones públicas en materia de inmigración que mencionan los autores al final del libro sigue caracterizando las estrategias de Estado ante estos retos, los problemas pueden ser muchos y muy variados. La inserción laboral y educativa de los inmigrantes será con seguridad una tarea complicada ahora que el mercado laboral que proveía de un bienestar relativo a quienes habían llegado a España funciona con debilidad. El reto de las segundas y terceras generaciones que hace años afrontan los países europeos de nuestro entorno también requerirá pronto de una reflexión articulada que vaya más allá de

las medidas de primera acogida que han caracterizado en los últimos tiempos a la «recién inaugurada» política de integración en España. Cada uno de los asuntos de los que el libro trata será un terreno para la innovación y la imaginación, y requerirán que se propongan medidas eficaces para garantizar la cohesión social.

En cualquier caso, este libro representa una interesante contribución para entender lo que sucedió en los años en los que se centra, así como un instrumento de indudable utilidad para cimentar la necesaria reflexión sobre los retos a los que la inmigración llevará de forma ineludible en los próximos años.

JACOBO MUÑOZ COMET

## «LAS MÚLTIPLES CARAS DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA»

REHER, DAVID SVEN-REHER;  
REQUENA, MIGUEL (EDS.)  
Madrid, 2009  
Alianza Editorial

El libro «Las múltiples caras de la inmigración en España» viene a completar una literatura de referencia que se ha ido constituyendo a lo largo de la última década acerca de la cuestión migratoria en este país.

Los editores del libro, David-Sven Reher y Miguel Requena, firman el primero así como el último de los capítulos del libro. La introducción trata del impacto de la inmigración en la sociedad española, mientras que el capítulo final ofrece una serie de datos y conclusiones acerca de la reciente experiencia migratoria en España. Las reflexiones iniciales contenidas en el libro, parten de la constatación de que los procesos migratorios actuales están vinculados al fenómeno de la globaliza-

ción, que tiene implicaciones de carácter social, político, económico y cultural, y se ve facilitado por el desarrollo de los transportes y los medios de comunicación. En este sentido, la inmigración guarda relación con la interdependencia económica de los países y la globalización de los mercados mundiales de fuerza de trabajo. A la hora de analizar la situación particular de España en este panorama global, Reher y Requena resaltan el éxito de su incorporación a una entidad supranacional como la Unión Europea, así como el pasado migratorio de un país donde la inmigración destaca por su novedad, su magnitud y su rapidez. Entre los factores que podrían explicar el aumento de los incentivos de muchos inmigrantes para elegir España como destino migratorio, destacan la modernización social del país, su acelerado crecimiento económico, el pujante desarrollo de las instituciones de bienestar, el cambio de su estructura ocupacional, el déficit demográfico o las generosas políticas de admisión.

Pero lo más destacable para los autores es sin duda el hecho de que la inmigración se haya convertido en «la base del proceso de cambio social de más envergadura que ha conocido el país estos últimos años». Junto al aumento del número de residentes en el país que han nacido fuera de España y la contribución de la inmigración a la natalidad española, Reher y Requena también destacan la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico o a la organización familiar de los servicios personales de atención a la población dependiente. Consideran que uno de sus efectos básicos es el aumento de su heterogeneidad interna, tanto la que existe entre nativos e inmigrantes, como la variedad interna de los propios inmigrantes.

La publicación del libro coincide con un momento clave de la recién historia migratoria de España. Tras una época de bonanza económica y lo que se viene a denominar como la *década prodigiosa* de la inmigración en España, se dibuja un escenario radicalmente nuevo. De hecho, desde el año 2008, la

existencia de una importante recesión económica está teniendo ya repercusiones tan importantes como negativas entre los inmigrantes presentes en el país. Mientras que ya se observa una disminución de los flujos migratorios, así como un aumento del desempleo, los pronósticos sobre las posibilidades de retorno son todavía inciertos.

En cuanto a los datos utilizados para el estudio, Reher y Requena advierten que la mayoría corresponde a la época anterior de bonanza económica. Subrayan el papel central de la Encuesta Nacional de inmigrantes (ENI) en España, realizada en 2007 por el Instituto Nacional de Estadística en colaboración con un equipo de investigación del Grupo de Estudios de Población y Sociedad (GEPS). El tamaño muestral y el gran número de variables de la encuesta permiten dar constancia de la variedad de la inmigración en algunas de las más importantes características sociales de la inmigración en España. Así, se incluyen informaciones acerca de sus características demográficas, sus pautas de asentamiento y distribución territorial, sus trayectorias migratorias y zonas de procedencia, la organización de su vida familiar y las correspondientes estructuras de convivencia doméstica, sus formas de integración en la sociedad española, los vínculos con sus compatriotas en la sociedad de acogida y el tipo e intensidad de las relaciones que los conectan a sus comunidades en las sociedades de origen.

Aparte de la participación de sus editores, el libro cuenta con las aportaciones de Robert A. Kuehn Dumpiérrez, Blanca Sánchez Alonso, Luis Rosero-Bixby, Fernando R. González, Beatriz Esevenri, Alberto Sanz, María Isabel Sánchez, Mikolaj Stanek y Héctor Cebolla. Estos son los autores de los siete capítulos intermedios, en cada uno de los cuales se presenta un estudio de grupos. En la mayoría de los casos, se trata de comunidades nacionales unidas por una misma ciudadanía política de origen, pero también se procede al emparejamiento de algunos grupos siguiendo criterios de contigüidad geográfica, proximidad

dad política, así como similitud cultural. Dentro de algunos capítulos, se introduce también una perspectiva histórica que permite comparar la inmigración actual en España, con otros movimientos migratorios anteriores, ya sea en relación con la emigración española a Argentina a principios del siglo XX, o la diáspora colombiana a Estados Unidos. Aunque la estructura de los capítulos no es exactamente la misma, sí presentan una serie de datos comunes basados en la ENI 2007, acerca de distintas características de los inmigrantes.

Siguiendo el orden del libro, el segundo capítulo se escribe bajo el título «No sólo turistas y jubilados», para acercarse a la (invisible) presencia de inmigrantes de Europa occidental en España. A continuación, se presentan cuatro capítulos que se interesan por la realidad de los latinoamericanos en España: argentinos, ecuatorianos, colombianos, peruanos y bolivianos. Antes de llegar a las conclusiones, se incluyen dos capítulos acerca de los rumanos y búlgaros por un lado, y los marroquíes por otro lado. Ello permite dar fe de la heterogeneidad de la población inmigrante en España.

En cuanto a las conclusiones generales del estudio, tratan de caracterizar la reciente experiencia inmigratoria en España, ofreciendo una serie de datos comparativos entre los grupos analizados anteriormente, y considerando el porvenir de los inmigrantes. Con respecto a lo primero, la intención de Reher y Requena es la de ofrecer una perspectiva agregada e integrada del fenómeno migratorio en España. Las reflexiones finales del estudio aportan algunas claves sobre el posible impacto de la recesión económica en curso en los inmigrantes.

Mientras los datos de la ENI 2007 indicaban unas intenciones de permanencia relativamente altas entre la población inmigrante, en el momento presente es probable que sus intenciones fueran diferentes. De hecho, la destrucción de empleo y el paro están afectando

tando de forma diferencial a la población nativa e inmigrante, siendo esta última la más perjudicada. Los autores reconocen que no pueden pronosticar con certeza si España seguirá siendo un país atractivo como destino migratorio, o qué porvenir aguarda a los inmigrantes residentes en el país durante los próximos años. Pero comparten la opinión de que el ciclo inmigratorio expansivo de la sociedad española se puede dar por concluido a día de hoy, aunque las evidencias a este respecto son, de momento, ambiguas e incompletas. Según los editores del libro, la propensión a los movimientos de reagrupación familiar de los inmigrantes ya establecidos, así como la gestión institucional de los flujos migratorios por parte de las autoridades, serán los dos factores que determinen el futuro inmediato de la afluencia de inmigrantes a España.

En cuanto al horizonte de los que están instalados en España, es indudable que la crisis económica tendrá unos efectos muy negativos en sus condiciones materiales de vida. En este sentido, los inmigrantes deberán afrontar un periodo de penalidades económicas de gran dureza y de duración desconocida, que se verá reforzado por la precaria situación que tienen algunos en el mercado de trabajo. A pesar de las adversidades, Reher y Requena consideran que no es previsible el retorno masivo de los inmigrantes a sus países de origen, debido a los elevados costes de llegar y asentarse en España, su relativamente alto grado de inserción social, así como las dimensiones globales de la recesión económica. Para amortiguar los efectos de la crisis, podrán contar con unas redes familiares y sociales muy cohesivas, y en algunos casos, también deberán plantearse la eventual salida de España para otros destinos.

En todo caso, habrá que ver en qué medida el periodo de recesión económica afecta de manera diferencial a los inmigrantes entre sí, no solamente en función de su grupo nacional de origen, sino también de otras variables socioeconómicas, tales como su nivel de estu-

dio, su tiempo de residencia en el país, su género o su situación familiar, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la inmigración a la que se refieren los autores de este libro colectivo.

ELISA BREY

### «ACCESSION AND MIGRATION: CHANGING POLICY, SOCIETY, AND CULTURE IN AN ENLARGED EUROPE»

JOHN EADE,  
YORDANKA VALKANOVA (EDS.)  
Ashgate, *Studies in Migration and Diaspora*  
2009, 193 págs.

*Accession and Migration* es el resultado de la colaboración entre investigadores británicos y búlgaros en el marco de un proyecto de investigación financiado por la *British Academy*. Las investigaciones que recoge giran en torno a los nuevos procesos migratorios entre el Reino Unido y Bulgaria asociados con la incorporación de esta última a la Unión Europea en 2007. Sin duda, el interés de esta obra quedaría suficientemente justificado por el mero hecho de tratar sobre uno de los nuevos miembros «pobres» de la unión; y por la posibilidad de comparar, a partir de estos estudios, con el comportamiento y las dinámicas migratorias desencadenadas por la previa incorporación de los llamados países A8 –República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia– en el Reino Unido y en otros estados miembro como España; éste interés se ve incrementado por la novedosa perspectiva bidireccional que proponen los autores. No sólo se estudia el previsible movimiento de los «pobres» búlgaros en el espacio de libre circulación europeo sino que se analiza el movimiento de británicos «ricos» hacia Bulgaria. Los estudios migratorios tradicionalmente tratan por separado estos fenómenos haciendo énfasis

en los movimientos del sur al norte, de la periferia al centro. No se suele encontrar en la literatura especializada estudios sobre el asentamiento de ingleses y alemanes en las costas europeas como fenómeno relacionado con la migración laboral de otros ciudadanos europeos hacia los países más ricos del continente. Este enfoque bidireccional pone de manifiesto dinámicas migratorias divergentes, que aunque todavía minoritarias, caracterizan el espacio de libre circulación europeo.

El contenido está organizado en tres bloques temáticos precedidos por una introducción a cargo de los editores. Estos bloques o secciones están a su vez compuestos por tres capítulos cada uno. La primera sección está dedicada a las políticas de gestión de la inmigración y a las nuevas dinámicas sociales, económicas y culturales que la «nueva» Europa de los 27 ha traído consigo. Los capítulos aquí contenidos abordan estas dinámicas desde tres puntos de vista distintos: el europeo, el búlgaro, y el británico.

Andreas Pribersky presenta una crítica al concepto de «cultura política» que ha sido central en el debate político europeo acerca de la incorporación de los países del Este y Centro Europa –primero A8 (2004) y posteriormente Bulgaria y Rumanía (2007)– y que permanece en el discurso sobre los nuevos miembros. La «cultura política» de estos Estados estaría marcada por el pasado comunista que comparten. Los que utilizan el concepto sostienen que esta historia es un factor importante a tener en cuenta en el análisis de los procesos de democratización y sostenibilidad del nuevo régimen. El autor propone el uso de «patrones culturales» para sustituir la noción de «cultura política» ya que los análisis basados en esta última, en su opinión, no aportan una imagen coherente de los desarrollos políticos de la región. El término, introducido por Clifford Geertz, «patrones culturales» relacionados con la acción política permite considerar una nueva serie de influencias y modos de vida que no necesariamente tienen que for-

mar un todo coherente y estático como sugiere el más sólido y estático término «cultura». Su objetivo es abandonar la esencialización de determinadas realidades, ya sean prácticas políticas o religiosas, admitiendo una pluralidad de patrones o tendencias que coexisten pero no necesariamente confluyen. Con este instrumento teórico Pribersky estudia la construcción de la memoria política como ejemplo de estructura subyacente a la argumentación política. El estudio de la reconstrucción de la memoria política en estos países pone de manifiesto la ambigüedad y polivalencia de sus significados ya sea en la constitución de un sistema institucional o en el diseño de las políticas públicas. La transformación de la identidad nacional se mueve entre la «europeización», la reafirmación de sus tradiciones, y la reconstrucción de una identidad regional. La creación de regiones supranacionales con intereses comunes en el interior de la Unión no tiene su origen en –y no responde a la lógica de– la bipolaridad característica de la Guerra Fría; tampoco depende de la supuesta existencia de culturas políticas regionales. La incorporación de nuevos socios a la Unión Europea ha dado lugar a un nuevo paisaje político con nuevos puntos en la agenda común y uno de ellos es indiscutiblemente la política migratoria.

De los esfuerzos realizados por Bulgaria para adecuar su política migratoria al contexto europeo trata el capítulo de **Daryana Kotzeva**. Entre 2006 y 2007 Bulgaria tuvo que afrontar una serie de retos con vistas a su incorporación en la Unión. Entre estos se encontraba hallar un punto de equilibrio entre el deseo de muchos búlgaros de trabajar en otros estados miembros y la necesidad de conseguir un mercado de trabajo y niveles de vida atractivos para mantener la fuerza de trabajo en el país, especialmente la más cualificada. La autora describe los pasos que ha dado la administración búlgara para armonizar su legislación en materia de inmigración y mercado de trabajo con la de la UE; para garantizar la libre circulación de los ciudada-

nos europeos, incluidos los búlgaros. Sin embargo, advierte, estos cambios normativos no pueden llevarse a cabo sin fuentes estadísticas fiables que retraten el estado de las cosas y sin una apropiada coordinación de las partes implicadas. Está claro que ningún país es capaz de lidiar por sí mismo con los retos que suponen la inmigración y la libre circulación de personas sin compartir datos, experiencias y buenas prácticas. La nueva nomenclatura que sustituye al «extranjero» por «ciudadano europeo» o «nacional de un tercer país» obliga a una redefinición de los instrumentos para la recogida de datos que los haga comparables a los recogidos por sus contrapartes en la política migratoria. Las fronteras de Bulgaria son ahora fronteras de la UE y entre las prioridades de la agenda política se encuentra la difícil tarea de crear instrumentos de gestión eficiente de los flujos migratorios en consonancia con los intereses comunes al tiempo que se asegure el respeto de los derechos humanos. Al margen de las acciones legislativas y las instituciones y grupos de trabajo creados con estos objetivos, siguen quedando lagunas que cubrir. Bulgaria debe prepararse para la probable situación de convertirse en un país receptor de inmigrantes como parece que ya está sucediendo. Por otra parte, urge el estudio de las condiciones de su mercado de trabajo en el nuevo contexto para desarrollarlo y optimizar el uso de su fuerza de trabajo. Kotzeva presenta un panorama optimista que debemos recibir con actitud crítica. No hay que olvidar que Bulgaria tiene conflictos históricos con las minorías turca y romaní que debe resolver para crear un verdadero espacio de libertad y de ciudadanía plena.

Desde el punto de vista británico **Dhanan-jayan Sriskandarajah** y **Laurence Cooley** describen el proceso por el cual la opinión pública y la voluntad política del Reino Unido se inclinaron hacia la imposición de restricciones a los ciudadanos de Bulgaria y Rumania después de su acceso a la Unión Europea en 2007. Los autores evalúan los resultados de

dicha política en comparación con la de puertas abiertas de 2004 en relación a los países A8. El capítulo explora si esta política en sentido contrario fue el resultado de la existencia de evidencia sobre la influencia negativa de la inmigración procedente de los llamados A8 (2004), o si fue implementada en respuesta a otros factores como la presión mediática. Para la economía británica en general la inmigración proveniente de los países A8 parece haber sido beneficiosa al disminuir la inflación y permitir la bajada de los tipos de interés. En cuanto al impacto previsto sobre los servicios públicos y el estado de bienestar, en 2006 no existía ninguna evidencia empírica negativa al respecto, más bien al contrario. A pesar de esto, el gobierno británico impuso restricciones a rumanos y búlgaros relacionadas con el acceso al mercado de trabajo y los servicios públicos. Según su análisis, cinco factores han sido claves en la toma de esta decisión. En primer lugar, la ansiedad de la opinión pública por los números, específicamente por la diferencia entre las previsiones del gobierno y el número de entradas registradas de ciudadanos europeos provenientes del este después de 2004. En segundo lugar, el deseo del gobierno de transmitir una imagen de control, aunque las medidas tomadas no se tradujeron en control de los flujos. En tercer y cuarto lugar, la combinación de la preocupación de los políticos por el impacto social de una política liberal de puertas abiertas y los estereotipos y prejuicios que sobre rumanos y búlgaros alentaba la prensa criminalizando a sus nacionales. Por último, otros países de la unión anunciaron medidas similares que permitieron al gobierno británico sumarse a ellas sin demasiado escándalo. Las consecuencias evidentes de las restricciones han sido el trabajo irregular y el autoempleo que encubre otras formas de trabajo informal. Los flujos post-acceso no disminuyeron. Las restricciones, además, han legitimado la percepción de que los inmigrantes rumanos y búlgaros son «indeseables» y «criminales». Tampoco el gobierno ha conseguido erigirse vencedor frente a la «amenaza inmigrante». La toma de

decisiones políticas «irracionales» que ignora los datos y cede a la presión mediática ha mostrado sus consecuencias adversas: trabajo irregular y, como veremos en el capítulo 10, gran inseguridad para los más vulnerables que son expulsados del sistema de prestaciones sociales.

La segunda sección está dedicada a las migraciones de británicos hacia Bulgaria desde el punto de vista de los cambios económicos, sociales y culturales que las motivan y las respuestas que desencadenan. La migración de ciudadanos británicos hacia Bulgaria se presenta en cada capítulo respectivamente como un caso concreto del neoliberalismo transnacional; como un análisis de las variaciones en los patrones de interacción entre recién llegados y nativos; y desde la perspectiva de la adaptación y la intercomunicación en contextos rurales.

**Deema Kaneff** utiliza el mercado inmobiliario para explorar los vínculos entre neoliberalismo, acumulación y desigualdad. Partiendo de la premisa de que las políticas neoliberales contribuyen al proceso de «acumulación por desposesión», donde una parte relativamente pequeña de la población se enriquece a través de la expulsión de otros de sus recursos. Este proceso, en su opinión, sólo puede verse en perspectiva transnacional. Es conveniente, me parece, hacer notar que aunque ambos países se encuentren dentro del mercado común europeo, los factores que se toman en cuenta a la hora de explicar la movilidad siguen siendo predominantemente estatales. Kaneff interpreta la presencia británica en el mercado inmobiliario búlgaro como una respuesta transnacional a los procesos de disminución de estándares de vida en el Reino Unido. El autor sugiere que a medida que el estado británico se retira de muchas áreas de asistencia social, la población progresivamente utiliza la compra/venta de propiedades como una estrategia para conseguir estabilidad económica. Los precios de la vivienda en el oeste de Europa expulsan a los compradores hacia otros destinos más

asequibles pero que al estar en seno de la Unión ofrecen seguridad jurídica entre otras ventajas. Bulgaria se ha convertido en el tercer destino más popular entre los británicos –después de España y Francia– para comprar una vivienda. En 2007 los extranjeros, sobre todos ingleses, firmaban el 30% de los contratos relacionados con la propiedad. A partir del estudio de los compradores en la localidad rural de Veliko Turnovo, el autor concluye que son los británicos envueltos en procesos de movilidad social descendente los que recurren al mercado de segunda vivienda en Bulgaria sobre todo en áreas rurales. Estos compradores no buscan sólo una inversión sino una casa donde veranear o vivir. Algunos de ellos se encuentran totalmente excluidos del mercado inmobiliario británico y esta constituye su única vivienda en propiedad. La mayoría de los que compran y se instalan en la región lo hace debido a las «mejores condiciones de vida» y porque creen que no podrán tener un retiro digno en su país de origen. En Bulgaria su poder adquisitivo es mayor y las condiciones del mercado inmobiliario son propicias. El 90% de los búlgaros posee una vivienda, y una tercera parte más de una. Esta situación, herencia del pasado socialista, unida a la vulnerable situación económica les obliga a vender sus casas a precios bajos.

¿Cómo han recibido los búlgaros a los británicos? La región de los Balcanes ha sido siempre cruce de caminos. La particularidad de los flujos actuales es la presencia de europeos occidentales, especialmente británicos. ¿Qué imagen tienen de ellos los búlgaros? Esto es lo que intenta aclarar **Irina Chongarova**. Utilizando la teoría de las representaciones sociales, la teoría de los medios y la comunicación, y el método del análisis crítico del discurso, la autora analiza la imagen de los británicos en la prensa búlgara entre 2001 y 2006. En estos años el número de artículos referidos a ingleses o británicos se duplicó. Al principio eran incluidos en los titulares junto al resto de occidentales interesados en el mer-

cado inmobiliario búlgaro pero con el tiempo adquieren un lugar y una narrativa propios. Los sustantivos que más frecuentemente los identifican son: invasores, salvadores, vecinos. Los discursos oscilan entre la hostilidad e indignación por el interés británico en sus casas y cierto orgullo por haber sido «elegidos». Los británicos que se asientan en Bulgaria son percibidos como *salvados* por el paraíso búlgaro y *salvadores* de áreas abandonadas y en declive que restauran. El principal obstáculo para la convivencia en las zonas rurales donde se establecen es la barrera idiomática ya que en general su llegada se interpreta como una nueva oportunidad para la economía local y la repoblación.

Algunas de las razones de la general buena acogida que reciben los ingleses las expone **Zhivko Ivanov** en el capítulo siete. Bulgaria es un país bastante despoblado. Desde mediados de la década del 50 el declive poblacional es constante. Esta crisis demográfica afecta especialmente las áreas rurales donde abundan las casas abandonadas. En este contexto los «colonos» británicos –entre 8500 y 9000 según cifras oficiales y entre 40.000 y 45.000 según las agencias inmobiliarias– son muy bien recibidos. El autor afirma que, en general, la adaptación mutua está siendo positiva. En su opinión, los británicos influyen en las comunidades con su «cultura política» –que en este caso tiene connotaciones positivas asociadas a la democracia, la participación y el liberalismo– y movilizan a comunidades tradicionalmente decepcionadas con el activismo. Al mismo tiempo dinamizan la economía local y dan esperanza de permanencia a comunidades donde la mayoría de la población se encuentra en la tercera edad y fuera del mercado de trabajo formal. Aunque exista cierta preocupación por la pérdida de propiedades y la identidad de sus pueblos, en general valoran positivamente el rol «civilizador» del inmigrante occidental. El autor cree que los residentes británicos están creando modos de interacción que pueden ser útiles para el establecimiento, la cooperación

y la interacción cultural con otros inmigrantes aún más diferentes. Su optimismo no debe hacernos olvidar que, en general, no se recibe igual a un inmigrante occidental que invierte que a uno pobre que viene pidiendo trabajo por más que venga a satisfacer las necesidades demográficas o del mercado de trabajo.

La tercera parte del libro aborda algunos aspectos de los procesos migratorios entre el Reino Unido y el Este de Europa en sentido inverso. En el capítulo ocho se presenta una investigación sobre la inmigración búlgara y el grado de cohesión comunitaria en las ciudades de Londres y Brighton. El noveno se dedica a las experiencias de los niños búlgaros en las escuelas de Londres. Para terminar, el décimo capítulo ofrece una mirada a los inmigrantes más desfavorecidos, fundamentalmente polacos, y sus relaciones con los servicios sociales, las asociaciones y la comunidad en un distrito londinense.

**Eugenia Markova** estudia la cohesión comunitaria del colectivo de búlgaros en Brighton y Hove y en los distritos londinenses de Hackney y Harrow, prestando especial atención al empleo, la educación, la vivienda, y la interacción local. Los datos que utiliza fueron recogidos en 2005, por tanto se refieren a búlgaros que estaban en Inglaterra antes de la expansión de la UE en 2007. En este sentido el retrato que obtiene, aunque no proviene de una muestra representativa, nos informa sobre la situación de los búlgaros antes de ser ciudadanos europeos y nos puede servir para comparar con la situación posterior a 2007. El 41% de los entrevistados había migrado entre 2003 y 2004. La gran mayoría por razones económicas, pero ninguno motivado por los beneficios del estado de bienestar, una de las principales preocupaciones de los británicos. Estos inmigrantes han tenido éxito en su integración en el mercado laboral aunque en puestos mal pagados y de baja cualificación. Aunque la autora no muestra un análisis de la dependencia entre las variables sugiere que el sentido de pertenencia al barrio o la comunidad depende del sitio en

cuestión y del tiempo de residencia. No existen evidencias, según su descripción, de que se de competencia laboral entre los propios búlgaros o entre búlgaros y otros residentes de larga duración. La autora sugiere que no son necesarios nuevos esfuerzos por parte de la administración encaminados específicamente a los inmigrantes búlgaros, ya que su situación objetiva y sus niveles de cohesión comunitaria parecen incrementarse con el tiempo. Aunque, los datos le sugieren a la autora que las actitudes de los búlgaros hacia la vida en el Reino Unido son más negativas que las de otros grupos inmigrantes y las de otros residentes. Paradójicamente la noción de cohesión social con que se intenta «evaluar» a los recién llegados es la misma que esgrimen los británicos para alabar las bondades de la vida en Bulgaria en relación con su país de origen.

Uno de los aspectos más importantes de la cohesión social viene dado por el acceso y el desempeño de los hijos de los inmigrantes en el sistema educativo; que no solo es parte fundamental de la socialización del niño y del adolescente, sino que en gran medida condiciona la posterior entrada en el mercado laboral. **Yordanka Valkanova** estudia el impacto del proceso migratorio en las experiencias educativas de los hijos de inmigrantes búlgaros en Londres apoyada en la Teoría de la acción histórico-cultural (Vygotsky, 1982; Leontiev, 1981, etc.). Este enfoque metodológico estudia la relación entre aprendizaje y desarrollo en función de las actividades y del contexto en que se ve envuelto el individuo. Según esto, las estrategias fundamentales para facilitar el proceso de transición de los niños inmigrantes deben incorporar aspectos cognitivos y afectivos cruciales en el proceso de aprendizaje. Si se compara el modo en que los chicos experimentan determinados eventos significativos en sus vidas, y cómo los incorporan y les dan sentido dentro de un determinado contexto que es adecuado para su desarrollo; se puede comprender el proceso de aprendizaje en el contexto de la migración familiar.

La autora recogió información sobre la experiencia migratoria de los niños a través de entrevistas en profundidad con ellos y con sus padres. El análisis de estos datos le sugiere que hay algunos factores determinantes –al margen del conocimiento del idioma– del ajuste del niño al nuevo sistema educativo. La motivación para conseguir el éxito, la confianza de los padres en los hijos, el estrés psicológico a partir de la migración, la centralidad de los hijos en la toma de decisiones familiares, el conocimiento del sistema de evaluación, la edad en el momento de la migración, y el escalón en que se incorporan al nuevo sistema resultan cruciales. Todos los hijos de inmigrantes consideran la transición al colegio en Londres una experiencia importante. Son conscientes de que su éxito en el proceso de adaptación puede tener un gran impacto positivo en sus entornos familiares y se posicionan en relación con las expectativas familiares intentando ajustarse. Esta experiencia les ayuda a reconstruir su identidad en estrecha relación con el proceso de aprendizaje.

Para terminar **John Eade y Michal P. Garapich** nos recuerdan que la migración no siempre tiene final feliz y que las movibilidades sociales no son siempre ascendentes. En un trabajo de campo realizado en los distritos de Hammersmith y Fulham, los autores investigan las redes y asociaciones que sustentan a los más vulnerables de la cadena alimenticia del mercado de trabajo neoliberal. En el trabajo de campo se interrogó sobre las necesidades de los inmigrantes provenientes de A8. La investigación puso de manifiesto la importancia de las redes y de las respuestas transnacionales a los problemas con orígenes transnacionales. Todos los proveedores de servicios coinciden en que el flujo de inmigrantes A8 después de la ampliación de la UE ha superado las expectativas. Las instituciones que atienden a personas con problemas de abuso de sustancias, sin techo y desempleados han percibido un aumento dramático de personas del este de Europa. Según su punto

de vista, la economía se beneficia de estos flujos y los beneficios superan los costes pero el sector de la caridad y las prestaciones voluntarias es el que tiene la tarea de atender a los inmigrantes menos exitosos. La presión que perciben es más un reflejo de la tendencia general de las políticas públicas a restringir el acceso a los servicios que del aumento en el número de casos que atienden. La exclusión de los servicios sociales se puede prolongar por años. Los autores analizan las diferentes respuestas –comunitarias, transnacionales, caritativas, etc.– que se han dado a estos problemas y dedican especial atención al éxito de la organización cristiana Barka en su labor de reconexión de los excluidos con proyectos concretos en sus lugares de origen. Los proveedores de servicios creen que la principal lección que deben sacar del éxito de la sociedad entre Barka y el gobierno local de Hammersmith y Fulham es darse cuenta de la necesidad de crear redes de acción londinenses o europeas independientes de la financiación local.

Definitivamente este libro contribuye al conocimiento de los flujos migratorios en el interior de la Unión Europea que han tenido lugar con posterioridad al acceso de los países A8 en 2004 y de Bulgaria y Rumanía en 2007. Aunque centrado en el estudio de dos países aporta gran cantidad de información que abre las puertas a futuros trabajos comparativos. Por ejemplo, un estudio que evalúe los resultados de las políticas restrictivas impuestas a los nuevos ciudadanos europeos en diferentes estados miembro. El enfoque utilizado permite mirar a los nuevos estados miembros como verdaderos socios con algo que ofrecer; por ejemplo, el trabajo de los científicos búlgaros aquí recogido; y no como meros beneficiarios de fondos de cohesión. Como ya se ha dicho, la «integración» de los inmigrantes no es cuestión de los inmigrantes sino de toda la sociedad y es más bien una adaptación. La integración de los nuevos estados miembros y sus ciudadanos no es solo cuestión de fondos y de que hagan sus deberes; es una cuestión de toda la

Unión Europea que necesariamente ha cambiado junto con sus nuevos miembros. Algunos cambios políticos ya se pueden ver; los cambios sociales y culturales toman más tiempo, pero los veremos.

CARMEN DOMÉNECH SANTOS

«THE ETHICS OF MIGRATION RESEARCH METHODOLOGY: DEALING WITH VULNERABLE IMMIGRANT»

ILSE VAN LIEMPT,  
VERONIKA BILGER (EDS.)  
Sussex Academic Press  
Brighton y Portland, 2009  
224 págs.

¿Cómo se puede investigar en campos como el del tráfico y la trata de personas, la inmigración irregular, los menores no acompañados, y otros grupos vulnerables como los refugiados, de forma metodológicamente rigurosa y éticamente aceptable? Esta es la pregunta que orienta los capítulos de este libro editado por **Veronika Bilger** e **Ilse van Liempt**. Las necesidades metodológicas específicas y los dilemas éticos que plantean estas investigaciones son tratados de forma práctica a partir de las experiencias concretas de los investigadores sobre el terreno, contrastando con los enfoques más genéricos, normativos y abstractos de los manuales. En este libro el lector no encontrará una lista de principios o normas ideales que cumplir sino una exposición de los problemas, soluciones y estrategias que en el curso de la investigación y del trabajo de campo los investigadores encuentran y desarrollan.

A pesar de los muchos seminarios, jornadas, congresos y todo tipo de eventos que tienen lugar alrededor del tema de las migraciones estos no suelen tratar de los problemas metodológicos que el objeto de estudio supone

desde el momento mismo del diseño de la investigación hasta que se difunden los resultados. Las migraciones internacionales han evolucionado hacia patrones de creciente irregularidad generando poblaciones vulnerables y de escasa visibilidad, en parte porque se restringen cada vez más las posibilidades de entrada en los países del primer mundo. A partir de la definición de persona vulnerable de Moore y Miller (1999: 1034) que utilizan las editoras: «personas que en general carecen de la posibilidad de tomar decisiones personales, y de mantener su independencia y autodeterminación»; se puede decir que todos los estudios que sustentan estos capítulos se han enfrentado a personas en estas circunstancias. La importancia de los métodos cualitativos en el estudio de poblaciones difíciles de contactar y de estudiar vía grandes muestras trae consigo dificultades específicas. Estas dificultades se agravan si estas poblaciones constituyen grupos especialmente vulnerables y de interés para las administraciones públicas que muchas veces encargan y financian estos trabajos de investigación. Los intereses del investigador, de la institución que financia, y del participante no siempre coinciden, «en ocasiones ni siquiera son compatibles», y en el trato con participantes especialmente sensibles o expuestos las cuestiones éticas adquieren mayor relevancia.

Los autores que colaboran en este libro no pretenden que su campo de estudio precise de una metodología propia diferente de la que utilizan el resto de las ciencias sociales ni que sus problemas sean radicalmente distintos de los que afrontan otros científicos sociales; pero reconocen la necesidad de un debate más abierto sobre los retos que imponen al investigador los cada vez más comunes y necesarios trabajos con personas vulnerables en el ámbito de las migraciones. En opinión de las editoras, rara vez los investigadores comparten información sobre el diseño de la investigación, el proceso de la misma, los métodos para identificar a los participantes, el grado

de implicación de los mismos, los asuntos relacionados con la traducción y la interpretación de significados en contextos interculturales, etc. Esto hace que muchos se encuentren ‘redescubriendo’ el mediterráneo y duplicando esfuerzos continuamente. Estas dificultades metodológicas propias de la interdisciplinariedad se combinan con dilemas éticos relativos a la labor del investigador y su relación con personas en los márgenes de la sociedad. Las editoras, además, ponen de manifiesto los problemas que supone la preeminencia en la investigación de las categorías definidas por los encargados de las políticas públicas. Esto, en su opinión, privilegia la visión de éstos en el diseño de la investigación y constriñe las preguntas, el objeto de estudio y la metodología.

Las contribuciones aquí recogidas están organizadas en tres partes. La primera parte, *Métodos y ética en instituciones penitenciarias*, recoge los trabajos de **Robert Barsky** y **Christin Achermann** que nos informan de los retos del trabajo con inmigrantes encarcelados en diferentes contextos: las prisiones del estado de Tennessee en Estados Unidos y dos penitenciarías en Berna, Suiza. La segunda parte, *Repensando los métodos básicos de investigación*, está compuesta por tres capítulos en los cuales los autores dan cuenta del proceso de elección de los métodos adecuados a sus objetivos de trabajo así como sus justificaciones y carencias en la investigación con personas difíciles de localizar y contactar. **Richard Staring** ofrece sus experiencias en el estudio de la inmigración irregular procedente de Turquía en la ciudad de Róterdam y los diferentes métodos complementarios que tuvo que utilizar para obtener un conocimiento lo más completo posible de los mecanismos de la inmigración irregular. **Janine Dahinden** y **Denise Efionayi-Mäder** hacen lo propio a partir de dos estudios realizados en Suiza con solicitantes de asilo y trabajadoras sexuales. Las editoras cierran esta segunda parte con un capítulo sobre los dilemas éticos y metodológicos encontrados en el estudio de

inmigrantes que han llegado al país de destino a través de redes de tráfico de personas. En contraste con lo que afirma Staring, ellas encontraron que las personas ‘traficadas’ podían aportar información relevante sobre el proceso de tráfico y los mecanismos que lo hacen funcionar. La tercera parte del libro, *El rol del investigador*, contiene dos capítulos de **Eugenia Markova** y **Nuria Empez** dedicados a las relaciones entre investigador y participante desde la perspectiva de las relaciones de poder, de género, y de las posibilidades de que el investigador se convierta en ‘trabajador social’ militante del lado de sus participantes, especialmente si ambos comparten origen y la relación es tan asimétrica que el investigador se siente en la obligación de dar algo a cambio de la información que obtiene. Markova ha estudiado la inserción en el mercado de trabajo de los inmigrantes búlgaros en situación irregular en Atenas, Madrid, Londres y Brighton en diferentes momentos. Empez, por su parte, ha realizado su investigación en Tánger y Barcelona sobre los menores marroquíes no acompañados en origen y destino.

Todos estos trabajos aportan información interesante sobre la experiencia en el trabajo de campo y aunque no se puede decir que ofrezcan una nueva gama de métodos, presentan de forma sincera sus adaptaciones de los métodos existentes a las características de su objeto de estudio. El uso de métodos cualitativos para el estudio de poblaciones de las que no se conoce el tamaño ni la localización es muchas veces la única opción de acercamiento a la misma. Excepto por los estudios realizados dentro de instituciones penitenciarias con población literalmente cautiva el resto utilizó el método de bola de nieve con diferentes puntos de entrada para acceder a personas que no son fáciles de encontrar o que no tienen especial interés en ser encontradas o en compartir información. Los resultados no fueron siempre óptimos pero se completaron en todos los casos con otras fuentes de información, oficiales o no, y con otros

informantes clave que permitían, mediante triangulación, obtener una imagen más comprensiva del fenómeno. Desde el punto de vista ético, consiguen de este modo dar la palabra a todos los actores involucrados en entornos altamente estereotipados en términos de buenos y malos. El debate al que estos trabajos contribuyen sobre la validez de la estrategia de bola de nieve para acceder a la población objeto de estudio puede ser de mucha utilidad en el contexto español. Por ejemplo, el estudio de las segundas generaciones que ya han entrado en la vida adulta y por tanto han dejado de estar ‘cautivas’ en los centros educativos se ve obligado a utilizar estrategias como la de bola de nieve ya que no existen estadísticas oficiales en España que relacionen a la persona con el país de nacimiento de sus padres, lo que impide conocer el tamaño de la población y obtener una muestra representativa de la misma.

**Barsky y Achermann** también reportan problemas de acceso a su población a pesar de tenerla localizada. En este caso la burocracia y las normas de seguridad propias de las instituciones penitenciarias, así como la delicadeza del tema obligan a una serie de negociaciones y permisos difíciles de obtener. En estas negociaciones usualmente hay que llegar a compromisos y ofrecer un proyecto de investigación que interese a la administración teniendo en cuenta los derechos y los intereses de la parte más débil, el interno. Una vez otorgados los permisos hay que conseguir que los potenciales participantes encuentren alguna razón de peso para colaborar y que no se sientan amenazados. Conseguir la confianza y la colaboración de todos los actores implicados supone un equilibrio difícil al que no se puede renunciar si se pretende que las diversas perspectivas de aproximación den un resultado fructífero. Todas las investigaciones que sustentan este libro se aproximan a su objeto de estudio rodeándolo desde diversas perspectivas. Esta es una de las estrategias que mejor defendida queda en estos capítulos. La trian-

gulación de información ayuda, en opinión de todos los autores, a obtener una mejor y más detallada definición del objeto de estudio. En la vertiente de análisis documental la discusión sobre el valor científico de los expedientes cerrados de la policía sobre el tráfico de personas que hace Staring es de las más interesantes. Achermann, por su parte, analiza el uso de los expedientes de los internos en la investigación desde el punto de vista de la ética y el respeto a la privacidad. Como es de suponer en el trato con personas ‘institucionalizadas’ ya sean presos o menores bajo protección, como en el trabajo de Empez, el investigador debe ser especialmente consciente de las relaciones de poder a que potencialmente puede someter a sus participantes.

La falta de confianza es un asunto capital en toda investigación y el uso indebido del poder o de cualquier tipo de superioridad no la fomenta. Muchas veces cuando un potencial participante accede a ser entrevistado quiere algo a cambio, desde información fiable hasta una cita amorosa con un entrevistador/a que le resulta atractivo –como cuenta Markova–, pasando por apoyo lingüístico, o moral, y un largo etc. Las experiencias aquí expuestas indican que los investigadores están dispuestos a dar algo a cambio pero este punto no está exento de polémica. En algunos casos los investigadores han sido acusados de confraternizar demasiado con sus contrapartes distorsionando los datos y sesgando la investigación. Este es uno de los dilemas éticos que aparecen aquí zanjados a favor del compromiso y en contra de la canónica neutralidad o imparcialidad metodológica. Y es que según las experiencias de trabajo de campo aquí analizadas la investigación en ámbitos de marginación con personas vulnerables compromete emocionalmente al investigador. Esta respuesta emocional puede ser de empatía o rechazo, como en el caso de Achermann al conocer los crímenes de un entrevistado, pero en cualquier caso debe ser tenida en cuenta como un dato de la investi-

gación que incide sobre el análisis de los resultados. Uno de los riesgos que corre el investigador después de varios años sobre el terreno en contacto directo con el objeto de estudio es el de convertirse en ‘nativo’. Esto supone perder la distancia necesaria para el análisis adecuado de los datos pero al tiempo la posibilidad de llegar a comprender profundamente su lógica.

Cuando se estudian procesos o fenómenos que rozan la ilegalidad, como es el caso de las ‘trabajadoras sexuales’ en Suiza que tienen permiso de trabajo como bailarinas pero realizan otras actividades al margen o en el mismo límite de la legalidad, o directamente ilegales como las agencias de trabajo irregular que prácticamente entregan a sus clientes a la servidumbre o las redes de tráfico, el investigador debe estar preparado para enfrentarse a algunos dilemas éticos. Más allá de preservar la intimidad de los participantes y la confidencialidad de la información se deben tomar medidas para no poner en riesgo la seguridad de estas personas. La mera compañía del investigador puede señalar al participante como informante, como traidor frente a su ‘comunidad’ o como ‘ilegal’ frente a las autoridades. Los que aquí escriben no ofrecen soluciones definitivas pero comparten sus preocupaciones y opciones en cada caso.

Otro de los temas puestos en consideración, fundamentalmente por Markova, es el de las relaciones de género entre la entrevistadora, en este caso ella misma, y los participantes. En su trabajo con búlgaros en situación irregular en el mercado de trabajo encontró que su aspecto, y origen y lengua común generaban una familiaridad no deseable. La percepción de su ‘disponibilidad’ podía generar problemas. Cambiar de forma de vestir y aparentar ser una mujer casada resultaron estrategias útiles. Y aquí se plantea otro asunto delicado, el de las mentiras sociales: ¿cómo y hasta que punto es lícito manipular la información para hacer avanzar la investigación? La autora, citando a Joan Cassell (1982), afirma que ‘el trabajo de campo, como

la amistad, requiere ciertas mentiras sociales para mantener una interacción fluida y suave’. En el extremo de esta estrategia estaría la investigación encubierta. Un punto intermedio es no decir toda la verdad; como en el caso de Nuria Empez que omitía su labor como educadora social a los menores que contactaba para evitar ser asociada con las instituciones o el sistema de protección.

El estudio de menores marroquíes no acompañados en entornos urbanos no institucionales realizado por Empez la llevo a Tánger. Allí entró en contacto con familias y con el entorno previo a la migración. La observación participante en sentido amplio, y las entrevistas en ambos extremos del fenómeno son un ejemplo de investigación transnacional que aún no ha sido suficientemente tratada desde el punto de vista metodológico. Esta es otra de las puertas que abre este trabajo al debate y la reflexión.

Otros temas tratados son la importancia del idioma común entre entrevistado y entrevistador para establecer confianza y realizar un análisis del discurso realmente significativo. En la tercera parte, sobre el rol del investigador, Markova apunta la gran ventaja que resulta ser compartir idioma y referentes culturales con los participantes. Sin embargo, reconoce que esta ventaja puede traer consigo una tendencia al encasillamiento en la investigación limitando al investigador al estudio de sus co-nacionales.

Además del cuidado y de las estrategias que el investigador pone en marcha para garantizar el rigor científico en la recogida y análisis de datos está obligado a evaluar sus métodos desde el punto de vista ético. En este punto, a parte de establecer el rapport adecuado durante la investigación, debe ser consciente de que en los estudios con personas vulnerables el autor tiene una gran responsabilidad a la hora de la difusión de sus resultados. Más allá del respeto a la privacidad y la confidencialidad de la información obtenida el investigador debe ser consciente de la sensibi-

lidad del tema de estudio. La criminalidad de los extranjeros es un tema sensible susceptible de ser instrumentalizado políticamente apelando a la respuesta emocional que puede suscitar en la opinión pública. La vulnerabilidad de los mismos puede leerse como un 'problema' social a resolver o como un argumento a favor de su expulsión y su carácter indeseable. El contexto, ya sean circunstancias económicas o el debate de una ley polémica, puede afectar negativamente la lectura que de los resultados de investigación hacen los medios o las administraciones públicas. ¿Quién se beneficia de la investigación? ¿Puede la investigación potencialmente dañar a los participantes? Esto es especialmente relevante para estudios por encargo que son previamente definidos por los interesados.

Aunque no aparece reflejado en todas las colaboraciones el trabajo en equipo parece ser un gran aliciente para el investigador que se enfrenta a los retos metodológicos y éticos del estudio de los inmigrantes más vulnerables.

No cabe duda de que existe una larga tradición en la literatura sobre los principios éticos aplicados a la investigación en ciencias sociales. Sin embargo, las experiencias de trabajo de campo comentadas indican que el problema de cómo hacerlo bien en la práctica se mantiene vigente. Se ha andado mucho desde que en 1949 viera la luz el primer código ético internacional (Código de Nuremberg) para proteger a las personas del abuso en la investigación (Van Liempt y Bilger, 2009: 8). Pero, aunque se pueda afirmar que los estándares éticos en ciencias sociales se basan en los principios básicos del respeto a la dignidad humana, la justicia y la beneficencia; y que estos se deben aplicar principalmente a través del consentimiento informado, no engaño, el respeto a la privacidad y la confidencialidad y la exactitud (Christians 2005: 144. citado por Van Liempt y Bilger, 2009: 9) vemos que los investigadores siguen encontrando dificultades a la hora de conciliar el rigor metodológico y la ética sobre el terreno.

Los investigadores españoles en el ámbito de las migraciones y de los grupos más vulnerables encontrarán, en mi opinión, interesante esta recopilación de artículos sobre la experiencia del trabajo de campo. Hallarán preocupaciones, estrategias, problemas y soluciones que ellos mismos se han encontrado y planteado y un debate abierto al que tienen mucho que aportar.

CARMEN DOMÉNECH SANTOS

### «ENCUESTA 2008 INMIGRACIÓN EN NAVARRA»

MIGUEL LAPARRA NAVARRO,  
ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO  
ARTOLA Y TXERRA GARCÍA DE EULATE  
JIMÉNEZ (Coordinadores)  
IZASKUN ANDUEZA IMIRIZALDU,  
SAGRARIO ANAUT BRAVO, ÁNGEL  
GARCÍA GARCÍA, TXERRA GARCÍA  
DE EULATE JIMÉNEZ, RUT ITURBIDE  
RODRIGO, MIGUEL LAPARRA  
NAVARRO, RUBÉN LASHERAS RUIZ,  
ANTIDIO MARTÍNEZ DE LIZARRONDO  
ARTOLA, NEREA ZUGASTI MUTILVA  
(Autores)

Grupo ALTER (Grupo de Investigación.  
Departamento de Trabajo Social.  
Universidad Pública de Navarra)  
y Gabinete de Estudios de CCOO  
de Navarra, Gobierno de Navarra,  
Pamplona, 2009.

El fenómeno in-migratorio es un ámbito propicio para enfoques basados en meros recursos discursivos, unos impecables y otros implacables. Pero son francamente insuficientes. Frente a ello, decía Pascal Bruckner que la mirada sociológica torna previsible lo que se cree único e irreplicable, detecta lo normal en lo supuestamente inédito de los procesos sociales. Es algo que también consiguen magistralmente el grupo de investigación

ALTER del Departamento de Trabajo Social de la UPNA y el Gabinete de Estudios de CCOO de Navarra con esta nueva re-edición de las investigaciones anteriores de 2000 y 2003 en su *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra*. Más allá de los discursos analizan los procesos materiales y se centran en los hechos que permiten avalar la dirección y los ritmos que están adoptando las modalidades de incorporación de la población inmigrante en Navarra y, probablemente por extensión, aunque con particularidades territoriales notables, en España. De hecho, para entender cómo influyen los diferentes entornos es de gran utilidad analítica el término de *potencial integrador* que ha elaborado Miguel Laparra en otros textos.

En el acto de presentación pública de la investigación ante agentes públicos y sociales, un acto realmente dinámico y novedoso, una y otra vez se mencionó el hecho de que la investigación estuviera realizada en el periodo pre-crisis y se planteó la posibilidad de que sus resultados pudieran resentirse a la hora de describir la realidad migratoria actual, llegando incluso a pensar que este hecho estuviera repercutiendo en la misma validez de los resultados. Aunque la fecha de realización de la investigación pudiera constituir una limitación, extremo con el que estoy en desacuerdo, es éste otro de los aspectos a revisar en el análisis de la inmigración extranjera, el de la instantaneidad. Parte de la investigación en inmigración está obsesionada por los estudios de inmediatez, de corto plazo, cuando de lo que se trata es de obtener información estratégica para una gestión duradera y diacrónica del fenómeno como se apunta en la presentación del documento. A veces parece que la inmediatez está relacionada con la idea tan inconsciente como profunda de que los inmigrantes están 'siempre' de paso porque, si bien la crisis es un fenómeno que azota a toda la sociedad, genera más preocupación el efecto en la población extranjera que en la autóctona, pero no necesariamente por el interés que suscita la precariedad

estructural en la que está inserta aquélla, cuanto por los efectos 'desestabilizadores' que esta población 'sobrante' y en estado 'crítico' pudiera acarrear en la sociedad receptora. Parece que manda más el temor o el desagrado que la gestión de un fenómeno en gran medida normal. Pura visión hidráulica del fenómeno migratorio, como diría Javier de Lucas.

«Esto va bien, pero ya verás cuando cambie el ciclo alcista», dicen, aducen y repiten los agoreros. Sin embargo, aunque según Izquierdo la inserción se produce en un modelo migratorio que tiende hacia la exclusión, puede afirmarse: «¡E la nave va!». Los datos que nos suministran los autores de este informe indican que el proceso de inserción se desarrolla, como probablemente lo hacen casi todos los procesos de inserción socioestructural de todas las poblaciones inmigrantes en los diferentes contextos de llegada: positivamente en algunos aspectos, peor en otros, ambivalentemente en suma, afectando de forma diferente según estratos y orígenes de los inmigrantes. Vamos, que, con todas las matizaciones y salvedades que hacen al caso, afecta como afecta al resto de la sociedad.

Afirma el grupo investigador que «durante estos cinco años se ha mantenido un ritmo continuo de mejoras de las condiciones de vida que afectan a la población inmigrante. El de mayor transcendencia posiblemente puede ser el cambio de estatus legal de los inmigrantes, con el acceso a los permisos correspondientes de residencia y de trabajo. Junto con el ello, destacan las mejoras detectadas en el acceso a la vivienda, su nivel de equipamiento y la inserción laboral de los extranjeros. El fuerte descenso en los niveles de discriminación percibida posiblemente tenga relación con este proceso, que en última instancia significa un proceso de asentamiento y de maduración del fenómeno migratorio». Ahora bien, también se añade como cautela que «la incógnita para el futuro sigue siendo la forma en la que la crisis va a afectar a los inmigrantes y hasta qué punto pueden llegar

a deshacerse los compromisos establecidos anteriormente».

El proceso de asentamiento y maduración es analizado en diez apartados diferentes: se reconstruye la evolución del asentamiento de la población extranjera revisando las diferentes fuentes oficiales disponibles, y se analizan los itinerarios migratorios y los proyectos biográficos, la situación laboral y la formación, la vivienda, la educación, la salud, las relaciones sociales, la acogida y el apoyo social, la discriminación percibida y los cambios en la institución familiar. Y en todos estos apartados supuran síntomas que muestran la banalidad de lo normal.

Algunas muestras de esta normalidad son que todos los grupos nacionales han tendido hacia la paridad numérica entre sexos; se consolida la línea de mestizaje, especialmente en el caso de las mujeres; con base en la encuesta se puede estimar que el 89,5% está en situación regular; el número de afiliados a la Seguridad Social suponen el 10,6% del total de Navarra o, dicho de otra manera, el 55,5% de los inmigrantes empadronados en edad activa; es creciente la regularización vía ordinaria o de oferta de empleo o vía reagrupaciones; más del 90% de los residentes se han establecido en Navarra como un deseo planteado ya en el inicio del proyecto migratorio; descende el recurso a los subterfugios para la entrada; el sistema migratorio es progresivamente más selectivo; el recurso mágico al contrato en origen debe ser abandonado porque casi todas las personas inmigrantes inmigrantes vienen o con un *empleo apalabrado* o con la seguridad de que las posibilidades para tenerlo están ya aseguradas, porque como se dice en el informe: «la existencia de contactos personales y saber que es posible encontrar un empleo son en 2008 las razones aducidas con mayor frecuencia para venir o quedarse en España por la población extracomunitaria. El 69,8% de esta población señaló haber venido porque tenía contactos personales y el 75,5% porque sabía que había trabajo. Los vínculos sociales toman fuerza como fac-

tores determinantes para venir o establecerse en nuestra Comunidad. En 2008, el 62,6% de la población extracomunitaria señaló haber elegido Navarra porque tenía amigos o conocidos. Asimismo, el 48,4% manifestó haberse dirigido a Navarra porque tenía familiares. Las motivaciones de tipo laboral son también muy significativas. El 56,6% de la población extracomunitaria manifestó haber oído que había trabajo».

También merecen mencionarse el incremento de los derechos al incorporarse al mercado laboral regular, el desarrollo de sus redes de apoyo familiar y social, el recurso a las relaciones personales para la búsqueda de empleo por delante de los servicios públicos de empleo, la inserción escolar de menores que se realiza en similares condiciones de éxito según resultados académicos, el menor recurso a las redes de acogida y apoyo social y la mejora de las condiciones de vida, la reducción en la discriminación percibida, menor en contextos mediados por instituciones públicas que en los puramente sociales, la progresiva privatización del ocio, el menor recurso al asociacionismo y a la participación. Todos estos elementos son indicadores de creciente tendencia a la normalidad.

En consecuencia, si algo nos demuestra este estudio *Encuesta 2008. Inmigración en Navarra* es la importancia de constatar la maduración del proceso migratorio. Como se desprende del estudio, no hay casualidad en el trayectos migratorios, las composiciones de los flujos se acuerdan imperceptible y tácitamente con los ámbitos de llegada, y los proyectos migratorios están cada vez más decantados, de forma que la indecisión casi siempre caracteriza a los recién asentados. Dicho de otra forma, tenemos que abandonar las explicaciones basadas en apelaciones mágicas, lógicas de deseabilidad, presunciones catastróficas o meros discursos. Por todo ello, la fecha de realización de la encuesta no solo no afecta a la validez de los resultados, sino que aporta valor añadido, porque en próximas ediciones se podrá distinguir lo que es un

proceso de inserción normal más o menos truncado por circunstancias coyunturales o estructurales, pero también por decisiones institucionales. Esta encuesta alumbró lo que ha sido un proceso de inserción absolutamente normalizado, más maduro de lo aceptado, en una realidad como la navarra, pero también muestra una guía de análisis: encuestas cíclicas, con lógica comparativa y que si bien no desatienden los procesos de reconocimiento, dejan muy clara la importancia de la redistribución en el éxito de la incorporación. Es más, sólo sobre esta por ahora insuficiente redistribución puede plantearse razonablemente un reconocimiento deseado. Sin redistribución y regularidad, y representación, es muy difícil deslindar cuál es el reconocimiento valioso.

Además, este estudio también nos obliga de alguna forma a repensar que hacer en el *mientras tanto*, hasta la próxima edición de la encuesta. Muy probablemente, las líneas de investigación deben dirigirse a realizar diferentes catas que nos permitan explicar los cómo de la adaptación de las personas extranjeras en el período de crisis, que muy probablemente no diferirán de los modos autóctonos, pero hay que comprobarlos. Estas catas probablemente descubrirán la importancia de las redes sociales a la hora de afrontar la crisis, con lo que nos remiten nuevamente a más normalidad. De estudios de este tipo y calidad debemos entresacar tanto en el mundo más académico como en el de la investigación aplicada, tanto en el tercer sector asociado a la inmigración como en el ámbito político-institucional, tanto en el mundo de la información como en el de divulgación que no debemos caer en el error de crear artificialmente más a-normalidad.

Otro aspecto fundamental en la investigación en fenómenos migratorios es la necesidad de una creciente segmentación de los objetos analizados para no recaer en discursos que creyendo explicarlo todo no hacen sino confundir hechos con deseos o para no reincidir en el efecto metonímico de confundir

la parte con el todo. Es conveniente analizar prioritariamente 1) los procesos de descualificación y de recualificación, y a quiénes y a cuántos afectan, porque en caso contrario difícilmente podremos deslindar movilidades ascendentes y descendentes; 2) qué ocurre con los procesos de inserción de la segunda generación; 3) las trayectorias exitosas de las personas que ya se han nacionalizado, y, finalmente, 4) profundizar en análisis particularizados de inserción por nacionalidades o áreas de nacionalidad.

Dos tareas más se imponen en este catálogo: 1) la obtención de una definición operativa y consensuada de integración así como la delimitación de los indicadores que la midan, y 2) utilizar la *integración subordinada* de la inmigración como metáfora de lo que probablemente va a ser el modo de integración de la humanidad toda. Hace ya años, Ulrick Beck hablaba de la «brasileñización de Occidente» para explicar la generalización de la precariedad y de la informalización como los modos normales de inserción social futura. En suma, debemos usar los análisis de inmigración para repensar la sociedad, que difícilmente podrá hacerse sin situar en el centro de reflexión el mundo laboral, o si tenemos derecho o no a vivir. Este estudio es un adecuado punto de partida.

Asimismo, es conveniente que de forma mancomunada los mundos asociativo e investigador superen el deseabilismo tan presente en el tercer sector relacionado con la inmigración, que en nombre de ideales superiores infravalora la inserción más cotidiana. No es ajena a esta última tarea la necesidad de deslindar el plano de los discursos, el de las actitudes y el de los comportamientos cotidianos. Son correlativamente el estado gaseoso, líquido y sólido de la relación con la inmigración. Este estudio nos habla de la normalidad de lo sólido, pero no lo empañemos con la vaporosa esfera de lo gaseoso autocomplaciente. A los malos comportamientos difícilmente se llega si no hay un permiso institucional, ése sí es el riesgo. Contrarrestarlo exige movilización de

recursos, sociales y discursivos, pero los últimos deben ser acordes a los hechos. Este estudio excelentemente coordinado por Miguel, Antidio y Txerra, y con la participación también de una larga lista de colaboradores y colaboradoras (Izaskun, Sagrario, Ángel, Rut, Rubén y Nerea) es un punto de partida excelente para esta activación.

Para la buena acción, como decía Miguel Beltrán, no sólo no hace falta menos ciencia, sino más y de la buena. En este estudio la hay a raudales. En fin, este texto ha sido muy bien pensado, muy bien escrito, muy bien editado, luego debe leerse.

XABIER AIERDI

# Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración

10 números configurados en 5 series según materias específicas

REFERENCIA	MATERIA	PRECIO € (IVA incluido)
RTC <input type="checkbox"/>	10 Números (Todas las series)	140
RTD <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho del Trabajo)	30
RTS <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Seguridad Social)	30
RTL <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Derecho social Internacional y Comunitario)	30
RTE <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Economía y Sociología)	30
RMI <input type="checkbox"/>	2 Números (Serie Migraciones Internacionales)	30
N. ... <input type="checkbox"/>	1 Número suelto o extraordinario	17
Importe Total		



## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

### DATOS DEL SUSCRIPTOR:

Nombre ..... Apellidos .....

Domicilio ..... C.P. y Población .....

Provincia ..... Teléfono ..... Fax .....

RTC     RTD     RTS     RTL     RTE     RMI     N.º...

MARQUE CON UNA X EL RECUADRO DE LO SOLICITADO

Importe total  
..... €

### FORMA DE PAGO:

Giro postal

Transferencia a Banco BBVA

c/c: 0182/4828/67/0200013172

(Adjuntar justificante de la transferencia)

FIRMA:



Ministerio de Trabajo e Inmigración  
Subdirección General de Información  
Administrativa y Publicaciones

Librería  
Agustín de Bethencourt, 11  
28003 Madrid

Tel.: 91 363 23 17

Fax: 91 363 23 49

Correo electrónico: [sgpublic@mtin.es](mailto:sgpublic@mtin.es)