

El modelo  
de inmigración  
y los riesgos  
de exclusión



# El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

Antonio Izquierdo Escribano  
(coordinador)



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Madrid, 2008

© FUNDACIÓN FOESSA  
San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid  
informacion@foessa.org  
www.foessa.es

© Cáritas Española Editores  
San Bernardo, 99 bis  
28015 Madrid  
Teléf.: 91 444 10 00  
publicaciones@caritas.es  
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-488-0

Depósito Legal: M-51553-2008

Preimpresión e impresión:

Gráficas Arias Montano, S. A.  
28935 Móstoles (Madrid)

Impreso en España/*Printed in Spain*

*A Eduardo Terrén,  
un hombre cabal.  
Por su sonrisa,  
su generosidad y su solidaridad*





# Realización del Estudio

## Coordinador:

**IZQUIERDO ESCRIBANO, ANTONIO.** *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*

## Autores:

**BORDAS MARTÍNEZ, JULIO.** *Profesor titular de Sociología de la UNED y Patrono de la Fundación FOESSA.*

**CARRASCO CARPIO, CONCEPCIÓN.** *Profesora contratada doctor área de Sociología de la Universidad de Alcalá.*

**GÓMEZ CIRIANO, EMILIO JOSÉ.** *Profesor colaborador doctor. Escuela Universitaria de Trabajo Social de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.*

**IZQUIERDO ESCRIBANO, ANTONIO.** *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*

**LAPARRA NAVARRO, MIGUEL.** *Profesor titular de la Universidad Pública de Navarra.*

**MARTÍNEZ BUJÁN, RAQUEL.** *Profesora ayudante de Sociología de la Universidade da Coruña.*

**MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, ANTIDIO.** *Profesor asociado del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

**SOLANES CORELLA, ÁNGELES.** *Profesora titular de la Universitat de València.*

**TERRÉN LALANA, EDUARDO.** *Profesor titular de la Universidad de Salamanca.*





# Índice

<b>Introducción</b>	15
<b>Capítulo 1. En la antesala de la recesión: inmigración y modelo inmigratorio</b>	17
1. Introducción	19
2. Tres fuentes de información sobre el volumen de la población extranjera	23
3. Los flujos de entradas y salidas: una estadística en construcción	25
3.1. La doble hegemonía inmigratoria en el siglo XXI: inmigración europea y latinoamericanización extracomunitaria	29
3.2. El stock de residentes: la multiplicación de rumanos y búlgaros con permiso de residencia	31
3.3. El paso de los rumanos y búlgaros al Régimen Comunitario	34
4. Los trabajadores extranjeros: evolución de los contingentes y de los permisos iniciales	37
4.1. El stock de trabajadores extranjeros: Altas en la Seguridad Social (ASS) y Encuesta de la Población Activa (EPA)	43

4.2. El perfil de los trabajadores extranjeros no comunitarios según la Encuesta de Población Activa (EPA): 2005-2007	47
4.3. La Inspección de Trabajo: una actividad necesaria	53
5. El modelo migratorio: desde abajo y desde arriba	57
5.1. Alumnado extranjero no universitario	59
5.2. Voluntad política y voluntad pobladora	62
5.3. La «imaginación pública» de la inmigración y el modelo de exclusión: una reflexión para concluir	66
<b>Capítulo 2. Inmigración, derechos y exclusión</b>	<b>77</b>
1. Delimitación del ámbito y el sujeto de análisis	79
2. La normativa básica de derechos y libertades de los extranjeros en España	84
2.1. La posibilidad de configuración legal de los derechos de los extranjeros: el criterio interpretativo de la igualdad	85
2.2. La equiparación restringida: libertad de circulación y libertad individual deambulatoria	90
3. Los derechos sociales	93
3.1. Derecho a la educación	93
3.2. Derecho a la asistencia sanitaria	95
3.3. Derecho a ayudas en materia de vivienda	97
3.4. Seguridad Social y Servicios Sociales	98
4. Derecho al trabajo y a la Seguridad Social	100
4.1. El acceso al mercado laboral	100
4.2. El estatuto laboral de los extranjeros en situación irregular	107
5. Derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia	110
5.1. La reagrupación familiar	111
5.2. Los menores extranjeros no acompañados	115
6. Derechos de participación	117
6.1. Derechos de participación social	118
6.2. Derechos de participación política: el derecho de sufragio	121
7. Otros derechos vinculados a las garantías	126
7.1. Tutela judicial efectiva	126
7.2. Recurso contra los actos administrativos	129
7.3. Asistencia jurídica gratuita	131

8. Vías ordinarias de regularización para el pleno disfrute del estatuto jurídico de extranjería	133
8.1. El arraigo	134
8.2. Las razones humanitarias	138
9. La estigmatización legal del fenómeno migratorio	139
9.1. La lógica implícita en la normativa	140
9.2. El camino de la exclusión	143
<b>Capítulo 3. La integración educativa de los hijos de familias inmigradas</b>	<b>153</b>
1. Integración social e integración educativa	155
2. La dimensión cuantitativa del fenómeno	157
3. Las medidas de respuesta	170
3.1. Medidas instrumentales	174
3.2. Medidas expresivas	181
3.3. Los apoyos externos a la integración educativa en los centros	190
4. Discriminación y rendimiento diferencial	193
5. La implicación de las familias: ¿un recurso no utilizado?	201
<b>Capítulo 4. Mercado de trabajo e inmigración</b>	<b>213</b>
1. Teorías explicativas de la situación de marginalidad de los trabajadores en el mercado laboral	215
1.1. Teoría del mercado de trabajo de baja renta	216
1.2. Segregación ocupacional y discriminación	217
1.3. Teoría del ejército de reserva	219
1.4. Economía informal o sumergida	220
1.5. Exclusión y precariedad en el mercado de trabajo	221
2. Cambios en el mercado de trabajo español: ¿hacia la integración o la exclusión?	223
3. Delimitación del colectivo y tendencias en su integración laboral	227
3.1. Persistencia de la irregularidad administrativa a pesar del incremento de las afiliaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social	229
3.2. Persistencia de la segregación en la actividad laboral de los extranjeros	232

3.3. Dinamismo laboral de la mujer extranjera procedente de Europa, América Central y del Sur	238
4. ¿Es tan diferente la integración de los extranjeros en el mercado de trabajo español con respecto a los españoles?	241
4.1. Respuesta de los extranjeros a la demanda del mercado de trabajo español	242
4.2. Variables determinantes de las diferencias entre los trabajadores extranjeros y los españoles	247
5. Conclusiones	252

## **Capítulo 5. Los beneficios de la inmigración al Estado de Bienestar. Mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados**

1. Introducción	261
2. Metodología	264
3. El <i>trabajo de cuidados</i> y la evolución del concepto <i>care</i>	265
4. La reconceptualización del concepto <i>care</i> en los años noventa	269
5. El cuidado de personas mayores: yacimiento de empleo para mujeres nativas y nicho laboral para mujeres inmigrantes	272
6. La intensidad de las tareas en el cuidado de personas mayores	277
7. Nuevos requerimientos de formación en las empleadas de hogar cuidadoras	279
8. Un Estado de bienestar y un modelo migratorio complementarios	283
9. Conclusiones	288

## **Capítulo 6. Las políticas de integración social de inmigrantes en España**

1. Introducción	293
2. El estado de la cuestión: rasgos similares para el sur de Europa	294
2.1. Una intensidad distinta de las migraciones	294
2.2. Importantes diferencias en la dinámica laboral de las migraciones	297
2.3. Diferentes visiones de la integración en Europa	300

3. Las políticas de integración en España	303
3.1. El mapa de la inmigración	304
3.2. La interrelación entre trabajo e integración	305
3.3. Un modelo de inmigración irregular en revisión	307
3.4. Una política migratoria estructurada en dos niveles	311
4. La asunción por las comunidades autónomas de la responsabilidad en la integración de inmigrantes	314
4.1. Los planes de integración de inmigrantes como marco para la ejecución de las políticas autonómicas de integración social	316
5. Hacia un modelo de integración de inmigrantes más coherente	320
<b>Capítulo 7. Inmigración, integración y Tercer Sector</b>	<b>325</b>
1. Introducción	327
2. Realidad migratoria, política migratoria y perspectivas	328
3. El TSM. Definición y funcionamiento: características de las entidades «de» y «pro» inmigrantes	330
3.1. Entidades «de» inmigrantes	332
3.2. Entidades «pro» inmigrantes	335
4. Integración y TSM	338
4.1. A modo de puntualización	338
4.2. Los conceptos de integración en juego	339
4.3. El modelo de integración definido por el Estado: el PECCI	340
4.4. Los modelos de integración definidos en los planes autonómicos y locales	344
4.5. Las obras sociales de las entidades financieras y sus «modelos de integración»: entre el pragmatismo y la funcionalidad	345
5. La labor de las entidades del TSM a la luz del concepto de integración de Hartmut Esser	346
5.1. Un proceso y cuatro niveles	346
5.2. El trabajo del TSM desde los cuatro niveles	348
5.3. Nivel de utilidad social	350
5.4. Respecto del tercer nivel: interacción social	352
5.5. El nivel de participación social y política	353
6. A modo de conclusión: el TSM como factor de integración: potencialidades y riesgos	354

<b>Capítulo 8. Aspectos sociodemográficos que contribuyen a explicar la conducta criminal y su percepción por la sociedad</b>	<b>359</b>
1. Introducción	361
2. Características de la delincuencia actual en España	362
3. Factores contextualizadores, activadores y covariantes de la delincuencia	369
4. La sobre-representación de determinados perfiles sociodemográficos y actitudinales entre los criminales	379
4.1. La edad y el sexo de los detenidos, los procesados y los internos	379
4.2. El lugar de nacimiento de los delincuentes, los detenidos, los procesados y los internos	385
5. La violencia percibida y la sobre-representación de determinados perfiles sociodemográficos entre las víctimas	408
5.1. La delincuencia proyectada por los medios de comunicación social	408
5.2. La delincuencia percibida por la opinión pública	409
5.3. Las víctimas de la delincuencia	414



# Introducción

Entre los cambios que han ocurrido en nuestras sociedades en el cambio de siglo hay tres destacados que están teniendo una gran influencia en la configuración del desarrollo social: se ha dado en ese periodo un crecimiento económico sostenido como paradigma de sociedad; se ha configurado una globalización que ha hecho un mundo interdependiente en los más diversos aspectos de la sociedad y de los pueblos, y se ha producido una expansión de nuevas realidades del siempre presente fenómeno de las migraciones internacionales. Incluso se puede constatar algo especialmente significativo, y es que no se trata de tres aspectos superpuestos ni yuxtapuestos, sino plenamente interconectados, se puede considerar la presencia de cada uno de ellos en las realidades de los demás. Los problemas esenciales de nuestra sociedad nunca son parcelarios, locales, sino cada vez más generales, más universales, globales, en definitiva. Y viceversa, los problemas globales son cada vez más esenciales, pues adoptan rostros concretos en nuestros propios contextos.

Este libro pretende analizar el fenómeno migratorio desde esta perspectiva, pues es un fenómeno que se produce en el contexto de la complejidad y la mundialización en que nos encontramos, y sin ella, no se puede ni diagnosticar ni comprender como un aspecto constituyente de nuestro modelo de desarrollo social. Es un libro fruto de los trabajos realizados para el VI Informe FOESSA sobre «Exclusión y desarrollo social en España 2008». El análisis de la inmigración dio de sí una serie de trabajos que contribuyeron al diagnóstico publicado en este Informe, en su capítulo

séptimo. Pero la riqueza de dichos análisis nos ha aconsejado editarlos en toda su amplitud, publicándolos íntegramente porque el fenómeno de la inmigración se ha manifestado como un fenómeno social que concentra especialmente las cuestiones de ciudadanía, integración y cohesión social de nuestras sociedades. Está poniendo en cuestión el propio modelo de integración no sólo de los inmigrantes, aunque sí de forma especial de ellos, sino también de los grupos más vulnerables, pobres y excluidos de nuestras sociedades.

Deseamos llamar la atención de un aspecto importante en el enfoque de los trabajos recogidos en este libro. No tratan ni de la exclusión ni de la pobreza de los inmigrantes. En tanto grupo afectado, en la medida en que lo es por estas situaciones, así como en su relación con los bienes y el capital social, fue abordado en otros capítulos del VI Informe FOESSA. Lo que en este libro se aborda, como lo fue en el diagnóstico publicado en el Informe, es uno de los cambios más importantes de la estructura social. Por ello, de lo que se trata es de dar cuenta de este fenómeno, de su cuestionamiento para nuestro modelo de integración social, del cambio en un modelo migratorio que ha pasado de un modelo de inmigración laboral irregular a un modelo mixto en el que el arraigo es ya ineludible.

Para comprender mejor la aportación de estos trabajos al diagnóstico de la inmigración, hay que tener presente que en el periodo analizado en el VI Informe FOESSA (1995-2007) aún no se había hecho presente la actual crisis. Se trata de un periodo de extensión y consolidación de un crecimiento económico sostenido, del crecimiento del empleo, de la corriente migratoria, de la presencia de España en el mundo, incluso de cambios muy importantes en el propio ámbito relacional, por citar algunos de los más relevantes. Estos trabajos son una contribución al análisis de la inmigración en el contexto del crecimiento, de las tendencias a las que responde, pero, por ello mismo, diagnostican los retos que plantea y nos dan las claves para entender los efectos que la actual crisis ha producido en este sector de la población.

Esto es imprescindible para las políticas ante la inmigración, una realidad en la que se está produciendo un notable y paradójico fenómeno de distribución desigual de los beneficios y de los costes, en un modelo de integración con amplios riesgos de exclusión y de rechazo. El modelo migratorio ha cambiado. La inmigración ya no es puramente mano de obra ajustable a cada coyuntura. Nuestro modelo de inmigración no puede ser, en consecuencia, un modelo puramente laboral. Esto constituye un gran reto que, a pesar de los momentos de crisis económica, es ineludible, pues de lo contrario se puede consolidar el riesgo de un modelo social sin integración social, con una deriva a la exclusión social.

Por último, autores y editor quieren dedicar este libro a Eduardo Terrén, porque su montaña, a la que tanto quería, lo reclamó para sí, arrebatándonos tan prematuramente su presencia.

**1**

# **En la antesala de la recesión: inmigración y modelo inmigratorio**

Autor

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO



## 1. Introducción<sup>[\*]</sup>

Este capítulo introductorio tiene dos propósitos. El primero es presentar un balance estadístico de la inmigración a finales de 2007, es decir, en la antesala de las elecciones generales y de la recesión económica en España. El segundo «para qué» de las páginas que siguen versa sobre el modelo inmigratorio español, sus fundamentos y limitaciones. El primer objetivo informa, mientras que el segundo sopesa y encauza una reflexión sobre el futuro.

Sin duda, el primer paso es más descriptivo, mientras que el segundo objetivo busca amparo teórico en un mixto de dos elaboraciones. Por un lado, el cuadro de carácter politológico de los Sistemas Migratorios en la versión de D. Papademetriou y Y. M. Boutang y, por el otro, la síntesis del Modelo Migratorio según J. Duránd y D. Massey. Sin minusvalorar la aportación de otras perspectivas teóricas de alcance intermedio y también recientemente reformuladas, tales como la acción de las minorías étnicas (J. Rex) y el lugar de la diferencia cultural (M. Wiewiorka), creo que con los datos estadísticos que hoy podemos manejar en España el cuadro conceptual más adecuado para comprender la situación actual y atisbar el futuro que nos aguarda es el que se inspira en el encaje de los sistemas y modelos. O para decirlo llanamente, considero que a través de algunos indicadores educativos, demográficos y de ciudadanía queda suficientemente reflejado para el propósito de este capítulo el proyecto migratorio de los actores y las particularidades atribuibles a su cultura migratoria.

[\*] Este texto se inició en el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) University of California-San Diego, merced a una ayuda para estancias de movilidad de profesores e investigadores seniors en centros extranjeros, de la Secretaría de Estado de Universidades, Ministerio de Ciencia e Innovación y en el curso del año sabático concedido por la Universidad de A Coruña. Agradezco a Belén Fernández y a Montserrat Golías su ayuda en la búsqueda de datos y a Víctor Renes por sus sugerencias y su buen hacer.

Los registros estadísticos que arman la primera parte del capítulo no tienen calado suficiente para responder a preguntas sustanciales acerca de la naturaleza y carácter de los flujos y de los stocks. Pero dibujan una panorámica básica y general de los mismos y de la impronta que deja la política inmigratoria en sus formas y variaciones. Es, por así decirlo, una evaluación del modelo inmigratorio desde arriba, desde la política insuficientemente conocida, debatida y explicada. Acciones pergeñadas por los sucesivos gobiernos democráticos que no han sido evaluadas desde el ángulo de las repercusiones en el modelo y en el sistema inmigratorio.

Los datos que se presentan en la segunda parte de este trabajo conforman la visión desde abajo. Son los comportamientos de los inmigrantes los que se traslucen en la escolarización de los niños, las pautas natalicias y nupciales o las tasas de nacionalización. Son las decisiones que conforman la situación actual de su proyecto inmigratorio en consonancia o no con las intenciones iniciales. Sopesar cuánto hay de «realidad inmigrante» y cuánto de «contexto receptor» en el modelo de inmigración requiere abrir el abanico de tiempo para entrever las tendencias y extender el análisis a otros ámbitos «extramigratorios» con el fin de analizar sus repercusiones en la sociedad.

El periodo de tiempo son los ocho primeros años del siglo XXI, que han sido los del mayor impulso inmigratorio desde que se tienen recuentos. Habrá que dilucidar cuánto de ese impulso se debe al modelo económico y cuánto a la política insuficiente. Dicho con brevedad, el modelo de inmigración ha sido acaparador de mano de obra precaria en situación irregular, lo que públicamente nunca se ha admitido, pero que choca con los miedos extendidos entre la opinión pública. Tensada por esta contradicción, la política de inmigración, que es muy sensible a las sensaciones de la percepción barométrica y a la presión mediática, hace inútiles y percederos intentos de conciliar los hechos sociales que crecen (cantidad de inmigrantes y rechazo latente) con los beneficios económicos que procura la inmigración a algunos grupos de población nativa. Alimentando la desazón de muchos contra ganancia de unos pocos. Todo lo cual se resume en un sexenio (2000-2005) durante el cual se han sucedido tres regularizaciones masivas y otros tantos cambios de la ley que han asentado un modelo inmigratorio, en su mayor parte, no intencionado.

Y luego está la *gran omisión* en la política inmigratoria, a saber: su repercusión en los inmigrantes y en sus vidas. El balance de pérdidas y ganancias para los propios inmigrantes, sus familias y orígenes que, al parecer, no cuenta en las orientaciones, cálculos y vaivenes de la política inmigratoria. Si el inmigrante empeora su posición social en el destino pero esa pérdida se ve compensada con un aumento de la educación de los hijos o una mejora de la posición de la familia en el origen, no entra en el balance de la acción de gobierno. Si una regularización redundante en la mejora de la integración de los afectados, no se evalúa en los resultados de la acción política. La gran omisión y equivocación consiste en hacer política de inmigración sin los protagonistas y a veces contra sus comportamientos, atendiendo más a los impactos en los indirectamente afectados, que son los nativos sedentarios.

El que nuestro año de cierre del balance inmigratorio sea preelectoral tiene importancia a la hora de leer la evolución estadística de la población extranjera. En la coyuntura de continuidad o cambio en los gestores públicos, los registros administrativos intensifican su trabajo para presentar resultados que muestren la eficiencia y el «buen hacer». Las resoluciones pendientes de los permisos a extranjeros y el cumplimiento de las acciones desarrolladas en las distintas vertientes de la política de inmigración se aceleran con la vista puesta en las elecciones. Dicho de manera clara, no sólo se contempla la inmigración y las acciones políticas ocurridas en ese año, sino que lo que se cierra son las cuentas de la legislatura. El objetivo de tales aceleraciones es que el balance que va a presentar el gobierno a los electores y la gestión de los altos cargos a sus superiores demuestre el alto grado de cumplimiento de los programas y de las políticas.

Se trata de un año de desaceleración del crecimiento económico que presagiaba la crisis durante el siguiente año y la entrada en recesión de la economía española. Más concretamente, el anuncio de la recesión tuvo lugar en el tercer trimestre de 2008 cuando la tasa de crecimiento del PIB fue negativa. Las perspectivas de una prolongación de esta situación durante sucesivos trimestres evidenciaban que los fundamentos de la misma eran tanto una consecuencia de la coyuntura económica internacional como del modelo estructural de la economía española. Es la fecha límite del crecimiento inmigratorio basado en las demandas de mano de obra. Un año cúspide que cierra un ciclo.

Este año también tiene especial interés por lo que hace al análisis de la política inmigratoria. En 2007, los inmigrantes rumanos y búlgaros modifican su estatus migratorio. Transitando desde el Régimen General al Comunitario. Un cambio de estatuto que mejora su trato institucional y sus derechos. El cierre de la legislatura y el inicio de la andadura comunitaria de rumanos y búlgaros han tenido un fuerte impacto en el panorama estadístico-administrativo de la inmigración. No sólo han influido en el *crecimiento y la composición del stock de residentes extranjeros*, sino también en las acciones del gobierno y en las percepciones de los ciudadanos.

La «comunitarización» de los inmigrantes de Rumanía y Bulgaria ha implicado también la legalización y regularización administrativa de muchos de ellos al pasar, como se acaba de explicar, del Régimen General al Régimen Comunitario. Los inmigrantes que disfrutaban del estatus de extranjeros comunitarios no necesitan autorización laboral para ejercer una actividad económica remunerada, y por tanto su residencia legal no está supeditada a la obtención y renovación de dicho permiso de trabajo.

El abultado crecimiento del stock de inmigrantes extranjeros en 2007 (800.000 empadronados y casi un millón de permisos de residencia) puede cerrar un ciclo de aumento agudo en los flujos de entrada. La crisis económica y el giro político proteccionista jugarán su papel en la reducción del saldo migratorio. Las redes migratorias sólo recogerán a ciertos familiares y disuadirán al resto de candidatos.

Hay que resaltar, sin embargo, que la descripción del crecimiento en la antesala de la crisis no se limita a la «comunitarización» de rumanos y búlgaros aunque sea

el componente mayor del citado incremento. A esa circunstancia de carácter político cabe añadir la dinámica creciente de flujos no europeos durante todo el 2007 y el arrastre y arraigo que ha dejado la Normalización de 2005.

El incremento extraeuropeo en el empadronamiento de extranjeros se extiende a los tres continentes. Tanto los empadronados africanos, latinoamericanos como los asiáticos registran porcentajes de aumento que superan el 10% anual. Si bien el stock de asiáticos es el único (junto con el europeo) que rebasa el incremento promedio. El tercer ingrediente que alimenta el aumento de los stocks de extranjeros empadronados y residentes es la búsqueda de los beneficios asociados a la Normalización. De los tres componentes que dan cuenta del millón añadido de residentes extranjeros, sin duda, el de menor entidad cuantitativa es el efecto de la regularización por arraigo social. Su realidad ha empezado a concretarse en los registros administrativos cuando han transcurrido tres años desde la Normalización. Pero, aunque su repercusión sea menor, el dato es social y políticamente revelador del grado de «resistencia en la irregularidad» que tienen los inmigrantes y también de su voluntad y determinación de quedarse.

Expresemos algo de todo lo anterior mediante la estadística de permisos de residencia y de empadronados.

Primero, *el estirón millonario* del stock total de residentes. El volumen total de permisos de residencia en vigor ha saltado de 3 a 4 millones en cifras redondas. Nunca en nuestra historia contemporánea como país de inmigración se ha registrado un aumento tan copioso. El incremento anual acumulado es del 32% y a todas luces en 2007 se cierra un ciclo migratorio que ha durado doce años y que ha registrado un aumento promedio superior al 20%.

Segundo, *la europeización* del stock. La cifra total de rumanos y búlgaros con permiso de residencia en vigor se ha triplicado en el caso de los rumanos y duplicado para los búlgaros. Todo ello en un solo año (211.000 residentes rumanos en 2006 y 604.000 en diciembre de 2007) y 60.000 búlgaros a finales de 2006, frente a 127.000 al año siguiente. El peso relativo de los rumanos en el total de residentes extranjeros también se ha doblado del 7% al 15% y del 2% al 3,2% en el caso de los inmigrantes nacionales de Bulgaria.

Tercero, *la «comunitarización»* del stock. Los residentes extranjeros en régimen comunitario han aumentado su peso respecto del total de extranjeros. En otras palabras, el dominio abrumador de los extranjeros que son nacionales de «países terceros» en el conjunto de la inmigración se ha atenuado durante el último año. Ha sido, por el contrario, el peso de los residentes comunitarios el que se ha incrementado. En sólo un año (2006-2007) ha aumentado diez puntos porcentuales pasando del 31% al 41% en el total de residentes extranjeros.

Así, los 7.000 rumanos-comunitarios de 2006 ascienden en 2007 a 426.000, mientras que los más de 200.000 que se encontraban en el pasado año incluidos en el Régimen General o extracomunitario han menguado hasta los 177.000. Lo mismo ha sucedido con los inmigrantes comunitarios de nacionalidad búlgara, que eran apenas

1.500 en 2006 y rebasan los 81.000 en 2007, mientras que ha disminuido la cifra de residentes búlgaros en el Régimen General desde los 58.000 a los 45.000.

Cuarto, el resultado estadístico de estos tres hechos se ha reflejado también en la evolución de los extranjeros que se han inscrito en los municipios españoles. El total de población extranjera empadronada ha pasado de 4.482.568 a 5.268.762 con un porcentaje del 17% de incremento anual. El empadronamiento masivo de rumanos y búlgaros significa que los rumanos son la primera comunidad por el número de inmigrantes superando a los marroquíes. En enero de 2007, los rumanos empadronados alcanzaban la cifra de 525.000, mientras que un año después suman 729.000 empadronados rebasando a los 645.000 marroquíes. Su porcentaje de incremento anual ha sido del 39%. El aumento del empadronamiento de los búlgaros es menos intenso que el de los rumanos pero resulta igualmente significativo (26%), pues crecen desde 121.000 a 153.000 personas inscritas en los registros municipales.

En resumen, el cambio de discurso y de política de inmigración del gobierno socialista en 2008 se fundamenta en tres datos: un análisis del crecimiento de la inmigración, el estallido de la crisis económica y el impacto de los inmigrantes en las actitudes del electorado. Del primer y último dato se dará cumplida cuenta en lo que sigue.

## 2. Tres fuentes de información sobre el volumen de la población extranjera

El día 1 enero de 2007, el Padrón Municipal Continuo de Habitantes (PMCH), que se actualiza con carácter continuado desde 1998, da la cifra de cinco millones y cuarto de inmigrantes extranjeros en números redondos. Exactamente los inmigrantes extranjeros que cuentan como empadronados son 5.268.762 en el conjunto de los municipios españoles. El volumen supera en un millón a los Permisos de Residencia (PR) en esa misma fecha, pues el mencionado registro (PR) ronda los cuatro millones y cuarto. Esta cifra de PR es una estimación que incluye las autorizaciones que están en trámite de resolución o de renovación y cuyo rango numérico se establece entre 200.000 y 250.000.

El PMCH es un registro administrativo de carácter oficial que «en principio» recoge a todos los extranjeros (comunitarios, no comunitarios e indocumentados) y que, sin embargo, tiene ciertos sesgos de cobertura. Hay más probabilidad de subregistro en el caso de los europeos comunitarios, los irregulares y los inmigrantes sin red familiar o social. Estos «sin red» son los que han llegado solos recientemente y no conocen los derechos que comporta el empadronamiento. También hay excesos sobre la realidad tales como son el doble empadronamiento, el ficticio intencionado y el olvido involuntario. Una causa política del sobre-registro es que los ayuntamientos no tienen interés en perder población y por el contrario sí que extraen beneficios con el crecimiento de la misma. Las bajas por caducidad y por emigración se ven afectadas por esta causa.

El PMCH tiene también excesos cuantitativos respecto de los PR que no cabe considerar como extranjeros indocumentados. Tampoco se cuentan los estudiantes universitarios e investigadores tienen autorizada su estancia por estudios y desde luego pueden estar empadronados pero que no se cuentan entre los PR. Los solicitantes de asilo ni los que han obtenido ya el estatuto como tales, los extranjeros del Régimen Comunitario que no hayan solicitado su inscripción en el Registro Central de Extranjeros (inscripción no obligatoria antes del 2 de abril de 2007) y algunas otras categorías menores, como los transfronterizos. Desde luego el registro de los PR tampoco está exento de fallos o agujeros en su fiabilidad, uno de ellos, como hemos señalado, son los permisos que están en trámites de renovación y de resolución, pero otro es el de los permisos vivos que no requieren renovación anual y cuyos sujetos están ausentes de España por las razones que fueren.

Todas estas correcciones reducen la diferencia entre el PMCH y el RPR y la sitúan entre medio millón y 600.000 personas-permisos. En cifras relativas la inmigración irregular ronda el 20% de los inmigrantes extranjeros no comunitarios. En otras palabras, se puede calcular que «uno de cada cinco inmigrantes extranjeros de países terceros que se encuentran viviendo en España» estaría en situación irregular, es decir, empadronados y cubiertos con ciertos derechos (salud, educación) pero sin permiso de residencia y carentes de la mayoría de los derechos asociados a la situación legal.

También la Encuesta de la Población Activa (EPA) ofrece una estimación del número de extranjeros que ronda los cinco millones, cifra que se aproxima bastante a la ofrecida por el PMCH. Esta encuesta tiene limitaciones propias del instrumento (respuestas), del sujeto (hogares familiares), del concepto de residencia y el derivado de las pautas de concentración de la población extranjera (Pérez Infante, 2008).

**Tabla 1.1. Evolución de las cifras de población extranjera o inmigrante según distintas fuentes estadísticas y registros administrativos, 2005-2008 (en miles)**

	EPA		PADRÓN		RESIDENTES	
	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios
2008	5.010	3.470	5.268	3.165	3.980	2.360
2007	4.410	3.100	4.520	2.810	3.020	2.100
2006	3.780	3.210	4.140	3.225	2.740	1.960
2005	3.160	2.650	3.730	2.960	1.980	1.305

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Población Activa (1 trimestre); Instituto Nacional de Estadística, Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero); Ministerio de Trabajo e Inmigración, Anuario Estadístico de Inmigración (permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre sin incluir las renovaciones y resoluciones en trámite).

Por esa razón utilizaremos dos fuentes para analizar la evolución y características de los trabajadores extranjeros: Afiliados a la Seguridad Social y Encuesta de la Población Activa.

Empezaremos cada apartado de este capítulo con la fuente gubernamental oficial (Registro de Residentes y Altas a la Seguridad Social) y, cuando ello sea posible, lo complementaremos con otros registros y estadísticas más ricas por el detalle de su in-

formación y por su comparabilidad con fuentes estadísticas internacionales (Padrón Continuo y Encuesta de Población Activa).

La secuencia de los contenidos del capítulo es la siguiente:

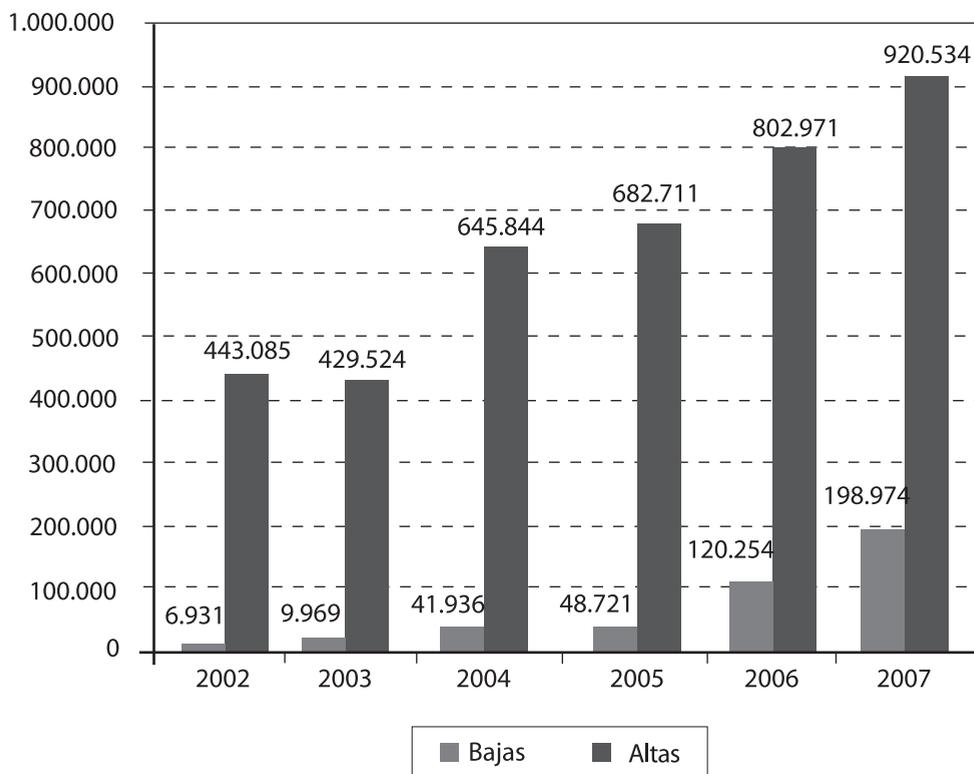
1. Analizaremos la evolución de los flujos de entradas y salidas como paso previo al estudio del stock de residentes y de empadronados que nos suministra la perspectiva más global de la población extranjera en España.
2. Tras la panorámica general, examinaremos el componente principal de la inmigración que en 2007 sigue siendo la mano de obra. El impacto de los trabajadores extranjeros en las afiliaciones a la Seguridad Social y su distribución por regímenes de cotización y por nacionalidad. A continuación y valiéndonos de la EPA, presentaremos su relación con la actividad y el empleo. Por último, detallaremos su perfil sociodemográfico junto con su distribución por sectores de actividad y ocupaciones. Este análisis se llevará a cabo de forma comparada para los españoles y extranjeros ocupados y desempleados.
3. Interpretaremos algunos indicadores de arraigo y de integración, como son la evolución de los menores escolarizados y la evolución de las naturalizaciones. Terminaremos el capítulo con un análisis de las percepciones de los españoles respecto de la inmigración a finales de 2007. Por fin, y como conclusión, el encaje de todo lo visto en el interior del modelo inmigratorio.

### **3. Los flujos de entradas y salidas: una estadística en construcción**

Hace apenas seis años que disponemos de una estimación de los inmigrantes que se marchan anualmente de España. Esa medida no es aún del todo fiable, pero con el tiempo y las circunstancias ese dato se irá consolidando hasta brindarnos una tendencia válida del discurrir de entradas y salidas y de su composición. Es, en todo caso, un esfuerzo necesario que viene a cubrir un vacío estadístico fundamental a la hora de elaborar las políticas de inmigración.

La inscripción de los extranjeros en los registros municipales durante 2007 aumentó casi un 15% respecto del año anterior. El total de altas residenciales según la Encuesta de Variaciones Residenciales (EVR) superó la cifra de 920.000 nuevos empadronamientos, 100.000 más que el año anterior. Es la cifra anual más alta de extranjeros empadronados desde que funciona el PMCH y no se corresponde con la desaceleración del empleo que se produce a lo largo del año. Este dato viene a confirmar dos interpretaciones complementarias: que los flujos inmigratorios reaccionan con retraso a la evolución de la actividad económica y que la inmigración no es sólo mano de obra.

**GRÁFICO 1.1. Evolución del número de altas de extranjeros procedentes del extranjero y del número de bajas de extranjeros hacia el extranjero en España, 2002-2007**



Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), Instituto Nacional de Estadística.

Se produjeron 200.000 bajas de empadronamientos (70.000 bajas más que el año anterior) de modo que el saldo neto de 2007 (diferencia entre el total de altas y el total de bajas) es de 721.000 y supera en 29.000 empadronamientos al saldo (682.000) de 2006. Es probable que el empadronamiento de extranjeros sobreestime la realidad de los flujos de instalación y que las bajas infraestimen las salidas del país.

Hubo 200.000 bajas en el Padrón Municipal que se reparten entre las *emigraciones* al extranjero (64.000) y las *bajas del padrón por caducidad* (no renovación del empadronamiento, que es obligado para los inmigrantes extranjeros cada dos años), que superan las 134.000 y que son las que más han crecido respecto del año anterior. El aumento de las bajas por caducidad en números absolutos es de 117.000 y duplican las 56.000 registradas durante 2006, mientras que las emigraciones se han mantenido en un nivel muy similar (alrededor de 64.000) en los dos últimos años.

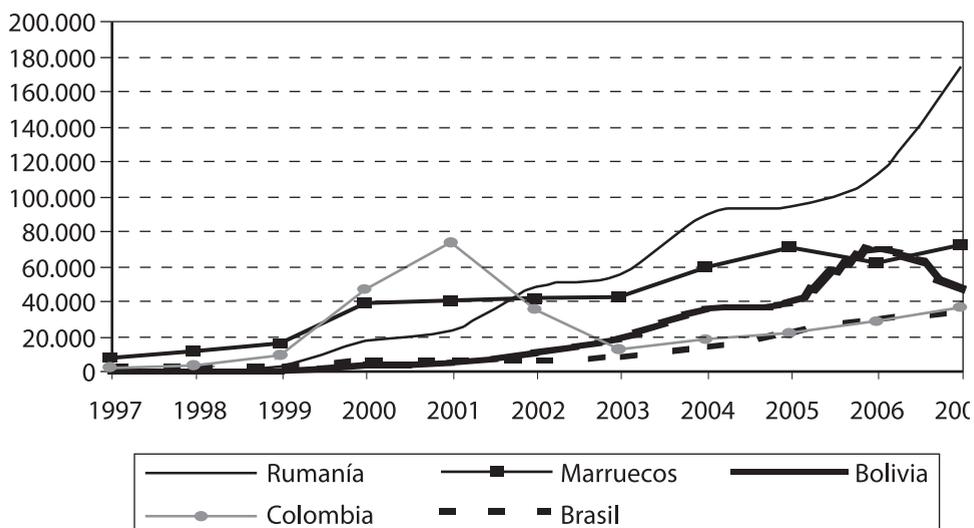
El resultado es una mezcla en dosis variables de voluntad (emigraciones) y de omisiones (bajas por caducidad). En resumen, y por así expresarlo, hay bajas activas

que firman los propios inmigrantes cuando se van y otras pasivas o indirectas que corren por cuenta ajena a los implicados. Tampoco es simple la interpretación de las emigraciones que no sabemos en qué medida son retornos temporales o definitivos al país de origen y en qué proporción se trata de migraciones hacia otros países de destino.

El reparto por *nacionalidades de las altas residenciales de inmigrantes europeos* registra sobre todo el aumento del flujo de entrada de los nuevos comunitarios. De modo agudo las altas de inmigrantes rumanos (174.000) y búlgaros (27.000), que aumentan más del 50% respecto del año anterior. El empadronamiento de los inmigrantes rumanos supone el 19% del total de altas. Pero también crece por encima de la media (recordemos que era del 15%) el flujo de portugueses (34%).

En los *flujos de inmigrantes de nacionalidades externas a la UE*, se aprecia un incremento de los marroquíes, que suponen el 8% del total de nuevos empadronamientos registrados en 2007 y constituyen, detrás de los rumanos, el segundo flujo en importancia. El incremento relativo es del 17%, de modo que está próximo al promedio general y muy por debajo de la entrada intensiva de los nuevos comunitarios.

**GRÁFICO 1.2. Flujos de inmigración clasificados por principales países de procedencia, 1997-2007**



Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), Instituto Nacional de Estadística.

Entre los *inmigrantes latinoamericanos* el aumento es generalizado y abarca el crecimiento de colombianos, ecuatorianos, peruanos, paraguayos y brasileños. Hay dos intensidades en el crecimiento de los latinoamericanos que remiten a dos explicacio-

nes distintas. El flujo de entradas de brasileños y paraguayos es del 12%, frente al de colombianos, ecuatorianos y peruanos, que ronda el 30%, doblando la fuerza del crecimiento relativo total. Los dos primeros son, por así decirlo, flujos muy recientes, mientras que los otros tres parecen reanimaciones de flujos ya instalados. Hipotéticamente, la composición ha de ser distinta. En el caso de las reanimaciones quizá se trata del arrastre de familiares y de legalizaciones de arraigados, mientras que los recientes pudieran ser flujos emprendidos por pioneros en la cadena. Hay dos excepciones a este aumento de la inmigración latinoamericana: los bolivianos, que disminuyen en una cantidad muy abultada (69.000 ingresos en 2006 frente a 46.000 en 2007), aunque siguen ocupando el tercer lugar en el ránking de llegadas, y, en menor medida, los argentinos.

Las *bajas por caducidad* se han triplicado o duplicado en números absolutos en la mayoría de los principales países de origen de los inmigrantes latinoamericanos (Ecuador, Argentina, Colombia, Brasil, México, Venezuela, Perú y Bolivia), pero también los marroquíes, chinos y pakistaníes registran caídas muy significativas. Una reducción tan pronunciada que, además, afecta a todos los continentes sugiere que el «empadronamiento vacío» es una práctica extendida entre los inmigrantes por si se deciden a venir.

Es difícil interpretar qué hay detrás de estas «no renovaciones del empadronamiento», de modo que las bajas por caducidad podrían tener tres explicaciones complementarias. En primer lugar, pueden deberse al mencionado empadronamiento vacío, es decir, inmigrantes que no estaban en España y que fueron inscritos por familiares y parientes. En segundo lugar, quizá obedece a la movilidad intermunicipal, es decir, a los cambios de municipio de residencia sin que se produzca el correspondiente aviso de baja en el ayuntamiento del cual se marcha la persona. En tercer lugar, hay que bajar la hipótesis de un incremento de la irregularidad debida a la no renovación del permiso de trabajo y de residencia producida por la crisis económica. Este aumento de la irregularidad sobrevenida repercute en la no renovación de la inscripción en el padrón por miedo al control y a la orden de expulsión. Veamos cuál es la distribución por nacionalidad de las emigraciones.

El *volumen de las emigraciones* se mantiene en un nivel similar (64.000) en los dos últimos años. Se registran movimientos en dirección contraria según cuál sea la nacionalidad observada, pero también hay continuidades respecto del año anterior. Entre las continuidades sobresale la emigración de marroquíes, que es la más importante con un volumen de 7.000 bajas por salidas tanto en 2006 como en 2007. De las variaciones la que más destaca es el aumento de la emigración de bolivianos, mientras que, por el contrario, ha disminuido la salida de España de los ecuatorianos. Otro flujo de emigración notable por su cantidad es el de pakistaníes, que superan las 3.000 salidas en el último año.

**Tabla 1.2. Bajas por caducidad<sup>[1]</sup> y emigraciones al extranjero de población extranjera en España por principales nacionalidades, 2006-2007**

	2007			2006		
	Total	Bajas por caducidad	Emigraciones al extranjero	Total	Bajas por caducidad	Emigraciones al extranjero
Total	198.974	134.685	64.289	120.254	56.602	63.652
Marruecos	31.568	24.396	7.172	15.318	8.245	7.073
Ecuador	15.738	13.549	2.189	6.762	3.200	3.562
Argentina	11.387	9.588	1.799	4.765	2.686	2.079
Colombia	10.968	9.203	1.765	5.014	2.746	2.268
Bolivia	12.252	7.407	4.845	6.336	2.754	3.582
Brasil	9.013	6.663	2.350	3.873	2.038	1.835
China	8.941	6.207	2.734	6.775	3.419	3.356
Pakistán	6.131	2.914	3.217	5.497	1.075	4.422
Perú	4.875	3.938	937	3.064	1.745	1.319
Rumanía	8.050	—	—	16.446	9.516	6.930
México	4.105	3.636	469	1.687	1.090	597
Venezuela	4.103	3.200	903	2.115	1.084	1.031
Chile	4.000	3.135	865	2.072	975	1.097
Ucrania	3.737	2.985	752	1.771	1.054	717
Resto	64.106	37.864	26.242	34.912	12.432	22.480

Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Instituto Nacional de Estadística.

### 3.1. La doble hegemonía inmigratoria en el siglo XXI: inmigración europea y latinoamericanización extracomunitaria

En los primeros ocho años del siglo XXI se concretan en España dos hegemonías migratorias. La inmigración europea comandada por la UE-15 domina durante el primer bienio (2000-2001), al que sucede un cuatrienio de intensa latinoamericanización alimentado por las corrientes originarias de la región tropical que pierde peso durante el último trienio (2006-2008) ante el extraordinario empuje de los flujos de la Europa del Este. En este apartado analizaremos esta sucesión de hegemonías comparando dos registros administrativos: el PMCH y los PR.

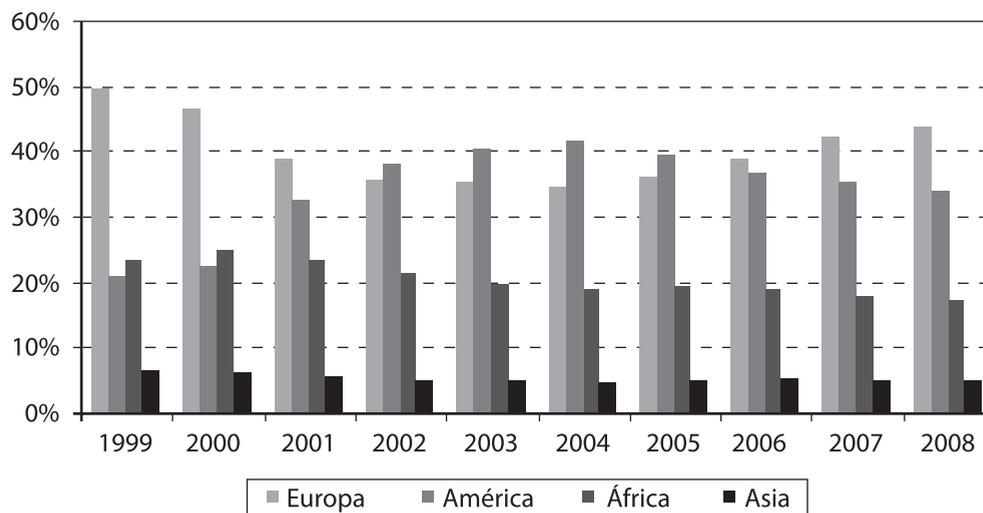
El Padrón Municipal de Habitantes eleva la cifra de extranjeros por encima de los cinco millones (5.268.762) a 1 de enero de 2008 con un aumento absoluto de 786.000 empadronados respecto del año anterior. El porcentaje de incremento anual (17%)

[1] La entrada en la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2007 de Rumanía y Bulgaria provoca la consideración de sus ciudadanos como residentes comunitarios y los exime de procesos como las «bajas por caducidad» en el Padrón Municipal de Habitantes.

supera ampliamente la intensidad del crecimiento en los dos años precedentes, pero es inferior al que se produjo en 2005 como consecuencia de la Normalización. Los dos picos de crecimiento habidos durante el cuatrienio de gobierno socialista tuvieron lugar al inicio y al final de la legislatura y se deben al impacto de dos legalizaciones: la primera extracomunitaria en 2005 mediante la Normalización de trabajadores y, la última, en 2007, con la comunitarización de rumanos y búlgaros.

La distribución por continentes de nacionalidad en 2008 eleva el predominio europeo hasta el 44% del stock de empadronados, pero no alcanza la proporción del año 2000 con un 47% de europeos en el stock total. El gran cambio durante este periodo ha sido el aumento de los latinoamericanos empadronados, que suponían el 22% en 2000 y un 34% en enero de 2008, junto con la mengua relativa de africanos, que han caído desde el 25% al 17% en estos ocho años. La tendencia en los tres últimos años es la reducción del peso africano y latinoamericano frente al aumento porcentual de los europeos.

**GRÁFICO 1.3. Evolución de la población extranjera por continentes de origen, 1999-2008 (%)**



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes a fecha 1 de enero, 1999-2008, Instituto Nacional de Estadística.

La evolución nacional de los empadronados concreta y refuerza las fuentes continentales de la inmigración, que se concentran en cuatro países: Rumanía, Marruecos, Ecuador y Colombia. Los rumanos (ahora comunitarios) ocupan el lugar más destacado con más de 731.000 empadronados, que suman el 14% del total, seguidos de los marroquíes con 652.000 y un 12%, los ecuatorianos con 427.000 (8%) y colombianos con 353.000, que suponen un 5% de los 5.270.000 extranjeros empadronados. Estos cuatro grupos nacionales concentran el 40% del conjunto de los empadronados frente

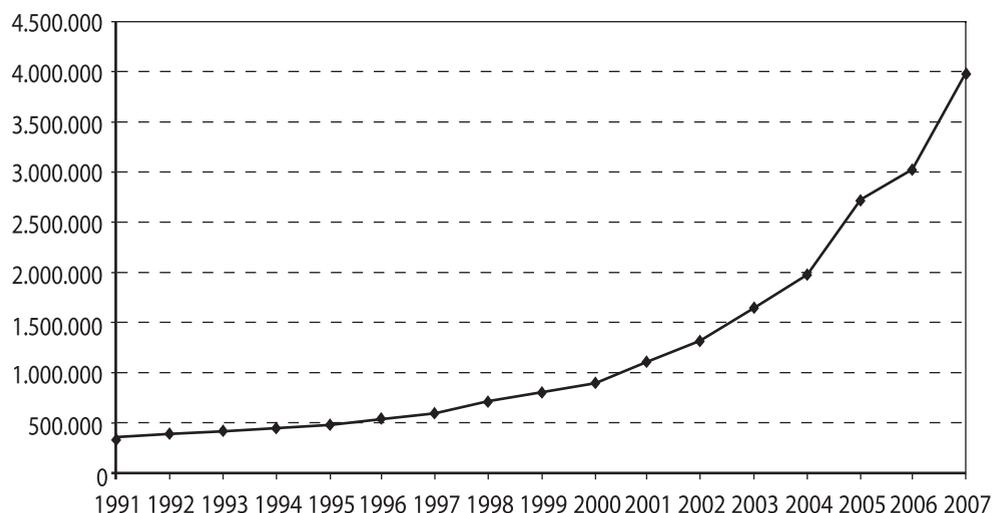
al 25% que sumaban en el año 2000. Si añadimos Bolivia y Bulgaria, que son los dos siguientes grupos por orden de magnitud, se refuerza el dominio de los inmigrantes del este europeo, de la Sudamérica tropical y de los norteafricanos.

### 3.2. El stock de residentes: la multiplicación de rumanos y búlgaros con permiso de residencia

Al comparar la evolución de las comunidades inmigratorias por continentes de nacionalidad en los dos principales registros administrativos (Padrón y Permisos de Residencia), se aprecian diferencias de intensidad y duración en esta secuencia con dominio alternativo. Diferencias que se explican por las especificidades de los registros y su sensibilidad a la política de inmigración.

A finales de 2007 residían en España cuatro millones de extranjeros con permiso en vigor. Un millón más que en la misma fecha del año anterior. El aumento anual acumulado ha sido del 32% y sólo fue superado en 2005 como consecuencia de la Normalización. Ese aumento tan fuerte se explica por un triple motivo. El impacto más importante desde el punto de vista estadístico es la regularización y comunitarización de los inmigrantes rumanos y búlgaros. Sin embargo, también ha repercutido, aunque en menor medida, la aceleración de la gestión administrativa y las consecuencias de la regularización por arraigo social a los tres años de su aplicación.

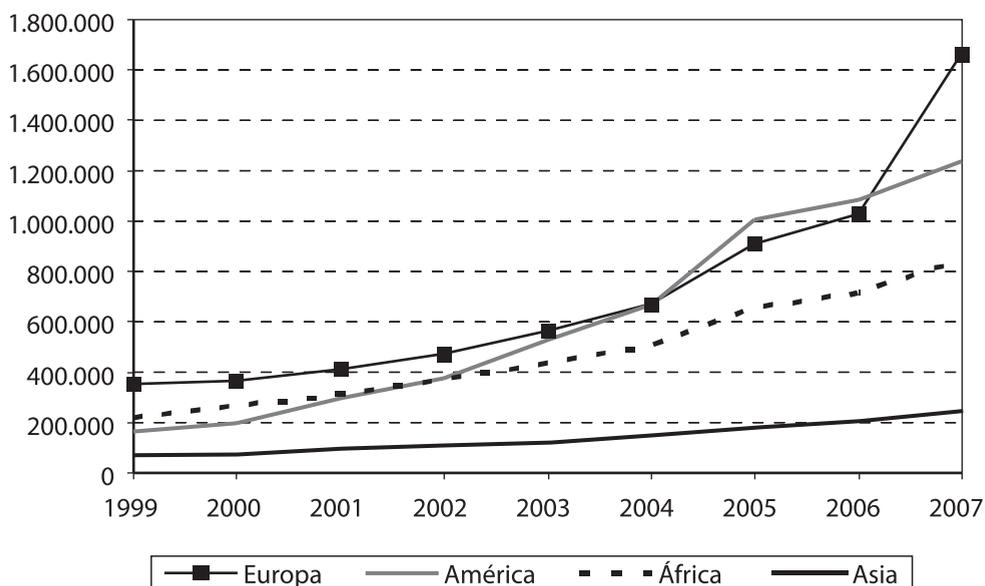
**GRÁFICO 1.4. Evolución de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor, 1991-2007**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1991-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración). Datos a 31 de diciembre.

El crecimiento absoluto de los residentes europeos (633.000) supone dos tercios del aumento anual del stock. Su peso en el total de residentes ha saltado desde el 34% en 2006 al 42% en 2007, demostrando el impacto de la inclusión en la legalidad de los inmigrantes rumanos y búlgaros que estaban en situación irregular. El resto de las comunidades continentales crecen en cifras absolutas, pero lógicamente pierden relevancia relativa en el conjunto: bajan cuatro puntos los latinoamericanos (del 36% al 31%), caen un 2% los africanos (23,5% al 21,1%) y medio punto los residentes asiáticos, que se quedan en el 6% del total.

**GRÁFICO 1.5. Evolución de los extranjeros con permiso de residencia en vigor por principales áreas geográficas, 1999-2007**

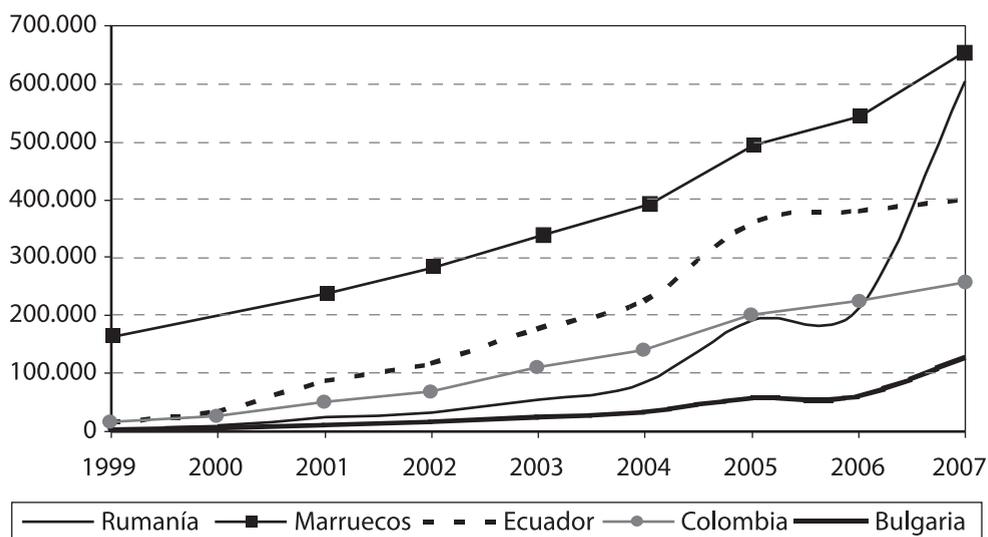


Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Otro ángulo desde el que valorar este dominio europeo en la inmigración es la alteración en el orden por nacionalidad de la población extranjera. El porcentaje de incremento anual de los residentes rumanos es del 185% y el de los búlgaros del 111% frente al aumento promedio del 32% para el total. El resultado es que en diciembre de 2007 los marroquíes aún ocupan el primer lugar con 648.000 residentes, pero los rumanos suben hasta el segundo puesto con 604.000 residentes documentados. Cabe recordar para evaluar la crecida de los permisos de residencia en poder de ciudadanos rumanos que en 2006 había 211.000 rumanos con residencia registrada, de modo que casi se triplica la cifra.

Como consecuencia de este crecimiento tan intenso, los ecuatorianos, que sólo aumentan en 20.000 permisos de residencia respecto del año anterior, descienden un lugar en la lista ordenada según el número de efectivos de cada nacionalidad y se sitúan en el tercer puesto con 395.000 residentes. No es que no crezcan, sino que lo hacen con moderación (5%) y muy por debajo del promedio general. Los búlgaros suben hasta el sexto puesto al doblar el número de residentes (de 60.000 a 127.000) y quedan sólo por detrás de colombianos y británicos. En resumen, el peso de las seis primeras comunidades de inmigrantes queda como sigue: marroquíes (16%), rumanos (15%), ecuatorianos (10%), colombianos (6,5%), británicos (5%) y búlgaros (3,2%). Más de la mitad del total. Ese orden no se alterará sustancialmente en los próximos años dadas las diferencias de magnitud y el contexto poco propicio a grandes mudanzas.

**GRÁFICO 1.6. Evolución de los extranjeros con permisos de residencia en vigor por principales nacionalidades extracomunitarias, 1999-2007**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

*En la distribución geográfica* de los residentes extranjeros se mantiene la pauta de una lenta difusión por el conjunto de las provincias y comunidades autónomas. Madrid y Barcelona concentran un tercio del total, pero van perdiendo peso de forma leve y continuada en los últimos cuatro años. Hace un lustro, el 68% de los extranjeros se concentraban en nueve provincias y a final de 2007, esas mismas provincias suponen el 63% del total. La nueva población se extiende con parsimonia.

El reparto *por sexo* de los permisos de residencia no ha variado en los últimos cuatro años. Tres de esos rasgos que se mantienen son: el predominio de los hombres 54,4% en el total, así como también prosigue la débil presencia femenina entre los africanos (35%) y la feminización de la inmigración latinoamericana (54%). Como consecuencia de la entrada de Rumanía en la UE tanto el volumen como la proporción de mujeres residentes rumanas se han duplicado en un año. Ha saltado del cuarto puesto al primer lugar tanto por su cantidad como por su peso relativo. En 2007, hay ya más mujeres rumanas (267.000) que marroquíes (240.000) o ecuatorianas (201.000). Entre estas tres nacionalidades suman cuatro de cada diez mujeres extranjeras: las rumanas el 15%, las marroquíes el 13% y las ecuatorianas el 11%. Sin embargo, la proporción de mujeres tanto en la inmigración rumana (44%) como sobre todo en la marroquí (37%) están por debajo del promedio general (46%), mientras que, entre las principales corrientes foráneas, la inmigración colombiana (57%), la ecuatoriana (51%) y la peruana (50%) la presencia femenina tiene más relieve.

En cuanto a la *estructura por edad*, apenas el 4% de los residentes supera los 65 años y sólo el triple (13%) son jóvenes que no han cumplido los 15 años. Es decir, la inmigración presenta una gran escasez de personas mayores y también de niños. De modo que la gran mayoría (83%) se ubican en las edades laboralmente activas, y estas proporciones no han experimentado durante los últimos años cambios significativos. La única tendencia apreciable es la reducción del peso de los residentes en edades de jubilación en beneficio de los que se encuentran en edades activas: los retirados eran el 7,5% a finales de 2000 y apenas el 4% en diciembre de 2007. La hipótesis que puede explicar esta estabilidad etárea es la de que bajo el empuje de la llegada de mano de obra está el sordo flujo de reagrupación familiar que atrae tanto a menores como a los mayores. El previsible rejuvenecimiento de la estructura si sólo se tratara de fuerza de trabajo se ve atenuado por el componente de la llegada de familiares.

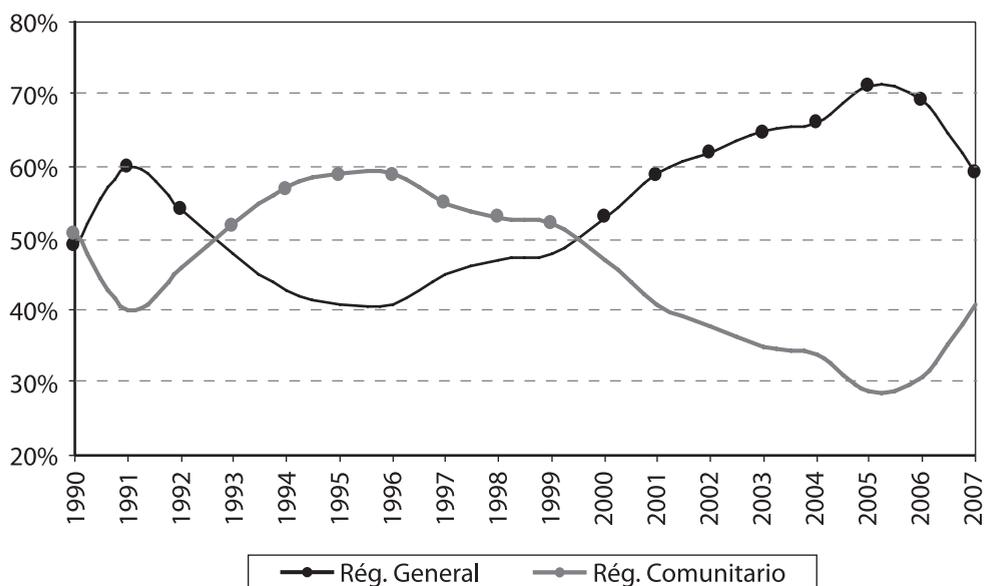
### **3.3. El paso de los rumanos y búlgaros al Régimen Comunitario**

El favorable cambio de régimen jurídico de los inmigrantes rumanos y búlgaros ha incrementado sustancialmente el peso de la inmigración comunitaria. Ese trasvase desde el Régimen General (RG) en el que se encuentran los inmigrantes de «países terceros» al estatus Comunitario no les libra de la discriminación social, pero supone un sólido escudo contra los abusos y les da una gran estabilidad legal.

En diciembre de 2006, siete de cada diez residentes extranjeros se encontraban incluidos en el RG y tan sólo un año después la proporción ha caído 10 puntos porcentuales. Esta última proporción es la misma que se dio en 1991, 1996 y 2001, que fueron años de regularizaciones de inmigrantes extranjeros aunque el volumen y el signo de

estas tres amnistías fueran distintos. En aquellas tres legalizaciones lo que creció fue el peso de los residentes no comunitarios y en particular el de los trabajadores, mientras que, en 2007, el trasvase de extracomunitarios rumanos y búlgaros a comunitarios y la regularización de una parte amplia de ellos ha producido el efecto inverso y lo que ha aumentado es la proporción de residentes comunitarios.

**GRÁFICO 1.7. Evolución del porcentaje de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia según tipo de régimen, 1990-2007**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

El resultado de ese cambio de régimen jurídico es que entre la población extranjera no comunitaria (Régimen General) tres de cada cuatro residentes proceden de Latinoamérica (42%) y África (34%). Resumiendo, inmigrantes procedentes de sólo tres países (Marruecos, Ecuador y Colombia) suman más de la mitad del total (2.357.218) de residentes en RG. Y esa concentración en pocos países facilita mucho la política de inmigración en general y de modo preciso de integración. En la otra cara de la moneda y, entre la inmigración comunitaria, un tercio del total son rumanos y búlgaros que ciertamente ganan en estabilidad legal y en derechos. Esta otra cara introduce una dificultad en esas mismas políticas de integración, a saber, no se debe pensar que con la comunitarización se han resuelto los rechazos, aislamientos y discriminaciones sociales respecto de estas comunidades inmigrantes.

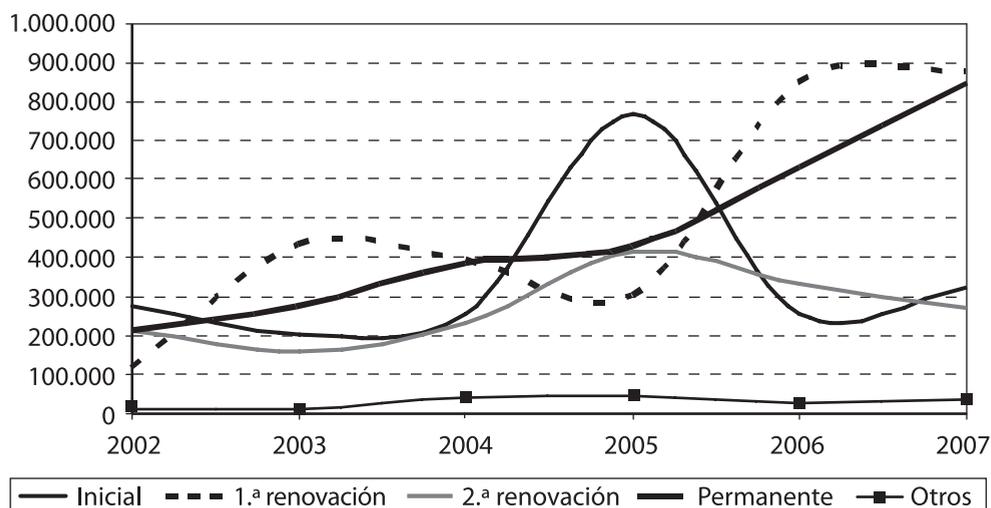
Llegamos al corazón del escenario inmigrante en la antesala de la crisis. Previsiblemente, y según la duración y profundidad de la reestructuración económica, aumentará

la exclusión de los inmigrantes más débiles. Un indicador claro de fragilidad social de la población extranjera es la fortaleza legal de su residencia. Cuanto más extenso sea el territorio de la irregularidad, más personas quedarán disminuidas en sus derechos y oportunidades. Si aumenta la probabilidad de «vivir sin permiso» por dificultad de acceso o por insostenibilidad de la autorización de residencia, más discriminación social rodeará a estas personas. Veamos la distribución con el fin de formarnos un juicio fundado.

El principal cortafuegos de la exclusión es la estabilidad legal que en nuestra opinión se alcanza con el permiso permanente. En situación de protección alta pero no definitiva se encuentran los extranjeros que han alcanzado la segunda renovación de su residencia. En los bordes de la irregularidad se colocan los extranjeros con el permiso inicial y en una posición de riesgo aquellos que sólo disfrutaban de la primera renovación.

Más de un tercio de los residentes extranjeros no comunitarios (RG) disfrutaban de un permiso de residencia permanente y otro 12% de un permiso renovado por segunda vez. En conclusión: la mitad (48%) del total de los 2.357.000 residentes no comunitarios se pueden considerar a efectos jurídicos inmigración permanente y estable. La otra mitad o bien tiene un permiso inicial (14%) de duración anual o lo ha renovado por primera vez (37%). Así que la inmigración no comunitaria está dividida en dos mitades: hay tantos residentes permanentes como en posiciones arriesgadas. En el gráfico se ve la «colina» que dejó en los permisos iniciales la Normalización de 2005. Entonces se contabilizaron 768.000 permisos iniciales que, a finales de 2007, han quedado reducidos a 325.000.

**GRÁFICO 1.8. Extranjeros incluidos en Régimen General con permiso de residencia en vigor por tipo de permiso de residencia, 2002-2007**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

El desglose por nacionalidades nos revela datos de importancia para ser sopesados en el análisis del modelo migratorio. El resultado más significativo es que los residentes marroquíes son los que han alcanzado un peso mayor en los permisos permanentes (40%), mientras que los ecuatorianos son los que predominan en los permisos renovados por primera vez (20%). Esas dos subpoblaciones junto con los colombianos constituyen, como se ha dicho, el grueso de la inmigración en Régimen General, es decir, la de estatus legal más vulnerable. Pero el ritmo de ascenso es muy diferente entre unos y otros.

El tiempo que tarda un residente extranjero, según cuál sea su nacionalidad, en recorrer el camino desde el permiso inicial al permanente refleja los diferentes grados de movilidad legal ascendente de la inmigración extracomunitaria. El ritmo de escalada a la permanencia legal de los ecuatorianos dobla al de los colombianos y es quince veces más rápido que el de los marroquíes. En el otro extremo, la inmigración rumana, que se hallaba en una posición intermedia entre latinoamericanos y norteafricanos, ha saltado de golpe por encima de las sucesivas renovaciones, recaídas y pruebas que han de superar los extranjeros no comunitarios.

## **4. Los trabajadores extranjeros: evolución de los contingentes y de los permisos iniciales**

El modelo inmigratorio español se ha basado en el principio de las «necesidades» del mercado de trabajo. La cuestión es cómo establecer cuáles son esas necesidades en el tiempo. Si se trata de trabajadores temporales y de trabajadores permanentes, si su selección mira sólo al día de hoy o si el cálculo se hace teniendo en cuenta las carencias, tendencias y oportunidades a medio y largo plazo. Lo paradójico es que la política de inmigración que procura el cumplimiento de ese modelo anda escasa de información sobre el volumen y las características de la demanda de mano de obra al tiempo que se resiente por la falta de capacidad para satisfacerla en tiempo y forma. Menos de una quinta parte del volumen total de intercambios que tienen lugar en el mercado de trabajo (demandas y contrataciones) pasa a través de los Servicios Públicos de Empleo (SPUE). De modo que la política de introducción y regulación de trabajadores extranjeros ha oscilado a lo largo de los años entre la ineficacia y la desorientación.

El fracaso en el ajuste de ese objetivo estrechamente laboral ha quedado bien patente con la necesidad de continuas regularizaciones y expresivamente reflejado por el enorme volumen de trabajadores rescatados de la explotación ilegal. La repetición de operaciones de legalización de trabajadores se explica no sólo por el desconocimiento de las necesidades sistemáticamente infravaloradas y rígidamente establecidas, sino también por la incapacidad organizativa de satisfacerlas. No sólo se sabía cuántos tra-

bajadores se necesitaban cada año ni cómo variaba esa demanda, sino que tampoco se estaba en condiciones de cumplir con ellas. Faltaba información y recursos humanos y materiales para encauzarlas. Al desbordamiento institucional en la conducción y articulación de la selección de los trabajadores en los países de origen se añade la falta de temple a la hora de procurar la continuidad y sobre todo la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas.

Repasemos en primer lugar los flujos de mano de obra a través del mecanismo más experimentado para la selección e introducción de los trabajadores extranjeros. El instrumento más publicitado ha sido el contingente anual en sus distintas versiones desde 1992, aunque aquí nos limitaremos a su análisis desde el comienzo del siglo XXI y hasta 2007. Luego, en una segunda parte, estudiaremos la situación de los trabajadores foráneos en el mercado de empleo. El panorama estadístico se cierra en 2007, el año durante el cual la tasa de desempleo de España registró su valor más bajo desde que existe un principio de política migratoria (Ley de 1985) una vez consolidada la transición a la democracia.

Empecemos por el final, por el año en el que se atisba el inicio de la actual crisis económica. Y es oportuno y significativo ese «comienzo por el final» porque los datos ya anuncian lo que se avecina, a saber, el declinar de los flujos y de la necesidad de mano de obra temporal. En 2007, el ingreso de trabajadores extranjeros a través del contingente anual (56.117) ha experimentado una brusca caída respecto del año anterior. En cifras redondas la disminución ha sido de 28.000 trabajadores. En 2006, el contingente alcanzó su cima durante el siglo XXI, con casi 84.000 trabajadores contratados en origen. A pesar de la fuerte reducción en 2007, el volumen de trabajadores que han entrado por este procedimiento ha superado, con la excepción mencionada, el nivel registrado desde que este instrumento se puso en práctica en 1992 por el gobierno socialista presidido por Felipe González.

Este mecanismo de regulación legal para la contratación de trabajadores extranjeros en origen con el fin de abastecer las carencias relativas del mercado de trabajo se ha visto muy afectado por las sucesivas regularizaciones y ese impacto se evidencia en los años coincidentes con las mismas. Por ceñirnos a lo que ha ocurrido durante este siglo, vemos que el volumen de los contingentes en los años 2000, 2001 y 2005 es insignificante en los dos primeros años y menguado durante la tercera fecha sin otro motivo aparente que el de su coincidencia con las amnistías de trabajadores en situación irregular. Esta coincidencia anula una evaluación cabal del grado de ajuste del contingente a la demanda conocida y consiguientemente tampoco nos permite evaluar su eficacia en la reducción de la irregularidad en la inserción laboral de trabajadores extranjeros.

Un dato interesante es la composición del contingente entre trabajadores temporales y estables. Más del 90% del contingente lo componen los trabajadores temporales, de modo que su disminución es la que explica el grueso de la caída del

último año. Pero aun así también se ha reducido, si bien con menor intensidad, la contratación de trabajadores estables. Ha menguado un tercio el número de trabajadores a título temporal frente a una reducción del 14% en el volumen de trabajadores estables. De esta serie se deduce que el contingente está integrado por y se ha utilizado básicamente para la contratación y selección de trabajadores temporales muy mayoritariamente destinados al sector agrícola y con un alto grado de feminización.

**Tabla 1.3. Evolución de las resoluciones favorables de los trabajadores extranjeros a través del contingente por tipos de permisos en España (2000-2007)**

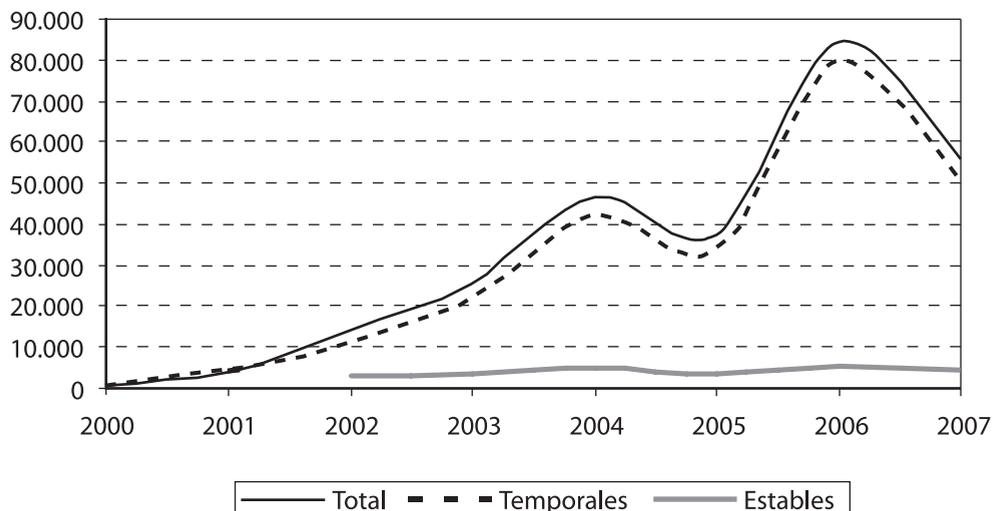
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	508	3.591	13.893	25.372	46.582	37.198	83.855	56.117
Temporales	508	3.591	10.520	21.588	41.751	33.297	78.300	51.349
Estables	—	—	3.373	3.784	4.831	3.901	5.555	4.768

Fuente: Subdirección General de Modernización de la Gestión. Dirección General de Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Las disputas que se han sucedido en el ámbito sindical y en el de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los inmigrantes o de los diversos grupos nacionales de inmigrantes respecto de los contingentes encuentra en estos datos algunas respuestas. El debate ha girado en torno de la idoneidad, eficacia o inutilidad de los contingentes como mecanismo regulador de las demandas laborales. Es evidente que el contingente no ha servido para encauzar legalmente la mayor parte de las incorporaciones de los trabajadores extranjeros al mercado de trabajo. Pero tampoco ha sido inútil si se ciñe su propósito a la satisfacción de las demandas agrícolas de carácter temporal. Es una pieza más en el engranaje dispuesto para la incorporación legal de trabajadores foráneos que demuestra adecuarse a la contratación de temporeros y resulta poco exitosa para seleccionar trabajadores estables.

La silueta del contingente en los tres últimos años la han dibujado los trabajadores rumanos y búlgaros, que sumaron el 76% en 2006 y junto a los marroquíes concentran el 80% del total. Los trabajadores marroquíes son los que muestran una evolución creciente en los dos últimos años, alcanzando en 2007 la cuarta parte del contingente. En cifras absolutas suman 13.000 trabajadores y su volumen se triplica respecto del año anterior. Así que la fuerte disminución del contingente en 2007 se debe a que la corriente de trabajadores temporales procedentes de Rumanía y Bulgaria se ha reducido a la mitad y ha sido sustituida en parte por mujeres marroquíes que vienen a trabajar temporalmente en la recogida de las frutas. Este recambio nacional refleja, sin duda, el cambio de estatuto legal que han experimentado los trabajadores rumanos y búlgaros que pasan del Régimen General al Comunitario y mejoran con ello su inserción laboral.

**GRÁFICO 1.9. Evolución de las resoluciones favorables de los trabajadores extranjeros a través del contingente por tipos de permisos en España (2000-2007)**



Fuente: Subdirección General de Modernización de la Gestión. Dirección General de Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

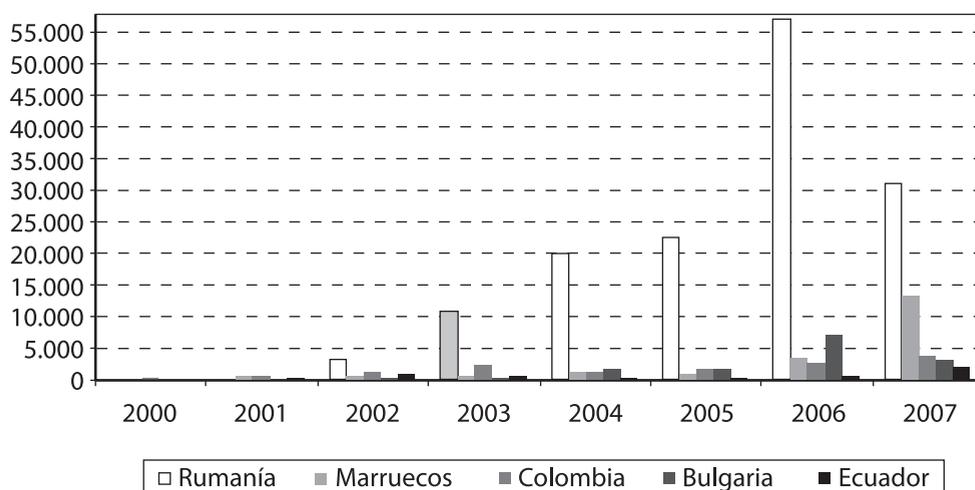
El contingente durante la década de los noventa del siglo xx siempre estuvo protagonizado por mano de obra marroquí, pero desde principios del nuevo siglo y sobre todo desde 2003, el predominio rumano ha sido abrumador. Los motivos son de índole económica (transporte más económico y seguro), pero también ha influido en el cambio de la composición nacional de los contingentes la preferencia política del poder ejecutivo. Durante la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular presidido por José María Aznar, se optó por la inmigración latinoamericana y por la originaria de la Europa del Este.

Dentro de la orientación europea en la composición del contingente de fuerza de trabajo, el flujo de trabajadoras rumanas sustituyó al de polacas, que, sin embargo, tuvo una duración breve pero una notable repercusión mediática por su presencia social. Simplificando el perfil, y a tenor de la observación participante, el contingente de trabajadoras rumanas estaba mayoritariamente integrado por madres de clase trabajadora y origen social modesto, mientras que el flujo de mujeres polacas destacaba por su juventud y el mayor nivel de estudios. Las primeras ahorraban el grueso del salario y lo empleaban en el país de origen para satisfacer las necesidades familiares básicas, mientras que las jóvenes estudiantes polacas gastaban parte de las ganancias en España y el resto lo dedicaban a sostener su educación y nivel de vida en Polonia.

Los convenios bilaterales firmados con ambos países demuestran en su contenido la mayor vigilancia y exigencia de las condiciones de contratación y en la selección de

la mano de obra del gobierno polaco y, por el contrario, el menor rigor protector de la administración de Rumanía para con sus emigrantes. Como consecuencia de su insatisfactoria experiencia en el trato laboral, las trabajadoras polacas al cabo de un par de años dirigieron sus pasos hacia otros países de la UE, mientras que la corriente rumana fortalecía el circuito migratorio hacia España. Según la evidencia anecdótica y en apariencia, las tasas de retorno de los temporeros rumanos fueron inferiores a las de los marroquíes y polacos. Lo cierto es que el circuito migratorio entre Rumanía y España se ha consolidado a partir del contingente y se ha fortalecido, pero ya fuera de los cupos temporales, durante los últimos cinco años.

**GRÁFICO 1.10. Evolución de las resoluciones favorables de tipo temporal de los trabajadores extranjeros a través del contingente por principales nacionalidades (2000-2007)**



Fuente: Subdirección General de Modernización de la Gestión. Dirección General de Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

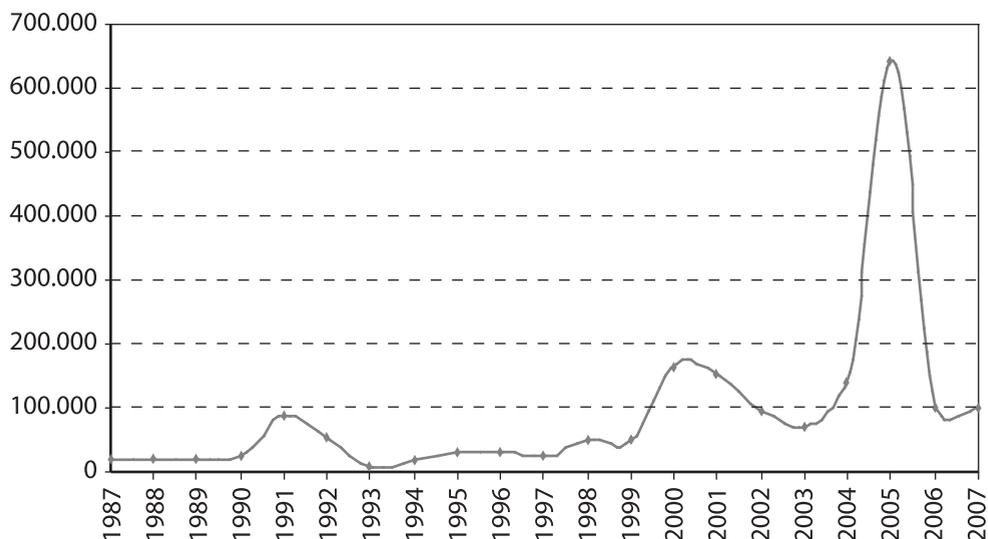
El reparto por sectores de actividad de los trabajadores que han sido contratados por la vía del contingente evidencia la creciente especialización del contingente en los últimos años con el fin de satisfacer las demandas en la agricultura. Comparando la distribución de 2002 y 2007 se comprueba que dos tercios de los contratos en 2002 y nada menos que 9 de cada 10 en 2007 fueron para trabajar en actividades agrarias. En 2002, la diversificación de las contrataciones en origen para otras actividades fue mayor: la construcción (8%), la industria del metal (8%) junto con los servicios (5%) y la hostelería (4%) sumaron una de cada cuatro contrataciones por medio de este mecanismo.

El contingente, tal y como ha quedado expuesto, ha mostrado su eficacia a la hora de introducir trabajadores temporales y da cuenta del 60% al 70% de los permisos ini-

ciales concedidos por el MTAS en los dos últimos años. La serie de permisos iniciales de trabajo registra de modo brillante el impacto que tienen las regularizaciones en su evolución. Los picos son muy claros al año siguiente de cada proceso de regularización. Así ocurre en 1992 con 91.000 permisos iniciales, en 2001 y 2002 con 174.000 y 152.000, respectivamente, y, finalmente, en 2005 con 661.000. Lo que confirma que, durante estos años, el grueso de los ingresos legales en el mercado de trabajo español se ha producido principalmente por la vía de las regularizaciones.

Los permisos iniciales de trabajo representan entre el 30% y el 45% de las autorizaciones de residencia con carácter inicial a lo largo del último sexenio. Eso significa que más de la mitad de los inmigrantes que se instalan anualmente en España no ingresan de un modo directo e inmediato en el mercado de trabajo. Según estas cuentas, la proporción de inmigrantes dependientes o que no entran con un contrato de trabajo parece excesivamente elevada para achacársela al reagrupamiento familiar. Hay dos excepciones durante este periodo. La primera se produce en el año de la normalización (2005) donde los permisos de trabajo suponen el 86% de las autorizaciones iniciales de residencia. De manera menos fácil de explicar, en el año anterior, los permisos de trabajo iniciales representan casi dos tercios del total de permisos iniciales de residencia.

**GRÁFICO 1.11. Permisos de trabajo iniciales concedidos a trabajadores extranjeros, 1987-2007**



Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

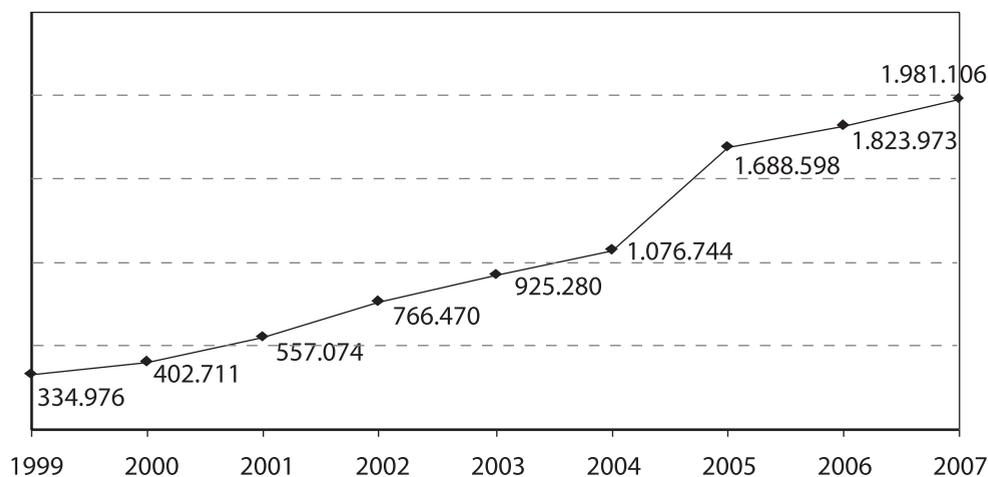
En todo caso, en estos años donde el crecimiento del empleo ha sido tan intenso cabría esperar un mayor ajuste entre los permisos iniciales de trabajo y residencia. Una

diferencia tan abultada entre residencia y trabajo constituye una prueba sólida de la persistencia del modelo de inmigración irregular. Las razones de su continuidad son la imprecisa estimación de la demanda de trabajadores extranjeros y la relativa ineficacia de los canales de selección, introducción y contratación de mano de obra para empleos no agrarios. El mantenimiento de este modelo no significa que no se hayan atenuado algunos de sus efectos más nocivos, como son el volumen y el estancamiento de los trabajadores en situación irregular. Sin duda, la Normalización pinchó esa bolsa y removió situaciones atenuando tanto la cantidad como la cronificación del estatus irregular. Sin embargo, los fundamentos de ese modelo siguen estando presentes y pueden reactivarse con la crisis y la recesión económica, de modo que, una vez más, aumente el volumen de trabajadores irregulares tanto por las nuevas entradas como por las recaídas de los trabajadores extranjeros legales que se hallan en una situación más precaria y vulnerable.

Dicho de otra forma y a modo de conclusión. Durante estos dos cuatrienios de intenso crecimiento del empleo y de la actividad económica las regularizaciones han sido el mecanismo de integración legal de los trabajadores extranjeros. Los flujos de inmigración han sido regulados con escasa eficacia y es justo reconocer que esa tarea no es fácil de cubrir con éxito cuando el nivel de entradas anuales ronda o supera el medio millón como promedio. El periodo más o menos largo de tiempo que transcurre desde la entrada del inmigrante al país y su incorporación al mercado de trabajo hasta la regularización de su situación laboral es el tiempo de explotación y de marginación social de estos trabajadores sin derechos. Veamos ahora la evolución del stock de trabajadores y sus características.

#### **4.1. El stock de trabajadores extranjeros: Altas en la Seguridad Social (ASS) y Encuesta de la Población Activa (EPA)**

En diciembre de 2007 casi dos millones de trabajadores extranjeros estaban afiliados a la Seguridad Social. Expresado de un modo más preciso, esos dos millones eran cotizantes, puesto que no sólo figuraban como afiliados sino dados de alta, lo que significa que pagaban sus cuotas mensuales. El aumento en porcentaje de los afiliados respecto del año anterior ha sido el 8,6%, es decir, se mantiene un incremento moderado que va menguando desde el año 2000. La única excepción a esa disminución en la intensidad del crecimiento se registró en 2005, que fue el año de la Normalización o regularización de más de medio millón de trabajadores. En síntesis, crecen los trabajadores afiliados a lo largo de los ocho primeros años del siglo XXI, pero disminuye la intensidad de ese aumento.

**GRÁFICO 1.12. Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, 1999-2007**

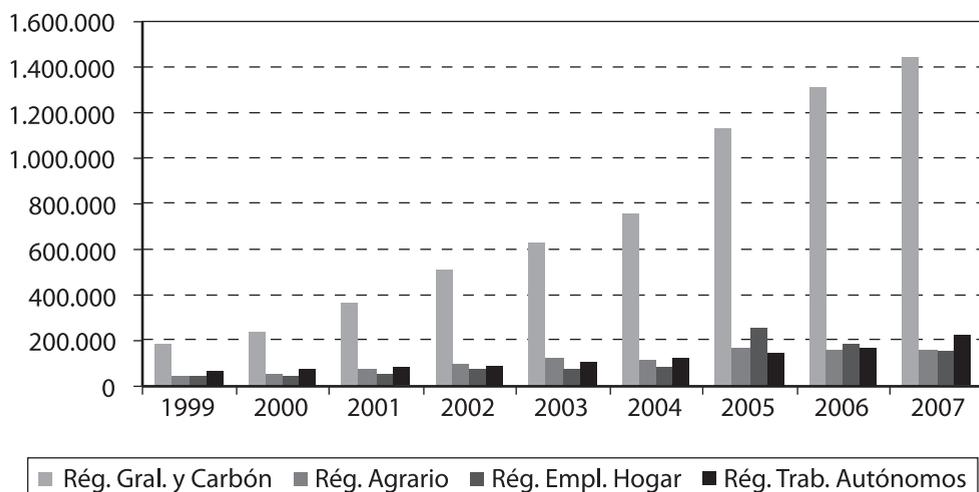
Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (2000-2006). Avance 2007, Subdirección General de Estadísticas (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Y esa desaceleración contrasta vivamente con el crecimiento de la actividad económica y del empleo. No hay sintonía entre la evolución del empleo y la del registro de altas laborales de los trabajadores extranjeros. El dato más significativo en la evolución anual de la distribución según los regímenes de afiliación ha sido la importante *reducción de la afiliación de trabajadoras extranjeras en el Régimen de Empleadas de Hogar* (-18%) y el *incremento significativo de trabajadores autónomos* o por cuenta propia (36%). El primero sugiere una promoción laboral de las mujeres desde el inicial nicho de entrada al mercado de trabajo hacia otras ocupaciones más reguladas, como el desempeño en restaurantes y cafeterías o la limpieza asalariada como externas en grandes superficies y oficinas. El aumento de los trabajadores por cuenta propia apunta más hacia los hombres y la constitución de pequeñas empresas en construcción y servicios de reparación y mantenimiento que podría indicar una promoción sociolaboral. Pero son sólo hipótesis que bien pudieran tener un signo contrario y menos favorable, como veremos a continuación.

En valores absolutos, el *empleo en el hogar de las trabajadoras extranjeras ha caído en 34.000 afiliaciones* (de 187.000 en 2006 a 153.000 en 2007) y en cifras relativas su peso en el total de trabajadores extranjeros afiliados ha disminuido 2 puntos porcentuales (del 10% al 8%), mientras que *los extranjeros que trabajan como autónomos han crecido en 60.000 afiliados* y su proporción ha aumentado del 9% al 11% del total. Otra explicación alternativa a la más ventajosa que se ha expresado antes y que no entrañaría una mejora sino un empeoramiento en la situación laboral sería que este doble movi-

miento hipotéticamente responde a la desaceleración del empleo asalariado y a una estrategia de resistencia y de refugio en el empleo autónomo por parte de los hombres. Mientras que la explicación para la disminución de las empleadas de hogar no sería la de un trasvase del empleo femenino hacia una mejor posición laboral, sino una recaída en la irregularidad. En esta otra hipótesis los trabajadores extranjeros estarían situados en el espacio de la vulnerabilidad refugiándose en el comercio al por menor como una estrategia de resistencia y en el caso de las mujeres encerrándose en el trabajo doméstico irregular. Un doble movimiento en sentido contrario sobre el que volveremos más tarde apoyados en la información de la EPA.

**GRÁFICO 1.13. Evolución de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social por tipos de regímenes, 1999-2007**



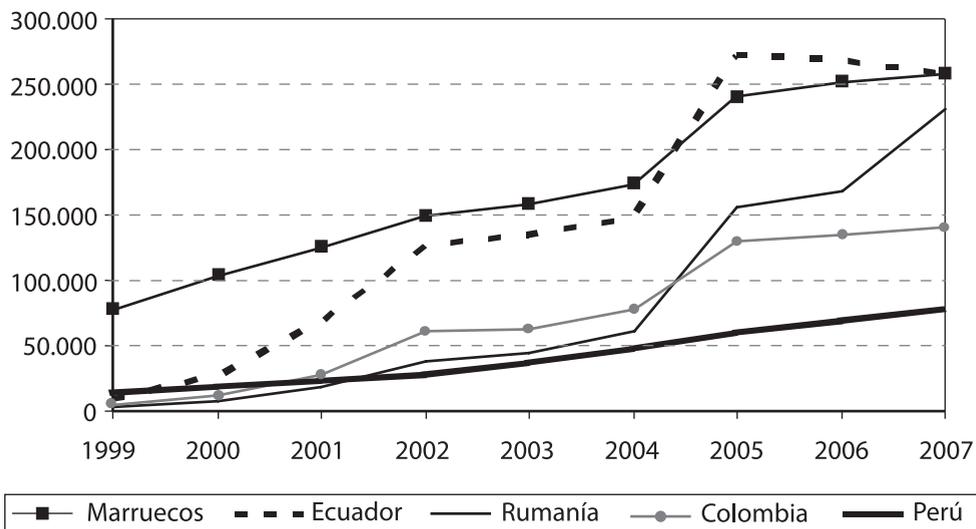
Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (2000-2006). Avance 2007, Subdirección General de Estadísticas (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

La distribución según área continental de procedencia registra el corrimiento de los trabajadores rumanos y búlgaros a la UE. Se duplica en 2007 el volumen de trabajadores extranjeros que pertenecen a la UE (350.000 a 673.000) y cae desde 281.000 a 70.000 la cifra de trabajadores extranjeros del resto de Europa. El aumento de los trabajadores latinoamericanos, africanos y asiáticos es leve y poco significativo. El balance final de este tránsito de estatuto jurídico deja un equilibrio numérico entre los afiliados latinoamericanos (744.000) y extranjeros pertenecientes a la UE (743.000) duplicando ambos la cifra total de trabajadores africanos afiliados a la Seguridad Social (360.000) y quedando aún más rezagado el volumen de trabajadores procedentes del continente asiático (128.000). Tres de cada cuatro trabajadores extranjeros son comu-

nitarios o latinoamericanos, lo que sugiere un nivel educativo medio-alto y una mayor facilidad de integración sociolaboral.

Las variaciones anuales que se registran según la *nacionalidad* revelan que los trabajadores rumanos, búlgaros, peruanos y bolivianos son los únicos que han crecido en términos relativos durante 2007, por encima del porcentaje de incremento medio anual, que fue del 8,6%. Los marroquíes apenas experimentaron un aumento del 3% y los ecuatorianos disminuyeron en una proporción similar (-4%). En resumidas cuentas, el ligero aumento de la mano de obra extranjera durante 2007 cabe atribuirlo en un 40% a los rumanos y si agregamos las siguientes cuatro nacionalidades (peruanos, marroquíes, colombianos y búlgaros) suman el 60% del incremento total.

**GRÁFICO 1.14. Evolución de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social por principales nacionalidades, 1999-2007**



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (1999-2006). Avance 2007, Subdirección General de Estadísticas. (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

Como consecuencia de esta evolución de signo contrario durante el último año se ha producido un empate numérico entre trabajadores ecuatorianos y marroquíes, que son las poblaciones de trabajadores extracomunitarios más numerosas. *El stock de trabajadores extranjeros* afiliados a la Seguridad Social en diciembre de 2007 está encabezado por Marruecos y Ecuador, ambos con el 13% del total, seguidos por Rumanía con el 12%, Colombia con el 7% y Perú con el 4%. En conclusión, la mitad de los casi dos millones de trabajadores extranjeros legales son nacionales de estos cinco países.

El desequilibrio *por sexo* es claro. Apenas el 40% del total de afiliados a la Seguridad Social son mujeres frente al 61% de los trabajadores que son varones. Esa proporción no ha variado en el último año y ha declinado levemente después de la Normalización de 2005. El número de trabajadoras extranjeras ha crecido en 2007 respecto del año anterior, pero lo ha hecho con menos intensidad que los trabajadores masculinos. El volumen de mujeres afiliadas ha aumentado en 60.000 frente a los 100.000 trabajadores masculinos. No obstante lo cual y si se amplía el foco temporal para contemplar la tendencia del empleo por sexo, se puede apreciar que desde los inicios del siglo XXI se ha producido una suave feminización laboral (35% en 2000 y 39% en 2007) del stock. Este crecimiento de las trabajadoras extranjeras es el resultado de la demanda laboral de mujeres para desarrollar actividades en los servicios de hogar, cuidados personales, restauración y limpieza, además de ocio. Pero ese flujo directamente laboral se ha visto complementado con el flujo de incorporación secundaria o indirecta de las mujeres reagrupadas mediante el permiso familiar. Estas últimas han contribuido a cubrir con un doble salario los costes del arraigo de la familia en España.

## **4.2. El perfil de los trabajadores extranjeros no comunitarios según la Encuesta de Población Activa (EPA): 2005-2007**

La Encuesta de la Población Activa (EPA) fue actualizada en 2005, con el fin de captar más fielmente la actividad de la población extranjera. En este capítulo vamos a presentar de modo somero los perfiles de la población extranjera ocupada y parada. Nos centraremos en la inmigración de países terceros o extracomunitarios, incluyendo a los trabajadores rumanos y búlgaros para homogeneizar los datos relativos a los tres años desde que tuvo lugar la renovación. Otra razón de peso para incluir en nuestro análisis a los trabajadores de estos dos países europeos y ya comunitarios es que en 2005 tuvo lugar la Normalización o regularización de más de medio millón de trabajadores no comunitarios, entre los que sobresalieron los indocumentados de estas dos nacionalidades.

Primero presentamos los vínculos de los trabajadores extranjeros con el mercado de trabajo a través de su relación con la actividad y su estabilidad contractual. Después, ciñéndonos a los trabajadores ocupados, se comentan los perfiles sociodemográficos (sexo, edad y nivel educativo) y la estructura profesional y ocupacional. Por fin, y para la población no comunitaria desempleada, se presentan dos indicadores de integración en el mercado laboral, como son el tiempo de búsqueda de empleo y la inscripción en los Servicios Públicos de Empleo.

La EPA estima que los trabajadores extracomunitarios ocupados sumaban 1.900.000 a finales de 2005 y 2.025.000 en la misma fecha de 2007. El volumen de trabajadores extranjeros

desempleados oscila en estos tres años entre un cuarto de millón y 360.000 en 2007. Estos son volúmenes estimados que pueden servir como referencia para hacer cálculos (no cábalas) sobre los trabajadores extranjeros ocupados en situación irregular. Comparando ambas fuentes estadísticas (Afiliaciones a la Seguridad Social y EPA) y una vez que se extraen los comunitarios más recientes (rumanos y búlgaros), la cifra rondaría los 400.000 en 2007.

Las tasas de actividad, ocupación y paro de los extranjeros superan claramente a las de los españoles. La tasa de desempleo de los trabajadores extranjeros no comunitarios es cinco puntos más alta y las tasas de actividad y empleo alrededor de veinte puntos por encima. Estos valores son el resultado de un triple efecto: edad, necesidad y ciclo migratorio. Son más jóvenes, tienen que enviar dinero a sus familias y aún no la han reagrupado o han constituido su propio hogar. Las diferencias en las tasas de actividad y ocupación rebasan los veinte puntos porcentuales y las de paro o desempleo se elevan al menos tres puntos por arriba.

Las tasas de ocupación y de desempleo de los extranjeros se mantienen constantes a lo largo del trienio, mientras que las tasas correspondientes de los españoles varían de un modo favorable, es decir, crece la tasa de ocupación y disminuye la tasa de paro del 9% al 7%. Como resultado de esta evolución de signo contrario, al final de la primera legislatura socialista del gobierno presidido por José Luis Zapatero, la diferencia entre las tasas de ocupación de españoles y extranjeros había disminuido, mientras que la desigual incidencia del paro se había agrandado en perjuicio de los foráneos. En otras palabras y como conclusión: *la intensa llegada de trabajadores extranjeros durante los últimos tres años no ha perjudicado globalmente a los trabajadores españoles, que han aumentado su tasa de empleo y han reducido la tasa de paro.*

**Tabla 1.4. Distribución de la relación con la actividad de la población inmigrante (países de ingresos medios y bajos) total y de la población nacional total (mayor de 15 años)**

	INMIGRANTES			NACIONALES		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<i>Relación actividad</i>						
Ocupados	70,1	71,7	70,0	50,5	51,6	52,5
Parados sin experiencia	2,0	1,2	1,4	0,6	0,5	0,5
Parados con experiencia	7,5	8,5	8,2	4,4	4,0	3,6
Inactivos	20,4	18,5	20,4	44,5	43,9	43,4
<i>Tasas</i>						
Tasa de actividad	79,6	81,5	79,6	55,5	56,1	56,6
Tasa de ocupación	70,1	71,7	70,0	50,5	51,6	52,5
Tasa de paro	12,0	12,0	12,1	9,02	8,02	7,3

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística

Cuando se compara el carácter del vínculo laboral de los trabajadores extranjeros con la integración en el mercado de los españoles, lo que más destaca es la intensidad

de los contratos temporales entre los inmigrantes frente al dominio de la contratación indefinida entre los nativos. Tres de cada cuatro españoles disfrutan de un contrato indefinido, mientras que seis de cada diez inmigrantes están trabajando con un contrato temporal. La incidencia de los contratos temporales es el doble entre los extranjeros y eso es señal de la fragilidad e inestabilidad de su inserción laboral.

Naturalmente, también indica que en muchos casos «están a prueba», por así decirlo, pero estar sentados en el quicio de la puerta del empleo es terreno abonado para el despido y la exclusión cuando convenga. Su escasa incorporación a los sindicatos debilita aún más su defensa y aumenta su vulnerabilidad. En otras palabras, la temporalidad no sólo indica inexperiencia en el trabajo y refleja su inserción reciente en el mercado laboral, sino que también refleja su indefensión política y la subalteridad social.

**Tabla 1.5. Distribución de los trabajadores asalariados extranjeros y españoles según el carácter de su contrato**

	INMIGRANTES			NACIONALES		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<i>Tipo de contrato</i>						
Indefinido	38,7	38,4	44,2	70,4	69,9	72,2
Temporal	61,3	61,6	55,8	29,6	30,1	27,8

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

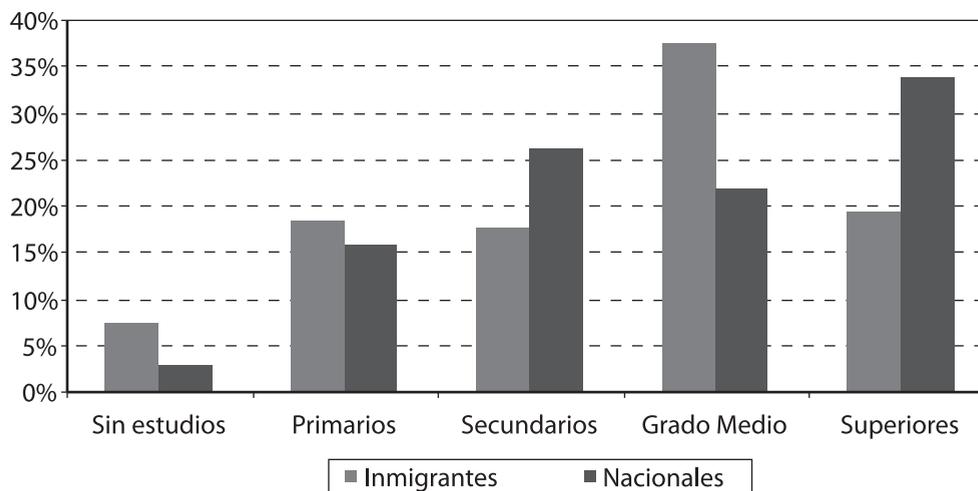
Lo reciente de la entrada en el mercado de trabajo parece ser la principal explicación de esa diferencia. La temporalidad entre los trabajadores extranjeros se ha reducido en cinco puntos porcentuales, mientras que entre los españoles la contratación indefinida ha aumentado apenas un 2%. Es conveniente señalar a los efectos de analizar las reacciones negativas de los españoles respecto de los trabajadores foráneos que el nivel de la contratación temporal entre los nacionales es ya de por sí alto y el hecho de que se mantenga casi estable en época de alto crecimiento económico muestra la dificultad que entraña su reducción. *La alta tasa de temporalidad de los trabajadores en España constituye un rasgo resistente y duradero del mercado de trabajo.*

Hay que ser cautos en la interpretación de esa mejora contractual de los trabajadores extranjeros, puesto que todo el avance en la disminución de la temporalidad se ha producido en el último año. En efecto, cuando se repasa el último lustro el signo dominante es el de la estabilidad en la desfavorable distribución de los contratos para los extranjeros. Así los datos de la EPA para los trabajadores inmigrantes en 2003 indican que el reparto era 61% tenían contratos de carácter temporal frente a 39% indefinido y esa misma estabilidad se registra entre los españoles que cinco años atrás se distribuían como en 2007, es decir: 29% con contrato temporal y 71% con contrato indefinido. El alto y continuado nivel de contratación temporal y la súbita reducción en 2007 aconse-

jan ser prudentes en su valoración. La dureza y la prolongación de la crisis bien podrían dar al traste con esa reducción y evidenciar la fragilidad de ese progreso.

Los trabajadores extranjeros que están empleados y que proceden de países de ingresos medios y bajos (en su mayoría no comunitarios) resaltan por su mayor incidencia en los estudios de grado medio (37%) y también destacan entre los que no tienen estudios o cursaron sólo estudios primarios (18%). Ese nivel medio de estudios no se corresponde con su inserción y concentración en las ocupaciones que no requieren calificación. Es lo que se denomina en los estudios de la OCDE el desclasamiento de los trabajadores extranjeros en los países de destino (OCDE, 2005). Los ocupados españoles sobresalen en el nivel de estudios secundarios y superiores frente a los extranjeros.

**GRÁFICO 1.15. Distribución porcentual de la población ocupada inmigrante y nativa, según el nivel de estudios, 2005-2007**



Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística. Promedio 2005-2007.

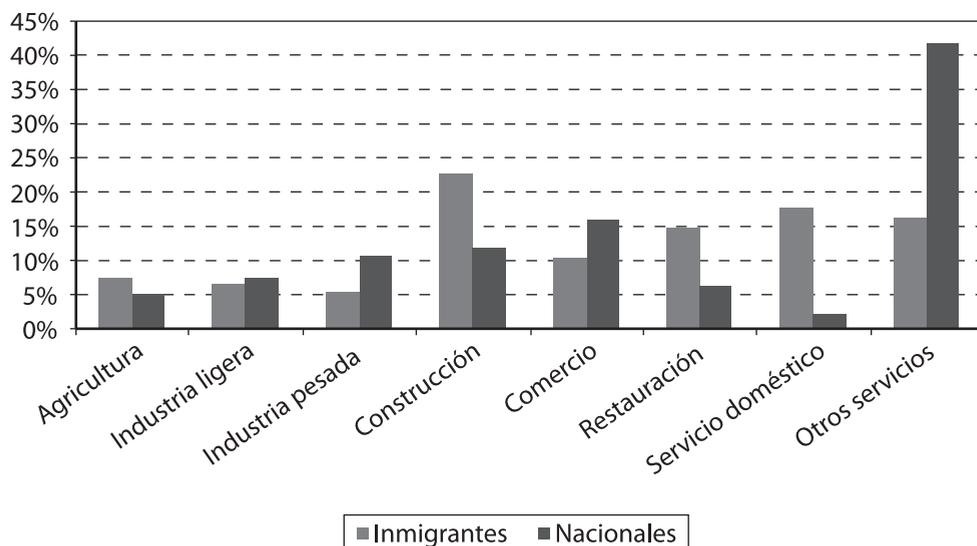
Nueve de cada diez ocupados inmigrantes son asalariados frente al 64% de los españoles que están trabajando en esta condición. En cambio, los españoles doblan a los extranjeros entre los trabajadores autónomos: el 11% de los españoles trabaja como «independiente» frente al 5% de los extranjeros. Los empresarios nativos con asalariados suman el 6% del total de españoles que trabajan, mientras que los inmigrantes empresarios sólo suponen el 1,5% del total de extranjeros que están ocupados. De modo que los trabajadores inmigrantes en consonancia con su reciente instalación y su escaso poder económico dominan entre los asalariados y aún no han cuajado como emprendedores o empresarios. Donde más destacan los ocupados españoles respecto de los foráneos es en el empleo del sector público (17%), dando fe de la escasa incorporación

de los inmigrantes en los cuerpos de policía, ejército y en general como funcionarios del Estado. Una señal de lo reciente de su llegada y de lo mucho que queda por andar en el camino de su plena incorporación a las administraciones públicas.

La concentración, según sectores de actividad, de los trabajadores extranjeros ocupados duplica a la de los españoles en la construcción (22% frente al 11%) y en la restauración (14% frente al 6%), pero también sobresalen en la agricultura (7% frente al 5% de los españoles). Hasta aquí su segmentación sectorial. En cambio, están poco representados en la industria pesada (5% frente al 11% de españoles) y su proporción es bastante inferior en el comercio (10% frente al 16% de los españoles). Esta distribución los coloca en la parte baja de la escala de ocupaciones y dentro de ella, pero sin salir de la misma, es donde pueden medrar.

Los dos extremos de la comparación, es decir, máxima incidencia y diferencia en el reparto por sectores de actividad, son: el servicio doméstico, en donde el dominio de los extranjeros (17,5% frente al 2% de los españoles) es aplastante, y todo lo contrario sucede en los servicios más cualificados, donde quienes sobresalen son los españoles (16% de inmigrantes frente al 42% de españoles). En resumen: los servicios son el sector de actividad mayoritario en la economía española y se estructura de forma segmentada y dual, creciendo por abajo con los asalariados inmigrantes no cualificados que se emplean en los servicios de restauración y del hogar, y aumentando por la cúspide con los españoles empleados en los servicios más productivos. Los otros dos polos de contraste entre el empleo foráneo y autóctono son la construcción para los primeros y la industria pesada y el comercio para los nativos.

**GRÁFICO 1.16. Población inmigrante y nacional ocupada según sector de actividad, 2005-2007**

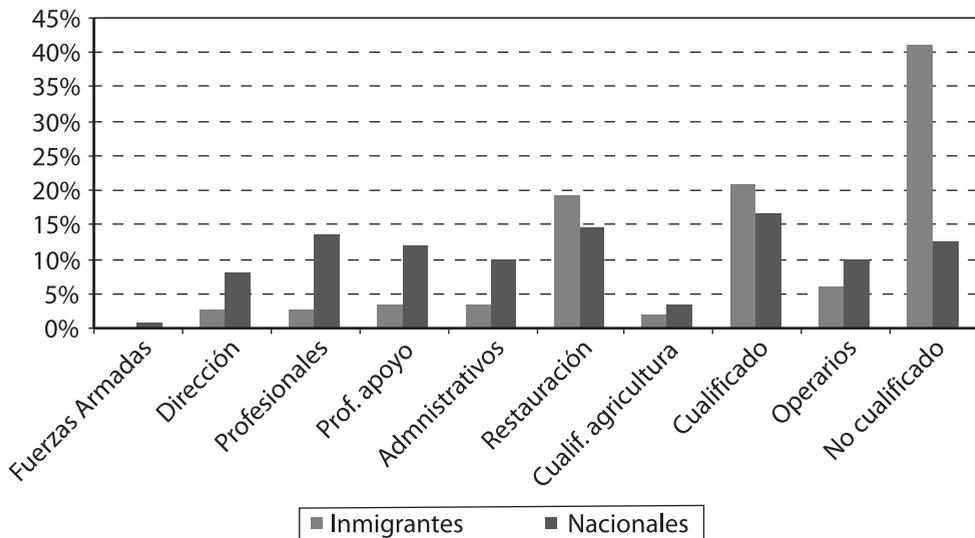


Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística. Promedio 2005-2007.

En consonancia con esta especialización productiva, la pirámide de ocupaciones concentra en los trabajos no cualificados al 41% de los extranjeros no comunitarios hasta 2007, frente al 12% de los españoles. Un tercio de los nativos se ocupan como directivos y profesionales frente al 8% de los extranjeros. La proporción de españoles duplica a la de los inmigrantes como operarios (10% frente al 6%) y los triplica como administrativos (10% frente al 3%), en cambio, es mayor la incidencia de los extranjeros en las profesiones vinculadas a restauración y hostelería.

La mejora ocupacional se produce con el discurrir del tiempo, por ejemplo entre las empleadas domésticas se ha documentado cómo se inician trabajando y durmiendo en la casa donde sirven (internas) y en cuanto reagrupan a la familia o a parte de ella y consiguen cierta estabilidad legal renovando su permiso de residencia, alquilan un piso compartido y trabajan como «externas» en el mismo hogar o en tareas de limpieza por horas en viviendas particulares o en empresas. Otro tanto ocurre con los hombres que empiezan a trabajar en la agricultura y luego saltan a la construcción escalando posiciones dentro del mismo sector. En fin, se trata de una movilidad ascendente por el interior de los segmentos inferiores del trabajo manual poco cualificado (Garrido y Miyar, 2008).

**GRÁFICO 1.17. Población inmigrante y nacional ocupada según categoría ocupacional, 2005-2007**

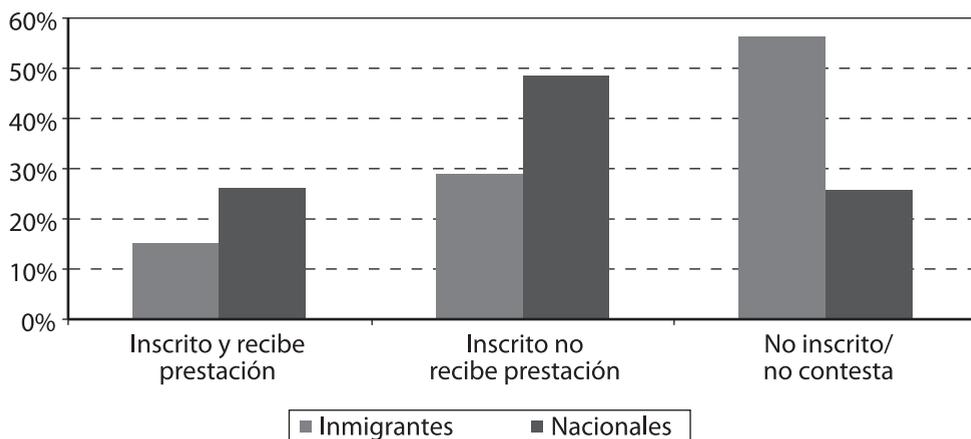


Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística. Promedio 2005-2007.

Más de la mitad de los trabajadores extranjeros han llegado a España en los cinco últimos años. Han tardado poco tiempo en encontrar un empleo y en esas condiciones

son pocos los desempleados que están inscritos en los Servicios Públicos de Empleo (42%) y aún es menor la proporción que, estando sin empleo, recibe alguna prestación (12%). Esa circunstancia de baja inclusión en el sistema de prestaciones les hace sin duda más vulnerables a la hora de resistir y enfrentarse a la recesión económica que ha estallado en 2008.

**GRÁFICO 1.18. Inscripción en el SPUE de la población inmigrante y nacional desempleada**



Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística. Promedio 2005-2007.

La distribución desclasada y segmentada de los trabajadores inmigrantes no comunitarios por la estructura ocupacional refleja una dualidad de clase social en los momentos actuales. Esa posición subalterna resulta comprensible y es aceptada por los propios inmigrantes durante un tiempo y por la primera generación. Lo que hoy genera una mayor preocupación es la lentitud del progreso ocupacional y sus límites. Si tardan demasiados años en ascender en la escala ocupacional y si no pueden saltar del segmento inferior al superior, del mercado secundario al primario, de las ocupaciones no calificadas a las calificadas, entonces la señal que se emite a las siguientes generaciones es la de la exclusión permanente.

### 4.3. La Inspección de Trabajo: una actividad necesaria

Se discute sobre la eficacia de la vigilancia y control que tiene la actividad de la Inspección de Trabajo en las contrataciones y condiciones laborales en las empresas y fábricas. Y esas dudas se suelen apoyar en la experiencia estadounidense. Sin embargo, con nuestros datos tanto primarios (encuestas recientes) como secundarios (datos

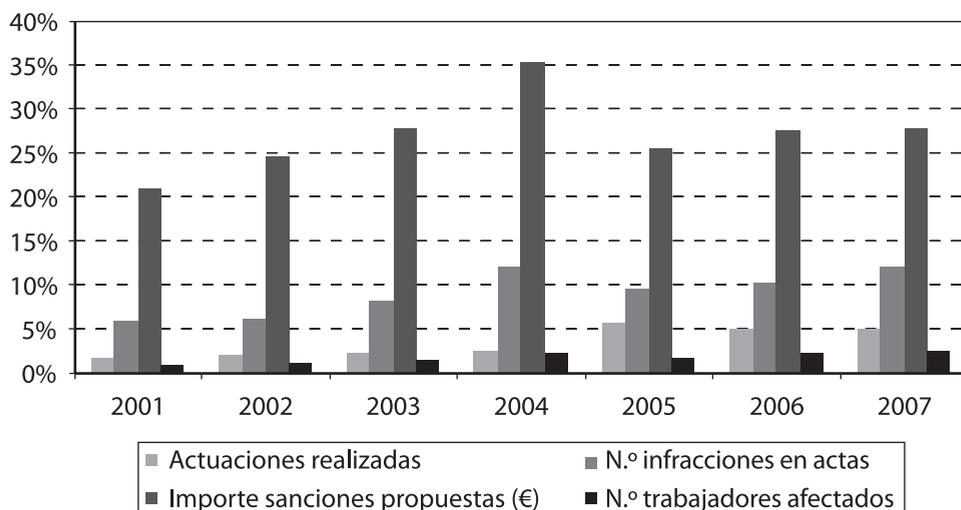
de la Dirección General de la Inspección de Trabajo) cabe argumentar justamente lo opuesto.

La inspección revela su potencial de rebajar la irregularidad y deja una huella que resulta bien visible a través de las regularizaciones. El servicio doméstico y la agricultura son los sectores de actividad donde más resaltan las solicitudes de regularización, pero no son las actividades donde más trabajadores extranjeros se ocupan. La sobre-representación de la irregularidad en estas actividades lo que pone de relieve es que allí donde la actividad inspectora tiene difícil o imposible acceso se acumulan más trabajadores sumergidos.

Los datos de las regularizaciones son un buen termómetro de los agujeros negros de nuestra economía y evidencian precisamente la importancia que tiene ese control al rebajar relativamente la irregularidad en sectores como la construcción o la restauración, donde hay más extranjeros trabajando. La escasez de recursos humanos y materiales de la Inspección de Trabajo y la «especialidad» de los regímenes de trabajo de ciertas actividades es lo que hay que subsanar, pero no cabe dudar acerca de la eficacia de las labores de control. Veamos qué nos dicen los datos oficiales de la Inspección de Trabajo.

El volumen total de actuaciones de la Inspección de Trabajo en el área de extranjería ha disminuido en los dos últimos años respecto del nivel máximo que se alcanzó en el año de la Normalización de trabajadores extranjeros. En 2005 se llevaron a cabo casi 80.000 acciones de inspección en materia de extranjería que representaron el 6% del total de la actividad que se desarrolló en todas las áreas. En el siguiente año las inspecciones totales aumentaron, pero las específicas que vigilan la contratación irregular de trabajadores extranjeros se redujeron a 71.000 (5,1%) y, en 2007, el número siguió disminuyendo (61.000), si bien la proporción en el total se mantuvo en el 5% dado que la actividad inspectora en su conjunto también se redujo.

En cambio, lo que ha crecido en los dos últimos años son las infracciones, las multas propuestas y el número de trabajadores que se ven afectados por esta actividad de la Inspección de Trabajo. Las *actas de infracción* pasan de 9.535 en 2005 a 11.637 en 2007, lo que en cifras relativas supone un crecimiento de un punto y medio porcentual: del 9,5% y el 12,1% en el total de infracciones levantadas. Las *sanciones* en millones de euros también han crecido en los dos últimos años desde los 59 millones de 2005 hasta los 70 millones en 2006 y los 76.414.008 en el último año, pasando de representar el 25,5% al 27,8% del total y otro tanto sucede con el *número de trabajadores extranjeros afectados* que sumaron 10.981 en 2006 y 11.637 en 2007. La proporción de trabajadores extranjeros afectados respecto del total ha alcanzado, en este último año, su nivel máximo con el 2,6%. La conclusión es que, en los últimos años, la inspección está aumentando su eficacia a la hora de detectar las irregularidades, puesto que aunque disminuye su volumen absoluto crecen en el acierto: infracciones, cuantía de multas y número de trabajadores afectados.

**GRÁFICO 1.19. Evolución de las actividades de la Inspección de Trabajo en materia de extranjeros, 2001-2007 (%)**

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En los últimos siete años, el mayor volumen de infracciones, sanciones y número de afectados se alcanzó en 2004, en esa fecha se propusieron 14.000 infracciones, las sanciones impuestas sumaron 85 millones de euros (el 35% del total) y el número de trabajadores afectados rozó los 14.000, que representaron el 2,2% del total. Fue el preludio de la Normalización que tuvo lugar al año siguiente.

El desglose de las *inspecciones de trabajo por actividades* en 2007 indica que la construcción y la hostelería fueron las más visitadas y sancionadas. Entre las dos suman seis de cada diez sanciones (58%), mientras que si agregamos la agricultura, el comercio y los servicios profesionales suman entre las tres sólo la cuarta parte del total de sanciones. Lógicamente, no aparece en las estadísticas el trabajo femenino en el servicio doméstico (empleadas de hogar y cuidado de ancianos y niños) pese a que en las diferentes regularizaciones y muy particularmente en la Normalización de 2005 fue la actividad que ocupó el primer lugar por el volumen de solicitudes y de trabajadores regularizados. A este nicho de irregularidad laboral no tiene acceso la inspección laboral salvo que medie una denuncia de algún vecino. Eso explica su desaparición en esta estadística y su importancia cuantitativa en las cuatro grandes regularizaciones extraordinarias (1991, 2000, 2001 y 2005).

Por último, una reciente encuesta confirma el impacto que tiene la actividad inspectora. Los trabajadores inmigrantes ecuatorianos y marroquíes que fueron interrogados

en 2006 contestaron que en el año anterior habían percibido una intensa actividad inspectora, mientras que en ese año habían notado su decaimiento. Esa respuesta percibida coincide con los datos oficiales y refuerza la tesis de que la vigilancia y control de las condiciones laborales tiene relevancia a la hora de disuadir y reducir el empleo sumergido (Encuesta con el CCIS).

**Tabla 1.6. Peso de las actuaciones y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Extranjería por actividades económicas (2007)**

Actividad	Actuaciones 60.931 (% sobre total)	Resultados 11.637 (% sobre total)	Sanciones (€) 76.414.008 (% sobre total)
Construcción (45) <sup>[2]</sup>	29,8	20,3	22,6
Hostelería (55)	21,2	37,2	35,6
Comercio (50 a 52, excepto 50.2 y 52.7)	18,0	8,1	7,6
Servicios profesionales (74 y 93)	8,9	7,6	7,3
Agricultura (1 y 2)	4,5	11,8	11,1
Industria siderometalúrgica (27 a 37)	2,6	1,7	1,7
Transportes (60 a 63)	2,4	1,7	2,8
Alimentación (15)	1,4	1,0	0,9
Reparaciones (50.2 y 52.7)	1,2	1,0	1,2
Industria madera (20)	0,6	0,3	0,3
Administración Pública (75)	0,4	0,0	0,0
Resto actividades	8,8	9,0	8,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los fallos en la acogida legal e integración laboral durante los primeros años de empleo sumergido de los trabajadores extranjeros ciertamente no fomentan su relación con los autóctonos. Su posición laboral en la base de la pirámide ocupacional y sus tasas de irregularidad generan, entre los nativos, una percepción negativa acerca de su calificación y de sus comportamientos laborales. Se los identifica con conductas de competencia desleal y se resalta su escasa disposición a la asociación sindical. Si el ambiente es de desconfianza en el trabajo por parte de los autóctonos, la reacción de los trabajadores inmigrantes les lleva a construir una vida social aparte y a establecer vínculos ocasionales y superficiales de identificación con la clase trabajadora. Su marca étnica se refuerza en esta situación y la defensa de sus intereses se orientan por la vía de la cohesión nacional más que por la cultura de la solidaridad social.

[2] Los números entre paréntesis se corresponden con la Clasificación Nacional por Actividades Económicas.

Pero en este periodo inicial del siglo XXI ha sido fácil encontrar trabajo y los tiempos de paro entre uno y otro empleo temporal han tenido una duración breve de modo que la irregularidad legal se ha visto compensada, por así expresarlo, por el empleo abundante y un nivel salarial aceptable. El déficit en la integración social y cívica de los extranjeros debido a la inacción de los poderes públicos no ha pesado en esta época de abundancia de empleo. En una palabra, los costes sociales de la inmigración han sido pequeños para unos y otros. No ha habido un consumo significativo de recursos públicos en sanidad, educación y servicios sociales por parte de los inmigrantes, aunque su concentración geográfica sí ha dado pie a sensaciones de concurrencia. Por ello, el malestar entre los autóctonos debido a la competencia o pérdida de calidad de estos servicios de bienestar se ha manifestado y ha permanecido más bien en el interior de las encuestas.

## **5. El modelo inmigratorio: desde abajo y desde arriba**

Hasta aquí se ha desarrollado el análisis de la inmigración como movimiento que se expresa en los flujos de entradas y salidas y en el depósito o stock que al cabo de esos vaivenes queda. Es la perspectiva de la inmigración desde el punto de vista del país receptor, sus leyes y políticas. Desde este apartado y hasta el final del artículo se desarrolla la descripción de los inmigrantes como habitantes. Su voluntad y proyecto migratorio de arraigo. Es el punto de vista desde abajo, el de los inmigrantes, que se refleja y trasluce en indicadores que hablan por ellos. La acumulación de años de residencia y el arrastre de familiares es la suma de experiencias que conforma la biografía colectiva de los inmigrantes. Algo así como los retazos selectos de un trozo de historia de vida estadística. El trozo que captan los datos de esa biografía tiene aún una duración breve, pero ya resulta significativa, y aunque los datos de registros administrativos por lo general carecen de los antecedentes de cuáles fueron las frustraciones que les empujaron a la emigración, sí que atestiguan que el viaje ha merecido la pena y que España como país de destino no les ha defraudado en sus expectativas. Si no fuera así, no atraerían y escolarizarían a los niños, no demandarían la nacionalidad y no crearían familias mixtas entre foráneos y nativos.

Así que ahora toca, sin ánimo exhaustivo ni definitivo, presentar algunos datos secundarios que abonan la hipótesis de una instalación permanente de una buena parte de los foráneos. Con ellos se evidencia una realidad de la que los ciudadanos oriundos y las políticas de mano de obra no son del todo conscientes, a saber: España no está poblada sólo por españoles de origen y ya es y seguirá siendo en el futuro un país diverso en razas y minorías étnicas. Una sociedad de mayorías y minorías culturales, de religiones y prácticas culinarias distintas, de idiomas vivos y entremezclados. Un país que ya

estaba inscrito en la internacionalización económica y que ahora lo está también en la globalización demográfica.

España ya no es únicamente un país de inmigración, sino un país en el que ha cuajado el poblamiento global, es decir, que ha recibido en estos últimos años aportes humanos desde todos los puntos del planeta. En definitiva, una sociedad demográficamente segmentada, mestiza y abierta que ha aumentado enérgicamente su crecimiento. Los inmigrantes han tomado la decisión de quedarse fueran cuales fueran sus intenciones al principio. Los hechos que se desprenden de esa decisión de implicarse socialmente se colocan frente a las percepciones y deseos de los nativos y las preferencias de las políticas gubernamentales que persiguen un modelo migratorio de mano de obra que mutila la dimensión social de la inmigración. Un modelo hecho de trabajadores que idealmente se vacía cuando no hay trabajo. Una expectativa imposible de cumplir a tenor de los registros que vienen a continuación.

Siguiendo a Papademetriou y Moulrier hay tres modelos migratorios en trazos gruesos. El de mano de obra sin instalación, el de arraigo y poblamiento y el mixto con una porción variable de trabajadores solos y otra de familias que se instalan de modo permanente. El panorama estadístico a finales de 2007, es decir, en la antesala de la crisis, prueba de modo incontestable que el escenario inmigratorio en España es el tercero. Faltan por precisar las proporciones de la combinación. Los datos que vienen a continuación tratan de aproximarse al componente de arraigo e instalación familiar y al grado de identificación política con el país de acogida. Dos de esos indicadores serían el matrimonio mixto y la adquisición de la nacionalidad española. En este mismo capítulo se han ofrecido otras pistas sólidas de ese tránsito desde la condición de residente temporal a definitivo. La renovación paulatina de los permisos iniciales hasta alcanzar la autorización de residencia permanente ha sido uno de esos signos inequívocos.

Detallemos la medición, presentación e interpretación de algunos signos inequívocos del arraigo de los foráneos. Al igual que sucedía al principio de este capítulo con la medición de los flujos de entrada y salida, este bloque de indicadores sobre la instalación muestra un panorama tentativo y aproximado que resulta clave para establecer prioridades en las políticas de integración y cohesión social y para tomar conciencia del modelo inmigratorio, de sus particularidades y del grado de su madurez.

Los datos que se han elegido para evidenciar este proyecto de instalación duradera son los tres que siguen. En primer lugar, la presencia y evolución de los menores en las escuelas como indicador de que las familias inmigrantes no son hojas volanderas que se despiden con la crisis económica. En segundo lugar, las tasas de naturalización que expresan la voluntad de ciudadanía, de participación plena en la construcción del país. Y, por fin, el cuadro de la estructura y conducta reproductiva y nupcial como pilares desde los que se levanta un porvenir hecho de mezcla y separación y en el que necesi-

riamente van a convivir el derecho de suelo con el de sangre, la nacionalidad simple y la doble, la lengua materna y la aprendida.

## 5.1. Alumnado extranjero no universitario

Empecemos por los hijos de los inmigrantes que son el futuro de un modelo mixto que ya se está configurando. Esta es la clave del aporte de la inmigración a una sociedad multisegmentada. No es únicamente la mano de obra inicial, no son los padres que mal o bien encajan en el mercado de trabajo de la sociedad de destino y se asientan. Ellos, la primera generación, ya dan por descontado que les toca sufrir y resistir, que su ascenso social tiene límites. Lo que les compensa de esa «biografía vigilada» es un porvenir prometedor y en igualdad de oportunidades para sus hijos. Pero si no se les facilita el acceso a la educación y luego se les cierran puertas laborales al mercado cualificado, entonces la sociedad receptora se torna injusta e ineficiente y la inmigración no se siente respetada. La clave de bóveda del modelo inmigratorio, el horizonte al que se dirige la sociedad, no es la mano de obra pionera y su enganche social, sino la calidad de la integración de las generaciones que les siguen.

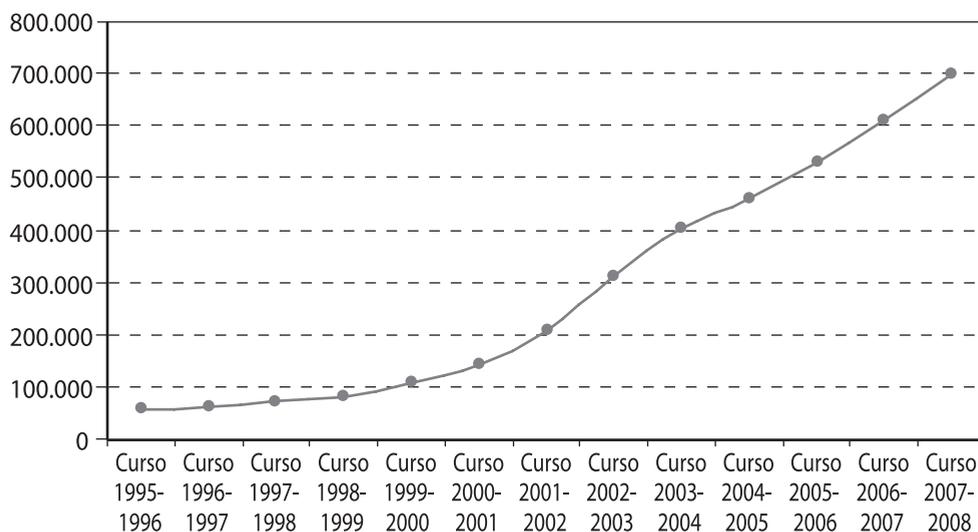
En el curso 2007-2008 la cifra total de los alumnos extranjeros no universitarios que están escolarizados ha alcanzado la cifra de 695.000 y supone el 9% del total de alumnado de esas edades en España. La proporción que alcanza la inmigración en el total de los habitantes está entre el 9% y el 11%, según el registro estadístico que se utilice, de modo que los menores extranjeros escolarizados aún están ligeramente por debajo del promedio.

La diferencia denota, por una parte, la fuerte atracción de mano de obra al calor del intenso y prolongado ciclo de crecimiento económico (14 años) y, por otra, la rapidez del proceso de reagrupamiento familiar que sigue a la instalación de los trabajadores. Pero también acredita que hay foráneos que no han definido su proyecto inmigratorio y otros que ya lo han hecho. Una combinación de mano de obra que trata de acumular bienes y experiencia para volver a su país con un ascenso social y otros que ya han renunciado a hacerlo y han elegido quedarse y atraer a la familia para reiniciar su vida en un lugar más prometedor. Un modelo mixto de trabajadores solos y de familias trasplantadas.

El aumento en 2007 respecto del año anterior ha sido de 87.000 escolares y el incremento anual es del 14%. Un porcentaje de incremento que se mantiene estable durante los cuatro últimos años. Los crecimientos más intensos tuvieron lugar durante el quinquenio que transcurre entre el año 2000 y el 2004 y coincidieron con la regularización por arraigo y con los años en los que el flujo de ecuatorianos y colombianos alcanzó su máximo caudal. Son dos señales que demuestran que el reagrupamiento familiar de los latinoamericanos es más rápido y fácil que el de otros

flujos más antiguos y, a su vez, que la legalización de la residencia genera integración y arraigo.

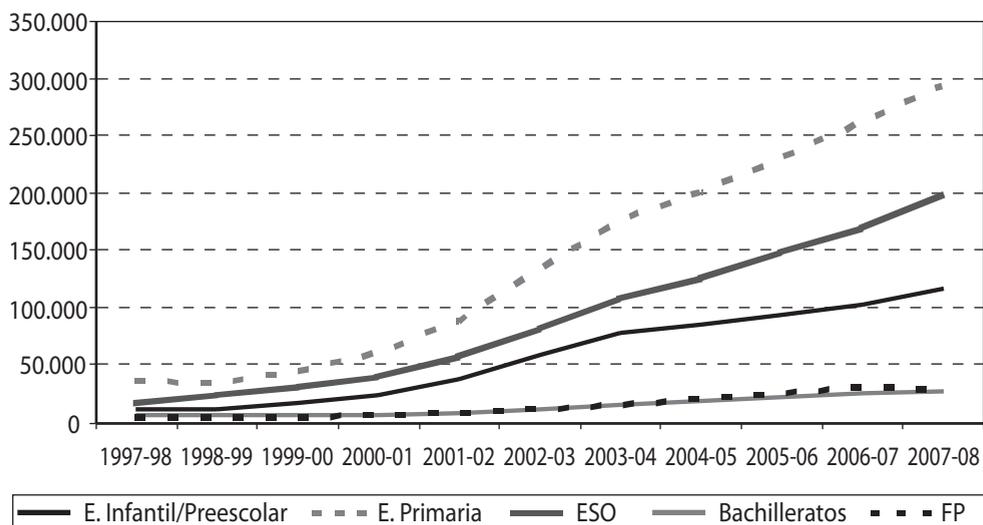
**GRÁFICO 1.20. Evolución del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias en España (1995/1996 - 2007/2008)**



Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (Cursos 1995-96 al 2007-08). Los datos del curso 2007-2008 son provisionales.

El reparto de los alumnos por los distintos niveles de enseñanza no se ha alterado en los tres últimos años. En la escolarización primaria se concentra el 42% del total, en la secundaria obligatoria el 28% y en la infantil o preescolar el 17%. Apenas hay jóvenes inmigrantes en el bachillerato (4%) y en la formación profesional (4%). El peso de los adolescentes es aún muy escaso. En conjunto lo que evidencia la evolución seguida por los alumnos es lo reciente de su llegada y por eso están concentrados en los primeros niveles de la educación básica y obligatoria.

Cuatro de cada diez alumnos son sudamericanos (42%) y uno de cada cuatro procede de la UE. En cifras absolutas los escolares que proceden de América del Sur suman 291.000 y los europeos comunitarios 176.000. Los alumnos de origen africano ocupan la tercera plaza con 135.000 menores que suponen el 19% del total. Este es el nivel que vienen manteniendo desde 2002. El fuerte aumento de los escolares nacionales de la UE durante el último curso escolar se explica por la inclusión de los alumnos rumanos. Es esta una composición nacional favorable en su conjunto por el doble motivo de su procedencia y de su fácil encaje en el sistema educativo.

**GRÁFICO 1.21. Evolución del alumnado extranjero no universitario en España por curso y ciclo formativo, curso 1997-1998 hasta curso 2007-2008<sup>[3]</sup>**

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (Cursos 1997-98 al 2007-2008). Los datos del curso 2007-2008 son provisionales.

El hecho de que la mayoría de los alumnos extranjeros se encuentren instalados en la enseñanza primaria e infantil denota que se van a educar aquí desde pequeños, lo cual favorece su aclimatación y su rendimiento escolar. Su éxito y fracaso serán los del contexto local y el sistema educativo autonómico. Por otro lado, aun sin confundir lengua española con dominio del idioma cultural y sin despreciar las singularidades de los alumnos procedentes de América Latina, no cabe ignorar que su inserción en los cursos normales es más rápida que la de aquellos que necesiten clases de inmersión y apoyo. No está todo resuelto con el manejo del español, pero seguramente sus logros educativos se quitan un peso de encima.

Por último, el notable peso de los alumnos europeos y que proceden de países con un sistema educativo de exigencia intermedia también augura una integración más fluida y con unos costes menores a la hora de la convalidación, apoyo y compensación de los déficits educativos en la llegada. La fuerte concentración de los alumnos en apenas media docena de nacionalidades constituye también un dato que facilita la familiaridad y la información de los docentes con los sistemas educativos y las claves culturales de los países de origen.

En resumen, sin desmerecer los obstáculos a la inserción en el sistema educativo de cada comunidad autónoma por el hecho de venir de otros países, es decir, por su

[3] A partir del curso 2004-2005 se incluyen los diez nuevos países miembros, que en cursos anteriores están recogidos en «Resto de Europa». Y a partir del curso 2007-2008 se incluye a Bulgaria y Rumanía como alumnado comunitario (UE-27).

condición de inmigrantes, lo cierto es que su entrada a destiempo es salvable y recuperable. Lo que la composición nacional y étnica de los hijos de los inmigrantes pone de manifiesto es que en los éxitos y fracasos de esos alumnos el sistema educativo español va a tener más protagonismo que el componente «nacional, étnico e inmigratorio». La movilidad ocupacional de la familia y el entorno social que los sostenga, junto con la calidad del colegio en el que se formen los alumnos foráneos, serán las variables que más influyan en sus logros educativos. En una palabra, la «carga cultural» queda incluida, y además pesa menos que la «marca social» inscrita en su particular contexto institucional. Dicho de modo llano, los recursos materiales y humanos del colegio y del barrio junto con la aceptación de los inmigrantes van a resultar más decisivos en los resultados escolares de los pequeños que su nacionalidad.

## 5.2. Voluntad política y voluntad pobladora

Es evidente que el futuro de las generaciones inmigrantes en España empezó a escribirse antes de la crisis de 2008. Los datos de escolarización que se han presentado dan fe de ello. Uno de los signos más inequívocos que expresa la voluntad de los inmigrantes de formar parte del país de acogida, y de convertirse en protagonistas de su futuro, es la nacionalización. La petición de la nacionalidad española es un indicador duro que prueba que la persona extranjera se identifica con este destino. Una muestra contundente de que el inmigrante ha decidido echar raíces y comprometerse como ciudadano. Lo cual no impide, sino más bien al contrario, que se olviden las raíces y que no se mantengan lazos con el país de origen. La buena y exitosa integración no es sólo económica y social, sino sobre todo de implicación y participación política en la comunidad pública de arraigo. Es bien distinto no querer regresar al origen que desinteresarse por su evolución. Cuanto más profunda y avanzada sea la integración en el destino, más cualificada será la preocupación y el mantenimiento de los vínculos con el origen.

De modo que esta «naturalización no es sólo ni principalmente cultural», sino más bien una identificación con su espacio público, con la inclusión como ciudadano. Esta adhesión voluntaria, hay que repetirlo, no está reñida con el sentimiento y el recuerdo de la nación de origen. El vínculo del lugar que acoge al inmigrante y a su familia no corta el hilo de la procedencia, pero es un error valorar esa identificación cultural y étnica como un rechazo y un conflicto con la cultura predominante en el destino. Las vidas migratorias integran varias identidades sin sentirse mal por ello. Su identificación con el barrio y la ciudad donde residen, con las fiestas y grupos deportivos son también indicadores de integración cultural.

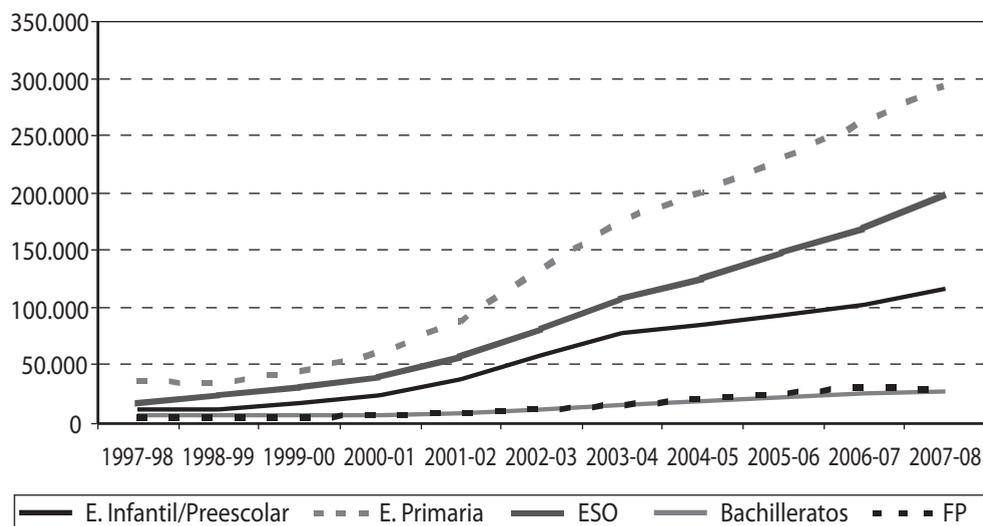
El *jus solis* y el *sanguinis* en dosis adecuadas comprenden mejor la identidad múltiple y la complejidad de lazos y redes que forman el lecho de las vidas inmigrantes. Mejor el amplio espacio que ofrece la doble nacionalidad que obligar a una ruptura con el pasado. Si el capital económico del inmigrante es su flexibilidad, no cabe exigir rigidez cuando se trata de la vida

cívica y social del inmigrante que por definición es múltiple, transnacional y compleja. Tiene una situación en el destino que quiere mejorar y eso le lleva a organizarse y a participar políticamente en esa sociedad, pero no por ello se desinteresa y desvincula de lo que sucede en el país de origen en donde ha dejado familiares y vivencias.

En los diez últimos años más de 300.000 extranjeros han obtenido la nacionalidad española por residencia. La tendencia al alza es más notoria desde los inicios del siglo XXI, coincidiendo con el auge sin precedentes de los flujos de inmigración. Según el Código Civil son necesarios diez años para obtener la naturalización, cinco años si se trata de un refugiado y dos años cuando la piden nacionales de América Latina. Esa asimetría en el requisito de la duración de la residencia continuada para acceder a la ciudadanía española es una de las principales razones, aunque no la única, que explica el dominio abrumador de los iberoamericanos en los dos últimos años.

Hemos visto que en este último periodo los flujos de inmigrantes latinoamericanos no han sido los más numerosos, sin embargo, el peso de los latinoamericanos en el total de concesiones de nacionalidad supera el 80%. En los tres últimos años rumanos, marroquíes y bolivianos han ocupado los tres primeros lugares y por ese orden en las altas de residencia municipales. Sin embargo, son los ecuatorianos y colombianos los que figuran en la cabeza de las naturalizaciones. De modo que estamos asistiendo a las naturalizaciones de los iberoamericanos que entraron en España entre 2001 y 2005, durante el periodo de intensa latinoamericanización en el stock de residentes extranjeros.

**GRÁFICO 1.22. Evolución del número de concesiones de nacionalidad a extranjeros en España (1995-2007)**

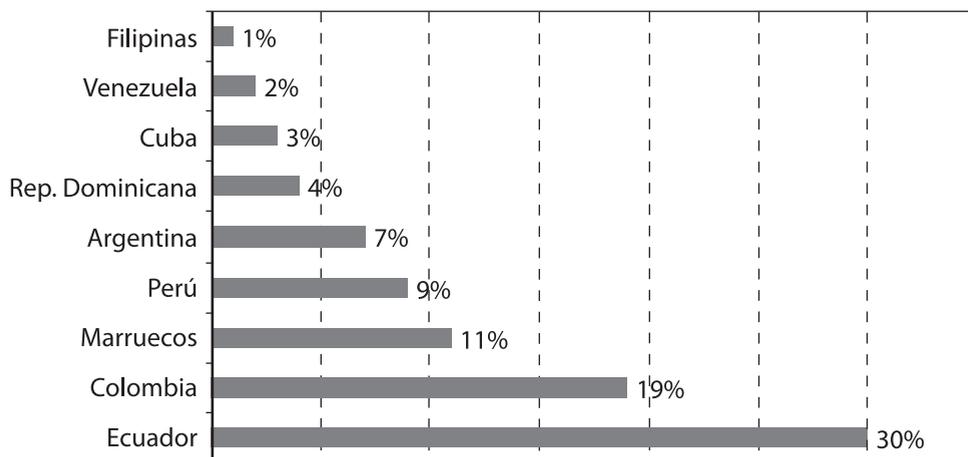


Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1990-2006) y Observatorio Permanente de la Inmigración (2007). Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La corriente de inmigración procedente de estos dos países alcanzó su máximo nivel entre el año 2000 y el 2004, pero ha sido dos años más tarde (2006 y 2007) cuando sus naturalizados suponen la mitad del total de las concesiones de nacionalidad. Durante este último bienio alrededor de 40.000 ecuatorianos y de 25.000 colombianos se han nacionalizado. En tercer lugar aparecen los ciudadanos marroquíes (casi 15.000 nacionalizados) y luego los peruanos con 11.000. Siete de cada diez nuevos españoles son originarios de estos cuatro países. Esta nacionalización es el signo de su vocación de permanencia como ciudadanos de pleno derecho y también denota el rápido cambio de su proyecto migratorio.

Las encuestas levantadas en el año 2000 entre los regularizados ecuatorianos y colombianos evidenciaban una clara intención de inmigración temporal. La mayoría pensaba en una inmigración que no llegara a los cinco años de permanencia. Pero, por un lado, el largo ciclo de crecimiento del empleo y, por el otro, la carestía de la vida ha impulsado un cambio en ese proyecto inicial. Ha alentado el reagrupamiento familiar y ha impedido que la acumulación tuviera una entidad tal que permitiera regresar al país de origen y asegurar suficientemente el futuro. La temprana inserción educativa de los hijos que acabamos de reseñar abona la tesis de un rápido cambio de planes de futuro. Aunque la movilidad ocupacional y social que han experimentado los trabajadores inmigrantes haya sido lenta y de escasa entidad, no es menos cierto que la posibilidad de una doble ocupación de la mujer en los servicios y del marido en la construcción ha inclinado la balanza del lado de la instalación familiar en el país de destino.

**GRÁFICO 1.23. Distribución porcentual de las concesiones de nacionalidad a extranjeros en España por principales nacionalidades (2007)**



Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1990-2006) y Observatorio Permanente de la Inmigración (2007). Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La *tasa bruta de naturalización* en 2007 fue de 2,4 nacionalizados durante ese año por cada cien residentes del año anterior, pero la de los latinoamericanos llegó a ser el doble e incluso el triple. Así, la tasa más alta es la de los peruanos (7,1), seguida por la de los cubanos (6,2), colombianos (6,1) y ecuatorianos (5,7). Como punto de comparación de esta asimetría en la facilidad y quizá también en el deseo de naturalizarse vemos que la tasa de naturalización de los inmigrantes marroquíes es de 1,4%. Es decir, que los casi 8.000 marroquíes naturalizados en 2007 apenas representan el 1,5% del stock de residentes legales (544.000) del año anterior.

Si la nacionalización es el indicador fuerte de la voluntad política de integrarse en el espacio de la ciudadanía, los comportamientos nupciales y reproductivos constituyen decisiones profundas de una voluntad de poblar. El casarse y generar prole estabiliza al foráneo y debilita su cultura migratoria. No hace desaparecer sus posibilidades de moverse a otro país, pero sí que aumenta la dificultad de hacerlo. En suma, el matrimonio y los hijos hacen desaparecer su personalidad de inmigrante y acrecientan el carácter de habitante con nuevas raíces.

**Tabla 1.7. Comparación de indicadores demográficos, a fecha 1 de enero de 2008**

Indicador	Total	Españoles	Extranjeros
Índice de masculinidad	98,0	93,8	113,6
Peso de los jóvenes (pasivos)	14,4	14,5	14,1
Proporción de activos	69,0	67,5	81,0
Peso de la 3.ª edad (pasivos)	16,5	18,0	4,9
Edad media	40,9	41,9	33,3
TBN	11,0	9,8	19,1
TBM	8,6	9,4	2,1
TB nupcialidad	4,5	4,2	9,8

Fuente: INE. PMH y MNP de 2007.

La población extranjera presenta un perfil más masculino, menos viejo y más activo que la población española. Su edad media es ocho años más joven que la del conjunto de los españoles. Pero eso no constituye ninguna novedad una vez que hemos visto su encaje como mano de obra. Lo que ahora nos interesa es demostrar la insuficiencia de ese concepto que reduce al inmigrante a su condición de trabajador y completarlo con indicadores que prueban su voluntad de poblar. Dos de esos indicadores son la tasa de natalidad y la de nupcialidad que alcanzan unos valores que duplican a las tasas correspondientes de los nativos sin dejar por ello de tener una intensidad más bien modesta. Pero esa misma baja intensidad nupcial y natal lo que denota es su aclimatación al entorno de acogida. Una natalidad desorbitada sería señal de falta de integración, de persistencia cultural de unas pautas de matrimonialidad y de procreación ajenas al contexto en el que toman cuerpo y se realizan.

### 5.3. La «imaginación pública» de la inmigración y el modelo de exclusión: una reflexión para concluir

Conviene que el modelo de inmigración alcance un consenso muy amplio, pero hay que dejar espacio para las diferentes políticas que conducen a él. No es imprescindible que las acciones de gobierno gocen de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas, sino que encajen en el modelo general. Al fin y al cabo el modelo inmigratorio implica un modelo de sociedad.

El modelo inmigratorio, como ya se ha visto en los datos presentados, responde a una combinación de familias trabajadoras con proyecto de instalación permanente y de mano de obra temporal. Las dosis de este modelo mixto dependen de la duración de los ciclos económicos de bonanza y de crisis. El stock inmigratorio de España se ha construido básicamente durante un largo periodo de intenso crecimiento del empleo que se ha desplegado desde 1995 hasta 2007. Antes de ese extenso ciclo de prosperidad, hubo uno de crisis económica honda pero de breve duración que pinzó el incipiente modelo inmigratorio de mano de obra temporal. Muy probablemente, las bases del modelo actual se pusieron entre 1990 y el año siguiente, con la proposición no de ley del gobierno de Felipe González al Congreso de los Diputados y la correspondiente regularización masiva de 1991. Fueron dos años que recabaron mucha mano de obra foránea para poner en pie durante 1992 tanto la Exposición Universal en Sevilla como las Olimpiadas celebradas en Barcelona. Pero esa importante regularización y la política de contingentes anuales impulsaron una dinámica inmigratoria de introducción de trabajadores que se prolongó a lo largo de la última década del siglo xx. Sin embargo, la configuración definitiva del modelo mixto ha tomado forma entre el año 2000 y 2007 con tres regularizaciones de impacto acumulado que diversificó la composición y aceleró el establecimiento de más de tres millones y medio de inmigrantes extranjeros con sus correspondientes secuelas de escolarización, naturalización y poblamiento.

Repasemos brevemente los fundamentos de las políticas que han conducido a este modelo.

1. Hasta finales de 2007, las políticas de inmigración se han fundamentado principalmente en los sondeos de opinión. *Una opinión desinformada y desorientada*, como enseguida tendremos ocasión de argumentar.
2. Se han basado en un insuficiente conocimiento de los datos estadísticos sobre la inmigración. Un escaso conocimiento de la dinámica de los flujos y un superficial análisis de la evolución de los stocks. Además, estas políticas *no han sido rigurosamente evaluadas*. Bien porque no ha interesado que lo fueran o porque no ha habido tiempo para hacerlo dados los constantes cambios de leyes y la dispersión gubernamental de las competencias.

3. Pero sobre todo las políticas han *ignorado los proyectos migratorios y han errado en las causas de la inmigración* hacia España. Oscilando entre la ilusión de que se trataba de un país de paso y la inhibición respecto de sus planes de arraigo e instalación permanente. Magnificando la pobreza y la necesidad como causas de la inmigración a España y subvalorando sus capacidades educativas y sus aspiraciones de movilidad profesional y de bienestar familiar. La integración ha sido dejada en manos del Tercer Sector y se ha confiado a la empatía de la memoria emigrante de los autóctonos y a la sumisión de los inmigrantes debida al peso de la irregularidad.

La caracterización del modelo inmigratorio como mixto y con una dosis alta de exclusión requiere una primera precisión. La noción de exclusión ha sido cuestionada, entre otros motivos, por no dar cuenta de quién es el responsable de esa situación (Wieviorka, 1997). En España, tal y como argumentamos en el capítulo correspondiente a la inmigración del último Informe FOESSA, ha sido la ley de inmigración en sus sucesivas versiones y, por tanto, los representantes políticos que han ido perfeccionando cada una de sus modificaciones, los actores más visibles, aunque no los únicos, a la hora de impulsar esa política que comporta riesgos crecientes de exclusión. La segmentación jurídico-política ha reforzado la socioeconómica liderada por el carácter intensivamente precario (temporal y no cualificado) del empleo.

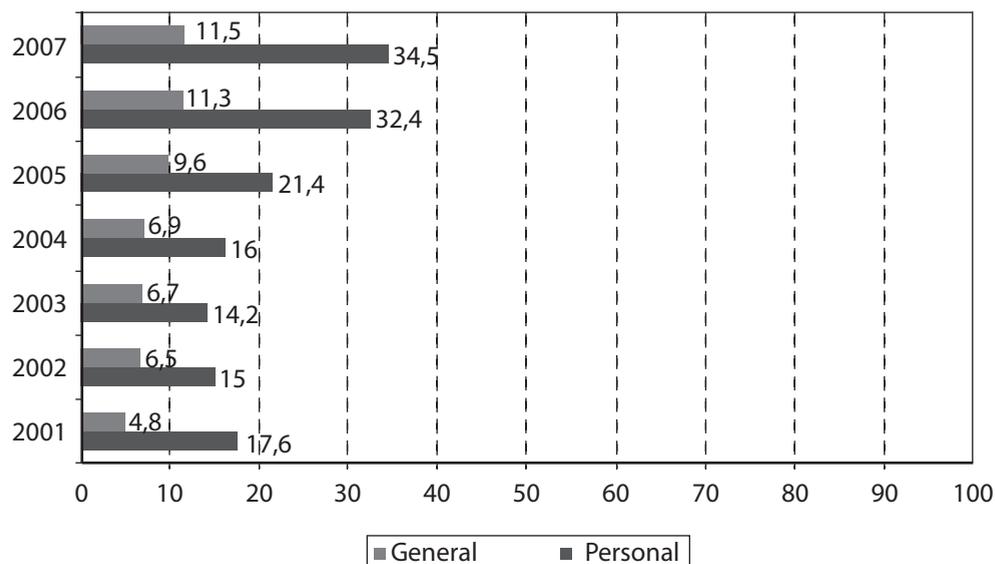
### 5.3.1. La «imaginación pública» y las cuatro lógicas

Esos hacedores de leyes y el discurrir de su negociación entre las fuerzas políticas durante la tramitación parlamentaria y hasta la aprobación del texto legal no hacen sino reflejar las orientaciones de la mayoría de la sociedad mediática. Es la opinión pública nativa la que principalmente ha inspirado la acción excluyente de los partidos políticos. Una opinión pública malformada y que a su vez traduce en su evolución la falta de información y de coherencia de las diferentes fuerzas políticas y su insuficiente trabajo educativo en la base ciudadana. Porque las encuestas reflejan menos la experiencia de la convivencia y el debate político-cultural a pie de barrio que los fogonazos mediáticos que traducen la acción política y la parte más dramática y negativa de la realidad inmigrante.

Las encuestas reflejan más bien un «clima sobresaltado» que una hegemonía cultural, un pensamiento articulado sobre España como sociedad pluriétnica. Lo que es sociológicamente más significativo es que ese sobresalto se da tanto a nivel personal como en un plano general. La inmigración afecta crecientemente en el círculo personal y en la concepción de España. Aunque probable y tentativamente la caracterización según la cual supone un problema es distinta en uno y otro nivel. Para los españoles de más edad y menos cualificados el desafío es la convivencia y la competencia laboral y asistencial. Para los más educados y mejor situados profesionalmente la inmi-

gración es necesaria como base laboral que posibilita su movilidad social y su inserción en la cúspide de la pirámide ocupacional. Y en el medio los que se inclinan hacia uno u otro lado según cuál sea la situación económica general y la circunstancia personal.

**GRÁFICO 1.24. La inmigración en la respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España y que más le afectan a nivel personal, 2001-2007**



Los ingredientes de ese sobresalto son en un caso la desinformación y en el otro la desorientación sobre el modelo y la política que conviene seguir. Entre los primeros dominan las exageraciones: sobreprotegidos y sobredimensionados.

Más de la mitad (54%) de los 3.000 ciudadanos entrevistados a finales de 2007 cree que los inmigrantes son el grupo de población vulnerable que recibe más protección por parte del Estado de bienestar en España y, en consecuencia, que aportan mucho menos de lo que reciben. Y si encima de estar sobreprotegidos su número es rotundamente excesivo ya está todo dicho. Los entrevistados imaginan que uno de cada cuatro habitantes de España son extranjeros cuando en realidad suman uno de cada diez. Una OP tan desinformada no debe legitimar la política de inmigración.

La desorientación acapara a un tercio de la población encuestada que no sabe a qué carta quedarse. Son gentes que mayoritariamente se proclaman de izquierda, jóvenes en situación laboral y social precaria que no tienen claro si con la inmigración ganan o pierden ellos ni la sociedad. Ese es el grupo que demanda lo que ahora se denomina un marco interpretativo y más claramente una hegemonía política y cultural que asiente una percepción de la inmigración en la que quepan las circunstancias duras y no sólo las maduras.

En el interior de esa panorámica de «pasma inmigratorio» se dan cita cuatro lógicas con distinto grado de madurez y de impacto sobre los ciudadanos.

La lógica de la *memoria emigratoria* que tiene dos expresiones contrarias. Una produce un sentimiento de empatía y de comprensión hacia los inmigrantes, y la otra cara es la del rencor del converso. Es decir, la tradición emigratoria de España nos conduce a la comprensión de sus carencias y nos lleva a manifestarnos con corrección política ante el entrevistador. Junto a ella aparece la expresión de xenofobia de los que vivieron esa experiencia emigratoria sin recibir las «desproporcionadas» contraprestaciones de bienestar que ahora el Estado de Derecho les brinda a los recién llegados. Los conversos son partidarios de aplicar la discriminación positiva de los españoles. Algo así como: ¡con los nuestros hasta lo injusto! Hay que hacer notar que el «virus del converso» no ataca sólo a los españoles de más edad, sino también a los inmigrantes más asentados en contra de los recién llegados.

*La segunda lógica es la democrática*, que se muestra partidaria de la equiparación de derechos y que rechaza la preferencia nacional reivindicando la igualdad de acceso a las prestaciones sociales y de trato en el uso de los servicios públicos. Y, por fin, la *lógica multicultural*, que acepta de buen grado que se aplique la discriminación positiva dada la asimetría de poder y la desventaja inicial de las minorías. Pero a estas corrientes presentes en la sociedad de acogida cabe añadir por lo menos una que esta fraguando entre los inmigrantes en distinto grado y forma, a saber: *la lógica de la constitución de minorías étnicas*. Que va cuajando según el contexto urbano y autonómico donde se asientan y según la situación legal y de aceptación social con la que se encuentran. La forma de organización, las expectativas, valoraciones y reivindicaciones de los inmigrantes establecidos respecto de la sociedad de acogida son múltiples y demandan una investigación cuantitativa y cualitativa continuada, como la que se hace con los españoles. De seguro que, entre los inmigrantes, también habrá exageraciones y generalizaciones prejuiciosas, y desde luego, cambios de percepción conforme pase el tiempo.

La noción según la cual los inmigrantes son mano de obra temporal y bienvenida en la bonanza pero que se debe marchar en la crisis no hace ningún bien a la hora de sanear el clima del contexto de acogida. La difusión de información sobre su evolución, su arraigo, su contribución no sólo económica ni únicamente circunscrita al momento presente sino también su aportación cultural (valores, diversidad, ambición educativa y lingüística) y su confianza en el futuro junto con el coste real y el aporte total al Estado de bienestar atemperaría las percepciones exageradas. Una opinión pública que duplica la proporción de inmigrantes no puede servir de base ni de coartada para legitimar políticas excluyentes e injustas. No es una opinión pública en el sentido de opinión formada, sino que más bien se trata de una «imaginación pública» cargada de malentendidos, desinformaciones y prejuicios.

Las encuestas no dictan las normas y leyes en la democracia aunque sean una variable que influye en los contenidos de la misma. Una buena lectura gubernamental de

los sondeos dirigidos a la formación de la ciudadanía que no esconda los problemas ni las diferencias debe dar pie a políticas que emitan mensajes informados. De ese modo la labor de los partidos políticos para con sus bases militantes y para con sus electores es forjar una opinión documentada, una política que oriente sus opiniones y que se sostenga en unos valores propios y otros compartidos de alcance más general.

Un ejemplo reciente aclarará lo dicho. No parece de recibo creer que es la sola concentración de inmigrantes lo que explica el aumento o descenso de apoyo electoral en el área metropolitana de Madrid. Si así fuera no se explica cómo ocurre eso en unas zonas de concentración y no en otras como la de Barcelona. El análisis de los comportamientos políticos demanda más rigor conceptual y metodológico, así como pruebas fehacientes cuantitativas y cualitativas de lo concluido. Las imputaciones simples sin más apoyo que la ausencia de autocrítica hacia el trabajo vecinal de base de cada fuerza política y el desconocimiento de cuáles son las necesidades de inversión en servicios públicos en cada zona desfavorecida tienen un recorrido corto. El estudio de la inmigración ha de ser una asignatura obligatoria no sólo para la formación de los funcionarios del Estado de las autonomías, sino también para los cuadros políticos y sindicales y para sus escuelas de formación y generación de valores públicos bien informados.

### **5.3.2. Insuficiencia de información y evaluación pendiente**

En el caso español la política migratoria no se ha fundamentado en datos válidos hasta muy recientemente. El ejemplo más claro y contundente es el desconocimiento de los flujos anuales hasta que despuntó el siglo XXI, en particular se ignoraba todo lo relativo a los flujos de abandono o salida desde España hacia otros destinos. Así que mal se podían controlar o regular los flujos y menos aún su composición. Para decirlo pronto y suave, en 2007 aún no se tenía bien tomada la medida a un flujo tan decisivo estructuralmente como el del reagrupamiento familiar. Pese a ello se ha intentado influir sobre los flujos de modo disuasivo y reactivo. No sobre todos los flujos por igual, sino principalmente según su procedencia, más que según cuál fuera su composición. Así se ha actuado prioritariamente sobre los que proceden del continente africano y con menos aplicación sobre los latinoamericanos, europeos. Los convenios bilaterales de mano de obra y de readmisión de ilegales constituyen una buena prueba. Se ha hecho un esfuerzo loable porque la política no siempre puede esperar a estar bien informada aunque debe aspirar a estarlo.

Cuando se trataba del flujo de trabajadores, el desconocimiento de la demanda ha impedido su canalización legal y los contingentes se han fijado hasta hace un lustro de modo aproximado, insuficiente y rígido. El resumen es que la política de regulación de flujos se ha articulado más sobre una base mediática que sobre un conteo fiable. El mantenimiento de una cantidad cercana a los 30.000 trabajadores anuales durante la

última década del siglo xx dio pie a un desbordamiento constante y a la intoxicación de la herramienta convertida en un subterfugio para legalizar trabajadores que ya estaban en España.

Así que la respuesta inicial a la pregunta de quién es el que excluye es contundente pero no definitiva: los gobiernos sustentados por las mayorías parlamentarias que aprueban la legislación aplicable a los extranjeros. La cuestión de fondo es la de qué modelo inmigratorio hay detrás de la política que se desarrolla, una de cuyas piezas esenciales es la ley, así como sus constantes cambios de orientación desde la transición a la democracia en España. Porque una cosa es el modelo general y otra las distintas políticas que conducen al mismo. El acuerdo respecto del modelo y el debate público acerca del mismo es una cuestión pendiente que aún no ha caducado.

Esa discusión aún no es inútil ni ha quedado obsoleta porque el modelo y la política de inmigración en España se han desplegado básicamente durante tres lustros de crecimiento económico. Es precisamente ahora, cuando la crisis aprieta, cuando más falta hace un acuerdo general que dé sentido a lo hecho y coherencia a lo que está por venir. Cuestión diferente es el consenso respecto de las políticas de gobierno y su evaluación. El precio del consenso y de la evaluación inexistente es lo que importa en este punto. Empecemos por señalar que la falta de una valoración consistente está en la base de los desacuerdos políticos y de las dudas y vaivenes de las políticas emprendidas. El ejemplo de las regularizaciones y de los contingentes nos sirve para la argumentación.

La resolución al debate sobre si las regularizaciones son principalmente una acción integradora o esa dimensión es menor que la fuerza de atracción de nuevos inmigrantes exige una evaluación en dos sentidos. Por un lado, evaluar el peso de las regularizaciones a la hora de modificar el calendario de los candidatos a emigrar. Es decir, si deciden el momento de salir de su lugar de origen en función de la posibilidad de su legalización en el destino. Naturalmente, las regularizaciones no obran milagros y convierten al sedentario que no tenía intención de emigrar en un migrante efectivo. Pero, por otro lado, hay que evaluar el devenir de los legalizados, su cambio de ocupación, la renovación de su permiso inicial, la compra o alquiler de vivienda, la venida de su familia directa. En definitiva, y por expresarlo mediante hipotéticos porcentajes, lo que necesitamos es comprobar si la regularización es la responsable de atraer a un 15% de nuevos inmigrantes o a un 50% de familiares y si produce un 80% de renovaciones de permisos o un 20% de recaídas en la irregularidad de los inicialmente legalizados.

Consideremos ahora los valores culturales que sostienen el desacuerdo respecto de las regularizaciones. La regularización de inmigrantes es una política que pone en primer plano el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y su prohibición lo que procura es su indefensión y vulnerabilidad. La disyuntiva es integración o marginación o, por expresarlo en otros términos, ciudadanos o extranjeros. Ninguna de las dos opciones políticas va a impedir que el modelo inmigratorio en España sea de carácter mix-

to, trabajadores y familias, pero la prohibición lo retrasará y dará pie a un incremento de la explotación de los trabajadores al tiempo que obstaculizará su integración.

Llegar al modelo mixto a través de un modelo de inmigración irregular que incluya el reagrupamiento irregular de familiares o su disfraz como integrantes de trabajadores de cupo es la política que ha prevalecido hasta hace menos de un lustro. Eso no quiere decir que el mantenimiento de la política de regularización no admita matices y debates tales como si conviene que sean regularizaciones masivas o no, si hay que impulsarlas en épocas de crecimiento económico o de crisis y si debieran ser generales o selectivas. Pero una cosa es caracterizar la regularización actual, otra prohibirla por largo tiempo y una tercera opción es la de chantajear con la legalización a los futuros inmigrantes. Por ejemplo, legalizar hoy a cambio de impedir la entrada de ciertos familiares o suprimir los cupos para algunos países.

Pero este capítulo no trata de cuáles son los entresijos de política de inmigración, sino de cómo se ha construido el modelo inmigratorio, así que volvamos nuestros pasos hacia uno de sus fundamentos mayores, es decir, hacia los stocks. Los depósitos de población inmigrante se han moldeado básicamente a golpes de regularización y a remolque de las mismas. En realidad, tal y como se vió en la distribución de los residentes según la duración de los permisos, la combinación de flujos desconocidos e integraciones a través de legalizaciones ha cuajado en la instalación duradera de la mitad del stock de la inmigración extranjera no comunitaria.

### **5.3.3. El cambio del proyecto migratorio**

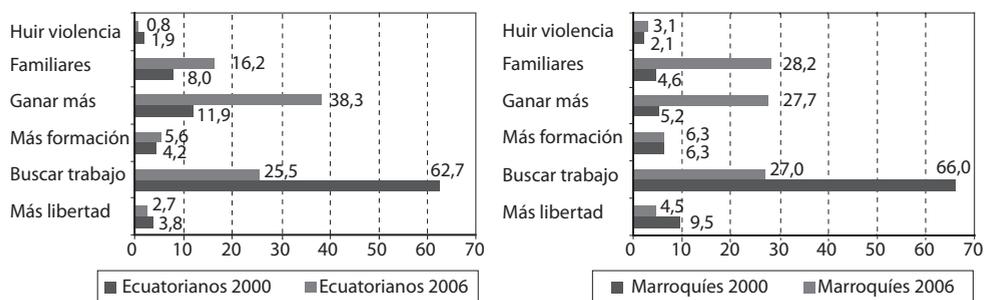
Una respuesta a ese interrogante de fondo respecto de cuál es el grado de madurez del modelo inmigratorio en la antesala de la crisis son los dos pasos que hemos dado para llegar hasta aquí. El primero ha sido el examen de los datos de flujos y stocks de residentes y trabajadores. El panorama estadístico y sus variaciones debieran reflejar los objetivos que se persiguen desde el poder, es decir, dónde estamos y hacia dónde nos encaminamos. La política que nos lleva al modelo inmigratorio que hemos elegido en debate público y democrático. Pero cuando los objetivos no estén claramente explicitados y las evaluaciones son insuficientes, cosa que sucede muy a menudo en el ámbito inmigratorio, entonces hemos de tomar los datos como el resultado de las políticas y analizar en qué medida condicionan los posibles escenarios. En pocas palabras, el panorama estadístico que ha cuajado limita la elección del modelo y hace que uno de ellos sea el más probable.

Este ha sido el caso y el modo de construirlo. Desde el inicio del nuevo siglo, las preferencias migratorias gubernamentales fueron primero latinoamericanas hasta 2004 y, luego, europeas, tal y como ha quedado reflejado en los datos de flujos y stock. Esta política ha sido un modo de selección de la inmigración hurtada al debate democrático. Y en esas preferencias políticas ha primado el asentamiento de los inmigrantes respecto

de la circularidad migratoria por lo que hace al caso latinoamericano y la obtención de un estatus de ciudadanía por lo que se refiere a la inmigración de la Europa del Este. Esa conjunción de integración de los preferidos extracomunitarios y de ciudadanía de los europeos ha posibilitado que sin grandes costes sociales ni estallidos xenófobos se haya instalado un volumen de inmigrantes extraordinario y en muy poco tiempo. El impacto de la intensidad ha sido neutralizado por la proximidad cultural y el derecho de ciudadanía comunitaria. Pero en los tiempos que se avecinan hay que añadir los medios económicos y humanos para que la instalación intensiva no rompa las precarias costuras sociales.

Hemos sostenido que los datos de los registros administrativos reflejan bastante fielmente la realidad inmigratoria y que esa realidad ha sido construida por varios actores a veces de manera explícita y en otras ocasiones de modo implícito. Ahora podemos añadir un dato primario relativo a los motivos para venir a España extraídos de una encuesta levantada en 2006 entre los marroquíes y los ecuatorianos, que representan las dos minorías no comunitarias más numerosas. La conclusión es clara y creemos que robusta, los motivos para emigrar han cambiado y la necesidad de encontrar trabajo no es la única ni siquiera la principal razón. El arraigo familiar y la prosperidad social son motivos decisivos. Las aspiraciones de los inmigrantes no son meramente laborales y la política de selección migratoria ha contribuido a este cambio de composición y de prioridades.

**GRÁFICO 1.25. Motivos aducidos para emigrar**



Fuente: Encuesta de Regularización 2000 y Encuesta de Inmigración Ecuatoriana y Marroquí en España realizada por el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) y la Universidad de A Coruña (UDC), 2006.

El modelo inmigratorio que proclaman los datos primarios y secundarios, es decir, por activa y por pasiva, es el de una mano de obra temporal junto a otra porción que se establece de modo permanente. Y ese modelo fraguado en la prosperidad y que en este capítulo se ha dibujado hasta la antesala de la crisis no es probable que se vea sustancialmente modificado por la recesión. El carácter de los inmigrantes que han traído a la familia no es el de la resignación ni el de la rendición ante las dificultades. La opción de

retornar atrae a los nuevos y a los indocumentados, pero no a los hogares migratorios porque la crisis es global y golpea al país de origen con más fuerza y menos medios para salir de ella que en el destino.

Es probable que los flujos disminuyan en uno y otro sentido. Hay menos oportunidades y menor reclamo familiar, pero la estrategia de resistencia para quedarse de los asentados ya se está practicando. Empieza con la reducción del consumo y de las remesas, prosigue con el cambio de sector de actividad y la reducción de las cargas familiares. Y culmina con el incremento de la precariedad laboral, la irregularidad en las contrataciones y la disminución de las horas trabajadas junto con el aumento de la temporalidad. La política gubernamental de inmigración y de formación de la opinión pública se enfrenta a un periodo de escasez de medios en el que el control de los flujos tiene que ceder el protagonismo a la prioridad de la lucha contra el racismo y de los costes sociales para la integración.

## 6. Bibliografía

- BOUTANG, M., y PAPADEMETRIUOU, D. (1994): «Typology, evolution and performance of the main migratory systems». *Migration and Development, a new partnership for co-operation*. París: OCDE, 21-41.
- CEA D'ANCONA, M.<sup>a</sup> A. (2005): «La exteriorización de la xenofobia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, n.º 112, 197-230.
- CEA D'ANCONA, M.<sup>a</sup> A., y VALLES MARTÍNEZ, M. (2008): «Nuevos y viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofilia en la España inmigrante». *Migraciones*, n.º 23, 237-277.
- CEBOLLA BOADO, H. (2008): «Inmigración y educación: del shock demográfico al debate sobre el rendimiento». Seminario de Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid: CEPC.
- DUMONT, J. C. (2005): «Education des immigrés et marché du travail: le déclassement». Document OCDE.
- DURAND, Jorge, y MASSEY, Douglas S. (2003): *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa. *Estudio comparado de los resultados de las políticas de control migratorio: inmigración mexicana en EE. UU. e inmigración norteafricana y latinoamericana en España*. Universidad de Coruña y Center for Comparative Immigration Studies USCD. 2006.
- FELGUEROSO, F., y VÁZQUEZ, P. (2009): «Inmigración y crisis: aciertos, desaciertos y políticas complementarias». *La crisis de la economía española: lecciones y propuestas*. Madrid: Fundación FEDEA, 52-55.
- GARRIDO, L., y MIYAR BUSTO, M. (2008): «Dinámica laboral de la inmigración en España durante el principio del siglo XXI». *Panorama Social*, n.º 8: *Inmigrantes en España: participación y convivencia*. FUNCAS, 52-71.

- IZQUIERDO, E. A. (2008): «El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión». VI Informe sobre «Exclusión y desarrollo social en España» 2008, capítulo 7. Madrid: Fundación FOESSA, 599-681.
- IZQUIERDO, E. A., y FERNÁNDEZ, B. (2009): «La gestión política de la inmigración en España (2000-2008)». En: NAVARRO, V. (coord.): *La situación social en España*. Ed. Biblioteca Nueva (en prensa).
- PÉREZ INFANTE, J. (2008): «La problemática estadística de la inmigración». *Panorama Social*, n.º 8: *Inmigrantes en España: participación y convivencia*. FUNCAS, segundo semestre 2008.
- REX, J. (2002): «La movilización étnica en las sociedades multiculturales». *Razas en conflicto, perspectivas sociológicas*. Barcelona: TERRÉN, E. (ed.): Anthropos.
- WIEVIORKA, M. (dir.) (1997): «Culture, société et démocratie». *Une société fragmentée? Le multiculturalismo en débat*. París: La Découverte.



**2**

# **Inmigración, derechos y exclusión**

Autora

**ÁNGELES SOLANES CORELLA**



Siendo innegable que los parámetros de la Unión Europea se sitúan en la base de las previsiones que los respectivos países adoptan en relación con los flujos migratorios, no lo es en menor medida el hecho de que la normativa sobre tal materia sigue siendo básicamente nacional. Por ello, cada Estado, en el marco de su actuación soberana y respetando la pretendida armonización, ha optado por conjugar de forma diferencial el binomio entre inmigración y derechos. En el caso de España, la evolución que ha sufrido la legislación de extranjería nos ha llevado a una progresiva limitación del reconocimiento y la garantía de los derechos y libertades, que constituye un aspecto fundamental, no el único, a tener en cuenta en el análisis de determinadas situaciones de exclusión del colectivo inmigrante. Un estudio detallado de la equiparación restringida de derechos en relación con determinados extranjeros pone en evidencia hasta qué punto es sostenible la afirmación de que la norma genera exclusión.

## 1. Delimitación del ámbito y el sujeto de análisis

El modelo clásico de Estado-nación se asienta sobre la base de una organización territorial, política, jurídica y social, que presume la diferenciación entre aquellos que pertenecen a dicha comunidad (nacionales) y los que no (extranjeros). En este contexto triunfaron tesis decimonónicas como la de Schmitt, que, acudiendo al criterio de amigo-enemigo como distinción específica del concepto de lo político, mantiene que la propia diferenciación entre nacionales y extranjeros es el elemento constitutivo de la política, de tal forma que existen derechos que no pueden reconocerse a los extranjeros «porque entonces cesaría la unidad y comunidad política y desaparecería el supuesto esencial de la existencia política, la posibilidad de distinción entre amigos y enemigos»<sup>[1]</sup>.

[1] Véase SCHMITT, C. (1928): *Teoría de la Constitución*. Traducción de F. Ayala. Madrid: Alianza. En concreto 14.III.5, 174. Cfr. MEZZADRA, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños, 64-71.

Con este precedente, la tradición histórica occidental se ha ocupado de identificar progresivamente la categoría de ciudadanía con la de nacionalidad, vinculándolas al pleno disfrute de derechos y estableciendo la pauta diferencial respecto al otro, al extranjero. Así en los modernos Estados constitucionales democráticos se entiende que para que los ciudadanos puedan gobernarse, teóricamente, es necesaria una comunidad que desde la perspectiva político-cultural esté suficientemente integrada, y desde el punto de vista espacial, social, económico y militar sea autónoma, es decir, independiente de influencias externas<sup>[2]</sup>.

En la actualidad la ciudadanía ya no supone sólo una mera pertenencia a la comunidad política con autogobierno que es el Estado, sino que además establece el estatuto jurídico, en cuanto a su contenido, fijando los derechos y deberes de los ciudadanos<sup>[3]</sup>. Entre ellos se incluyen los derechos democráticos de los que los sujetos pueden valerse para, de forma reflexiva, cambiar su situación, posición o condición jurídica material. Si a determinados individuos se les niegan o reducen esos derechos, se limita su capacidad de asegurarse un trato igual y de influir sobre la toma de decisiones, cerrando así el círculo de la exclusión<sup>[4]</sup>.

Un profundo debate se abre ante la difícil compatibilidad entre esta noción de ciudadanía exclusiva y excluyente, y las nuevas realidades propiciadas por la creciente movilidad de personas. En efecto, uno de los mayores impactos de los flujos migratorios ha sido que en apenas unas generaciones han socavado los antiguos mitos de unicidad nacional y homogeneidad, obligando a cuestionar la idea de que el Estado-nación es homogéneo y monocultural, y evidenciando la regla de desigualdad sobre la que este modelo se asienta. Surgen así voces que reclaman el reconocimiento de derechos de ciudadanía desligados de la nacionalidad, y su reconducción a otras categorías como la de la residencia, demostrando que la inmigración constituye un importante reto para las actuales democracias, que se ven abocadas a reformular esa «jaula de hierro» que la ciudadanía supone<sup>[5]</sup>.

[2] HABERMAS, J. (2004): *Tiempo de transiciones*. Traducción de A. Serrano. Madrid: Trotta, 94.

[3] Esta idea aparece tanto en la definición dada por Marshall como en propuestas más recientes que tienen en cuenta los contextos migratorios, como la de Castles, Davidson o Bauböck, entre otros. MARSHALL, T. H. (1992): *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press. (Hay traducción al castellano: *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza (1998); BAUBÖCK, R.: «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales». En AUBARELL, G., y ZAPATA, R. (eds.) (2004): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria. Antrazyt, 177-218; CASTELS, S., y DAVIDSON, A. (2000): *Citizenship and Immigration*. Londres: MacMillan. Cfr. DE LUCAS, J. (2003): «Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea». *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n.º 33, 75-112, y *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria. Antrazyt, 107 y ss.

[4] HABERMAS, J. (2000): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, en concreto 626.

[5] DE LUCAS, J.: «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes». En AUBARELL, G., y ZAPATA, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, op. cit., 215-236.

A pesar de estas contradicciones que sustentan el concepto mismo de ciudadanía, los actuales ordenamientos jurídicos estatales siguen situándola en su punto neurálgico. Así ocurre en el caso de España, que construye su régimen básico de extranjería a partir de la diferenciación con la categoría de la nacionalidad, identificando esta con la de ciudadanía. En este sentido, la Ley Orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>[6]</sup> comienza consagrando en su artículo 1.1 una definición negativa de extranjero, de forma que se considera tal, «a efectos de aplicación de la presente ley, a los que carezcan de nacionalidad española». El ámbito personal de aplicación de la ley viene delimitado, por tanto, por la ausencia de la nacionalidad española, lo cual nos remite a la adquisición y pérdida de la misma para establecer quiénes se consideran, a efecto jurídicos, españoles.

Siendo imposible abordar en este trabajo un tema de semejante calado, conviene al menos señalar que hay personas que, siendo españolas en el momento de su nacimiento, no ostentan más tarde dicha nacionalidad, según los preceptos de nuestro ordenamiento jurídico; y, en cambio, existen personas que, pudiendo considerarse aparentemente como extranjeras, son españolas desde el momento de su nacimiento o por adquisición posterior de la nacionalidad<sup>[7]</sup>. Además, conviene tener en cuenta las situaciones de doble nacionalidad reconocidas por la ley o por los convenios internacionales suscritos por España, pues reviste un especial interés dilucidar si aquellos que pueden beneficiarse de dicha situación poseen a efectos jurídicos la nacionalidad española<sup>[8]</sup>.

Fuera del ámbito de aplicación de la ley quedan los nacionales de terceros Estados, pero no de forma homogénea. Como el propio precepto inicial de la LODYLE señala, en su apartado segundo, esta resulta de aplicación sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte. Asimismo, quedan fuera del ámbito de esta ley los nacionales de Estados miembros de la Unión

[6] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de noviembre, y por Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, en adelante LODYLE, (BOE n.º 10, de 12 de de enero de 2000; c.d.e BOE n.º 20, de 24 de enero de 2000. BOE n.º 307, de 23 de diciembre de 2000; c.d.e. BOE n.º 47, de 23 de febrero de 2001. BOE n.º 234, de 30 de septiembre de 2003. BOE n.º 279, de 21 de noviembre de 2003). Esta última norma además reforma también otras leyes, entre ellas, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. La LODYLE se desarrolla en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE n.º 6, de 7 de enero de 2005; c.d.e BOE n.º 130, de 1 de junio de 2005).

[7] Véase ALÁEZ, B. (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia, ¿a quién pertenece la Constitución?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

[8] ÁLVAREZ, A. (2001): «Doble nacionalidad y emigración: pasado, presente y futuro». *REGAP*, n.º 28, 148-183.

Europea y aquellos a los que les sea de aplicación el régimen comunitario, aunque la LODYLE actúe de forma supletoria en aquello que les sea más favorable. También son excluidos del alcance de esta norma los diplomáticos, representantes y funcionarios de organismos internacionales, en la forma que pormenoriza el artículo 2 LODYLE.

A partir de la definición negativa genérica, y de las sucesivas exclusiones, se considera extranjero al que carezca de nacionalidad española, pero se arbitran distintas regulaciones en función de variables como la nacionalidad, la procedencia, los vínculos familiares, las razones de entrada en territorio español, etc. Encontramos así un complejo entramado legislativo unido a la idea de extranjería en el que se aglutinan los ciudadanos comunitarios; los nacionales de Estados del Espacio Económico Europeo; sus familiares y los de españoles; los nacionales de Estados con los que se han firmado acuerdos de asociación, supresión de visados, doble nacionalidad o readmisión; los refugiados, desplazados, apátridas y solicitantes de asilo, o quienes pretenden entrar en España por motivos turísticos, de estudio o laborales, entre muchos otros. Ante este amplio panorama normativo, la determinación de la disposición aplicable no resulta siempre fácil<sup>[9]</sup>.

Siendo imposible, y probablemente poco útil, en el marco de este trabajo ni siquiera mencionar las leyes especiales y los tratados internacionales generales y específicos que se ocupan de aspectos incluidos en la LODYLE, a los que además habría que añadir la jurisprudencia constitucional al respecto, es obligatorio dejar constancia de que, más allá de esta norma, existe un régimen comunitario del que se benefician los ciudadanos europeos y los extranjeros a los que les son de aplicación las normas comunitarias de libre circulación de personas, así como sus familiares. En su dimensión más primaria este se recoge en el R. D. 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que beneficia también a determinados familiares de estos, respecto del cual la LODYLE actúa como subsidiaria<sup>[10]</sup>.

Por otra parte, nuestro ordenamiento contempla disposiciones específicas para los refugiados, desplazados, apátridas y demandantes de asilo, así como acuerdos de inmigración y normas de la Unión Europea sobre los nacionales de terceros Estados, que han de ser tenidas en cuenta para establecer diferenciaciones legales cuando analizamos lo que, en el marco de este estudio, podemos considerar el régimen jurídico básico de extranjería conformado por la LODYLE y su reglamento de desarrollo.

[9] MOYA, M. (2002): «¿Extranjería o extranjerías?». Ponencia III Congreso Nacional de la Inmigración. *La inmigración en España. Contextos y alternativas*. Granada, 551-565.

[10] BOE de 28 de febrero de 2007. Entró en vigor el 2 de abril de 2007. Una síntesis sobre las modificaciones más relevantes que introduce esta disposición puede encontrarse en AGUELO, P., y CHUECA, A. (2007): «Notas urgentes sobre el R. D. 240/2007. Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión y sus familiares». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 14, marzo 2007, 243-254.

Es precisamente en conexión con el ámbito personal de aplicación de la LODYLE a los nacionales de terceros Estados no miembros de la Unión que no pueden beneficiarse de otro régimen jurídico donde aparece la noción de inmigrante. Propiamente nuestro ordenamiento se refiere como categoría jurídica a la de «extranjero», como evidencia el propio título de la LODYLE, si bien unida a ella surge la de inmigrante para ser aplicada básicamente al «extranjero económico». El término *inmigrante*, más que una categoría jurídica, comenzó siendo una producción social, útil para operar una discriminación que comienza en el ámbito semántico, en la que no pueden incluirse todos los extranjeros, sino sólo aquellos que cumplen determinados requisitos. La ambigüedad e indefinición que el término *inmigrante* conlleva lo hace idóneo para incluir en él todo lo que la sociedad puede percibir como ajeno pero instalado en su interior. Por eso, cuando la extranjería y la pobreza se aúnan en un sujeto, surge el inmigrante denominado *económico*, que en el juego de las representaciones aparece como el excluido por excelencia<sup>[11]</sup>.

Este extranjero es percibido con unas características estereotipadas. Así se considera que es un trabajador preferiblemente temporal, destinado a ocupar nichos laborales (puesto que se trata básicamente de mano de obra no cualificada), solo (sin familia), cuyas aspiraciones no han de situarse al nivel de reivindicar derechos (puesto que las obligaciones se presuponen) ni de acceder al estatuto privilegiado de la ciudadanía, salvo por la vía, cada vez más restrictiva, de la nacionalización. Este es el sujeto pasivo preferente de la LODYLE, junto con sus familiares, y al que nos referiremos a lo largo de este estudio cuando utilicemos de forma genérica el término *extranjero* y el de *inmigrante* como equivalente de este.

Respecto a los extranjeros inmigrantes en los países receptores, surgen todos los problemas derivados de las legitimaciones liberales y democráticas de autoridad política. Como apunta Bauböck<sup>[12]</sup>, en las democracias liberales, como alternativa, algunos privilegios tradicionalmente vinculados a la ciudadanía se han desconectado de la nacionalidad vinculándolos bien a los derechos humanos universales, o bien a la residencia y al trabajo. En el primer grupo se sitúan los derechos y libertades civiles, mientras que los sociales y aquellos que son específicos de los inmigrantes (tales como la reagrupación familiar) tienden a incluirse, cada vez más, en el segundo, graduando el disfrute de los mismos en función de la situación administrativa del extranjero y, en muchos casos, sin conseguir la plena igualdad con los nacionales. En esta distribución siguen existiendo, no en todos los países ni en la misma medida, excepciones ligadas al más estricto criterio de ciudadanía y nacionalidad, tales como

[11] PASTARGIADIS, N. (2000): *The turbulence of migration. Globalization, Deterritorialization and Hybridity*. Cambridge: Polity Press, 53-57; y DELGADO, M. (1998): *Diversitat i Integració*. Barcelona: Biblioteca Universal Empurés, 38-44.

[12] BAUBÖCK, R.: «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales», *op. cit.*, 179-180.

los derechos de participación, en concreto, su máximo exponente: el derecho de sufragio.

Así es como la construcción teórica de ciudadano y la de extranjero, en concreto la de inmigrante, se traduce en el ámbito normativo. La creación jurídica de infrasujetos, es decir, de personas cuyos derechos parecen legalmente limitados en función (básicamente) de su situación administrativa, conlleva la clasificación implícita de las libertades que los ordenamientos contemplan. En efecto, como veremos a lo largo de este trabajo, encontramos derechos, como los de participación política, que para los extranjeros inmigrantes suelen estar vetados. Junto a estos, otros derechos considerados como fundamentales, entre ellos los sociales (educación, sanidad o vivienda) y claramente los laborales (trabajo, sindicación o huelga, y también asociación o manifestación) dependen de la configuración legal por la que cada Estado opte, creando importantes divergencias al distinguir entre regularidad e irregularidad en el acceso, disfrute y garantía de los mismos.

Los extranjeros inmigrantes en situación administrativa irregular quedan jurídicamente más desprotegidos, puesto que, como mucho, pueden aspirar a una forma de inserción diferenciada implícita, es decir, a una manera de «estar» que cíclicamente (en concreto a través de procesos extraordinarios de regularización que cada vez se suceden con mayor frecuencia en distintos Estados) les permita pasar de la regularidad a la irregularidad ante la imposibilidad de cumplir las exigencias legales<sup>[13]</sup>.

La ausencia de ciudadanía marca también las relaciones de los extranjeros inmigrantes con la Administración. Como se evidenciará en este trabajo, la normativa básica de extranjería supone la existencia de un derecho administrativo y algunas disposiciones penales exclusivamente aplicables a los inmigrantes, con salvedades sólo comprensibles, que no justificables, si se tiene presente que el origen nacional es, en la práctica, la única causa de diferenciación que se concibe como compatible con el artículo 14 CE al proclamar el principio de igualdad.

## 2. La normativa básica de derechos y libertades de los extranjeros en España

Atendiendo al ámbito de exclusión que hemos visto que la LODYLE señala, podemos realizar una diferenciación primaria entre aquellos a los que les será directa-

[13] La sistemática de los procesos extraordinarios de regularización, como respuesta frente a la irregularidad, se repite en distintos países. Véase DE BRUYCKER, Ph. (dir.) (2000): *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne*. Bruselas: Bruylant; y PAPADOULOU, A. (2005): «Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?». *Global Migration Perspectives*, 33.

mente de aplicación dicha norma, entre quienes hemos ubicado principalmente a los inmigrantes, y aquellos que quedan al margen de la misma bien por cuestiones de nacionalidad (es decir, por ser nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea o por poderse beneficiar de la aplicación del régimen comunitario), o bien por razón de la especial condición de los sujetos (en casos como los de los agentes diplomáticos, los funcionarios consulares, los miembros de misiones diplomáticas, los representantes y delegados de las misiones permanentes o de las delegaciones ante los organismos intergubernamentales con sede en España, sus familiares, etc., de acuerdo con lo establecido en el art. 2 LODYLE) que quedan fuera de nuestro campo de estudio.

## 2.1. La posibilidad de configuración legal de los derechos de los extranjeros: el criterio interpretativo de la igualdad

El punto de partida en la configuración del estatuto jurídico del extranjero inmigrante en España lo constituyen básicamente, desde el régimen constitucional, los artículos 10.2 y 13.1 CE, que se relacionan a su vez con el artículo 14 CE. Al amparo de los mencionados preceptos, las normas relativas a los derechos y libertades que la Constitución establece se interpretarán atendiendo a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, teniendo en cuenta que los extranjeros en España gozarán de las libertades públicas que se garantizan en el Título I «en los términos que establezcan los tratados y la ley». Esta posibilidad de configuración legal de buena parte de los derechos y libertades de los extranjeros constituye el elemento de mayor limitación en la aplicación del principio de igualdad<sup>[14]</sup>.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de igualdad no supone una igual atribución para españoles y extranjeros de los derechos y libertades recogidos en el Título I de la Constitución<sup>[15]</sup>. En este punto dos sentencias constituyen un referente indiscutible: la STC 107/1984, de 23 de noviembre, y la 115/1987, de 7 de julio, reiteradas posteriormente. Desde la primera de dichas

[14] Véase VIDAL FUEYO, C. (2001): «La nueva ley de extranjería a la luz del texto constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 21, n.º 62, 179-218, y *Constitución y extranjería: los derechos fundamentales de los extranjeros en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cfr. GARCÍA VÁZQUEZ, S. (2007): *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 27-48.

[15] Cfr. AJA, E. (2002): «Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes». En VV.AA.: *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I. Madrid: Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 439-456.

sentencias se optó por construir lo que podríamos considerar una clasificación tripartita de los derechos, en virtud de la cual estos pueden desglosarse en los siguientes grupos<sup>[16]</sup>:

1. En primer lugar, aquellos derechos que por estar unidos a la dignidad de la persona deben reconocerse tanto a los nacionales como a los extranjeros. Entre ellos, por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad individual, a la libertad ideológica o a la tutela judicial efectiva.
2. En segundo lugar, aquellos derechos que responden al mandato constitucional de la configuración legal. Es decir, derechos que sin dejar de ser constitucionales admiten diferenciaciones normativamente establecidas, respecto a los nacionales, en su reconocimiento a los extranjeros. Entre estos, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado, derechos como los de asociación, sindicación y huelga.
3. Por último, aquellos derechos privativos de los nacionales, cuyo reconocimiento y garantía está vetado para los extranjeros. En este grupo se ubica, por antonomasia, el derecho de sufragio, aunque, como veremos, no en toda su dimensión, ni para los extranjeros en su conjunto, sino especialmente para las personas inmigrantes.

Uno de los principales inconvenientes de la aplicación práctica de esta teoría tripartita de los derechos es que de la Constitución no puede extraerse directamente el catálogo a incluir en cada uno de los grupos, sino que debe desprenderse de la interpretación sistemática y progresiva que se haga, acudiendo por ejemplo, como hemos señalado, a la jurisprudencia constitucional.

Esta clasificación, en mi opinión, debería considerarse superada desde una doble perspectiva. En primer lugar, porque, como mantiene críticamente la doctrina, además de ser discutible, resulta difícil determinar a priori qué derechos están ligados de forma inherente a la dignidad humana y qué derechos escaparían a la misma, especialmente si recordamos que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la dignidad de las personas resulta de la efectiva realización de todos los derechos. En efecto, la clasificación es incoherente con la tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina y la jurisprudencia actuales, en virtud de la cual estos no pueden separarse por grupos, graduando su reconocimiento y garantía, sin que el conjunto de los mismos quede afectado<sup>[17]</sup>.

[16] Cfr., entre otras, SSTC 107/1984, de 23 de noviembre; 115/1987, de 7 de julio; 99/1985, de 30 de septiembre; 94/1993, de 22 de marzo; 116/1993, de 29 de marzo; 242/1994, de 20 de julio; 95/2003, de 22 de mayo; 72/2005, de 4 de abril.

[17] Véase AÑÓN, M. J. (ed.) (2004): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

En segundo lugar, no puede obviarse que la mencionada clasificación tripartita responde a una percepción del fenómeno migratorio que nada tiene que ver con la situación que España atraviesa en la actualidad<sup>[18]</sup>.

A pesar de ello, la reciente jurisprudencia constitucional sigue insistiendo en esta clasificación, ubicándola en el punto neurálgico en la concreción de los derechos de los extranjeros. En este sentido, las sucesivas sentencias que han resuelto los recursos de inconstitucionalidad que tenía pendientes la LO 8/2000, en especial la primera, reiterada sucesivamente<sup>[19]</sup>, vienen a incidir en la posibilidad de configuración legal de los extranjeros atendiendo a diversos límites<sup>[20]</sup>:

[18] Cfr. AJA, E., y ARANGO, J. (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.

[19] STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 10 diciembre de 2007.

— STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1640-2001. Interpuesto por la Junta de Andalucía respecto de los preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 260/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1644-2001. Interpuesto por el Parlamento Vasco respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1668-2001. Interpuesto por 64 diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 262/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1669-2001. Interpuesto por la Junta de Castilla-La Mancha respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1671-2001. Interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 264/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1677-2001. Interpuesto por la Junta de Extremadura respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

— STC 265/2007, de 20 de diciembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1679-2001. Interpuesto por el Principado de Asturias respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 9 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE de 22 de enero de 2008.

[20] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 4.º.

1. El grado de conexión de los derechos concretos con la garantía de la dignidad humana.
2. El contenido preceptivo del derecho, teniendo en cuenta que este puede venir reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución. El doble respeto a los tratados internacionales y a las pautas constitucionales son un eje ineludible en la configuración legal de los derechos de los extranjeros en España. En efecto, para la concreción de esos derechos que deben considerarse vinculados a la dignidad humana y también para la delimitación del contenido esencial, habrá que estar, además de a lo declarado en la jurisprudencia constitucional, a lo establecido en el estándar mínimo que contienen los tratados internacionales, con la correspondiente jurisprudencia que de ellos surja, a menudo recogida también por nuestro Tribunal Constitucional<sup>[21]</sup>. El hecho de encontrarnos ante derechos fundamentales legalmente configurados no les hace perder su carácter de constitucionales. Por tanto, el legislador no puede obviar los mandatos constitucionales, es decir, no puede configurar libremente el derecho, ni atacar su contenido esencial<sup>[22]</sup>.
3. Las condiciones de ejercicio establecidas por la ley deberán estar encaminadas a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, guardando la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

A pesar de estas precisiones, la LODYLE constituye una buena muestra de la retórica que apuesta por la igualdad, al tiempo que establece diferenciaciones destinadas a cuestionarla. Así, según el mencionado artículo 3.1, los derechos que se reconocen a los extranjeros deben interpretarse atendiendo al principio de igualdad. De ahí que dicha ley contemple en su artículo 23, una cláusula antidiscriminatoria encaminada a evitar los actos que conlleven una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico,

[21] Véase RUBIO, R. (2004): «La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales». En VV.AA.: *Extranjería e inmigración. Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 13-51; y DE LUCAS (2004): «Ciudadanía, Extranjería y Derechos». En BETEGÓN, J.; DE PÁRAMO, J. R.; LAPORTA, F. J., y PRIETO, L. (coords.): *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 379-407.

[22] Como señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia 115/1987, en su fundamento jurídico 3.º, «el artículo 13.1 de la Constitución reconoce al legislador la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, pero para ello ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no se puede interpretar aquel precepto permitiendo que el legislador configure libremente el contenido mismo del derecho, cuando este ya haya venido reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros, a los que es de aplicación también el mandato contenido en el artículo 22.4 de la Constitución. Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales».

las convicciones o prácticas religiosas, que tenga como fin o efecto el destruir o limitar el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Esta remisión a la igualdad como criterio interpretativo general, introducida en la actual norma por la reforma de la LO 8/2000, sólo intentó «amortiguar» el evidente retroceso que la nueva regulación suponía, respecto a la LO 4/2000, en el reconocimiento de derechos y libertades a los extranjeros. En realidad, su trascendencia práctica es irrelevante, puesto que, como veremos, la ley en su conjunto incide en el aspecto contrario al diferenciar el reconocimiento y garantía de los derechos sobre la base de la situación administrativa, vinculándolos en buena medida a la residencia y el trabajo.

En esta línea el artículo 3.2 LODYLE, que a diferencia del primer apartado de dicho precepto permanece inalterable con la redacción dada originariamente por la LO 4/2000, insiste en interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales de los extranjeros en España con los parámetros de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, prácticamente parafraseando el artículo 10. 2 CE. Añade, sin embargo, una precisión respecto a este «sin que pueda alegarse la profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso para justificar la realización de actos o conductas contrarios a las mismas». Esta afirmación ha sido vista como una manifestación de principios acerca del modelo de integración de los extranjeros en España, dejando constancia de la primacía de las normas, nacionales e internacionales, pensadas para la salvaguarda de dichos derechos. Ahora bien, ello no evita que la integración social a la que se refiere el título de la ley se articule en clave de absorción de los extranjeros inmigrantes, exigiendo la dilución de las peculiaridades culturales e ideológicas más diferenciadas<sup>[23]</sup>.

Ciertamente, a pesar de estas proclamaciones de principios formalmente respetuosas con los derechos humanos y fundamentales, la LODYLE es un claro ejemplo de configuración legal que se coloca en los bordes de la constitucionalidad al regular los derechos de los extranjeros en su mínima expresión (como se ha evidenciado con los recursos de inconstitucionalidad a propósito de la LO 8/2000 recientemente resueltos y los que tiene pendientes la LO 14/2003). Esta norma construye el estatuto jurídico de los extranjeros en España tomando como referencia la clasificación señalada y añadiendo un elemento más de diferenciación: la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero. Por tanto, la titularidad y el ejercicio de los derechos surgen de la combinación de los parámetros relativos al «tipo» de derecho ante el que nos encontremos y al «tipo» de sujeto que sea titular del mismo.

[23] ESPLUGUES, C. (2006): «Artículo 3. Derechos de los extranjeros e interpretación de las normas». *Comentarios a la ley de extranjería*. Valencia: Tirant lo Blanch, 95-107, en concreto 107.

Así, en el ámbito de la aplicación personal de la LODYLE se han originado sucesivas categorías de hipotéticos titulares sobre la base de una exclusión estratificada que distingue entre: residentes de larga duración, residentes de corta duración, irregulares empadronados, irregulares no empadronados e, incluso, irregulares con orden de expulsión firme no ejecutada. Ahondado en la distinción podríamos llegar incluso a diferenciar entre irregulares (empadronados o no) susceptibles (o no) de regularizarse por la vía del arraigo laboral o social. Incluso nos encontraríamos ante situaciones jurídicamente tan perversas como la de las personas inmigrantes, irregulares, empadronadas, trabajando y con orden de expulsión<sup>[24]</sup>. Todo ello nos sirve para evidenciar la retórica de la confusión que domina el régimen jurídico de extranjería y la precariedad, cuando no inseguridad jurídica, del sujeto que se encuentra en el último peldaño de esta cadena que exceptúa, a cada paso, los más elementales principios del Estado de Derecho.

## 2.2. La equiparación restringida: libertad de circulación y libertad individual deambulatoria

Una primera muestra de la equiparación restringida por la que opta la LODYLE en la configuración del estatuto jurídico del extranjero se encuentra en el ámbito de los derechos civiles, en concreto en los vinculados a la libertad, que, a modo de ejemplo, concretamos en dos supuestos sintomáticos: la libertad de circulación y la libertad individual deambulatoria.

Por lo que se refiere al primero de ellos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido determinante en la interpretación de esta libertad. Con sentencias como la 94/1993, de 22 de marzo, y más tarde con la STC 116/1993, de 29 de marzo, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a residir y a desplazarse libremente que recoge el artículo 19 CE. Ahora bien, ello no significa que la libertad de circulación a través de las fronteras del Estado y el derecho a residir dentro de ellas sean derechos inherentes a la dignidad humana y que como tales deban reconocerse a todas las personas al margen de su condición de ciudadano. Más bien al contrario, el Alto Tribunal considera lícita la modulación del ejercicio de estos derechos por parte de las leyes y los tratados en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo relativo a la entrada, salida y residencia en territorio español<sup>[25]</sup>.

[24] SAGARRA, E. (2002): «Un nuevo *status* de extranjero en España. (El inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión)». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 1, noviembre de 2002, 89-98. Cfr. MENDOZA, N., y SERRANO, J. M. (coords.) (2005): *Estudios sobre extranjería*. Albacete: Bomarzo.

[25] Cfr. STC 94/1993, fundamento jurídico 3.º; y STC 116/1993, fundamento jurídico 2.º.

Siendo posible la modulación legal del derecho, el artículo 5 LODYLE lo reconoce únicamente a los extranjeros que se encuentren en situación administrativa de regularidad, es decir, dentro de los parámetros del Título II de la LODYLE. *Sensu contrario*, excluye del disfrute de tal derecho a los irregulares<sup>[26]</sup>.

Más recientemente, la ya mencionada sentencia del Tribunal Constitucional 260/2007, de 20 de diciembre, a propósito de la libertad de circulación, insiste en que las personas que no poseen la nacionalidad española sólo tienen derecho a residir en España y a circular dentro de su territorio cuando se lo otorga la disposición de una ley o de un tratado, o la autorización de una autoridad competente, puesto que estos «no son derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana... ni por consiguiente pertenecen a todas las personas en cuanto tales al margen de su condición de ciudadanos»<sup>[27]</sup>.

Las limitaciones a este derecho pueden ser genéricas o específicas. Entre las primeras, los tratados y las leyes delimitan la libertad de circulación. En el caso de los tratados, nos encontramos con referencias difusas y conceptos jurídicos indeterminados, así, por ejemplo, mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 13 no condiciona el reconocimiento de la libertad de circulación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, por su parte, en su artículo 12.3 indica que esta puede limitarse por ley, atendiendo a razones como la seguridad nacional, el orden público, o la protección de la salud y de la moral públicas, o los derechos y libertades de terceros.

Por lo que se refiere a las leyes, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico las limitaciones pueden venir, entre otras, por la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (artículo 19); la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de marzo (artículo 18)<sup>[28]</sup>, y la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, a la que se refiere el artículo 5.2 LODYLE, junto con las derivadas de la seguridad pública.

Finalmente, caben también las limitaciones acordadas por la autoridad judicial, con carácter cautelar o en un proceso penal o de extradición, o en sentencia firme.

En cuanto a la libertad individual en su dimensión deambulatoria, como otro de los ejemplos de equiparación restringida en el ámbito de los derechos civiles, la limitación

[26] Un excelente análisis del ejercicio del derecho a la libre circulación y residencia de los extranjeros en territorio español puede encontrarse en GOIZUETA, J. (2007): *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución Española*. Valencia: Tirant lo Blanch, en concreto 189-276.

[27] STC 260/2007, de 20 de diciembre, fundamento jurídico 5.º.

[28] Es necesario apuntar que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE de 23 de marzo de 2007, incluyó en su texto una disposición para modificar la Ley de Asilo vigente, de 1984, de modo que quede establecida la posibilidad de obtener protección para «las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género».

más flagrante que contempla la LODYLE es la vinculada a su privación por comisión de una infracción administrativa con la conducción a un centro de internamiento. Esta privación, en el estricto ámbito del procedimiento administrativo, ha sido en ocasiones justificada destacando que el internamiento de las personas extranjeras resulta plenamente ajustado a la Constitución, gracias a ser su carácter judicial motivado, a su límite temporal, y a su cumplimiento en centros que se considera que no tienen carácter penitenciario.

El Tribunal Constitucional ha insistido en que «las garantías que para el régimen personal se derivan del régimen de control judicial de la medida cautelar de internamiento equivalen, desde el punto de vista material y de eficacia, a las que pueden alcanzarse por medio del *habeas corpus*»<sup>[29]</sup>.

La propia existencia de los centros de internamiento, desde su creación, ha suscitado no pocas dudas acerca de su constitucionalidad. Una de las reivindicaciones históricas, recogida finalmente en la última reforma de la LODYLE, era la de su regulación por ley orgánica. Su tradicional situación ambigua en el ordenamiento jurídico español (ya que no estamos en presencia de centros de detención o custodia ni, por expresa prohibición legal, de centros penitenciarios), pensada inicialmente como una forma de garantizar su diferenciación respecto a los internos sometidos al régimen penitenciario, no ha asegurado su mejor situación.

El carácter no penitenciario de estos centros ha convertido en muchos aspectos a los extranjeros internados en sujetos sometidos a una peor condición que la de los internos de una prisión, cuya regulación legal, en aras de la seguridad, siempre se ha visto como positiva. Además, la precaria condición de los extranjeros internados se ha visto agravada por situaciones como la de un control judicial de la medida de internamiento no siempre adecuado. En muchos casos, el hecho de que el centro de internamiento no se encuentre en el ámbito del partido judicial del órgano que acordó la medida complica de manera extraordinaria la garantía legalmente prevista del adecuado control efectivo de las condiciones de estancia de las personas extranjeras internadas. Las diversas dificultades de comunicación, notificación, inspección, etc., colocan en una situación de agravio comparativo a los extranjeros internados respecto de los penados penitenciarios, ya que estos últimos cuentan con una autoridad judicial de vigilancia de su situación en el ámbito de la provincia en la que se sitúe el centro penitenciario. Sin duda, la ausencia de un régimen integral para los centros de internamiento, unida a la falta de dotación en cuanto a sedes, equipamiento y material para hacer frente a las necesidades del imperativo legal, ha acabado mermando, más si cabe, la ya de por sí deteriorada situación jurídica de los inmigrantes internados<sup>[30]</sup>.

[29] STC 303/2005, de 24 de noviembre, y STC 260/2007, de 20 de diciembre, fundamento jurídico 6.º.

[30] Así lo constata GARCÍA-PANASCO, G. (2004): «Medidas cautelares: especial referencia a los centros de internamiento de extranjeros». *Seminario Especialistas Extranjería. Fiscales*. Madrid, 2985-3023, en concreto 3016-3018.

### 3. Los derechos sociales

Un segundo grupo de derechos también restringidos a la hora de modularlos y en el que resulta igualmente evidente la vinculación entre regularidad y libertades que inspira el espíritu de la LODYLE es el de los sociales. Para entender el alcance de los mismos, conviene tener en cuenta que tales derechos se refieren a ámbitos (como la educación, la sanidad, la vivienda, el trabajo o la seguridad social) en los que se utiliza el poder del Estado (en el marco de modelos sociales y democráticos de Derecho, como lo es el español en virtud del artículo 1.1 CE) con el propósito de equilibrar situaciones de desigualdad material, bien intentando garantizar estándares de vida mínimos, o bien procurando mejores oportunidades a grupos sociales desfavorecidos, compensando las diferencias de poder en las relaciones entre particulares o excluyendo un bien del libre juego del mercado. Por tanto, el valor que se vincula a los derechos sociales es el de la igualdad material, son derechos de igualdad económica y social, de ahí su especial relevancia en general, y en particular para sujetos sistemáticamente diferenciados en los ordenamientos jurídicos como son las personas extranjeras<sup>[31]</sup>.

Nos ocupamos a continuación brevemente de la regulación de estos derechos en la LODYLE incidiendo en la exclusión que se realiza, en determinados casos, del pleno disfrute del derecho fundamental por encontrarse el extranjero en situación administrativa irregular, si bien existe algún instrumento, como el padrón municipal, que permite amortiguar dicha exclusión, y una jurisprudencia constitucional que ha corregido en buena medida las disposiciones legales.

#### 3.1. Derecho a la educación

Mientras la LO 4/2000 reconocía a todos los extranjeros el derecho a la educación gratuita y obligatoria, así como a la no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles, la LO 8/2000 limitó el reconocimiento del derecho de acceso a la enseñanza no obligatoria, en condiciones de igualdad con los españoles, a los residentes. En el primer caso, el de la educación gratuita y obligatoria, nos movemos en el ámbito del derecho/deber a la educación; mientras que en el segundo, la no obligatoria, el acceso a la misma para españoles y residentes era opcional y legalmente imposible para extranjeros sin residencia.

[31] Véase MOLINA, C., y MONEREO, J. L. (2003): «Los derechos sociales de los inmigrantes en el marco de los derechos fundamentales de la persona: puntos críticos a la luz de la nueva reforma». *Lan harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, n.º 8, 99-144; y AÑÓN, M. J. (ed.): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, op. cit.

Sin embargo, la ya mencionada sentencia 236/2007 del Tribunal Constitucional, y con ella las que resuelven los sucesivos recursos de inconstitucionalidad, ha dado un giro radical a la disposición legal al considerar inconstitucional y nula la exigencia de ser «residentes», contenida en el artículo 9.3 LODYLE, para el acceso a dicho tipo de educación. Los motivos esgrimidos por el Tribunal para avalar la inconstitucionalidad evidencian argumentos de especial relevancia para predicar del conjunto de los extranjeros la garantía de estos derechos<sup>[32]</sup>:

1. La vinculación entre el derecho a la educación y la dignidad humana: «dada la innegable trascendencia que aquella adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad, y para la misma convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, necesarios para “establecer una sociedad democrática avanzada”, como reza el Preámbulo de nuestra Constitución».
2. El reconocimiento del derecho a la educación en todas sus dimensiones por el hecho de ser persona, más allá de la nacionalidad, puesto que el derecho a la educación garantizado en el artículo 27.1 CE corresponde a «todos», independientemente de su condición de nacional o extranjero, e incluso de su situación legal en España. Además, a la luz de textos internacionales, como el artículo 1 CEHD, que se refiere «a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado contratante», puede entenderse que este derecho es ampliable a aquellas personas no nacionales que se encuentren en una situación irregular.
3. La garantía del derecho a la educación de naturaleza no obligatoria a todos los extranjeros en España no es compatible con las limitaciones legales derivadas de la LO 8/2000: «El precepto impugnado impide a los extranjeros menores de dieciocho años sin autorización de estancia o residencia acceder a la enseñanza secundaria postobligatoria, a la que sin embargo pueden acceder, según la legislación educativa vigente, aquellos que hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, normalmente a la edad de dieciséis años. Ese derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor».

Por todo ello, se declara inconstitucional y nulo el inciso «residentes» del artículo 9.3 de la LO 4/2000, tras la redacción dada por la LO 8/2000<sup>[33]</sup>, debiéndose, por tan-

[32] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 8.º.

[33] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 8.º, *in fine* y fallo.

to, entender que equipara a todos los extranjeros en el acceso a la enseñanza secundaria postobligatoria (menores de edad), a la obtención de las titulaciones que en cada caso corresponda, y al acceso al sistema público de becas y ayudas.

Por lo que se refiere al acceso al sistema de educación infantil, con carácter voluntario, al no pronunciarse el artículo 9.2 LODYLE expresamente sobre los beneficiarios de la misma, puede entenderse como una especificación del apartado anterior de dicho precepto, interpretando, por tanto, que todos los menores que se encuentren en España tienen el derecho de acceso a la educación infantil, sin que se mencione con relación al mismo el régimen de gratuidad o la posibilidad de acceso a becas o ayudas.

En cualquier caso, para el efectivo ejercicio y disfrute en la dimensión práctica del derecho de educación, en las mismas condiciones que los menores nacionales, es preceptiva la inscripción padronal, con la finalidad de que se le asigne un centro escolar. En este punto, adquieren especial significación las modificaciones relativas al padrón que fueron introducidas por la LO 14/2003, y que al habilitar el acceso de la policía a los datos padronales, así como el intercambio de estos entre las distintas administraciones, pueden desincentivar la inscripción padronal imprescindible para posibilitar el ejercicio de derechos como el de la educación, entre otros<sup>[34]</sup>.

Finalmente, el artículo 9.4 LODYLE, con relación a la integración social, sólo concreta que los poderes públicos promoverán que los extranjeros residentes (no los irregulares) que lo necesiten puedan recibir una enseñanza, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural, para facilitar dicha integración social.

### 3.2. Derecho a la asistencia sanitaria

El artículo 12 LODYLE, que se ocupa de la asistencia sanitaria y que no se vio afectado por las reformas de la LO 8/2000 y 14/2003, sólo se aplica a los extranjeros que no quedan comprendidos en ninguno de los subsistemas de la Seguridad Social, estableciendo distintos niveles de cobertura sobre la base de la existencia del empadronamiento en el municipio en el que el extranjero vive habitualmente, y sobre la base de la condición personal (menor y mujer embarazada).

Según dicho precepto, las personas extranjeras residentes, las menores de dieciocho años y las embarazadas (en lo que al parto y posparto se refiere, no en el caso, por ejemplo, de interrupción del embarazo) se equiparan a las españolas en lo relativo a la asistencia sanitaria. Para las personas que se encuentren en situación irregular la inscripción en el padrón es el elemento que establece la diferenciación entre aquellas que

[34] SOLANES, A., y CARDONA, M. B. (2005): *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*. Valencia: Tirant lo Blanch, en concreto 80-125.

sólo tendrán derecho a la asistencia sanitaria de urgencia, en casos de enfermedades graves y accidentes, y aquellas que, tras dicha inscripción, podrán acceder a la misma en condiciones de igualdad con las españolas<sup>[35]</sup>.

Ahora bien, este reconocimiento a la asistencia sanitaria que realiza la LODYLE no significa que la misma deba realizarse siempre en régimen de gratuidad, puesto que el proceso de universalización del derecho a la asistencia sanitaria gratuita aún no ha culminado. Para que efectivamente se dé dicha gratuidad es necesario que el extranjero reúna los requisitos que la normativa específica sobre la materia establece.

Así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.16 CE, el Estado asume la competencia en materia de bases y coordinación general de la sanidad, estableciendo las condiciones mínimas de acceso y contenido del derecho, y dejando en manos de las comunidades autónomas la posibilidad de desarrollar su sistema. De esta forma, las comunidades autónomas no pueden reducir los términos del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria que establezca la normativa estatal, pero sí pueden mejorarlos, como en la práctica han hecho.

En efecto, en el ejercicio de sus competencias existen distintas comunidades autónomas que han universalizado el derecho a la asistencia sanitaria para los extranjeros que se encuentran en su territorio con independencia de su situación administrativa, incluso en ocasiones más allá de los supuestos concretos a los que se refiere el artículo 12 LODYLE.

Sin embargo, aunque sean supuestos residuales, puede darse el caso de un extranjero que, siendo o no residente, posea recursos económicos suficientes, o no siendo residente (incluidos los irregulares) y careciendo de recursos suficientes, no se encuentre en ninguno de los supuestos del artículo 12 LODYLE, ni se halle en el territorio de una de las comunidades en que se ha procedido a la universalización del derecho, de forma que la asistencia sanitaria pública no sería para él gratuita. A tal efecto, se consideraría que estamos ante el supuesto al que se refiere el artículo 16.3 de la mencionada Ley General de Sanidad y, siendo un paciente privado, se le requeriría el pago del servicio médico<sup>[36]</sup>.

[35] Esta equiparación hace referencia no sólo a la posibilidad de recibir la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de la Seguridad Social, con especial atención a la redacción dada a la misma por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, y en el anexo I del R. D. 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, sino también a los derechos que se derivan del artículo 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

[36] RUEDA, R.: «Artículo 12. Derecho a la asistencia sanitaria». En ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., 329-359.

### 3.3. Derecho a ayudas en materia de vivienda

La LO 8/2000 reserva las ayudas públicas relativas a la vivienda para los residentes, experimentando así un importante retroceso respecto a la LO 4/2000, que concedía en términos de igualdad el acceso a las ayudas para la vivienda también en el caso de la personas extranjeras irregulares inscritas en el padrón.

Para delimitar qué se entiende por sistema público de ayudas en materia de vivienda, conviene dejar constancia de que en este caso, como veíamos anteriormente, las comunidades autónomas y también los entes locales tienen competencias, dentro del marco general fijado por la normativa estatal que puede ser desarrollada y completada.

La exclusión del sistema público de ayudas de las personas inmigrantes en situación irregular y las difíciles condiciones de hecho a las que deben hacer frente las residentes hacen que la vivienda, el acceso a ella, no ya en propiedad, sino también en alquiler, sea uno de los elementos de exclusión y segregación por excelencia de la población inmigrante.

Aunque la vivienda por sí misma no garantiza la integración social de las personas inmigrantes, sí que juega un importante papel en la misma. Las malas condiciones de habitabilidad de buena parte de las viviendas que ocupan en España y la ubicación de las mismas, muchas veces en barrios marginales, constata su exclusión dentro de la sociedad de acogida<sup>[37]</sup>. Como ha señalado parte de la doctrina, el espacio se construye socialmente, igual que la sociedad se construye espacialmente. Espacio y sociedad son inseparables, las relaciones sociales centrales en la configuración del espacio son las relaciones de dominación y subordinación o de solidaridad y cooperación, pero más importantes que estas son las de exclusión, por las que se ven directamente afectadas las personas inmigrantes<sup>[38]</sup>. La segregación espacial de las zonas habitadas por una mayoría de población inmigrante conlleva, al menos, dos consecuencias: la estigmatización y la exclusión social.

La ausencia de intervenciones administrativas para intentar paliar la degradación que sufren determinadas zonas y la total carencia de políticas públicas de acceso a la vivienda que permitan a las personas inmigrantes, con independencia de su situación administrativa, salir de los espacios que la población autóctona *parece haberles asignado*, para ocupar otras zonas que faciliten su inserción en el mercado laboral y en el conjunto de la sociedad, hace que la vivienda sea un buen ejemplo de la negación de los derechos sociales de que son objeto sistemáticamente. Las medidas restrictivas de

[37] Cfr. Colectivo IOÉ (2005): *Inmigración y vivienda en España*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 7. Madrid.

[38] Véase MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros*. Barcelona: Icaria.

las normativas de extranjería legitiman la falta de actuación estatal y potencian la situación de rechazo de la población autóctona, a pesar del notable esfuerzo de los sectores administrativos más próximos<sup>[39]</sup>.

Es obligatorio, en todo caso, señalar que las dificultades a las que han de hacer frente los extranjeros inmigrantes para acceder a una vivienda son sólo una proyección aumentada, por su condición de extranjería y regularidad o irregularidad, de las que sufre la población autóctona, puesto que el artículo 47 CE, al reconocer el derecho a una vivienda digna y adecuada, no establece un derecho exigible, sino una mera norma programática que en todo caso obliga a los poderes públicos a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.

### 3.4. Seguridad Social y Servicios Sociales

El artículo 14 LODYLE en su apartado primero se refiere a las prestaciones no contributivas o asistenciales, puesto que las contributivas, como veremos más adelante, van ligadas a la condición de trabajador y se regulan en el artículo 10 LODYLE. Nos referimos ahora, por tanto, a aquellas prestaciones que aseguran una protección básica y uniforme frente a determinadas situaciones de necesidad. En el apartado primero y segundo de dicho artículo 14 LODYLE se reconocen las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social únicamente para los extranjeros residentes, en las mismas condiciones que los españoles, excluyendo a los que se encuentran en régimen de estancia, como los turistas o los estudiantes, a los trabajadores transfronterizos y a los extranjeros en situación irregular.

Dentro de las prestaciones y servicios que integran el sistema protector de la Seguridad Social, se consideran no contributivas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 86 de la Ley General de la Seguridad Social: a) las prestaciones y servicios de asistencia sanitaria y los relativos a los servicios sociales, salvo que se deriven de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) las pensiones no contributivas por incapacidad permanente y jubilación; c) los complementos mínimos de las pensiones de la Seguridad Social; d) las prestaciones familiares, que comprenden las relativas a hijo o menor acogido o a cargo, la prestación por nacimiento o adopción del tercer hijo o sucesivos y la prestación por parto o adopción múltiple.

Mención aparte merece el subsidio de desempleo, que no constituye una prestación asistencial propiamente dicha. Ahora bien, sin serlo, puede entenderse como una prestación pensada para aquellos desempleados que no tengan derecho a la prestación

[39] Véase AGUADO, V., y CERILLO, A. (2005): *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes: la intervención de los entes locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

contributiva, por no haber cotizado el periodo mínimo exigible, por haber agotado la duración máxima en el nivel contributivo o por no reunir algún requisito legalmente exigido para generarla. La percepción de esta prestación adquiere una especial relevancia en el caso de los inmigrantes si se atiende a las disposiciones de los artículos 38.3.c y 57.5.d LODYLE, que reconocen a los extranjeros que perciban una «prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral» la posibilidad de solicitar la renovación de la autorización de residencia temporal y trabajo de la que hubieran disfrutado hasta el momento, si bien la misma sólo se producirá por el tiempo que dure la percepción del subsidio. Asimismo, el segundo de los preceptos invocados excluye la posibilidad de sancionar con la expulsión al extranjero que se encuentre en esta circunstancia.

Con independencia de su situación administrativa, los extranjeros únicamente tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicos, aunque en este caso ya no se establece la equiparación con los nacionales. Por tales podemos entender aquellos mecanismos asistenciales o protectores que queden fuera del ámbito de la Seguridad Social (ya que los servicios sociales de la Seguridad Social estarían dentro de las prestaciones no contributivas a las que alude el referido artículo 14.1 y no en el 14.3 LODYLE), es decir, los ofrecidos por la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Para distinguir entre los generales y básicos y los específicos sería necesario recurrir a las leyes autonómicas en materia de servicios sociales, que, en principio, consideran como básicos cuatro: a) información, valoración y orientación; b) promoción y cooperación social; c) ayuda a domicilio; d) convivencia y reinserción social. Otros servicios sociales básicos serían las prestaciones complementarias económicas, como por ejemplo las ayudas económicas familiares, o las ayudas de emergencia social pensadas para prevenir o paliar determinadas situaciones de marginalidad social.

En un supuesto parecido al que mencionábamos anteriormente respecto a los perceptores de la prestación de subsidio de desempleo, se encontrarían los extranjeros que se benefician de las rentas de inserción, aunque en este caso si se trata de una persona que no ha disfrutado nunca de una autorización de residencia y trabajo en España sólo puede beneficiarse de las disposición del artículo 57.5.d pero no del 38.3.c LODYLE, ahora bien con una diferencia notable. Estando la gestión de dichas rentas de inserción en manos de las comunidades autónomas, y habiendo optado la mayoría de ellas por exigir un periodo de residencia en el territorio de la comunidad para concederlas, en aquellas comunidades que han catalogado las rentas de inserción como un servicio social básico no sería necesario que dicho periodo de residencia fuera legal, pudiendo acogerse a las mismas los extranjeros en situación irregular. En cambio, si nos encontramos en una comunidad en la que se considera como un servicio social específico, saldríamos de la regulación del artículo 14.3 LODYLE, para ubicarnos en el 14.2, y sólo los extranjeros residentes podrían beneficiarse de las mismas. Es, por tanto, este

un hecho diferencial más en función de la comunidad concreta en la que se encuentre el extranjero<sup>[40]</sup>.

## 4. Derecho al trabajo y a la Seguridad Social

Cuando la Constitución en su artículo 35. 1 consagra el derecho/deber de trabajar, lo hace refiriéndose exclusivamente a los españoles, pero no de modo excluyente, de tal forma que el artículo 10 LODYLE recoge el derecho al trabajo y a la Seguridad Social de los extranjeros que cumplan los requisitos exigidos al efecto por la normativa, es decir, de aquellos que dispongan, entre otros, de la correspondiente autorización administrativa para trabajar<sup>[41]</sup>. Quedan, por tanto, exceptuados de este precepto legal los extranjeros en situación irregular. Respecto a estos, su especial situación administrativa tradicionalmente los había privado del reconocimiento, a efectos jurídicos, de las actividades de carácter informal que realizaban. Sin embargo, ahora, es de obligatoria referencia la novedad introducida por el artículo 36.3 LODYLE, que, como veremos, viene a reconocer la validez del contrato de trabajo del extranjero en situación irregular protegiendo los derechos de este.

### 4.1. El acceso al mercado laboral

Respecto a los requisitos para poder acceder al mercado de trabajo español o, lo que es lo mismo, para obtener una autorización que permita la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, en concreto una autorización por cuenta ajena o propia, nos remitimos a la regulación concretada en los artículos 36 y siguientes LODYLE, incidiendo únicamente en aquellos aspectos que por razón de la extranjería son diferenciales.

El eje que vertebra toda la regulación relacionada con el tipo de autorización al que cuantitativamente accede un mayor número de extranjeros a los que se les aplica la LODYLE, es decir, la autorización de trabajo por cuenta ajena, es la situación nacional de empleo<sup>[42]</sup>. A esta pauta orientativa obedecen tanto el contingente, entendido

[40] Véase CAVAS, F., y FERNÁNDEZ, M.<sup>a</sup> B. (2005): «Los derechos socio-laborales de los extranjeros». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*. Murcia: Diego Marín Librero-Editor, 441-470, en concreto 451-456.

[41] Nos referimos en este apartado únicamente a aquellos extranjeros cuya pretensión inicial es la inserción en el mercado de empleo español; por tanto, quedan fuera situaciones de estancia, turismo, estudios, etc. Cfr. Orden PRE/1282/2007, de 10 de mayo, sobre medidas económicas cuya disposición habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España.

[42] Aunque conviene al menos apuntar que el artículo 40 LODYLE establece una serie de supuestos específicos (que no son los más comunes) en los que no se tendrá en cuenta dicha situación.

como las cuotas anuales de entradas autorizadas de trabajadores que el gobierno puede aprobar, potenciando así la contratación en origen, como el denominado régimen general<sup>[43]</sup>. Ambos mecanismos suponen una clara limitación en el acceso inicial al mercado de trabajo español, concretada en la posibilidad de ocupar únicamente aquellos puestos de trabajo que no puedan ser cubiertos ni por españoles ni por extranjeros residentes, es decir, los denominados nichos laborales.

Especial relevancia en el establecimiento de unas bases para la interpretación del sistema español de contratación de extranjeros reviste la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004<sup>[44]</sup>. A tenor de la cual no puede afirmarse que la ley establezca el sistema de contingente anual como régimen general de obtención de permisos de trabajo, aunque en él deba tenerse en cuenta la situación nacional de empleo, si con ello se quiere decir que se excluya cualquier otro procedimiento de presentación de ofertas nominativas no computables en los contingentes en cuya gestión puedan tenerse en cuenta otros procedimientos de evaluación de la situación nacional de empleo<sup>[45]</sup>.

Aun sin ser el único sistema, el reglamento de 2004 continúa primando el contingente considerándolo como una contratación programada de un conjunto de trabajadores que no se encuentren en España, circunscrito a sectores laborales (tradicionalmente, servicio doméstico, agricultura, servicios y construcción) y a zonas geográficas. Los trabajadores que copen el contingente serán seleccionados en el país de origen, a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios españoles para desempeñar empleos de carácter estable. Excepcionalmente, el acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba las cuotas anuales podrá establecer que sea posible tramitar en ellas ofertas nominativas.

Además de las mencionadas ofertas de carácter estable, el contingente puede incluir visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de origen español, así como visados para búsqueda de empleo limitados a determinados sectores de actividad u ocupaciones en una zona geográfica concreta. Adicionalmente, puede incorpo-

[43] Únicamente en el artículo 43.1 LODYLE, a propósito de los trabajadores transfronterizos y de la prestación transnacional de servicios, aparece en la ley la referencia el régimen general. Del tenor literal de la norma puede deducirse que dicho régimen general es el que resulta de la aplicación de las normas generales de autorización frente a los supuestos que se encuentran sujetos a los denominados regímenes especiales. Véase TRINIDAD, M. L., y MARTÍN, J. (2005): *Una forma nueva de ordenar la inmigración en España. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo*. Valladolid: Lex Nova, en concreto 187.

[44] Esta sentencia de la Sala 3.ª, Sección 4, JUR 2004/3288, fue consecuencia del recurso interpuesto contra el apartado 9.3 del acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, que aprobó el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario de 2002. No conviene olvidar que esta sentencia es anterior a la aprobación del actual reglamento.

[45] Véanse fundamentos jurídicos 5.º y 6.º STS de 6 de abril de 2004.

rarse la contratación de trabajadores de temporada, diferenciando esta de las ofertas estables.

Todo el sistema del contingente se asienta en la discrecionalidad de la Administración española, el propio hecho de que este se apruebe, o no, anualmente es una potestad de la misma. A partir de ahí, el número mayor o menor de plazas, la asignación a un ámbito territorial determinado, la inclusión de determinados sectores laborales, la concesión de visados a los nacionales de unos países concretos para que puedan entrar legalmente en el mercado de trabajo español por la vía del contingente, etc., dependen de múltiples factores. Sin duda, la situación del empleo nacional marca un punto de referencia indiscutible para el contingente, ahora bien, no puede negarse la relevancia de otros aspectos, entre ellos especialmente el que exista un acuerdo bilateral entre España y el Estado en cuestión cuyos nacionales quieren optar a las cuotas anuales. En este sentido, la mayoría de los acuerdos que España ha firmado persiguen un triple objetivo: garantizar la llegada ordenada según las ofertas del mercado de trabajo español, asegurar la readmisión y propiciar el retorno voluntario, aunque no siempre han obtenido los resultados deseados<sup>[46]</sup>.

La propia variedad de visados incluidos en el ámbito del contingente, incluso la posibilidad de que a lo largo del año se pueda revisar el número y la distribución de las ofertas de empleo con la finalidad de adaptarlo a la evolución del mercado de trabajo, no deja lugar a dudas de que este es el instrumento jurídicamente ideado para preseleccionar la mano de obra que el mercado laboral español necesita, en las condiciones en las que a nuestra Administración le sean favorables.

Igualmente, en el denominado régimen general es prioritario que la situación nacional de empleo permita la contratación de trabajadores extranjeros. Para determinarlo, el reglamento, en su artículo 50.a, habilita el denominado catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, que viene a ser, tras la toma en consideración de toda la información disponible y de las variables normativamente indicadas, el listado de los puestos de trabajo en los que no hay inscritos demandantes de empleo, o aquellos en los que se han presentado ofertas y no han sido cubiertas<sup>[47]</sup>.

Así se presupone que, con el adecuado conocimiento de la información disponible acerca de la gestión de las ofertas que hayan sido presentadas por los empleadores en

[46] TRINIDAD, M. L. (2002): «Los acuerdos migratorios bilaterales suscritos por España: un complejo instrumento para unos resultados escasos». En GARCÍA CASTAÑO, F. J., y MURIEL, C. (eds.): *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Ponencias III Congreso Nacional sobre la Inmigración, volumen II, Granada, 493-505; y ÁLVAREZ DEL CUBILLO, A. (2003): «La selección del país de origen de los trabajadores en las ofertas genéricas para cubrir el contingente de trabajadores extranjeros». *Revista de Derecho Social*, n.º 23, 117-130.

[47] Véase ROJO, E., y CAMÓS, I. (2005): «La laboralización de la inmigración en España. Estudio del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y de su impacto sobre la problemática laboral de la inmigración». *Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería*, n.º 8, marzo 2005, 83-106.

los servicios públicos de empleo, puede tenerse un conocimiento real de las necesidades laborales. Además, se entiende que la situación nacional de empleo permite la contratación en las ocupaciones que no estén calificadas como de difícil cobertura, cuando el empleador acredite la dificultad de la contratación del puesto que pretende cubrirse mediante la gestión de la oferta de empleo presentada por el servicio público de empleo y concluida con resultado negativo. Es imperativo señalar que en esta configuración de la situación nacional de empleo sólo quedan reflejados aquellos que se hayan inscrito en los servicios públicos de empleo correspondientes, no los que podríamos considerar los demandantes reales de trabajo, de ahí una distorsión inicial y nada desdeñable cuando existen altas cuotas de irregularidad.

En este sistema adquiere especial relevancia el papel de las comunidades autónomas, puesto que los servicios de empleo autonómicos son los que conocen en su territorio la situación del mercado de trabajo y los que tienen legalmente atribuida la gestión<sup>[48]</sup>. Así se pone de manifiesto también en el último tipo de autorizaciones que cabe mencionar: las recogidas en el artículo 55 del reglamento relativas al trabajo de duración determinada para actividades de temporada o campaña; de obras o servicios para el montaje de plantas industriales o eléctricas, etc. En efecto, especialmente en el caso de los trabajos de temporada, la oferta suele publicarse tan sólo a nivel provincial, de tal forma que en su dimensión práctica la situación nacional de empleo se constituiría por los demandantes existentes en la provincia en la que se realiza la oferta, incluso en algunos casos también en el trabajo de carácter estable<sup>[49]</sup>. Lo que no podría considerarse como zona geográfica sería únicamente la del municipio en el que se encuentre la ocupación en cuestión, puesto que, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, aunque los habitantes de otros municipios no estén obligados a aceptar la oferta, pueden estar dispuestos a cubrirla, por lo que es necesario asegurarse de que esta circunstancia no concurre respecto a los trabajadores desocupados en la zona geográfica a la que se refiere la inscripción<sup>[50]</sup>.

Para sintetizar, podríamos entender que existen las siguientes modalidades para la solicitud de una autorización inicial de trabajo que permita al extranjero acceder al mercado laboral español: una plaza en el contingente regulado para cada año; una de las vacantes que podrá ofertarse a lo largo del año a través de la modificación del

[48] Ley 56/2003, de 16 de diciembre, que establece una nueva organización del sistema nacional de empleo, atribuyendo la gestión de la política de empleo en la dimensión autonómica a los servicios públicos de empleo autonómicos.

[49] Cfr. VALDUEZA, M. D. (2005): «Aspectos laborales del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social». *Relaciones Laborales*, n.º 4, 107-131, en concreto 115.

[50] Véase STS de 3 de julio de 2001 (RAJ 2001, n.º 6078) y STS de 24 de noviembre de 2004 (JUR 2004/8058).

contingente que hemos visto que permite el artículo 78.4 del reglamento; la oferta nominativa de empleo a través del régimen general, tanto para quienes no residen como para estudiantes y residentes de acuerdo con lo establecido en los artículos 95-98 del reglamento; una autorización de residencia temporal y/o trabajo, que podrán quedar vinculadas temporal, sectorial o territorialmente en los términos que establezcan las instrucciones que determinen la concesión de dichas autorizaciones. Este último caso se contempla en la disposición adicional primera, en su apartado cuarto, del reglamento, que habilita al Consejo de Ministros, a propuesta del secretario de Estado de Inmigración y Emigración, previo informe del secretario de Estado de Seguridad, a aprobar dichas instrucciones siempre que existan circunstancias de naturaleza económica, social o laboral que lo aconsejen, para supuestos no regulados de especial relevancia. Entre dichos supuestos considero que podemos entender aquellos que no sean cubiertos atendiendo a la «situación nacional de empleo».

Cualquiera que sea la vía por la que el extranjero acceda a una autorización inicial de trabajo, generalmente por cuenta ajena, la condición de trabajador le comporta el más amplio abanico de derechos, como veremos a lo largo de la exposición, aunque la mayor equiparación legalmente posible no se da hasta el momento de la renovación<sup>[51]</sup>.

En primer lugar, la autorización del extranjero ha sido concedida para una determinada actividad y para una zona geográfica concreta. Por tanto, el derecho al trabajo al que se refiere el artículo 10.1 LODYLE no incluye en este primer estadio la libre elección de profesión u oficio, en la línea que la regulan por ejemplo los artículos 35 CE y 4.1 ET. Las condiciones ligadas a la autorización de residencia y trabajo relativas a la actividad y al ámbito espacial son como regla general inamovibles, si bien el artículo 99 del reglamento contempla la posibilidad, a petición del interesado y acudiendo al órgano que concedió dicha autorización inicial, de modificar la autorización de residencia y trabajo inicial. En el caso de que esta suponga un cambio en la actividad laboral, de nuevo habrá que acudir al eje de la situación nacional de empleo<sup>[52]</sup>.

Siendo compleja la obtención de la modificación de la autorización inicial y pudiendo conllevar la variación de la actividad la extinción de la autorización, la inamovilidad

[51] Véase ROJO, E. (coord.) (2006): *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización. Estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*. Valladolid: Lex Nova, en concreto 198-246.

[52] Como recuerda Rueda, esta autorización en el caso del trabajo por cuenta ajena (y salvo que concurra alguna de las circunstancias del artículo 40 LODYLE, que recordemos que se ocupa de los supuestos específicos) sólo se concederá para trabajar en los sectores que permita la situación nacional de empleo por no existir en ellos demandantes de empleo españoles, nacionales de Estados miembros de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, ni nacionales de terceros países con residencia legal en España, que estén dispuestos a cubrir los puestos de trabajo en cuestión. RUEDA, R.: «Artículo 10. Derecho al trabajo y a la Seguridad Social». En ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería, op. cit.*, 239-300, en concreto 245.

laboral del extranjero durante este periodo inicial es casi absoluta, con la consiguiente merma de derechos.

Hay que advertir que la falta de actividad profesional puede suponer, de acuerdo con el artículo 75.2 del reglamento, una causa de extinción de la autorización de residencia temporal y trabajo; como lo es también el que no exista constancia de que la persona autorizada inicialmente a residir y trabajar ha sido afiliada y/o dada de alta en la Seguridad Social (artículo 75.2.c del reglamento) o cuando se compruebe la inexactitud grave de las alegaciones formuladas por el titular de la autorización para obtenerla, pudiendo subsumirse en este supuesto casos como el del trabajador que desarrolle una actividad en un sector diferente de aquel para el que fue autorizado a trabajar.

Ahora bien, también puede darse el cese de la actividad profesional por parte del extranjero sin que ello suponga la pérdida de su condición de trabajador y de su estatus de legalidad. Así sucede en supuestos como cuando el extranjero está percibiendo una prestación contributiva por desempleo; es beneficiario de una prestación económica o asistencial de carácter público con la finalidad de conseguir su integración social o laboral, o cuenta con una nueva oferta de empleo (siempre que se cumplan los requisitos del artículo 54. 3 y 4 del reglamento).

Estas restricciones habilitadas para el primer año de la autorización desaparecerán formalmente con la renovación, aunque la diferenciación permanezca en la práctica. Como apunta Martínez Veiga<sup>[53]</sup>, no puede obviarse que el mercado de trabajo inmigrante en España se caracteriza por unos altísimos niveles de rotación y precariedad, dos elementos que contribuyen a la situación de pobreza en la que se encuentra la mayoría de la mano de obra inmigrante en nuestro país. Conviene apuntar que esta situación no es exclusiva de la población inmigrante, sino que se inscribe, en buena medida, dentro de la situación general del mercado de trabajo en España, aunque como en otros casos se magnifica al combinarse con la extranjería.

Frente a esta realidad, la LODYLE, retomando el principio de igualdad y no discriminación como el fundamental en la interpretación de su contenido, y concretándolo en el ámbito del derecho al trabajo, establece en su artículo 23.2.c LODYLE, la prohibición de discriminación en relación con los trabajadores extranjeros. Es así coherente tanto con las normas internacionales como con las nacionales, en concreto, con el artículo 4.2.c ET, que señala como uno de los derechos laborales básicos de los trabajadores el de no ser discriminado en el empleo por diversas circunstancias, entre las que se incluye la de la nacionalidad.

La aplicación de la cláusula antidiscriminatoria que contempla la LODYLE al ámbito laboral alcanza tanto al acceso al empleo o a la actividad económica de que se

[53] MARTÍNEZ VEIGA, U. (2004): *Trabajadores invisibles. Precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

trate como a la permanencia o continuidad en el mismo en las condiciones legalmente establecidas. Así, por ejemplo, también el artículo 32.1 LODYLE, en relación con la residencia permanente, insiste en el criterio aplicable a los extranjeros de trabajar en igualdad de condiciones que los españoles.

Además, esta cláusula se ve respaldada desde otras secciones de la ley, como la relativa al régimen de infracciones y sanciones, al considerar el artículo 54.1.c LODYLE como infracción muy grave aquellas conductas de discriminación que se basen en motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos. Asimismo, proporciona un importante soporte al principio de no discriminación el artículo 314 del Código Penal, que recoge entre los delitos contra los derechos de los trabajadores la producción de una grave discriminación en el empleo, entre otras, por pertenencia a una determinada etnia, raza o nación.

Es obvio que esta prohibición de discriminación no obsta la directa aplicación de la normativa básica de extranjería, que, como hemos visto, es especialmente diferencial para el extranjero en el momento de acceder al mercado de trabajo español, lo que nos remitiría, de nuevo, a los argumentos ya esgrimidos a propósito de la posibilidad de configuración legal de los derechos de los extranjeros en España y a la concepción de la igualdad desde una perspectiva limitada, más formal que material<sup>[54]</sup>.

Una vez que los extranjeros se han incorporado al mercado de trabajo español, salvo las limitaciones que hemos apuntado, acceden a aquellos derechos vinculados a la relación laboral tales como la sindicación, la huelga o la negociación colectiva.

Asimismo, dicha relación laboral implica el acceso al sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con la legislación vigente. En síntesis, los extranjeros en situación regular en España que hayan accedido al mercado formal de trabajo tendrán, en principio, el derecho a disfrutar de las prestaciones de la Seguridad Social en las dos modalidades que contempla el sistema español: las prestaciones contributivas (unidas a la condición de trabajador, y por ende condicionadas al cumplimiento de requisitos como la afiliación, el alta y la cotización) y las no contributivas (independientes de la condición de trabajador, que exigen el cumplimiento de requisitos normativamente preestablecidos, como un nivel de ingresos mínimos o un determinado periodo de residencia). Así se desprende, entre otros, para el primer supuesto, del artículo 10.1 LODYLE, y para el segundo, como veíamos anteriormente, del 14.1 LODYLE.

[54] En este sentido, es necesario tener también presentes otro tipo de restricciones que la LODYLE contempla a propósito del trabajo de los extranjeros, bien por el titular o bien por la actividad que se lleva a cabo. Tratándose de especificidades resulta imposible abordarlas en esta sede, si bien conviene apuntar que estas hacen referencia: a) por razón del titular: menores de edad (a partir de los 16 años) y estudiantes; b) por razón de la actividad: deporte profesional y trabajo en la Administración Pública. Véase CAVAS, F., y FERNÁNDEZ, M.<sup>a</sup> B.: «Las autorizaciones de trabajo». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, op. cit., 502-537.

Un último apunte en relación con el acceso y permanencia de los extranjeros en el mercado de trabajo español es el relativo a la homologación de títulos. El artículo 36.2 LODYLE exige, en aquellos supuestos en que la actividad requiera una titulación especial, la homologación del título correspondiente.

Es obligatorio señalar que la homologación no constituye el único trámite en España de atribución de efectos a títulos extranjeros, junto a él existen el reconocimiento y la convalidación. El hecho de que proceda uno u otro obedece a dos puntos de referencia: la nacionalidad del poseedor del título y el país de expedición del mismo. La LODYLE, sin embargo, únicamente se refiere a la homologación porque a ella se superditan los títulos de aquellos que no sean nacionales de un Estado de la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo o Suiza, aunque los distintos trámites surten efectos jurídicos diferentes.

Siendo imposible abordar el régimen de homologación<sup>[55]</sup>, conviene destacar el importante papel que en el mismo desempeñan los convenios bilaterales culturales suscritos por España. Es así determinante la nacionalidad del extranjero a la hora de obtener, en mayor o menor tiempo, la homologación de su título, lo cual aporta un dato a tener en cuenta en la sobrecualificación que afecta al colectivo inmigrante, con diferenciaciones, a la hora de acceder al mercado de trabajo español.

## 4.2. El estatuto laboral de los extranjeros en situación irregular

Aunque parece una contradicción en los términos en la medida en que una persona que se encuentra en situación administrativa de irregularidad, en principio, no podría ser titular de un contrato de trabajo puesto que, jurídicamente, no está habilitado para desempeñar ningún empleo por carecer de la autorización preceptiva al efecto, lo cierto es que la normativa ampara a este extranjero.

El innovador efecto del artículo 36.3 LODYLE, que reconoce la validez legal del contrato de trabajo y de sus prestaciones para los extranjeros que se encuentren en situación irregular, viene a suponer el reconocimiento de un estatuto jurídico mínimo para dicho inmigrante<sup>[56]</sup>, subordinado en este caso a su condición de trabajador aun-

[55] En el mismo habría que distinguir entre la homologación de títulos de educación superior, en la que encontramos diversidad de procedimientos, y la homologación de títulos y estudios de educación no universitaria. Véanse, entre otros, MOYA, M.: «Artículo 36. Autorización para la realización de actividades lucrativas», y ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería, op. cit.*, 876-950, en concreto 915-945.

[56] PÉREZ, J. (2004): «De un status laboral mínimo para situaciones de migración irregular». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, marzo 2004, 9-38.

que sea en el ámbito informal del mercado de trabajo, que se completa, como veremos, con el reconocimiento jurisprudencial de derechos de participación.

Para los extranjeros irregulares, la regla general a la luz del mencionado precepto es la validez del contrato de trabajo, superando así las anteriores interpretaciones, que consideraban dicha relación, a efectos jurídicos, nula de pleno derecho. Como está ocurriendo en otros supuestos, la jurisprudencia en este caso ha asumido un importante papel corrector y garantista de los derechos de los extranjeros. Así quedó sentado, por ejemplo, en la sentencia dictada en unificación de la doctrina por el Tribunal Supremo el 9 de junio de 2003, en la que reconoció un accidente de trabajo de un extranjero en situación irregular, admitiendo la plena validez del contrato de trabajo, y la aplicación y extensión de las distintas coberturas, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario desde el ámbito de la Seguridad Social<sup>[57]</sup>.

Considerando válido el contrato de trabajo, el inmigrante en situación de irregularidad ve reconocidos distintos derechos y prestaciones. En cuanto a la Seguridad Social, frente a la premisa del artículo 10 LODYLE que veíamos anteriormente, el extranjero tendrá derecho a todas las prestaciones derivadas del trabajo, teniendo en cuenta además la acción protectora del artículo 38.1 de la Ley General de la Seguridad Social. Por lo que se refiere a supuestos específicos podemos al menos mencionar<sup>[58]</sup>:

- a) Ante los accidentes de trabajo y enfermedad profesional, la tendencia jurisprudencial es la de reconocer la protección absoluta del extranjero.
- b) En el caso de las prestaciones por desempleo, parecen existir dos tratamientos diferenciados según acudamos al orden contencioso-administrativo, en el que la obligación de cotizar en supuestos de trabajo en situación irregular es abordada de forma favorable por la jurisprudencia, o en el ámbito social, que ha generado tradicionalmente la conclusión contraria.
- c) En cuanto a las prestaciones no contributivas, en prestaciones por hijo a cargo o jubilación, en principio dichas prestaciones no han sido reconocidas a los extranjeros en situación irregular, si bien importantes sentencias dictadas para la unificación de la doctrina, como la del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2003, admiten el desempleo asistencial, mientras que en

[57] Véase GARCÍA-PERROTE, I., y MERCADER, J. (2003): «Extranjeros en situación irregular y responsabilidades empresariales en materia de Seguridad Social. Cambios jurisprudenciales, cambios legales». *Relaciones Laborales*, n.º 16, 5-9.

[58] Se trata de una cuestión de especial complejidad sobre la que existe abundante doctrina y jurisprudencia. Un excelente resumen al respecto puede encontrarse en TRINIDAD, M. L., y MARTÍN, J.: *Una forma nueva de ordenar la inmigración en España. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo*, op. cit., 195-215.

el caso de la prestación de jubilación en su modalidad no contributiva persiste el problema del cómputo si se atiende a la literalidad del artículo 31 LODYLE.

- d) Por lo que se refiere a las rentas de inserción nos remitimos a lo ya apuntado a propósito del artículo 14.3 LODYLE, destacando el relevante papel, a tal efecto, de las comunidades autónomas.

Dando validez al contrato se hace, por tanto, una distinción entre lo que serían las responsabilidades penales, administrativas y laborales del empresario por la contratación del extranjero en situación irregular, aunque no reviertan a favor de dicho extranjero para regularizar su situación, y los efectos jurídicos del contrato de trabajo para el extranjero en forma de derechos. Ciertamente, tiene que valorarse de un modo positivo el esfuerzo legislativo realizado para no descargar las mayores consecuencias de la relación laboral informal sobre el trabajador como ocurría antes del 36.3 LODYLE.

En cuanto a las sanciones aplicables directamente a las personas en situación irregular, no ya a sus empleadores, con el objetivo de combatirla, la LODYLE (en su artículo 53 a y b) contempla como infracción grave tanto la mera estancia irregular en territorio español como el encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo. Las infracciones graves, según el artículo 55 de la LODYLE, se sancionan con multa entre 301 y 6.000 euros<sup>[59]</sup>.

Sin embargo, en el caso concreto de los dos supuestos mencionados es potestativo el sustituir esta por expulsión del territorio español, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo. Amparándose en esta posibilidad legal, se ha desarrollado en los últimos años en España una práctica que responde más bien a lo que podríamos considerar una interpretación inversa a la legalidad vigente, optando por la expulsión como medida sancionadora por excelencia en caso de irregularidad, cuando en realidad esa no es la previsión legal existente<sup>[60]</sup>.

Por ello, ha sido la jurisprudencia la que una vez más ha venido a interpretar la norma acudiendo a criterios básicos de justicia, como el principio de proporcionalidad. En este sentido, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2007 viene a ratificar la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal

[59] Cfr. QUINTANA, J. P. (2006): «Régimen sancionador en materia de extranjería. Procedimiento y garantías». En VV.AA.: *Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 269-410.

[60] Cfr. SANTOLAYA, P.: «Los inmigrantes en situación irregular (1990-2004)». En AJA, E., y ARANGO, J. (eds.): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, op. cit., 129-141, y GOIZUETA, J.: *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución Española*, op. cit., 253-271.

Superior de Justicia de Cantabria, que anuló la expulsión por estancia y trabajo irregulares<sup>[61]</sup>.

La argumentación jurídica que mantiene el Tribunal Supremo para consolidar la sentencia impugnada clarifica de modo ejemplar la interpretación que debe realizarse de la LODYLE en este punto. Así, comienza por sostener que en los casos de «permanencia ilegal» la Administración puede imponer como sanción la multa o la expulsión. Siendo la expulsión más grave y secundaria, requiere una motivación específica, que ha de ser distinta o complementaria de la mera permanencia ilegal, que, en principio, es castigada con multa. Por tanto, si se opta por sancionar con la expulsión, la Administración ha de especificar «cuáles son las razones de proporcionalidad, de grado de subjetividad, de daño o riesgo derivado de la infracción y... cuáles son las circunstancias jurídicas o fácticas que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, que es una sanción más grave que la de la multa»<sup>[62]</sup>.

Por tanto, la mera estancia irregular o la realización de una actividad laboral sin la autorización preceptiva, sin otros hechos negativos, no dan lugar por sí mismas a la sanción de expulsión, sino a la de multa, teniendo la Administración que motivar de forma expresa por qué acude a aquella y no a esta<sup>[63]</sup>.

## 5. Derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia

La regulación del artículo 16 LODYLE relativo al derecho a la intimidad familiar, consagrado además en el artículo 18.1 CE, resulta un tanto confusa en la medida en

[61] STS 9 de marzo de 2007, sala de lo contencioso, n.º recurso 9887/2003. En este caso se impugna la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 10 de octubre de 2003, que anuló la resolución de la Delegación de Gobierno de Cantabria de 27 de noviembre de 2002, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 15 de abril de 2002, que decretaba la expulsión del territorio nacional de la recurrente, con prohibición de entrada durante tres años, por encontrarse en España desde hacía tres meses careciendo de documentación que autorizara su entrada y permanencia, y encontrarse trabajando sin haber obtenido permiso de trabajo o autorización administrativa. La anulación de la resolución impugnada, estimando el recurso por parte del Tribunal Superior de Justicia, se produjo aduciendo que las infracciones imputadas a la recurrente pueden ser sancionadas con multa en vez de con la expulsión, para la cual se exige una motivación específica que, en este caso, no se daba en los autos.

[62] Fundamento de derecho quinto (3.º). STS 9 de marzo de 2007.

[63] Fundamento de derecho quinto (4.º). STS 9 de marzo de 2007. Es asimismo relevante que la sentencia puntualice que de cara a la consideración de esos hechos negativos que pueden justificar el recurso a la expulsión, en lugar de la multa, la dedicación a actividades profesionales, como en este caso, la de «alterne», no pueden suponer ninguna connotación desfavorable en cuanto a la gradación de la sanción, ya que la jurisprudencia ha reiterado que se trata de una actividad lícita como medio de vida. Fundamento jurídico sexto. STS 9 de marzo de 2007.

que aún, en su inciso primero, este al derecho a la vida en familia, cuando ambos se habían concebido tradicionalmente de forma separada. Su ubicación conjunta ha suscitado un arduo debate doctrinal que puede sintetizarse en dos posturas: la de aquellos que consideran que la reagrupación familiar es una manifestación de una nueva vertiente del derecho fundamental a la intimidad familiar y a la vida en familia, y la de quienes entienden que el derecho a la intimidad familiar y a la vida en familia son dos realidades jurídicas diferentes cuya identificación en la LODYLE obedece a un error dogmático<sup>[64]</sup>.

En su dimensión práctica, me parece más acertado entender, como demuestra la continua interpretación jurisprudencial<sup>[65]</sup>, que, desde la dimensión constitucional, estamos en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica, en concreto en el relativo a la protección social, económica y jurídica de la familia, que el artículo 39 CE encomienda a los poderes públicos. De tal forma que, siendo dicha protección un objetivo necesario, ha de ser concretado por el poder público, ponderando otros objetivos legítimos, pero sin que pueda entenderse que la identificación de ambos derechos suponga una ventaja para sus destinatarios<sup>[66]</sup>.

## 5.1. La reagrupación familiar

La reagrupación de los familiares de los extranjeros extracomunitarios aparece regulada en los artículos 16-19 de la LODYLE, y 38-44 del reglamento de 2004<sup>[67]</sup>. Las disposiciones legales aludidas, salvo el párrafo primero del artículo 16, han sido objeto de nueva redacción tanto por la LO 8/2000 como por la LO 14/2003. Esta última para eliminar la ilegalidad puesta de manifiesto por parte del Tribunal Supremo con respecto a la reagrupación familiar en cadena a propósito del reglamento de 2001.

Desde la LO 8/2000, la reagrupación tan sólo se reconoce como un derecho (más bien limitado) de la persona residente que cumpla determinados requisitos, no del fami-

[64] Un detallado análisis de esta controversia y sus implicaciones puede encontrarse en VARGAS, M. (2006): *La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Normas de extranjería y problemas de derecho aplicable*. Navarra: Aranzadi, 103-129.

[65] Así, por ejemplo, no se entiende vulnerado el derecho a la intimidad familiar del artículo 18.1 CE por la denegación de visado para la reagrupación familiar; véase, entre otras, SSTs 1 de julio de 2000 y 21 de mayo de 2001.

[66] En este sentido lo mantiene, en mi opinión acertadamente, entre otros, SANTOLAYA, P. (2004): *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch, 16.

[67] Conviene tener en cuenta en este punto la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar. Véase ÁLVAREZ, A. (2006): *La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y residentes de larga duración*. Serie Migraciones, n.º 8. Barcelona: CIDOB Edicions, marzo 2006.

liar reagrupable, a pesar de su innegable vinculación con los derechos fundamentales. La persona reagrupante sólo podrá ejercer este derecho cuando haya residido legalmente un año en España y tenga autorización para residir al menos otro. Esta última exigencia ha sido flexibilizada por el artículo 42.1 del reglamento al permitir la reagrupación desde el momento de la solicitud de la renovación. Por tanto, ni residentes con una autorización inicial ni personas en situación irregular pueden beneficiarse de la reagrupación.

Además de las limitaciones en cuanto al titular, se reduce también a su mínima expresión el concepto de familia. En efecto, en relación con los familiares reagrupables, el artículo 17 de la LODYLE y el 39 del reglamento se caracterizan por su confusión y compleja redacción, que podría admitir interpretaciones más amplias de las estrictamente legales. En ambos preceptos se concretan como beneficiarios de la reagrupación:

- a) **Cónyuge:** no cabe la reagrupación si la pareja se encuentra separada de hecho o de derecho, intentando así combatir los falsos matrimonios, además se insiste en que el matrimonio no debe haberse celebrado en fraude de ley. Puesto que de hecho, y también de derecho, porque si no no tiene sentido la reagrupación<sup>[68]</sup>, la persona reagrupada y la reagrupante están separadas en países distintos puede entenderse que el vínculo conyugal persiste si no se ha dado una disolución del mismo mediante una decisión judicial firme. Para verificar la no separación de la pareja en ocasiones procede la correspondiente investigación policial, que plantea serias dudas en su compatibilidad con el principio constitucional de derecho a la intimidad familiar. La falta de validez del matrimonio poligámico en España hace que sólo se permita la posibilidad de reagrupar a un cónyuge.
- b) **Descendientes:** sólo se incluye en este grupo a los hijos menores de dieciocho años e incapacitados, que no estén casados (artículo 17.1.b LODYLE y artículo 39.2 del reglamento). Estos pueden ser tanto biológicos como adoptivos. Es más, se prevé el supuesto de la adopción constituida fuera de España, siendo de aplicación el artículo 9.5 del Código Civil, que trata de asegurar que existe una auténtica relación filial.
- c) **Menores e incapaces:** las personas menores de dieciocho años o incapaces cuyo representante legal sea una persona extranjera residente también pueden beneficiarse de la reagrupación familiar (artículo 17.1.c LOEX y artículo 39.3 del reglamento).

[68] En el intento de prevenir situaciones de regularización individual por la vía de la reagrupación se señala reglamentariamente que constituirá causa de inadmisión a trámite de la solicitud de visado que el reagrupado necesita y, en su caso, de denegación del mismo el hecho de que la persona extranjera se halle en España en situación irregular, evidenciado por el poder de representación o por datos que consten en la Administración. Podemos enlazar esta cuestión con los datos que figuran a disposición de la Administración, por ejemplo, a través del padrón, como veíamos anteriormente.

- d) Ascendientes: la reagrupación de ascendientes bien del reagrupante o de su cónyuge está subordinada a la exigencia de justificar que están a su cargo y que además existan razones de la necesidad de autorizar su residencia en España (artículo 17.1.d LOEX y artículo 39.4 del reglamento). El reglamento de 2004 introduce una importante novedad, respecto a su predecesor, al estipular qué se entiende por «estar a cargo». Así, en su artículo 39.5., señala: «Se entenderá que los familiares están a cargo del reagrupante cuando acredite que, al menos durante el último año de su residencia en España, ha transferido fondos o soportado gastos de su familiar en una proporción que permita inferir una dependencia económica efectiva. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio del Interior determinarán conjuntamente la cuantía o el porcentaje de ingresos considerados suficientes a estos efectos, así como el modo de acreditarlos».

Remitiendo el análisis exhaustivo del procedimiento para la reagrupación familiar a los mencionados preceptos legales y reglamentarios que lo concretan, y teniendo presente en todo caso que se trata de un procedimiento doble que exige actuaciones tanto del reagrupante en España como del reagrupado que se encuentra en su país de origen, es obligatorio hacer una breve mención a los supuestos tradicionalmente más controvertidos para hacer efectivo el derecho a la vida en familia por medio de la reagrupación familiar.

En primer lugar, la persona reagrupante, además de los requisitos ya indicados, tiene que demostrar, en virtud del artículo 18.1 de la LODYLE, que dispone de una vivienda adecuada y de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez reagrupada. Por lo que se refiere a la cantidad exacta en relación con los recursos económicos, nada se estableció en el reglamento de 2001 ni tampoco en el reglamento de 2004. En este último se deja para una futura regulación mediante una Orden Ministerial la concreción de dicha cuantía de los medios de vida exigibles (artículo 42.2.d del reglamento). A efectos prácticos conviene tener en cuenta el punto de referencia que constituye el salario mínimo interprofesional<sup>[69]</sup>.

En cuanto al alojamiento adecuado, según el artículo 42.2.e del reglamento, la persona reagrupante deberá aportar justificación documental que pruebe la disponibilidad de una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de la familia que va a reagrupar. Este requisito se acreditará mediante informe expedido por la corporación local del lugar de residencia de la persona reagrupante. La corporación local deberá emitir su informe y notificarlo en el plazo máximo de quince días desde la solicitud. La notificación se hará tanto al reagrupante como a la autoridad competente para resolver

[69] Establecido actualmente en el R. D. 1763/2007, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2008. BOE n.º 312, de 29 de diciembre.

la autorización de reagrupación. En caso de que la corporación no hubiese emitido informe de disponibilidad de la vivienda, subsidiariamente, podrá justificarse este requisito presentando acta notarial. Para justificar que la vivienda puede considerarse como adecuada, el informe o acta notarial debe hacer referencia a: título que habilite para la ocupación de la vivienda, número de habitaciones, uso al que se destina cada una de las dependencias de la vivienda, número de personas que la habitan y condiciones de habitabilidad y equipamiento de la misma.

La práctica común de acudir al notario para cubrir este requisito, con el consiguiente coste económico, ha sido criticada, desde algunos sectores, señalando que para redactar los informes sobre la habitabilidad de la vivienda es mucho más adecuado que lo realicen las corporaciones locales dotándolas de medios y exigiendo que se emitan en un plazo de tiempo corto<sup>[70]</sup>.

Tras la reforma de la LO 14/2003 la posibilidad de ejercer la reagrupación familiar por la propia persona previamente reagrupada queda bastante restringida. No se permiten las reagrupaciones en cadena, por ello se exige que la persona reagrupada (cónyuge, descendiente o ascendiente) tenga autorización de residencia y de trabajo de carácter independiente para poder reagrupar. En el caso de los ascendientes reagrupados se requiere que la autorización de residencia sea de carácter permanente. Además, han de demostrar solvencia económica, salvo que se tengan a cargo hijos menores o incapacitados, en cuyo caso les basta con la autorización de residencia temporal.

Todas estas limitaciones están en sintonía con la caracterización jurisprudencial de la reagrupación familiar. El Tribunal Constitucional entiende que el derecho a la vida familiar no se reconoce en nuestra Constitución en los términos en que ha sido interpretado el artículo 8.1 CEDH<sup>[71]</sup> por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que tampoco existe un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues uno y otro (vida en familia y reagrupación familiar) no forman parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el artículo 18.1 CE<sup>[72]</sup>.

[70] Conclusiones del 16 Encuentro de Abogacía sobre Derecho de Extranjería y Asilo, *op. cit.*, 103.

[71] Artículo 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: «Toda persona tiene el derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia». La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha deducido de este precepto un derecho a la vida familiar que incluiría el disfrute por padres e hijos de su mutua compañía (STEDH caso *Johansen*, de 27 de junio de 1996, § 52). De todos modos, no ha llegado a deducir de forma explícita, de dicho precepto, un derecho a la reagrupación familiar (SSTEDH caso *Ahmut*, de 28 de noviembre de 1996, § 67; caso *Gül*, de 19 de febrero de 1996, §§ 39-43) que en todo caso sólo sería eficaz si, por impedimento legal o fáctico, la vida familiar no fuera posible en ningún otro lugar (STEDH caso *Sen*, de 21 de diciembre de 2001, §§ 24-48). Este Tribunal sí que ha reconocido que dicho artículo 8.1 CEDH puede suponer un límite a la aplicación de las causas legales de expulsión de los extranjeros teniendo en cuenta las circunstancias del caso y la ponderación de los intereses en juego (STEDH caso *Dalia*, de 19 de febrero de 1988 §§, 39-45, 52-54).

[72] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 11.º.

## 5.2. Los menores extranjeros no acompañados

Una cuestión íntimamente conectada con la vida en familia, y que ha suscitado no pocas controversias en los últimos años, mereciendo por ello un breve apunte, es la de los menores extranjeros no acompañados en territorio español. Obviamente, en este supuesto asistimos a la tensión entre dos sectores normativos: por una parte, las previsiones legales relativas a la extranjería marcadas por las restricciones que se imponen a los derechos y, por otra, las normas de menores inspiradas en su protección y consagradas por la protección constitucional reforzada a estos sujetos<sup>[73]</sup>.

En la LODYLE la protección jurídica del menor se postula como un principio general, de tal forma que su artículo 35 y del 92 al 94 del reglamento contemplan un procedimiento de amparo de carácter integral. Una primera cuestión inicial es la de determinar la minoría de edad para que el extranjero en cuestión pueda beneficiarse de dicho régimen. Para ello el reglamento establece la colaboración de las instituciones sanitarias con carácter prioritario y urgente para realizar las pruebas necesarias que determinen la edad. Si durante este procedimiento el menor necesita atención inmediata, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo solicitarán a los servicios competentes de protección de menores. En cambio, si no existen dudas sobre la minoridad, la policía pondrá al extranjero a disposición de los servicios de protección del menor, poniendo el hecho en conocimiento del Juez Instructor y el Ministerio Fiscal.

El concepto de menor de edad al que se refiere el mencionado artículo 35 LODYLE admite distintas interpretaciones. La doctrina mayoritaria opta por aplicar conjuntamente la normativa de extranjería y las normas civiles de protección de menores<sup>[74]</sup>, de tal forma que la mayoría de edad vendría concretada, en principio, por lo previsto en el ordenamiento jurídico del país correspondiente a la nacionalidad del menor en cuestión, con el límite de los dieciocho años, que es el que se establece en el caso español<sup>[75]</sup>.

Ahora bien, esta opción puede no ser fácilmente compatible con el régimen previsto en el artículo 9 de nuestro Código Civil, que hace referencia a la ley personal del su-

[73] Véase MÉNDEZ, E. (2002): *La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch; ÁLVAREZ, A. (2006): «Los menores y el derecho de extranjería». *Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería*. Zaragoza, 27 de abril de 2006; VV.AA. (2007): *Los derechos de los menores extranjeros*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

[74] Así, por ejemplo, los artículos 1, respectivamente, de la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959 adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Véase FERNÁNDEZ, B. (2007): *El desamparo y la protección de los menores inmigrantes*. Madrid: Aranzadi.

[75] Véase Campuzano, B.: «Los menores extranjeros». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España, op. cit.*, 421-438.

jeto, la de su nacionalidad, sin excepciones, a la hora de determinar la mayoría de edad. En todo caso, el apartado sexto de ese mismo precepto posibilita la aplicación de la ley española para tomar las medidas de carácter protector y educativo en el supuesto de menores abandonados en territorio español. Además, en el ámbito del derecho comparado la mayoría de edad se alcanza en ocasiones al sobrepasar ese límite español de los dieciocho años, no teniendo por tanto los sujetos que se encontraran en esa situación carácter de menores de edad si se hallasen en territorio español<sup>[76]</sup>.

A estos efectos conviene tener en cuenta la Instrucción 6/2004 de la Fiscalía General del Estado, de 26 de noviembre, sobre el tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados<sup>[77]</sup>, que mantiene un principio de interpretación *iuris tantum* de tal forma que se considere menor toda persona que no tenga dieciocho años, sin perjuicio de la posterior determinación de conformidad con su ley personal, atendiendo al mencionado artículo 9 CC, siempre que toda actuación se lleve a cabo aplicando el principio del superior interés del menor.

La idea fundamental en relación con los menores no acompañados que se desprende de la LODYLE, sin renunciar a su protección, es que su residencia temporal en España sólo se adopta cuando no pueda llevarse a cabo la repatriación. En este sentido, el artículo 92.4 del reglamento prima el principio de reagrupación familiar conjugado con el de interés superior del menor, de forma que después de oírle y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá si procede la repatriación a su país de origen o a aquel en el que se encuentren sus familiares, o si en cambio se opta por su permanencia en España. En todo caso, los gastos que genere la repatriación deberán ser afrontados por la familia del menor o por los servicios de protección de menores de su país, sólo subsidiariamente se cubrirán por la Administración General del Estado Español.

La regla general es, por tanto, la repatriación bien con la familia o bien con los servicios de protección del menor del país de origen. De forma que, sólo si esta no es posible tras nueve meses desde que se haya puesto a disposición de los servicios españoles de protección de menores, se le otorgará la autorización de residencia temporal, correspondiendo su tutela a la entidad pública en España. Dicha autorización no impedirá, en todo caso, la repatriación si esta pudiera realizarse posteriormente. La repatriación quedará condicionada a la autorización judicial, con la preceptiva comunicación al Ministerio Fiscal, cuando el menor se encuentre incurso en un proceso judicial. La actuación de ambas instituciones en los distintos supuestos en los que puede encontrarse

[76] Cfr. DE LORENZO, M.: «Artículo 35. Residencia de menores». En ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería, op. cit.*, 859-875, en concreto 864.

[77] Es interesante, asimismo, contrastarla con su predecesora la Instrucción 3/2003 y las críticas que recibió. Cfr. CARRIÓ, A.: «La actitud de la Fiscalía General del Estado ante la protección jurídica del menor. Consideración crítica de la Instrucción 3/2003». *Diario La Ley*, año XXV, n.º 6.003, 23 de abril de 2004, 1-6.

el menor extranjero no acompañado es la garantía jurídica del respeto al principio de interés superior del menor<sup>[78]</sup>.

Se mantiene la existencia de un registro de menores extranjeros no acompañados, según lo dispuesto en el artículo 111 del reglamento, dependiente de la Dirección General de Policía, cuyo único efecto es la identificación de los menores.

Existe una excepción a la medida general de repatriación mediante entrega del menor a las autoridades de frontera del país al cual se le va a repatriar, una vez que se ha localizado a su familia o, en su defecto, los servicios de protección de menores, esta es la relativa al caso de que exista riesgo o peligro para la integridad del menor, por motivos propios o de su familia.

Si, finalmente, el menor extranjero no acompañado accede a una autorización de residencia, quedando bajo la tutela de la Administración, facilitar su integración es uno de los objetivos legalmente establecidos<sup>[79]</sup>. Para ello, además de las medidas generales de escolarización aplicables a los menores en territorio español (como se apuntaba anteriormente a propósito del derecho a la educación) y de los programas específicos existentes al respecto, se contempla la posibilidad del acceso laboral, con la exención de obtener la preceptiva autorización al efecto, cuando concurren diversas condiciones<sup>[80]</sup>: a) de carácter subjetivo: que el menor tenga entre 16 y 18 años y este bajo la tutela de una entidad de protección de menores; b) de carácter objetivo: sólo para las actividades propuestas por dicha entidad; c) de carácter temporal: la duración de la exención será mientras el menor permanezca en dicha situación, no si cambian sus circunstancias; d) de carácter finalista: siempre que las actividades en cuestión favorezcan el objetivo perseguido de la integración.

## 6. Derechos de participación

De forma simplificada pueden destacarse algunos retrocesos introducidos con la reforma de la LO 8/2000, y no modificados con la LO 14/2003, en un primer conjunto de derechos de participación íntimamente vinculado con libertades como la de expresión, que denominaremos derechos de participación social. En segundo lugar, no puede obviarse el actual debate sobre el derecho de participación pública por excelencia, el de su-

[78] Véase RUIZ, A. (2004): «Algunas reflexiones en torno a la expulsión y repatriación de menores extranjeros». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, 293-303.

[79] Cfr. MOYA, D. (2002): «La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña: reflexiones desde la Constitución». *Migraciones*, n.º 12, 103-139.

[80] Así lo mantiene Trinidad señalando que el caso de menores solicitantes de asilo se estará a lo dispuesto en el artículo 15 del reglamento de ejecución de la Ley del Derecho de Asilo; véase TRINIDAD, M. L., y MARTÍN, J.: *Una forma nueva de ordenar la inmigración en España. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo*, op. cit., 89.

fragio o voto, que en el ámbito español se está cuestionando en su dimensión más básica, la del derecho de sufragio en las elecciones municipales, como forma de incentivar la intervención en la vida pública del colectivo inmigrante, favoreciendo así su integración.

## 6.1. Derechos de participación social

Aunque la LO 4/2000 había reconocido a todas las personas extranjeras derechos como el de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, con la reforma introducida por LO 8/2000 se limitó el ejercicio de tales derechos a aquellas personas extranjeras que obtuvieran autorización de estancia y residencia. Con relación a estos derechos la actual normativa (en los artículos 7, 8 y 11 LODYLE) señala que los extranjeros los tendrán conforme a las leyes que los regulan para los españoles, pero que sólo «podrán ejercer (el derecho de que se trate) cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España».

Estos preceptos han de ser considerados inconstitucionales y el legislador está emplazado a modificarlos de acuerdo con lo establecido en la reiterada sentencia 236/2007, y las sucesivas relativas a las recursos de inconstitucionalidad de la LO 8/2000, que, como ya hemos señalado, la ratifican. Respecto a cada uno de estos derechos conviene destacar:

1. En cuanto al derecho de reunión, dicha sentencia puntualiza que la definición constitucional del mismo realizada por la jurisprudencia y su vinculación con la dignidad de la persona, derivada de los textos internacionales, imponen al legislador el reconocimiento de un contenido mínimo de aquel derecho a la persona en cuanto tal, cualquiera que sea la situación en que se encuentre. El ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el artículo 10 CE, son el fundamento del orden político y de la paz social. En este contexto el legislador orgánico está habilitado para fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete el contenido constitucional del mismo. Sin embargo, lo que ha hecho dicho legislador con el artículo 7.1 de la LO 4/2000, tras la LO 8/2000, no es una modulación del derecho de reunión, sino que ha establecido condiciones que anulan la posibilidad de ejercerlo por parte de los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España, por ello declara la inconstitucionalidad del precepto<sup>[81]</sup>.

[81] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 6.º.

2. El derecho de asociación se vincula en la sentencia a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, al entender que protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. De la Constitución y los tratados internacionales puede extraerse la «proyección universal», por tanto, no es constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Es posible fijar legalmente límites siempre que se respete el contenido constitucionalmente declarado<sup>[82]</sup>.

De ahí que se establezca la inconstitucionalidad del artículo 8.1 de la LO 4/2000, tras la reforma de la LO 8/2000, puesto que, como en el caso anterior, excluye cualquier ejercicio de este derecho por parte de los extranjeros que carecen de autorización de estancia o residencia en España, vulnerando el artículo 22 CE en su contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el artículo 10.2 CE.

3. Por lo que se refiere a la libertad sindical, la sentencia mantiene que la concepción según la cual el derecho de libertad sindical se ejercería exclusivamente por quienes ostentan la condición de trabajador en sentido legal no se corresponde con la titularidad del derecho fundamental. Por ello, puede reconocerse la libertad de sindicarse a los extranjeros no autorizados para estar o residir en España, quienes pueden afiliarse a los sindicatos españoles para la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma. De todos modos, persiste la posibilidad, para el legislador, de fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de sindicación por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre que respete el contenido constitucional<sup>[83]</sup>.

Por ello declara inconstitucional el artículo 11.1 de la LO 4/2000, tras la redacción dada por la LO 8/2000, en lo relativo al derecho a sindicarse libremente, pero no al derecho a afiliarse a una organización profesional.

De estas afirmaciones podría extraerse la conclusión de que los mencionados derechos, por su vinculación con la dignidad humana, han de estar integrados dentro del primer grupo, de los tres que enunciamos a propósito de la teoría tripartita. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad, pero no la nulidad

[82] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 7.º.

[83] STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 9.º.

(como en el caso del derecho a la educación de naturaleza no obligatoria o la asistencia jurídica gratuita). Así remite la concreción de tales derechos al legislador dejando claro que es el habilitado para hacerlo y que, en todo caso, estamos ante un supuesto de modulación legal<sup>[84]</sup>. Son, por tanto, derechos predicables en este momento, en cuanto a la titularidad y el ejercicio, respecto de las personas en situación irregular, aunque quede pendiente la reforma legal que concrete las condiciones de ejercicio.

Una última referencia a la reciente jurisprudencia constitucional nos sirve para constatar el reconocimiento del derecho de huelga al conjunto de los extranjeros en España con independencia de su situación administrativa. En efecto, la ya mencionada sentencia del Tribunal Constitucional 259/2007, de 10 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía respecto a diversos preceptos de la LO 8/2000, reitera la referencial STC 236/2007, y añade una nueva precisión de inconstitucionalidad.

En relación con el derecho de huelga, el recurso de inconstitucionalidad se centraba en la redacción dada al artículo 11.2 de la LO 4/2000, tras la LO 8/2000, que hacía depender la posibilidad de ejercer el derecho de huelga al hecho de que los extranjeros tuvieran autorización para trabajar. El Tribunal alude al contenido constitucionalmente declarado del derecho (artículos 10.2 y 28.2 CE), y establece una directa relación con el ejercicio de la libertad sindical (ya reconocido con carácter general por la STC 236/2007, como veíamos anteriormente). A partir de este nexo de unión concreta varias consecuencias jurídicamente relevantes para el ejercicio del derecho por parte de los extranjeros<sup>[85]</sup>:

[84] En opinión del Tribunal Constitucional: «En el presente caso no procede declarar la nulidad de los artículos de la Ley 8/2000 que garantizan los derechos de reunión, asociación y sindicación a los extranjeros que hayan obtenido autorización de estancia o residencia en España porque ello produciría un vacío legal que no sería conforme a la Constitución, pues conduciría a la denegación de tales derechos a todos los extranjeros en España, con independencia de su situación. Tampoco procede declarar la nulidad sólo del inciso “y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”, que figura en cada uno de aquellos artículos, puesto que ello entrañaría una clara alteración de la voluntad del legislador ya que de este modo se equipararía plenamente a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, en el ejercicio de los señalados derechos. Como hemos razonado anteriormente, no corresponde a este Tribunal decidir una determinada opción en materia de extranjería, ya que su pronunciamiento debe limitarse, en todo caso, a declarar si tiene o no cabida en nuestra Constitución aquella que se somete a su enjuiciamiento. De ahí que la inconstitucionalidad apreciada exija que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración normativa (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 23), derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica libertad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6), el que establezca dentro de un plazo de tiempo razonable las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Y ello sin perjuicio del eventual control de constitucionalidad de aquellas condiciones, que corresponde a este Tribunal Constitucional», STC 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 17.º.

[85] STC 259/2007, de 19 de diciembre, fundamento jurídico 7.º.

- a) La titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores, aunque el mismo puede ser ejercitado por las organizaciones sindicales con implementación en el ámbito laboral al que se extiende la huelga, como contenido esencial del derecho a la libertad sindical. Por tanto, se reconoce el derecho de huelga, igual que el de libertad sindical, reforzando el carácter colectivo de ambos.
- b) De la literalidad del artículo 28.2 CE no puede deducirse una distinción en cuanto a los sujetos titulares del derecho, tampoco esta se deriva del Real Decreto Ley 17/1997, de 4 de marzo, que lo reconoce de forma general a todos los trabajadores. Excluir totalmente del derecho de huelga a aquellos extranjeros que trabajen a pesar de carecer de la correspondiente autorización administrativa al efecto no es compatible con el reconocimiento que el mencionado artículo constitucional realiza del derecho de huelga, ni con la exigencias del artículo 8.1.c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En virtud de dicho precepto los Estados signatarios han de garantizar el ejercicio del derecho estableciendo una regulación que no lo impida a los trabajadores que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena aunque carezcan de los preceptivos permisos legales.
- c) Por lo que se refiere al ámbito subjetivo del derecho de huelga, el Tribunal se remite a lo afirmado en relación con el derecho de libertad sindical del trabajador extranjero<sup>[86]</sup>, que, desde el punto de vista material, con independencia de la situación de regularidad o irregularidad, incluye a todo aquel que preste sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona.

Por todo ello, el requisito de situación de regularidad («legalidad») del extranjero para el ejercicio del derecho de huelga es declarado inconstitucional y nulo, suprimiendo el inciso del mencionado artículo 11.2 «cuando están autorizados a trabajar».

## 6.2. Derechos de participación política: el derecho de sufragio

Según lo establecido en el artículo 13.2 CE y a la concreción legal que del mismo realiza el artículo 6.1 LODYLE, los extranjeros residentes en España pueden ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, según lo que se establezca por ley o tratado. Respecto a esta previsión es necesario hacer tres puntualizaciones:

[86] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 9.º.

1. La posibilidad constitucional de los extranjeros para acceder al derecho de sufragio activo y pasivo se contempla como una salvedad a los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, que concreta el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos<sup>[87]</sup>.
2. La actual redacción constitucional es producto de la reforma operada en 1992 para reconocer derechos de sufragio «pasivo» en las elecciones municipales a los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea.

Precisamente con motivo de esta reforma que permitió encajar en el sistema constitucional el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre el artículo 13.2 CE. Más allá de la tesis clásica de exclusión del derecho al voto pero sin apostar por una interpretación propiamente inclusiva, el Tribunal combinó dos argumentos para ubicar en nuestro sistema y justificar dicho derecho de sufragio. Por una parte, señaló que las elecciones municipales deben ser consideradas como administrativas, de forma que la participación en las mismas, en este caso por parte de extranjeros, no supone propiamente una participación en órganos electivos con potestades unidas al ejercicio de la soberanía. Por otro lado, limitó la consideración de titulares del ejercicio de la soberanía a los órganos representativos a los que bien la Constitución o bien los Estatutos de Autonomía atribuyan potestades especiales sólo aquellas unidas al ejercicio de la soberanía<sup>[88]</sup>.

3. El artículo 6.1 LODYLE únicamente alude al derecho de sufragio sin distinciones, por lo que, atendiendo a los mencionados preceptos constitucionales, debe entenderse que se refiere tanto al sufragio activo, en cuanto posibilidad de participar en los procesos electorales locales como votante, cuanto al sufragio pasivo, es decir, también como elegible.

La negación de estos derechos supone, en mi opinión, una estricta literalidad del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, que se refiere exclusivamente a

[87] La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tradicionalmente, ha sido clara al interpretar el artículo 23 CE relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, señalando, por ejemplo, que «para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del artículo 23 de la Constitución es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo, lo que permite concluir que tales derechos se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática directa del Estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos» (STC 119/1995, de 17 de julio, BOE de 22 de agosto de 1995). Además, menciona expresamente y limita el reconocimiento del derecho de sufragio al ámbito de las elecciones locales.

[88] Declaración del Tribunal Constitucional n.º 132 bis, Pleno, de 1 de julio de 1992.

los españoles, en detrimento de la interpretación sistemática constitucional que, por la vía del 10.2 CE, y sin cuestionar el 13. 1 CE, admitiría respuestas más respetuosas con el pleno reconocimiento y garantía de las libertades de los extranjeros.

Parece obvio que la atribución de derechos de participación política está directamente vinculada con el nivel de integración de los extranjeros que cada país opta por potenciar. Siendo así, y asumiendo que el reconocimiento de tales derechos es una cuestión de derecho público interno, no puede negarse, como ha señalado una parte de la doctrina, que su internacionalización acudiendo al criterio de la reciprocidad es poco eficaz<sup>[89]</sup>. Más bien al contrario, contribuye a acentuar las distintas realidades de los diversos países de procedencia de los extranjeros, trasladando esas diferencias a su estatuto jurídico en España y comprometiendo la integración<sup>[90]</sup>.

Mientras se rechace la posibilidad de modificación constitucional, la interpretación y concreción del concepto de reciprocidad constituye un punto crucial en el debate sobre el derecho de participación política, en concreto el sufragio, de las personas inmigrantes<sup>[91]</sup>.

El actual modelo de reconocimiento del derecho limitado a la reciprocidad supone, como punto de partida, una suerte de diferenciación de los sujetos que si bien puede, a priori, resultar conforme con las más estrictas interpretaciones constitucionales (si recordamos en este punto la tesis tripartita de los derechos), configura asimetrías difícilmente compatibles con el objetivo de la integración. Ciertamente, si el derecho al voto ha de venir por la vía de la reciprocidad, podemos encontrarnos inicialmente con una especie de reconocimiento a la carta, caso por caso, que favorezca sólo a lo nacionales de determinados países con los que sea posible tramitar un acuerdo en este sentido. Aparecería en este punto un segundo nivel de obstáculos relacionados con la «selección» de los Estados con los que se considera más urgente reconocer acuerdos de este tipo, atendiendo a multitud de criterios que pueden ir desde la significativa presencia cuantitativa de sus nacionales en España hasta la necesidad de activar medidas políticas o económicas de otro tipo.

[89] Véase MASSÓ, M. F. (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*. Madrid: Colex, en concreto 140 y ss.; y RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J. J. (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid: Civitas, en concreto 332 y ss.

[90] Cfr. SOLANES, A. (2008): «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate». *Derechos y Libertades*, n.º 18, enero 2008, 67-95.

[91] A instancias de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verts, se presentó el 10 de julio de 2006 la Proposición no de Ley sobre la extensión del derecho de voto en las elecciones municipales a los extranjeros residentes legales. En esta propuesta se insistía en la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, y se postulaba la ratificación del mencionado Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida local pública. Al mismo tiempo, solicitaba del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 CE, en concreto respecto a la interpretación de la cláusula «términos de reciprocidad».

Además, resultaría especialmente problemático recurrir a la vía convencional en el caso de Estados con un dudoso régimen democrático, o con aquellos que establecen importantes diferenciaciones incluso entre sus nacionales (limitando, por ejemplo, el voto femenino). Por tanto, la firma de acuerdos sólo o prioritariamente con determinados Estados para activar la reciprocidad puede contribuir a aumentar las desigualdades dentro del propio colectivo inmigrante, creando más escalones de diferenciación jurídica de los que ya existen.

Incluso en el caso de que se firmara un número importante de acuerdos de reciprocidad, habría entonces que concretar cómo controlarla con ulteriores instrumentos de desarrollo.

Siendo la cláusula de la reciprocidad fuertemente limitadora de la posibilidad de participación política de las personas inmigrantes residentes en España, conviene apostar por fórmulas de interpretación de la misma que la hagan lo más flexible posible, facilitando así el reconocimiento del derecho. Como propone, entre otros, Esteban de la Rosa, la exigencia constitucional de atender a criterios de reciprocidad podría entenderse como «alusiva a una *reciprocidad de reconocimiento* del derecho de sufragio, y no de ejercicio del mismo»<sup>[92]</sup>.

Si bien el artículo 13.2 CE no sería incompatible con la mencionada lectura extensiva del criterio de reciprocidad, la redacción dada por la LO 8/2000 al artículo 6.1 es más restrictiva. En efecto, el mencionado precepto de la LODYLE expresamente establece: «...atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos (los extranjeros residentes)». A pesar de la literalidad del artículo, cabría una interpretación amplia para entender que este precepto no impone (al menos no expresamente) obstáculos para el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas extranjeras con arreglo a términos y condiciones diferentes de las que les son aplicadas a los españoles en los respectivos países de origen de estas.

Si propiciamos la diferenciación entre reciprocidad en el reconocimiento y en el ejercicio, centrándola en el primer aspecto, el mencionado autor afirma que la exigencia constitucional podría quedar cubierta con un texto legal que, de forma general, reconociese el derecho de sufragio en las elecciones municipales a las personas inmigrantes en cuyos países de origen pudiesen votar los nacionales españoles, sin necesidad de que los requisitos exigibles en uno y otro caso tuvieran que

[92] ESTEBAN DE LA ROSA, F. (2001): «Derechos de participación política y empadronamiento de los extranjeros en España (art. 6)». En MOYA, M. (coord.): *Comentario sistemático a la ley de extranjería*. Granada: Comares, 547-577; y «Artículo 6. Participación pública». En ESPULGUES, C. (coord.) (2006): *Comentarios a la ley de extranjería*. Valencia: Tirant lo Blanch, 142-178, en concreto 151.

ser necesariamente los mismos. En este supuesto, no nos encontraríamos ante un reconocimiento del derecho de participación jurídica con carácter universal, que, como veíamos, pasa por la reforma constitucional, puesto que seguirían siendo privados de tal derecho los nacionales de países que en absoluto reconocen derechos políticos a los españoles.

En todo caso, seguiría pendiente la adaptación a ese reconocimiento de la participación política de otras normas de nuestro sistema, como la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que en concreto en su artículo 176.1 establece el derecho de sufragio activo en las elecciones municipales para los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en los términos de un tratado, no de una ley. Precisamente por esta cuestión se ha discutido doctrinalmente la constitucionalidad de dicho precepto al entender que la reciprocidad no sólo es convencional, sino que además también puede existir cuando las leyes de dos países atribuyen el mismo derecho recíprocamente a sus respectivos ciudadanos<sup>[93]</sup>.

No puede obviarse que la plena extensión de los derechos de participación a los extranjeros a partir de una construcción constitucional distinta de la actual obedece, por tanto, a una mera voluntad política que impulse dicha opción. Múltiples factores aconsejan plantear la posibilidad de la reforma del artículo 13.2 CE, de igual manera que fue en su momento modificado para propiciar la extensión de la participación política a los comunitarios. En este sentido, si se plantea la cuestión con claridad, aceptando que la democracia en los Estados modernos requiere la participación política de las personas inmigrantes con residencia estable en España y que esta es imprescindible si se quiere potenciar una política de integración coherente, podemos concluir que la única salida lógica es la reforma constitucional.

Si ello es así, entre otras, existirían dos posibilidades: bien suprimir la exigencia de reciprocidad del artículo 13.2 CE, o bien suprimir el apartado segundo en su conjunto; en ambos casos el resultado final sería idéntico. La iniciativa puede venir tanto del gobierno como de los grupos parlamentarios en el Congreso, en el Senado y de los parlamentos de las comunidades autónomas. En cualquier caso, tal como ocurrió para poder ratificar el Tratado de Maastricht, se debería acudir a la vía establecida en el artículo 167 de la Constitución, siendo la más viable y desde luego la más fácil para conseguir la modificación constitucional<sup>[94]</sup>.

[93] Cfr. SAGARRA, E. (2002): *La legislación sobre extranjería e inmigración: una lectura. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona, en concreto 97-116.

[94] AJA, E., y DíEZ, L. (1999-2000): «La participación política de los inmigrantes». *La Factoría*, n.º 10.

## 7. Otros derechos vinculados a las garantías

Existe un último grupo de derechos concebidos como garantías<sup>[95]</sup> en el reconocimiento y pleno disfrute de los que hemos visto hasta aquí. En general, se trata de derechos articulados para hacer frente a las posibles lesiones de libertades fundamentales que la Administración o terceros pueden ocasionar.

### 7.1. Tutela judicial efectiva

Del artículo 24.1 CE se desprende la titularidad universal del derecho a la tutela judicial efectiva. En esta línea el artículo 20 LODYLE, conjugado con el 65, reconoce que los extranjeros en España, sin distinción, gozarán de este derecho. Ello significa que tanto si su situación es regular como si no lo es, y tanto si se encuentra físicamente en territorio español como si no, sigue siendo titular de este derecho<sup>[96]</sup>. Esta proclamación no obsta para que se trate de un derecho prestacional de configuración legal, cuyo ejercicio y prestación queda supeditado a la concurrencia de los requisitos que en cada caso exija el legislador, sin que este pueda atacar el contenido esencial de tal derecho, como veíamos anteriormente al abordar la cuestión de la configuración legal de los derechos de los extranjeros.

Este derecho tiene un complejo contenido que ha sido configurado por una abundante jurisprudencia al respecto. Sintetizando las reiteradas interpretaciones que se han dado podemos aludir brevemente a los derechos que quedan subsumidos en la tutela judicial efectiva, apelando al enorme valor de los mismos en una materia como la extranjería en la que el reconocimiento de libertades está plagada de limitaciones y confusiones que exigen sistemáticamente la actuación de los jueces y tribunales<sup>[97]</sup>:

- a) El acceso a la jurisdicción, es decir, la posibilidad de recurrir a los poderes jurisdiccionales, asegurada en buena medida por la vigencia del principio *pro*

[95] Véase FERRAJOLI, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta, en concreto 15-35.

[96] Véase STC 11/2005, de 31 de enero, BOE de 3 de marzo de 2005.

[97] Sigo en este punto la clasificación propuesta, en el comentario de este precepto, por autores como ARENAS, E. (2001): «Garantías jurídicas. Artículo 20: derecho a la tutela judicial efectiva». En MOLINA, C., y MONEREO, F. (dirs.): *Comentarios a la ley y al reglamento de extranjería e integración social*. Granada: Comares, 314-341; IÑÍGUEZ, D. (2002): «Derecho a la tutela judicial efectiva». En SANTOLAYA, P. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería*. Valladolid: Lex Nova, 142-150; LARA, A.: «Derecho a la tutela judicial efectiva». En MOYA, M. (dir.): *Comentario a la ley de extranjería, op. cit.*, 709-762, y en ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería, op. cit.*, 521-563; SÁNCHEZ, M. A.: «El derecho a la tutela judicial efectiva». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España, op. cit.*, 269-296.

*actione*. Dicho principio impide a los jueces y tribunales efectuar interpretaciones de los requisitos legalmente establecidos para acceder a los procesos cuando puedan eliminar o dificultar injustificadamente el derecho a que un órgano conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión que a él se le somete. Aunque en el ámbito de los procedimientos penales existen diferencias entre españoles y extranjeros especialmente a la hora de constituirse en acusación particular, en concreto en lo relativo a la obligación de prestar fianza; en los procesos contencioso-administrativos se insiste jurisprudencialmente en la aplicación del *favor actis*<sup>[98]</sup>.

- b) La obtención de una resolución fundada en Derecho, entendiendo por tal aquella que sea acorde con la Constitución, realizando un interpretación de los derechos y libertades en el sentido más favorable, y de acuerdo con el sistema de fuentes establecido en nuestro ordenamiento jurídico<sup>[99]</sup>. Se intenta así combatir la arbitrariedad, que no la discrecionalidad en buena medida presente en la normativa de extranjería, de la Administración. En este punto, para la delimitación entre arbitrariedad y discrecionalidad, resulta especialmente interesante la interpretación jurisprudencial al respecto que deja constancia, por ejemplo, de que una fundamentación que se apoye en una interpretación excesivamente estricta de las normas, en la que no se conceda a la parte la posibilidad de subsanación del defecto advertido, no supone que la fundamentación sea arbitraria, irrazonable o incurra en error patente<sup>[100]</sup>.

Dicha resolución debe, asimismo, estar motivada, bastando para ello que los argumentos esgrimidos permitan conocer los motivos de la decisión adoptada, y ser congruente, resolviendo las pretensiones de las partes en los términos que vengan planteadas.

- c) En cuanto a las garantías en el proceso, podemos diferenciar distintos derechos: el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, de ahí otros derechos como el de juez ordinario predeterminado por la ley, defensa y asis-

[98] Véase, a modo de ejemplo, SSTC 10/2001, de 29 de enero, BOE de 1 de marzo de 2001; 133/2005, de 23 de mayo, BOE de 26 de junio de 2005.

[99] Un intenso debate doctrinal, de especial trascendencia práctica, que se plantea a propósito de esta cuestión es el relativo a aquellos procesos en los que el aplicador del Derecho debe tener en cuenta a la hora de elaborar su fundamentación un ordenamiento jurídico diferente del español, en el que se discute si lo que procede ante la falta de alegación y prueba del ordenamiento jurídico extranjero es aplicar el español, con carácter sustitutivo, si debe desestimarse la demanda, o si el tribunal español debe aplicar de oficio dicho ordenamiento jurídico extranjero imputándole el coste de la prueba a la parte que debió probarlo y no lo hizo. Véase LARA, A.: «Derecho a la tutela judicial efectiva». En MOYA, M. (dir.): *Comentario a la ley de extranjería, op. cit.*, 709-762, y en ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería, op. cit.*, 521-563.

[100] Véase STC 125/2005, de 23 de mayo, BOE de 26 de junio de 2005.

tencia letrada, asistencia de un intérprete, alegación y prueba; los derechos derivados de la legislación general sobre procedimiento administrativo, tales como el derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos, y a formular alegaciones y aportar documentos, el acceso a registros y archivos, el trato respetuoso, el derecho a obtener una resolución expresa; y las garantías específicas en los procedimientos administrativos de extranjería que se recogen en la LODYLE, en su artículo 20.2, tales como la publicidad de las normas, la audiencia al interesado y la motivación de las resoluciones, si bien el artículo 27.6 LODYLE establece un régimen especial para la motivación de la denegación de visado en el que sólo existe la obligación de motivación en los supuestos de denegación de visados de residencia para reagrupación familiar o para el trabajo por cuenta ajena. A efectos prácticos, es obvio que la falta de motivación dificulta la posibilidad de recurso del acto administrativo en cuestión, pudiendo, en ocasiones, producir indefensión, que es, precisamente, uno de los efectos contrarios a la finalidad perseguida por este conjunto de garantías.

Ciertamente, la introducción de especialidades en el procedimiento común cuando este se aplica en materia de extranjería resulta admisible de acuerdo con la posibilidad de configuración legal, la cuestión son más bien las razones que el legislador aduce para justificar dichas especialidades y sobre todo si se respetan los límites para no poner en tela de juicio las garantías del mismo<sup>[101]</sup>.

Precisamente a propósito de si la LODYLE resulta incompatible con el sistema garantista general establecido en la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ha suscitado un interesante debate que evidencia cómo la introducción de «pequeñas» salvedades por razón de la extranjería pone en juego la efectividad práctica de los derechos. En este sentido, son especialmente significativas las previsiones de las disposiciones adicionales tercera y cuarta LODYLE, relativas, respectivamente, a los lugares de presentación de las solicitudes de las autorizaciones de residencia y trabajo y a la exigencia de comparecencia personal, y al supuesto de inadmisión a trámite<sup>[102]</sup>.

[101] Véase AÑÓN, M. J. (2006): «Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14.

[102] Sobre esta cuestión véase AGUADO, V. (2004): «Las causas de inadmisibilidad en los procedimientos administrativos de extranjería: los problemas de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, 123-139; AGUELO, P. (2004): «La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, marzo 2004, 103-108; y PUERTA, J. M., y UREÑA, J. A.: «Disposiciones Adicionales de la Ley Orgánica 4/2000». En ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., 1341-1362.

Lo que resulta cuestionable en estos casos son los términos absolutos con los que se ha regulado, puesto que la falta de presentación personal de la solicitud es causa de inadmisión a trámite de la misma. Esta previsión se aparta de la Ley 30/1992, que contempla en su artículo 32 la actuación por medio de representantes, siendo la falta o insuficiencia de representación un defecto subsanable.

Además, la exigencia de presentación de solicitudes de residencia y trabajo ante los registros competentes también cuestiona el principio del régimen administrativo general de la Ley 30/1992, que en su artículo 38.4 mantiene que las solicitudes y escritos que los ciudadanos dirigen a la Administración pueden presentarse en distintos registros a los que se atribuyen competencias para recibir documentación válidamente. La incompatibilidad entre ambas normas es tal que hay autores que llegan a afirmar que en materia de extranjería parece que se quiere «huir» del procedimiento común<sup>[103]</sup>.

Por otra parte, finalizando con el supuesto dedicado a la tutela judicial efectiva como derecho de los extranjeros, los incisos 3 y 4 del artículo 20 LODYLE contemplan la posibilidad de que las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes puedan estar legitimadas para intervenir en procedimientos administrativos, cuando estos las designen a tal efecto. Igualmente, determinadas entidades podrán actuar en procesos contencioso-administrativos (tales como las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos a los que se refiere el artículo 18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) cuando resulten afectadas y estén legalmente habilitadas al efecto, como señala el artículo 19 de dicha ley.

## 7.2. Recurso contra los actos administrativos

La aplicación de régimen general de recursos existentes en el ordenamiento jurídico español parece la regla vigente también en materia de extranjería, así lo constata el artículo 21.1 LODYLE<sup>[104]</sup>.

Puesto que el mencionado precepto no establece ninguna especialidad al régimen general en relación con los recursos, puede entenderse que contra los actos y resoluciones en materia de extranjería es posible utilizar tanto los recursos administrativos previstos en la Ley 30/1992 como los contencioso-administrativos contemplados en

[103] ARANA, E. (2004): «La huida del procedimiento administrativo común y sus garantías en la Ley Orgánica 14/2003 de extranjería». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 122, abril-junio 2004, 175-198.

[104] Véase Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta su impacto en la interposición de recursos de amparo.

la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>[105]</sup>. Aparte de los recursos administrativos, cabría asimismo acudir a los recursos en vía judicial, y al Defensor del Pueblo estatal o autonómico, en caso de que exista una ilegalidad administrativa o actuaciones injustas aunque, en principio, sean legales.

La LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, zanjó una de las cuestiones que más problemática había generado en torno al recurso contra los actos administrativos: la del órgano del orden contencioso-administrativo competente para conocer del correspondiente recurso en materia de extranjería. Según el artículo 8.4, conjugado con el 10.2 de dicha ley, los juzgados de lo contencioso-administrativo son los competentes para conocer de todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la administración periférica del Estado (tales como los delegados y subdelegados del gobierno en las provincias, los directores insulares, etc.), y en segunda instancia, estas cuestiones serán abordadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia.

Un aspecto íntimamente vinculado a esta posibilidad de recurso, y especialmente importante a efectos prácticos para el extranjero, es el relativo al régimen de ejecutividad de los actos administrativos dictados en materia de extranjería. Apelando también a la legislación general vigente, nos remitimos a la mencionada Ley 30/1992, pero con excepciones. En concreto, conviene mencionar la salvedad establecida en el artículo 21.2 LODYLE que individualiza el denominado procedimiento de expulsión de urgencia que se regulará por un procedimiento preferente que se regirá por lo dispuesto en el artículo 63.

Más allá de esta salvedad, cuando nos encontremos ante actos sancionadores, de acuerdo con el artículo 138.3 de la Ley 30/1992, la resolución será ejecutiva si pone fin a la vía administrativa. En el mismo sentido, el artículo 111 de la Ley 30/1992 señala que la ejecución del acto impugnado no se suspende como consecuencia de la interposición de un recurso, salvo que una disposición establezca lo contrario. Así ocurrirá, por tanto, en el caso de las expulsiones.

Otra posibilidad de suspensión de los actos y resoluciones administrativos en materia de extranjería se concreta en el artículo 59.4 LODYLE, que la permite cuando el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de que el extranjero en cuestión se encuentra inmerso en un procedimiento penal como víctima, perjudicado o testigo y entienda que su presencia es imprescindible para la práctica de las diligencias judiciales.

[105] Véase LARA, A.: «Garantías jurídicas». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, op. cit., 268-327, en concreto 279-296.

### 7.3. Asistencia jurídica gratuita

El artículo 22 LODYLE reconocía, tras la reforma de la LO 8/2000, el derecho a la asistencia jurídica gratuita diferenciando claramente la situación administrativa del extranjero y limitando el derecho en función de la misma. Así, los extranjeros residentes, según la disposición legal, estaban equiparados a los españoles, mientras que los extranjeros que se encontraran en España (sin residencia) sólo eran titulares de este derecho en los procedimientos judiciales y administrativos que pudiesen llevar a la denegación de su entrada, su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo. En ambos casos, el cumplimiento de los requisitos generales, como el carecer de recursos económicos suficientes para litigar, en los términos legalmente establecidos al efecto, era preceptivo, al igual que ocurre para los españoles.

Esta distinción legal no puede seguir manteniéndose en la actualidad a tenor de lo mantenido en la relevante sentencia del Tribunal Constitucional 95/2003, de 22 de mayo<sup>[106]</sup>. En síntesis, dicha sentencia declara incompatible la proclamación constitucional de los artículos 24 y 119 (cuando disponen que con objeto de asegurar a todas las personas el acceso a la tutela judicial efectiva, la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar), con la exigencia de residencia al extranjero, entendida en términos de regularidad, como condición para obtener el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Como señala el Alto Tribunal, las sentencias 107/1984 y 99/1985 ya establecieron que los extranjeros son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende el derecho a ser asistido por abogado y, si no se dispone de medios suficientes, a que se designe uno de oficio, incluso en los supuestos en los que no es preceptiva la intervención de letrado si esta resulta necesaria para garantizar la defensa real de los intereses en juego o en atención a las características del caso. Por su parte, los órganos jurisdiccionales tienen, a su vez, la obligación de lograr una defensa letrada efectiva, no quedando esta satisfecha con el nombramiento de abogado de oficio, pues la Conven-

[106] Esta sentencia se dictó como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 1555/1996, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el inciso del artículo 2.ª de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que condicionaba el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros, nacionales de terceros países, en los procesos civiles y en los contencioso-administrativos, (no relativos a la petición de asilo), a la exigencia de la residencia legal en España junto al requisito de carecer de recursos económicos para litigar. Un comentario a esta sentencia puede encontrarse en DE LUCAS: «Ciudadanía, Extranjería y Derechos». En BETEGÓN, J.; DE PÁRAMO, J. R.; LAPORTA, F. J., y PRIETO, L. (coords.): *Constitución y derechos fundamentales*, op. cit., 379-407, en concreto 386-391; y DE LOS SANTOS GANDARILLAS, M.: «Asistencia letrada. Justicia gratuita ante los procesos de extranjería». En VV.AA.: *Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., 411-460, en concreto 435-440.

ción Europea de Derechos Humanos en su artículo 6.1 se sirve del término *asistencia*, de contenido más amplio que el mero *nombramiento*.

En esta línea de interpretación garantista del derecho de asistencia jurídica para los extranjeros, insistió el informe del Defensor del Pueblo de 2005 al analizar el respeto y garantía del mismo en supuestos como el de denegación de entrada, devolución, expulsión, internamiento o asilo, y establecer un conjunto de recomendaciones a la Administración y de reglas de buenas prácticas para el ejercicio profesional.

Una de las cuestiones más relevantes que concreta la mencionada sentencia es la relación instrumental entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a la tutela judicial efectiva. Para aquellos sujetos que carecen de recursos económicos para litigar, como puede ser el caso de los extranjeros en situación irregular, es vital la vinculación entre ambos derechos. El derecho a la justicia gratuita es un derecho prestacional de configuración legal, cuyo contenido y condiciones de ejercicio corresponde al legislador, pero la libertad del legislador se detiene ante la exigencia de que el derecho se reconocerá en todo caso «respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar», que es así un contenido constitucional indisponible.

Por lo que se refiere a los titulares del derecho, el Tribunal Constitucional en la sentencia de 2003 reitera que la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso sin dejar de atender sus necesidades vitales o las de su familia, es decir, quienes se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar. Si el legislador priva del derecho a la justicia gratuita a un grupo de personas físicas que reúnen las condiciones económicas previstas para acceder al derecho con carácter general, está lesionando el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

En idéntico sentido se ha pronunciado la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que ha apreciado la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 22.2 de la LO 4/2000, tras la redacción dada por la LO 8/2000. Dicha sentencia, en la línea ya argumentada, considera inconstitucional la exigencia del requisito de la legalidad de la residencia para que los extranjeros puedan acceder a la asistencia jurídica gratuita en relación con cualquier tipo de proceso a efectos del cual gocen de la precisa legitimación, por ser ello contrario al artículo 24 CE<sup>[107]</sup>.

De acuerdo con lo señalado, el marco de este derecho en nuestro ordenamiento, aplicable también con carácter general a los extranjeros, es la Ley 16/2005, de 18 de julio, por la que se reforma la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que introduce importantes modificaciones. Dicha norma adapta el ordenamiento jurídico español a las disposiciones de la Directiva 2003/8/CE del Consejo de 27 de enero, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos median-

[107] STC 236/2007, de 7 de noviembre, fundamento jurídico 13.º.

te el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios. Así, la reforma de 2005 establece que tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita, en los términos que establezcan la ley y los tratados internacionales sobre la materia en los que España sea parte, los ciudadanos españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de medios para litigar. Este último inciso es especialmente relevante en el caso de garantizar el derecho en cuestión a los inmigrantes.

Por tanto, en la actualidad, como constatan la doctrina y la jurisprudencia, en principio los únicos requisitos que se le pueden exigir a un extranjero para la concesión del beneficio de la asistencia jurídica gratuita son los mismos que la norma contempla para los nacionales. Así, aplicando el artículo 3 de la Ley 1/1996, modificada por la Ley 16/2005, se tendrá en cuenta que los recursos e ingresos computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar no sobrepasen el doble del salario mínimo interprofesional que esté vigente en el momento de efectuar la solicitud, aunque existen supuestos excepcionales<sup>[108]</sup>.

## 8. Vías ordinarias de regularización para el pleno disfrute del estatuto jurídico de extranjería

Siendo, como hemos visto hasta aquí, la situación administrativa del extranjero inmigrante el elemento delimitador de su catálogo de derechos, resultan especialmente interesantes los mecanismos que la normativa establece para acceder a la regularidad desde la clandestinidad inicial o en el caso de irregularidad sobrevenida. A pesar de que los supuestos a los que nos vamos a referir a continuación son legalmente considerados, en el artículo 31.3 LODYLE, como «circunstancias excepcionales», sólo pueden entenderse como tales en la medida en que exceptúan pautas normativas generales, como por ejemplo la necesidad de visado para el acceso a una autorización de residencia, sin embargo no dejan de constituir el cauce ordinario de entrada en la regularidad una vez que el extranjero se encuentra en territorio español.

Aunque son varios los supuestos que se aglutinan bajo el mencionado epígrafe de las circunstancias excepcionales, dos adquieren especial relevancia en nuestro marco de estudio: el arraigo y las circunstancias humanitarias. Otra posibilidad de acceder a una autorización sería la relativa a las razones de protección internacional, la cual de-

[108] Véase DE LOS SANTOS GANDARILLAS, M.: «Asistencia letrada. Justicia gratuita ante los procesos de extranjería». En VV.AA.: *Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., 440-445.

bería abordarse desde la perspectiva de las personas desplazadas, quedando por tanto vinculada al asilo y refugio, que escapan a nuestro actual ámbito de interés.

## 8.1. El arraigo

Para evitar los procesos extraordinarios de regularización, algunas normativas como la española han habilitado lo que podemos considerar como mecanismos ordinarios de entrada en la regularidad. Entre ellos se sitúa en primer lugar el denominado *arraigo*. Este término, ante la ausencia de una definición propiamente legal, ha sido concretado por vía jurisprudencial, entendiéndose por arraigo los «vínculos del extranjero en el lugar en que reside, ya sean de tipo económico, social, familiar, laboral o de otro tipo»<sup>[109]</sup>.

Como punto de partida hay que enfatizar que, desde la ley, la regularización no se ha considerado tradicionalmente como un derecho de petición del interesado, sino como una facultad discrecional de la Administración.

La primera alternativa para obtener una autorización de residencia por razones de arraigo es la denominada reglamentariamente arraigo laboral. La Dirección General de Inmigración dictó la Instrucción de 3 de agosto de 2005, en previsión de la entrada en vigor del artículo 45.2.a del reglamento con fecha 8 de agosto de 2005, debido al último proceso de normalización en España. La regulación de la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales por razones de arraigo laboral establece que se ha de acreditar, entre otros extremos, una permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años y el cumplimiento de los siguientes requisitos: carecer de antecedentes penales en España y en el país de origen; no tener prohibida la entrada en territorio español y no figurar como rechazable en ningún país del espacio Schengen, y demostrar la existencia de relaciones laborales en España cuya duración no sea inferior a un año.

Respecto a este último requisito, la Administración entiende que dicha relación laboral se probará mediante la resolución judicial que la reconozca o resolución administrativa confirmatoria de infracción, emitida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A estos efectos se considerará *relación laboral* la que haya tenido lugar de forma continuada o no, con el mismo o diferente empleador, siempre que de manera acreditada su duración no sea, en conjunto, inferior a un año<sup>[110]</sup>.

En realidad, la máxima dificultad para acceder al arraigo por esta vía radica en la posibilidad de aportar la prueba exigida relativa a la relación laboral, es decir, se trata de

[109] Véase, como muestra, STS de 11 abril 2000, STS de 14 de marzo 2002, STS de 16 julio 2002.

[110] El órgano competente para tramitar la solicitud de autorización de residencia y trabajo por motivo de arraigo laboral podrá requerir al interesado para que comparezca con la finalidad de mantener una entrevista personal en la cual será preguntado, en principio, sobre los requisitos alegados o la documentación aportada. La autorización de residencia por razones de arraigo laboral tendrá una

un supuesto restrictivo del cual el extranjero sólo puede valerse a partir del momento en el que tenga la resolución a su favor. La dificultad de la carga de la prueba, que recae sobre el trabajador, no favorece precisamente que aflore el trabajo clandestino.

El segundo supuesto de arraigo exige: acreditar la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años; carecer de antecedentes penales en España y en el país de origen; no tener prohibida la entrada en España y no figurar como inadmisibles en los países miembros del Espacio Schengen; contar con un contrato de trabajo con duración no inferior a un año; acreditar vínculos familiares con extranjeros residentes legales (padres o hijos) o, en sustitución de este requisito, presentar un informe municipal de inserción social.

Por tanto, igualmente se requiere una relación laboral, aunque en este caso no previa, sino posterior. Es decir, en principio, no nos encontramos ante una alternativa que permita el acceso a la legalidad por la *especial* relación del inmigrante en territorio español (con su entorno, las redes sociales, etc.), si este no dispone de un empleo, respetando así la relevancia que la dimensión laboral tiene en la configuración del estatuto jurídico del extranjero.

En relación con este supuesto se han dictado, además de las instrucciones generales previstas en la disposición final primera y en el artículo 45.2.b del reglamento, instrucciones específicas. Precisamente las instrucciones de 22 de junio de 2005 de la Dirección General de Inmigración son las que catalogan este tipo de arraigo como «social», calificativo que no aparece ni en la ley ni el reglamento y que además responde poco a la propia naturaleza de esta posibilidad, que sigue siendo laboral y cuya única referencia a lo social es la relativa al informe de inserción.

De los múltiples comentarios de que puede ser objeto la mencionada instrucción<sup>[111]</sup>, a efectos prácticos, para conseguir la salida de la irregularidad y con ello combatir la exclusión del sujeto que la padece, me parecen especialmente preocupantes los plazos que se establecen al respecto y la manera de demostrarlos. En este supuesto se requiere un periodo mínimo de tres años de estancia continuada en España. Esta prueba temporal se ve dificultada por la legalidad vigente. Así, de las diversas reformas introducidas por la LO 14/2003, conviene señalar la que afecta al artículo 16.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

duración de un año y llevará aparejada la autorización de trabajo en España por el mismo tiempo y está exenta del requisito relativo a la situación nacional del empleo, sin limitarse a ningún ámbito geográfico, ni sector de actividad. Uno de los problemas que pueden suscitarse en este supuesto es el relativo a las actividades de carácter estacional, con periodos de duración inferiores al año, y típicas de sectores como la agricultura o la hostelería. Véase ROJO, E. (coord.): *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización*, op. cit., 215.

[111] Véase ARRANZ, O. C. (2005): «Comentarios a las instrucciones sobre arraigo social elaboradas por la Dirección General de inmigración». Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería, Intermigra, Jornada II: La residencia temporal en supuestos excepcionales. El arraigo laboral y el sociofamiliar, 22 de septiembre de 2005, Zaragoza.

Dicha modificación concreta un doble régimen a propósito de las inscripciones padronales de las personas extranjeras: para los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente la inscripción padronal deberá ser objeto de renovación cada dos años, mientras que el resto de la población no tiene tal obligación. En caso de no producirse dicha renovación se procederá a acordar su caducidad sin necesidad de audiencia al interesado. Así lo concreta en su dimensión práctica la Resolución de 28 de abril de 2005, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no hayan sido renovadas en el plazo legalmente estipulado de dos años<sup>[112]</sup>.

Pues bien, siendo legalmente admisible la baja en el padrón a los dos años, sin que la audiencia al interesado sea preceptiva, puede darse el caso de que esta se produzca con el desconocimiento del sujeto en cuestión, el cual si no procede a la renovación de la inscripción padronal pierde uno de los instrumentos de prueba por excelencia de la estancia continuada de tres años que se exige a efectos del arraigo.

Por otra parte, las instrucciones no concretan la forma de verificar esa continuidad que reglamentariamente se requiere, al no aclarar la manera de demostrar que las ausencias del sujeto interesado en obtener la autorización por arraigo no han superado los 120 días en ese periodo de tres años. No puede olvidarse que, tratándose de personas en situación administrativa irregular, no existe «constancia» de las entradas y salidas que permita continuar con el cómputo legal a efectos de obtención de la autorización por arraigo, de ahí el carácter vital de la inscripción padronal para evidenciar los plazos.

No resultan irrelevantes estas previsiones respecto al padrón (documento acreditativo por excelencia de la permanencia en España, como enfatizó el proceso de normalización de 2005) que afectan a los extranjeros irregulares (que ya mencionamos a propósito de los derechos sociales), si además se tiene en cuenta la necesidad de presentar el informe de inserción social, en el caso de que el inmigrante no tenga o no pueda demostrar en la forma reglamentariamente exigida los vínculos familiares.

La actuación de la administración local y el padrón municipal, como en casos anteriores, adquieren protagonismo al certificar que el extranjero de hecho se encuentra, por el periodo que legalmente se le exige para el acceso a la situación de regularidad, en el municipio a cuyos servicios sociales se dirige para solicitar el informe. Salvo contados casos, en los que sea imposible verificar o conste una valoración negativa expresa

[112] Véase Resolución de 26 de mayo de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 28 de abril de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre el procedimiento para acordar la caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, BOE de 25 de mayo de 2005.

de alguno de los supuestos preceptivos, si el extranjero cumple el requisito por excelencia de tener la posibilidad de incorporarse al mercado formal de trabajo, el ayuntamiento realizará un informe favorable. Como administración al ente local le beneficia la entrada en la regularidad del mayor número de extranjeros que se encuentren en su territorio, al menos, como forma de incrementar porcentualmente sus recursos. La exigente del contrato de trabajo, que el ayuntamiento puede recomendar, va unida a la idea de disponer de medios suficientes de vida.

Especialmente preocupantes, en mi opinión, en relación con el denominado arraigo social, son las interpretaciones que ha hecho la Administración del artículo 45 del reglamento insistiendo en que nos encontramos ante un supuesto de *numerus clausus*. Ciertamente, tras la eliminación por parte del R. D. 2393/2004 de la vía de regularización ordinaria para los padres de ciudadanos españoles (por medio de la exención de visado prevista en su momento por el derogado artículo 49.2.f del R. D. 864/2001), la situación de estas personas parece de nuevo reconducida al supuesto del arraigo social.

Tras sentencias tan significativas como la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de octubre de 2004, que reconoce el derecho a la residencia con carácter indefinido al progenitor de un ciudadano comunitario, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2005, en la que se prohibía expulsar de España a la madre de un ciudadano español, o incluso las sentencias del Tribunal Supremo de 8, 9 y 10 de enero de ese mismo año, que daban por superada esa interpretación de *numerus clausus* relativa al mencionado artículo 45 del vigente reglamento, el pronunciamiento de la Dirección General de Inmigración de 17 de abril de 2007 supone un paso atrás que coloca en una situación de extrema precariedad a los ascendientes de ciudadanos españoles.

En efecto, tras la consulta realizada por la Oficina de Extranjeros de Cádiz a propósito de la resolución de un expediente administrativo presentado por el padre de un ciudadano español de origen en el que se solicitaba una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, apelando directamente a la posibilidad establecida en el artículo 33.1 de la LODYLE, la Dirección General de Inmigración reconduce a dicho ascendiente al supuesto de arraigo social, eximiéndole del requisito de presentar el informe de inserción social al ser familiar de residente legal, mientras se mantenga la presunción de nacionalidad<sup>[113]</sup>.

[113] Este caso se refiere al supuesto de los niños nacidos en España de padres extranjeros, que tienen derecho al reconocimiento de la nacionalidad española de origen por medio de la presunción de nacionalidad. Así se formuló la petición de autorización por circunstancias excepcionales basándola en el hecho de ser ascendiente de español de origen. El interesado había entrado en España sin visado el 17 de julio de 2004, permaneciendo desde entonces en situación irregular. Tras el nacimiento de su hijo en España, el 12 de octubre de 2004, a quien se le reconoce la nacionalidad española por presunción, el interesado solicita autorización de residencia por concurrir una circunstancia excepcional no prevista en el reglamento, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera 4 del R. D. 2393/2004.

Esta interpretación resulta poco afortunada desde criterios constitucionales y de justicia, al tiempo que incentivadora de la clandestinidad al condenar, también a los padres de ciudadanos españoles de origen, a esa irregularidad continuada de tres años que es necesaria para el arraigo social.

Más allá de los supuestos de arraigo laboral y el mal llamado social, se contempla un tercer caso (artículo 45.2.c del reglamento) en el que es posible conceder la autorización de residencia por razones de arraigo para los hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles. Considero que en este supuesto nos encontramos ante un «arraigo privilegiado»<sup>[114]</sup>, puesto que no se exige ningún requisito más, aparte de la certificación de antecedentes penales de los últimos cinco años. Por eso mismo, tiene poco sentido su ubicación en los supuestos relativos al arraigo, ya que no comparte las exigencias de los otros dos casos, y hubiera sido preferible emplazarlo de forma independiente.

La concesión de una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales en el caso de arraigo lleva aparejada una autorización de trabajo en España de idéntica duración a la mencionada de residencia.

## 8.2. Las razones humanitarias

La posibilidad de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales se cierra con los supuestos relativos a las razones humanitarias:

- a) Para los extranjeros víctimas de los delitos tipificados en los artículos 311-314 del Código Penal<sup>[115]</sup>, cuando concurra la agravante de motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, y en los delitos por conducta violenta ejercida en el entorno familiar. En este último caso, sólo puede presentarse la solicitud cuando se haya dictado a favor de la víctima una orden judicial de protección, como prueba que se pide para demostrar la existencia de dicha violencia, y podrá concederse la autorización de residencia cuando haya recaído sentencia por los delitos de que se trate. En este, como en el supuesto del arraigo laboral, que veíamos anteriormente, la carga de la prueba corresponde, de nuevo, a la víctima.
- b) Para los extranjeros que acrediten una enfermedad sobrevenida grave que exija asistencia especializada imposible de recibir en su país. En este supuesto es el

[114] TRINIDAD, M. L., y MARTÍN, J.: *Una forma nueva de ordenar la inmigración en España. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo*, op. cit., 128-130.

[115] Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo en relación con un presunto delito contra los derechos de los trabajadores, en aplicación del artículo 313, en su apartado primero, del Código Penal. STS de 17 de mayo de 2006.

informe clínico preceptivo de la autoridad sanitaria correspondiente el encargado de concretar dicha gravedad, de tal forma que se establece caso por caso. Además, resulta especialmente relevante el hecho de que la enfermedad debe ser sobrevenida, requisito que puede interpretarse como posterior a la entrada del extranjero en territorio español.

- c) Para los extranjeros que acrediten que el traslado al país de origen o procedencia, para solicitar el visado, supone un peligro para su seguridad o la de su familia, siempre que reúnan los demás requisitos para la autorización temporal de residencia o de residencia y trabajo. Nuevamente en este caso nos encontramos ante una prueba diabólica: de existir dicho peligro y ser demostrable podríamos situarnos en un caso reconducible al asilo, en caso contrario es particularmente controvertido prever qué pruebas van a ser admitidas a tal efecto.
- d) Para los extranjeros que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, o cuando concurren razones de interés público o seguridad nacional. En este supuesto, además del propio interesado, las autoridades en cuestión con las que se colabore pueden instar a los organismos competentes para la concesión de la autorización de residencia o de residencia y trabajo.

En todos estos casos la solicitud de la autorización para trabajar puede presentarse de forma simultánea junto con la de residencia por circunstancias excepcionales o durante la vigencia de esta.

Del conjunto de los supuestos revisados como mecanismos ordinarios de regularización, asumiendo la dificultad de la carga probatoria, se evidencia, en mi opinión, el carácter excesivo de los plazos exigidos en la vía más abierta del arraigo, la supuestamente social, que dificulta la fórmula más sencilla que había habilitado el derogado reglamento de 2001 al establecer en su artículo 29.3, en relación con el 36.1 de la LO 4/2000, la posibilidad de regularizar la situación, con dos años de estancia, la inscripción padronal y demostrando medios económicos. El resultado más inmediato de estas disposiciones normativas es la irregularidad prolongada.

## 9. La estigmatización legal del fenómeno migratorio

El recorte de derechos y libertades de los extranjeros que hemos analizado hasta aquí responde a una dinámica interna que aparentemente acerca cada vez más la legislación de extranjería a la materia penal desplazándola del ámbito administrativo en el que formalmente está ubicada. En efecto, algunas medidas incorporadas en los últimos

tiempos a la LODYLE obedecen en su aplicación práctica más al carácter de *última ratio* del derecho penal que al propiamente administrativo. Como advertíamos al principio, la explicación de esta evolución legal represiva y controladora cede a factores que van más allá del ámbito estrictamente nacional, y se conecta, al mismo tiempo, con la asociación del fenómeno migratorio con realidades que sí son propiamente delictivas<sup>[116]</sup>.

## 9.1. La lógica implícita en la normativa

Dos variables han contribuido de modo determinante al progresivo endurecimiento de la normativa de extranjería y a la «aceptación», político-jurídica y también social, de la LODYLE en términos restrictivos:

- a) El discurso de la seguridad, que nos remite a la conexión entre inmigración y terrorismo, como consecuencia del temor generado hacia cierto tipo de extranjero visto como potencial terrorista.
- b) La lógica del orden público, que interrelaciona la inmigración con la criminalidad al asociarla, por una parte, a las mafias de tráfico de personas y, por otra, a los delitos cometidos por los inmigrantes en los países de acogida.

En efecto, los acontecimientos del 11-S tuvieron en lo que a la política migratoria de toda la Unión Europea se refiere consecuencias sumamente negativas. Tras el costoso consenso que se había alcanzado en la Unión respecto a la necesidad de una política de aceptación, incluso paulatina promoción, de la inmigración, se pasó a otra basada en la seguridad, con mayor vigilancia e información y menor libertad<sup>[117]</sup>. Los sucesos del 11-M incentivaron esta línea de vigilancia y alerta frente a determinados movimientos de personas. Todo ello supuso el consiguiente abandono de criterios considerados básicos en la dimensión internacional y la primacía del mencionado discurso de la seguridad entendido desde un modelo policial que contamina con su lógica de orden público todos los objetivos de la política de inmigración y que busca su necesario soporte en la dimensión legislativa nacional. Esa obsesión sobre la seguridad ha provocado, y justificado, en distintos países de la Unión reformas en sus legislaciones de extranjería e

[116] Cfr. SOLANES, A. (2005): «La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves». *Arbor*, CLXXXI, 713, 81-100.

[117] IZQUIERDO, A. (2003): «Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar. Debate científico-político y comparación internacional». En IZQUIERDO, A. (dir.): *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: CES, 11-43, en concreto 14.

inmigración que, como señala De Lucas, amenazan con favorecer la falacia de identidad entre flujos migratorios y riesgo terrorista, especialmente si se trata de inmigrantes procedentes de países árabes o islámicos<sup>[118]</sup>.

Se justifica así la restricción o la flagrante vulneración de derechos fundamentales de los inmigrantes en aras de un bien común, poniendo un especial énfasis en limitar el acceso, la entrada (basta con reducir la concesión de visados, en concreto de los que permiten el acceso al mercado de trabajo español), de los nacionales de determinados Estados que se encuentran especialmente en el punto de mira.

Ciertamente, como ha sostenido la doctrina<sup>[119]</sup> ante las emergencias terroristas se rompe la relación según la cual no es posible que haya democracia sin derechos y, al mismo tiempo, estos no pueden estar garantizados sin aquella. En dichas emergencias lo que hace que la seguridad parezca triunfar sobre la libertad (podríamos decir también sobre otro tipo de derechos) es la idea de que la libertad de la mayoría depende por completo de su seguridad. En esta situación, si se entiende que los derechos son las conveniencias políticas que las mayorías establecen para su propia defensa, estas tienen la potestad de recortarlos cuando la situación de necesidad lo requiera. Sin embargo, desde la defensa de la democracia basada en los derechos, podría argumentarse que estos pierden su significado, tanto para los individuos que están en peligro como para la mayoría, si son revocables atendiendo exclusivamente al criterio de esta última.

No importa en qué dimensión se defina ese concepto de seguridad, tanto si es nacional o pública como si es ciudadana o urbana, la cuestión es que se percibe como bien primario a proteger por el Derecho. En esta encrucijada de miedo a la inseguridad, a sus consecuencias, no es difícil que los individuos de las sociedades que se sienten amenazados, los autóctonos, se muestren partidarios, o al menos no se manifiesten como combativos, con un derecho penal «para enemigos», pretendiendo que este actúe de forma eficaz y les haga, al menos, sentir seguros. Se olvida en esta dimensión que el concepto jurídico de seguridad, en el contexto actual, es difícil de sostener si se continúa pensando exclusivamente en términos de protección de territorios y Estados<sup>[120]</sup>.

Esta estrecha vinculación entre seguridad, terrorismo e inmigración se completa con otra muy semejante que asocia orden público, criminalidad y flujos migratorios. La amenaza al orden público que la inmigración implica se percibe desde dos perspec-

[118] DE LUCAS, J. (2003): «Sobre la integración del fenómeno migratorio en las políticas de cooperación al desarrollo». En *Workin Papers Munduan*, n.º 6, 3-40.

[119] IGNATIEFF, M. (2005): «Democracia y terrorismo». En *Claves de Razón Práctica*, n.º 150, 4-13, en concreto 6.

[120] Cfr. ANITUA, G. I. (2006): «La inmigración y los discursos de la seguridad». En BERGALLI, R. (coord.): *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinarios*. Barcelona: Anthropos, 135.

tivas: la lucha contra la inmigración ilegal y la consideración de todo inmigrante como potencial delincuente.

Por lo que se refiere a la lucha contra la inmigración ilegal, esta se traduce a nivel legal en formas y mecanismos de combatir el tráfico y la trata de seres humanos, es decir, en medidas para atacar la actuación de las mafias que encuentran en las múltiples trabas legales el caldo de cultivo idóneo para sus actividades.

Puesto que en los casos en que hablamos de tráfico o trata, cuando las personas son utilizadas como mercancías, estos hechos son constitutivos de delitos, deberían perseguirse desde la perspectiva del derecho penal. Ahora bien, no es admisible la confusión normativa entre lo que es propiamente la actuación de la red organizada (delito) y la acción del inmigrante clandestino o irregular (infracción administrativa). En efecto, aunque este segundo supuesto por sí mismo es constitutivo de infracción y sanción administrativa, la asociación latente a la criminalidad ha justificado, como ya vimos, que sistemáticamente se recurriera a la expulsión como sanción cuando legalmente es posible la punición pecuniaria por medio de multa.

La consideración de todo inmigrante como potencial delincuente ha venido, también, a ser uno de los soportes de medidas como las que obligan al extranjero a presentar sus antecedentes penales en los trámites relativos a la residencia legal, a realizar personalmente determinadas gestiones, a someterse a continuos controles relativos al cambio de domicilio, nacionalidad o estado civil, a verificar sus medios de vida, las condiciones de su vivienda, etc. Desde algunos sectores de la doctrina se ha apuntado al respecto que la criminalización y etnización de determinadas actividades ilegales, junto con el recurso a las acciones represivas y penales y la hostilidad cada vez mayor respecto a la inmigración<sup>[121]</sup>, amenazan con acabar produciendo en Europa una categoría de la criminalidad inmigrante y de origen extranjero<sup>[122]</sup>.

Existen múltiples factores a tener en cuenta para explicar esa hipotética aproximación entre inmigración y criminalidad, y su consiguiente reflejo en medidas represivas de los flujos en las legislaciones como la española. Hay, sin embargo, un elemento, que algunos consideran básico, para justificar este discurso de orden público: si los extranjeros en el mercado de trabajo tienden a instalarse en los puestos inferiores, es decir, están predispuestos (jurídicamente, como vimos, esa predisposición se concre-

[121] Esta hostilidad se pone de manifiesto incluso en el tratamiento jurídico diferenciado que reciben los extranjeros en las cárceles, el caso de España es un buen ejemplo, véase GARCÍA, E. (2003): «Extranjería, delincuencia y legislación penitenciaria». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 4, 43-64; y MONCLÚS, M.: «La discriminación de los inmigrantes en el sistema penal español». En BERGALLI, R. (coord.): *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinares*, op. cit., 159-200.

[122] PALIDDA, S. (1999): «Effetti perversi dell'attuale congiuntura delle migrazioni». *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.º 1, 28-44, en concreto 36.

taría en la obligación legal de copar determinados nichos laborales al menos durante la vigencia de las autorizaciones iniciales) a ocupar la base de la pirámide legítima de la sociedad autóctona, con trabajos peor remunerados, viviendas en inferiores condiciones, dificultades en el acceso a la sanidad y a la educación, formación precaria o inexistente, etc., podría afirmarse que del mismo modo comienza también un proceso de reemplazo de los autóctonos por los inmigrantes en la base de la pirámide penal, en el ámbito de las actividades desviadas, especialmente en la delincuencia urbana<sup>[123]</sup>.

Propuestas de este tipo requieren múltiples matizaciones y su afirmación categórica no es admisible, en mi opinión, desde la dimensión jurídica. Se trata más bien de un discurso recurrente, incipiente en sociedades que han experimentado en poco tiempo un importante impacto migratorio, pero en el que no pueden obviarse otro tipo de dinámicas, como por ejemplo las que asocian a los inmigrantes irregulares con delitos que podrían considerarse «de subsistencia», es decir, directamente vinculados con su situación de total precariedad<sup>[124]</sup>.

En esta atmósfera contaminada por discursos manipulables para los más variados intereses, la legislación española en materia de extranjería, en su expresión más básica de la LODYLE y su reglamento de desarrollo, no es extraño que prevea medidas que más allá del control policial se acercan, progresivamente, a la punición en la dimensión «cuasi» penal<sup>[125]</sup>. Ahora bien, mientras seguimos en el ámbito del derecho administrativo, el elemento garantista del derecho penal se relaja, como apuntan algunos autores, se flexibiliza y se configura una nueva línea punitiva en la que lo administrativo actúa en concurrencia con las medidas propiamente penales, aunque exista poca lógica interna para ello. Las alusiones que hacíamos anteriormente a los centros de internamiento o la tensión entre libertad y seguridad en las entradas al territorio español son un buen ejemplo de esta dinámica.

## 9.2. El camino de la exclusión

Aun con las limitaciones evidenciadas, la LODYLE no renuncia a postularse como una norma de integración de los extranjeros en España, ahora sí, únicamente en su título, pues el resto del articulado no hace ninguna mención al respecto.

[123] *Ibid.*, 38.

[124] WIHTOL DE WENDEN, C. (2000): *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra, en concreto 69 y ss.

[125] MONCLÚS, M. (2005): «Hacia una política criminal diferenciada para extranjeros: la consolidación de la expulsión como sanción penal especial». En RIVERA, I. (coord.): *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Madrid: Anthropos, 330-347.

Ciertamente, la LODYLE convive con una doble dinámica que hace difícil la consecución de la integración entendida en clave de derechos. La integración, en su dimensión jurídica, exige la igual consideración como sujetos de Derecho de las personas inmigrantes o, lo que es lo mismo, la configuración de un estatuto jurídico pleno que permita articularla. Esta es, pues, la consecuencia del cúmulo de libertades, ya que no puede haber integración sin derechos, y no a la inversa. Sin embargo, como hemos visto a lo largo de la exposición, el esquema legal es contradictorio con la pretendida voluntad integradora, puesto que los derechos se condicionan directamente a la situación administrativa, pero con limitaciones que ni siquiera en el caso de regularidad ceden.

Asistimos así a un discurso formal, el de la ley, que habla de integración, de medidas antidiscriminatorias, y de equiparación, aunque restringida, entre los derechos de los nacionales y los de los extranjeros. Al mismo tiempo, un discurso real constata cómo la aplicación cotidiana de la norma genera exclusión: potenciando de manera significativa las situaciones de irregularidad<sup>[126]</sup>; impidiendo el acceso inicial al mercado de trabajo en condiciones de igualdad; limitando la permanencia en el empleo al amparar situaciones de sobrecualificación; condicionando derechos fundamentales, como el de la vida en familia, a requisitos de índole económica, como los medios suficientes de vida; aplicando medidas de carácter más bien penal, como la privación de la libertad deambulatoria, por la comisión de infracciones administrativas, y un largo etcétera que hacen que la aplicación de la norma y la integración sean difícilmente compatibles.

La coexistencia de ambas dinámicas depende, sin duda, en buena medida de cómo se interprete la integración. Es decir, del esfuerzo normativo en el nivel de igualdad formal y material que se haga para concebirla en términos distintos a una mera asimilación o absorción. Si intentamos disociar los términos de inmigración e integración, ya no hablamos propiamente de la primera en una pretendida concepción teórica que la articula desde una dimensión económica, pero legal, como mano de obra «reclamada» por un mercado formal de trabajo al alza, sino de otras realidades paralelas a los flujos migratorios. Sin duda, tiene razón Izquierdo<sup>[127]</sup> cuando afirma que «sin integración no hay inmigración, hay explotación, discriminación y marginación de personas venidas de otra parte», en términos jurídicos hay también irregularidad.

Las pautas orientativas acerca de cómo compatibilizar la llegada y asentamiento de flujos migratorios en el marco de Estados democráticos de Derecho han sido, en nuestro caso, reiteradamente apuntadas por la Unión Europea. Así, desde la conocida COM (2000) 757, los Estados al menos formalmente parecen asumir que la integra-

[126] Cfr. SOLANES, A. (2003): «La irregularidad que genera la ley de extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 4, 125-139.

[127] IZQUIERDO, A.: «Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar. Debate científico-político y comparación internacional», *op. cit.*, 42.

ción debe entenderse como «un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes».

Varias cuestiones resultan de especial relevancia en esta definición como punto de partida para combatir la actual exclusión, o si se quiere inserción diferenciada implícita de que es objeto el inmigrante:

1. Si se trata de un proceso bidireccional, exige un esfuerzo de todos los agentes implicados, incluida la población autóctona, que no puede pretender ser impermeable a los cambios que los flujos migratorios traen consigo.
2. Si se basa en derechos y deberes mutuos que además permitan la plena participación, estos no han de ser diferenciales *sine die*, es decir, no pueden existir escalones del estatuto jurídico totalmente vetados al extranjero, sino que su titularidad y disfrute debe poder adquirirse, al menos, de forma progresiva.
3. Si este proceso ha de beneficiar a las personas que se encuentren en «situación legal», esta ha de propiciarse, con vías de entrada ágiles y flexibles tanto en situaciones iniciales como sobrevenidas, que desaconsejen las migraciones no autorizadas al tiempo que las hagan poco viables combatiendo la economía sumergida.

El actual círculo vicioso y progresivo de exclusión del que es objeto la persona inmigrante sólo puede romperse si se comienza por negar la mayor de las premisas, afirmando que es más que cuestionable el hecho de que todo extranjero procedente de otra cultura deba ser visto como un enemigo (para la seguridad, el mercado nacional de empleo o la pretendida homogeneidad social autóctona), como lo es también su exclusión «natural»<sup>[128]</sup>.

Sólo desde estos parámetros que ponen en duda las generalizaciones y los fobotipos que estigmatizan al colectivo inmigrante es posible apostar por una auténtica política de integración, con el pilar imprescindible de la normativa, que pase de la consideración del inmigrante como objeto a la catalogación de sujeto activo de Derecho. Se trata de establecer propuestas concretas en torno a lo que podríamos considerar como los «indicadores sociales de la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana»<sup>[129]</sup>, que se traducen en derechos tales como la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo. En este contexto potenciar la ascensión del proceso de integración a un primer plano en el discurso político, y por ende normativo, exige deconstruir las actuales fór-

[128] DE LUCAS, J.: *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, op. cit., 52.

[129] DE LUCAS, J. (2006): «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración». En DE LUCAS, J., y DÍEZ, L.: *La integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 11-43, en concreto 13.

mulas legales generadoras de una exclusión estratificada, que reconoce diversos niveles de derechos a los inmigrantes, para dejar paso a un estatuto pleno de derechos para los extranjeros que consolide y refuerce nuestra democracia al acercar la sociedad civil a la jurídica.

La actual normativa no favorece este imperativo cambio de orientación para combatir la exclusión que padece una parte importante de la población inmigrante, al menos hasta llegar, tras cinco años de residencia, a la condición de residente permanente. Aunque instrumentos como el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 se presentan como medidas alternativas para paliar la precaria situación de determinados inmigrantes, debiendo valorarse de forma positiva, son insuficientes para combatir la exclusión jurídico-normativa.

Esa insuficiencia ya se ha evidenciado con los planes de inmigración puestos en funcionamiento desde las comunidades autónomas para ejecutar sus políticas públicas incidiendo en el fenómeno de la inmigración. Aunque mayoritariamente en ellos se aprecia una definición de los objetivos y prioridades, así como un programa de acciones concretas, con la consiguiente dotación presupuestaria, que, en la mayoría de casos, los han hechos viables y relativamente eficaces, todos se enfrentan finalmente a las limitaciones legales que no permiten ampliar los derechos de los extranjeros más allá de lo normativamente establecido, constituyendo así un catálogo tanto de mínimos como de máximos, insuficiente para la integración. Además, no puede obviarse que en la mayoría de los planes se ha conseguido una implicación de las distintas instancias administrativas autonómicas imprescindible para conseguir la efectiva integración y, con ella, la normalización del acceso a los servicios y prestaciones por parte de las personas inmigrantes, lo cual puede valorarse positivamente, pero persiste una buena dosis de descoordinación horizontal entre las distintas comunidades autónomas, y de descoordinación vertical, con el Estado, que requeriría de un marco normativo más favorable en la línea abierta por la jurisprudencia.

Con esta realidad, puede afirmarse que la LODYLE traza más un camino de exclusión, incluso si se quiere con grados diferenciales, que una vía de integración de las personas inmigrantes en España. Las limitaciones, restricciones y negaciones de derechos fundamentales en la normativa de extranjería no son más que una reducción en la calidad de nuestras democracias, una reformulación a la baja del Estado Democrático de Derecho que ha de ser cuestionada para recuperar y fortalecer lo que ese modelo de Estado supone.

## 10. Bibliografía

- AGUADO, V. (2004): «Las causas de inadmisibilidad en los procedimientos administrativos de extranjería: los problemas de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley orgánica 14/2003, de 20 de noviembre». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, 123-139.
- AGUADO, V., y CERILLO, A. (2005): *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes: la intervención de los entes locales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- AGUELO, P. (2004): «La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003, de 20 de noviembre». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, marzo 2004, 103-108.
- AGUELO, P., y CHUECA, A. (2007): «Notas urgentes sobre el RD 240/2007. Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión y sus familiares». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 14, marzo 2007, 243-254.
- AJA, E. (2002): «Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes». En VV. AA.: *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I. Madrid: Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 439-456.
- AJA, E., y ARANGO, J. (2006): *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- AJA, E., y DÍEZ, L.: «La participación política de los inmigrantes». *La Factoría*, n.º 10, 1999-2000.
- ALÁEZ, B. (2006): *Nacionalidad, ciudadanía y democracia, ¿a quién pertenece la Constitución?* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÁLVAREZ, A. (2001): «Doble nacionalidad y emigración: pasado, presente y futuro». *REGAP*, n.º 28, 148-183.
- (2006): *La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y residentes de larga duración*. Serie Migraciones, n.º 8. Barcelona: CIDOB Edicions, marzo 2006.
- (2006): «Los menores y el derecho de extranjería». Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería. Zaragoza, 27 de abril de 2006. En ÁLVAREZ DEL CUBILLO, A. (2003): «La selección del país de origen de los trabajadores en las ofertas genéricas para cubrir el contingente de trabajadores extranjeros». *Revista de Derecho Social*, n.º 23, 117-130.
- AÑÓN, M. J. (2006): «Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 14.
- (ed.) (2004): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARANA, E. (2004): «La huida del procedimiento administrativo común y sus garantías en la Ley Orgánica 14/2003 de extranjería». *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 122, abril-junio 2004, 175-198.
- ARENAS, E. (2001): «Garantías jurídicas. Artículo 20: derecho a la tutela judicial efectiva». En MOLINA, C., y MONEREO, F. (dir.): *Comentarios a la ley y al reglamento de extranjería e integración social*. Granada: Comares, 314-341.

- ARRANZ, O. C. (2005): «Comentarios a las instrucciones sobre arraigo social elaboradas por la Dirección General de Inmigración». Seminario Permanente sobre Migraciones Internacionales y Extranjería, Intermigra, Jornada II: *La residencia temporal en supuestos excepcionales. El arraigo laboral y el sociofamiliar*. Zaragoza, 22 de septiembre de 2005.
- BAUBÖCK, R. (2004): «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales». En AUBARELL, G., y ZAPATA, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria. Antrazyt, 177-218.
- BERGALLI, R. (coord.) (2006): *Flujos migratorios y su (des)control. Puntos de vista pluridisciplinares*. Barcelona: Anthropos.
- CARRIÓ, A. (2004): «La actitud de la Fiscalía General del Estado ante la protección jurídica del menor. Consideración crítica de la Instrucción 3/2003». *Diario La Ley*, año XXV, n.º 6003, 23 de abril de 2004, 1-6.
- CASTELS, S., y DAVIDSON, A. (2000): *Citizenship and Immigration*. Londres: MacMillan.
- CAVAS, F., y FERNÁNDEZ, M.ª B. (2005): «Los derechos socio-laborales de los extranjeros». En SÁNCHEZ, M. A. (coord.): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*. Murcia: Diego Marín Librero-Editor, 441-470, en concreto 451-456.
- COLECTIVO IOÉ (2005): *Inmigración y vivienda en España*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 7. Madrid.
- DE BRUYCKER, Ph. (dir.) (2000): *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- DE LUCAS, J. (2003): «Acerca del debate sobre inmigración y ciudadanía. Políticas de inmigración, ciudadanía y derechos de los inmigrantes en la Unión Europea». *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n.º 33, 75-112.
- (2003): *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria. Antrazyt.
- (2003): «Sobre la integración del fenómeno migratorio en las políticas de cooperación al desarrollo». *Workin Papers Munduan*, n.º 6, 3-40.
- (2004): «Ciudadanía, Extranjería y Derechos». En BETEGÓN, J.; DE PÁRAMO, J. R.; LAPORTA, F. J., y PRIETO, L. (coord.): *Constitución y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 379-407.
- (2004): «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes». En AUBARELL, G., y ZAPATA, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*. Barcelona: Icaria. Antrazyt, 215-236.
- (2006): «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración». En DE LUCAS, J., y Díez, L.: *La integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 11-43.
- DELGADO, M. (1998): *Diversitat i Integració*. Barcelona: Biblioteca Universal Empuréis, 38-44.
- ESPLUGUES, C. (coord.) (2006): *Comentarios a la ley de extranjería*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ, B. (2007): *El desamparo y la protección de los menores inmigrantes*. Madrid: Aranzadi.

- FERRAJOLI, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- GARCÍA, E. (2003): «Extranjería, delincuencia y legislación penitenciaria». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 4, 43-64.
- GARCÍA-PANASCO, G. (2004): «Medidas cautelares: especial referencia a los centros de internamiento de extranjeros». *Seminario Especialistas Extranjería. Fiscales*. Madrid, 2985-3023.
- GARCÍA-PERROTE, I., y MERCADER, J. (2003): «Extranjeros en situación irregular y responsabilidades empresariales en materia de Seguridad Social. Cambios jurisprudenciales, cambios legales». *Relaciones Laborales*, n.º 16, 5-9.
- (2003): «Extranjeros en situación irregular y responsabilidades empresariales en materia de Seguridad Social. Cambios jurisprudenciales, cambios legales». *Relaciones Laborales*, n.º 16, 5-9.
- GARCÍA VÁZQUEZ, S. (2007): *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GOIZUETA, J. (2007): *El derecho a la libre circulación y residencia en la Constitución Española*. Valencia: Tirant lo Blanch, en concreto 189-276.
- HABERMAS, J. (2000): *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- (2004): *Tiempo de transiciones*. Traducción de A. Serrano. Madrid: Trotta.
- IGNATIEFF, M. (2005): «Democracia y terrorismo». *Claves de Razón Práctica*, n.º 150, 4-13.
- IZQUIERDO, A. (dir.) (2003): *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: CES.
- LARA, A.: «Derecho a la tutela judicial efectiva». En MOYA, M. (dir.): *Comentario a la ley de extranjería*, op. cit., 709-762, y en ESPLUGUES, C. (coord.): *Comentarios a la ley de extranjería*, op. cit., 521-563
- MARSHALL, T. H. (1992): *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press (hay traducción al castellano: *Ciudadanía y Clase social*. Madrid: Alianza, 1998).
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros*. Barcelona: Icaria.
- (2004): *Trabajadores invisibles. Precariedad, rotación y pobreza de la inmigración en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- MASSÓ, M. F. (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado Nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*. Madrid: Colex.
- MÉNDEZ, E. (2002): *La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MENDOZA, N., y SERRANO, J. M. (coords.) (2005): *Estudios sobre extranjería*. Albacete: Bomarzo.
- MEZZADRA, S. (2005): *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MOLINA, C., y MONEREO, J. L. (2003): «Los derechos sociales de los inmigrantes en el marco de los derechos fundamentales de la persona: puntos críticos a la luz de la nueva reforma». *Lan harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, n.º 8, 99-144.
- MONCLÚS, M. (2005): «Hacia una política criminal diferenciada para extranjeros: la consolidación de la expulsión como sanción penal especial». En Rivera, I. (coord.): *Política criminal y sistema penal: viejas y nuevas racionalidades punitivas*. Madrid: Anthropos, 330-347.

- MOYA, D. (2002): «La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña: reflexiones desde la Constitución». *Migraciones*, n.º 12, 103-139.
- MOYA, M. (coord.) (2001): *Comentario sistemático a la ley de extranjería*. Granada: Comares.
- (2002): «¿Extranjería o extranjerías?». Ponencia III Congreso Nacional de la Inmigración. *La inmigración en España. Contextos y alternativas*. Granada, 551-565.
- PALIDDA, S. (1999): «Effetti perversi dell'attuale congiuntura delle migrazioni». *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.º 1, 28-44.
- PAPADOULOU, A. (2005): «Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?». *Global Migration Perspectives*, 33.
- PAPASTARGIADIS, N. (2000): *The turbulence of migration. Globalization, Deterritorialization and Hybridity*. Cambridge: Polity Press.
- PÉREZ, J. (2004): «De un status laboral mínimo para situaciones de migración irregular». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, marzo 2004, 9-38.
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J. J. (1997): *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid: Civitas.
- ROJO, E. (coord.) (2006): *Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización. Estudio de la normativa internacional, comunitaria y española*. Valladolid: Lex Nova.
- ROJO, E., y CAMÓS, I. (2005): «La laboralización de la inmigración en España. Estudio del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y de su impacto sobre la problemática laboral de la inmigración». *Revista de Derecho migratorio y de Extranjería*, n.º 8, marzo 2005, 83-106.
- RUBIO, R. (2004): «La inclusión del inmigrante: un reto para las democracias constitucionales». En VV.AA.: *Extranjería e inmigración. Actas de las IX Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 13-51.
- RUIZ, A. (2004): «Algunas reflexiones en torno a la expulsión y repatriación de menores extranjeros». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 5, 293-303.
- SAGARRA, E. (2002): *La legislación sobre extranjería e inmigración: una lectura. Los derechos fundamentales y las libertades públicas de los extranjeros en España*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- (2002): «Un nuevo status de extranjero en España (El inmigrante, irregular, empadronado, residente trabajando y con orden de expulsión)». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 1, noviembre de 2002, 89-98.
- SÁNCHEZ, M. A. (coord.) (2005): *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*. Murcia: Diego Marín Librero-Editor.
- SANTOLAYA, P. (coord.) (2002): *Comentarios a la ley de extranjería*. Valladolid: Lex Nova.
- (2004): *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SCHITT, C. (1928): *Teoría de la Constitución*. Traducción de F. Ayala. Madrid: Alianza.
- SOLANES, A. (2003): «La irregularidad que genera la ley de extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º 4, 125-139.
- (2005): «La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves». *Arbor*, CLXXXI, 713, 81-100.
- (2008): «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate». *Derechos y Libertades*, n.º 18, enero 2008, 67-95.

- SOLANES, A., y CARDONA, M. B. (2005): *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- TRINIDAD, M. L. (2002): «Los acuerdos migratorios bilaterales suscritos por España: un complejo instrumento para unos resultados escasos». En GARCÍA CASTAÑO, F. J., y MURIEL, C. (ed.): *La inmigración en España: contextos y alternativas. Ponencias III Congreso Nacional sobre la inmigración*, vol. II. Granada, 493-505.
- TRINIDAD, M. L., y MARTÍN, J. (2005): «Una forma nueva de ordenar la inmigración en España. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo». Valladolid: Lex Nova.
- VV.AA. (2006): «Posición del extranjero en el proceso contencioso-administrativo». *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- (2007): *Los derechos de los menores extranjeros*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- VALDUEZA, M. D. (2005): «Aspectos laborales del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social». *Relaciones Laborales*, n.º 4, 107-131.
- VARGAS, M. (2006): *La reagrupación familiar de los extranjeros en España. Normas de extranjería y problemas de derecho aplicable*. Navarra: Aranzadi.
- VIDAL FUEYO, C. (2001): «La nueva ley de extranjería a la luz del texto constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 21, n.º 62, 179-218.
- (2002): *Constitución y extranjería: los derechos fundamentales de los extranjeros en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- WIHTOL DE WENDEN, C. (2000): *¿Hay que abrir las fronteras?* Barcelona: Bellaterra.



**3**

# **La integración educativa de los hijos de familias inmigradas**

Autor

EDUARDO TERRÉN LANANE



## 1. Integración social e integración educativa

«Integración» es un concepto escurridizo que no encuentra con facilidad una definición unánimemente aceptada (Solé *et al.*, 2002; Beriain, 1996). Ello no es óbice, sin embargo, para que exista general acuerdo en que no hay forma de gestionar el impacto de las migraciones si los controles de los flujos en las fronteras no van acompañados de la acogida e inserción de los que ya las han cruzado y, muy especialmente, de los que lo han hecho para quedarse y para criar o criar a sus hijos aquí. En definitiva, no hay política migratoria sin política de integración.

Pero tampoco política de integración sin política educativa. Esa es la tendencia que se describe en Europa al menos desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, a partir del cual la Unión Europea asumió plena responsabilidad en materia de política de inmigración. La política común hacia la que tiende Europa en esta materia proporciona el marco general a medidas y recomendaciones que, con el objetivo de lograr la integración social de los inmigrantes y prevenir la discriminación étnica o racial, otorga un papel estelar a la integración educativa.

Puede afirmarse que —al menos hasta hace bien poco— las políticas de inmigración tendían a estar normalmente centradas en el control de los flujos de entrada y la regulación de la inmigración laboral. Sin embargo, a medida que han ido cobrando importancia los indicadores de instalación duradera, la política de integración ha ido cobrando una mayor relevancia. El enorme incremento de la población escolar procedente de familias inmigradas es uno de esos indicadores de instalación y, en ese sentido, las medidas educativas que la tienen por objeto pueden considerarse como pieza esencial de la política de integración tomada en un sentido amplio. De hecho, la labor del sistema educativo en la gestión de esta integración es reconocida sin ningún género de dudas en todos los planes de inclusión social y atención a la diversidad que se han elaborado en los últimos años tanto a nivel nacional como autonómico. La cuestión central es: ¿contribuye esta política educativa a consolidar un modelo migratorio que

genera exclusión social o alimenta la integración social de y con los que se establecen entre nosotros? La clave estriba, en cualquier caso, en aprender a enmarcar la experiencia educativa de los hijos de los inmigrantes dentro del proceso de asentamiento e incorporación de sus familias.

La escuela no es ni mucho menos el único espacio social en que fragua la integración de un país. No obstante, la política de integración (tal y como puede derivarse, por ejemplo, del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-09) halla uno de sus pilares fundamentales en la política educativa. La razón de ello estriba en que el sistema educativo constituye una pieza esencial en el proceso de acogida e instalación de las familias inmigradas, tanto desde un punto de vista administrativo como cultural, y en el proceso de reconfiguración de la convivencia que resulta de la coexistencia de individuos con visiones del mundo más diversas. Por eso no es desencaminado ver la escuela como un laboratorio de integración social, un espacio de encuentro donde institución, profesionales y familias protagonizan el día a día de la producción de la integración. El sistema educativo es, no lo olvidemos, el único espacio de contacto obligatorio entre familias autóctonas y las que no lo son.

La forja y desenlace de la integración educativa es especialmente relevante en el actual momento de ciclo migratorio. En efecto, el rendimiento de los espacios institucionales que se encargan «oficialmente» de la socialización de los más jóvenes —tal es el caso de la escuela— es crucial en este momento de constitución de la «España inmigrante» (Cachón, 2003), cuando el país comienza la andadura por una nueva fase del «ciclo migratorio» (Dassetto). En esta nueva fase, el mercado de trabajo ya es corto para dar cuenta de los matices y cambios que alberga el fenómeno migratorio y es preciso ampliar las perspectivas y los espacios de encuentro desde los que analizar los procesos de enculturación, inclusión social y transformación de la ciudadanía que rodean a aquellos inmigrantes y a sus familias, y muy especialmente a sus descendientes.

La integración educativa consiste en favorecer el acceso, inserción y permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y jóvenes que presentan algún tipo de diversidad respecto a lo que pueda considerarse el paquete estándar de atributos del alumno medio. Tradicionalmente, y muy especialmente desde los años ochenta, la integración educativa se ha referido al alumnado caracterizado por algún tipo de discapacidad o superdotación, hasta el punto de hacerle portador de lo que se conoce como necesidades educativas especiales (Wade y Moore, 1992). Recuérdesse que en España el alumnado con minusvalías o dificultades de aprendizaje se integra en la escuela a partir de 1985 con la LODE. Sólo en un sentido más genérico se ha hablado también de integración educativa para referirse al alumnado cuyo rendimiento puede estar lastrado por la escasez de recursos materiales que pueda comportar un bajo origen social. Aunque los medios de intervención y tratamiento de uno y otro tipo de diversidad son muy diferentes, todos ellos pueden englobarse genéricamente bajo

el paraguas conceptual de la atención a la diversidad o apoyo escolar, aunque las limitaciones ligadas al origen social desfavorecido suelen abordarse más bien desde la perspectiva de lo que se conoce como educación compensatoria. El objetivo general es intervenir contra los efectos de factores (sobre todo externos) de exclusión escolar que determinan el fracaso escolar de los alumnos socialmente menos favorecidos (tanto desde el punto de vista social como del relacionado con las minusvalías). Este marco amplio es el que hoy lleva frecuentemente a preferir el término *inclusión* al de *integración* (y, por analogía, a hablar de *inclusión educativa* frente a *integración educativa*)<sup>[1]</sup>.

Aunque desde hace tres décadas se venía trabajando en la integración educativa de la única minoría étnica relevante tradicionalmente presente en España —los gitanos— (Chamizo, 2002), ha sido con la incorporación al sistema educativo español de los descendientes de los inmigrantes llegados a España sobre todo durante la segunda mitad de los noventa, cuando la integración educativa ha ampliado su significado para incluir entre sus referentes a este alumnado que, sin presentar necesariamente especificidades cognitivas o circunstancias de marginación social, pueden muy frecuentemente enfrentarse a situaciones de diferencia lingüística, desfase curricular o choque cultural que obstaculicen su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

## 2. La dimensión cuantitativa del fenómeno

En la configuración del fenómeno migratorio en nuestro país no siempre es fácil distinguir el grano de la paja, esto es, lo que corresponde a una descripción lo más ajustada posible del fenómeno de lo que es una representación exagerada, o simplemente parcial, del mismo. Esta última es la que suelen alimentar los medios de comunicación (Igartua *et al.*, 2006; Terrén y Garreta, 2002) y la que subyace a la imagen de la presencia de inmigrantes en las escuelas españolas que predomina en la opinión pública (e incluso en muchos profesionales de la educación). Y, así, ocurre desde hace unos años que en el mes de septiembre es habitual encontrar titulares periodísticos que, por encima de cualquier otro hecho que pudiera ser significativo en el inicio de un nuevo curso escolar, destacan el aumento del «alumnado inmigrante» y subrayan la pluralidad de lenguas que hablan las familias de un determinado centro o barrio.

[1] Como señala Martínez Otero (2005), la pedagogía actual se inclina por el vocablo *inclusión* porque enfatiza el derecho de todos los educandos, con necesidades educativas especiales o no, a participar y a ser miembros del aula y la comunidad escolar en que se encuentran y porque comporta la participación de todos los alumnos en la escuela, no sólo su presencia. Se critica de hecho el poso asimilacionista que ha dejado la integración escolar al limitarse a acoger físicamente a los alumnos en los centros. V. Peralta (2001).

Una descripción más ajustada de la evolución, composición y distribución del fenómeno debe hacernos ver, sin embargo, sus verdaderas dimensiones objetivas<sup>[2]</sup>, que básicamente pueden reducirse a la idea de que la población escolar extranjera reproduce las principales características de la población extranjera en general: es de reciente llegada (por eso impacta más en los niveles inferiores), es diversa en su composición interna y está muy desigualmente distribuida.

La Tabla 3.1 nos informa en primer lugar de cuál es su volumen y cómo ha crecido a lo largo de la última década.

**Tabla 3.1. Evolución del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas de régimen general no universitarias<sup>[3]</sup> en los últimos 10 años**

	1996-97	2001-02	2005-06	2006-07*
Total	73.510	223.701	555.575	637.676
<i>Educación no universitaria</i>	63.044	207.112	530.954	608.040
E. Infantil/Preescolar	10.471	39.048	94.162	104.014
E. Primaria	35.650	87.685	228.842	261.583
Educación Especial	159	560	1.863	2.393
ESO	7.672	55.246	146.966	168.824
Bachilleratos	5.490	8.605	21.936	25.382
Formación Profesional	2.580	6.728	24.398	29.364
Enseñanzas de Régimen Especial	—	5.824	12.787	16.480
No consta enseñanza (EE. Rég. General)	1.022	3.416	—	—

\* Cifras avance.

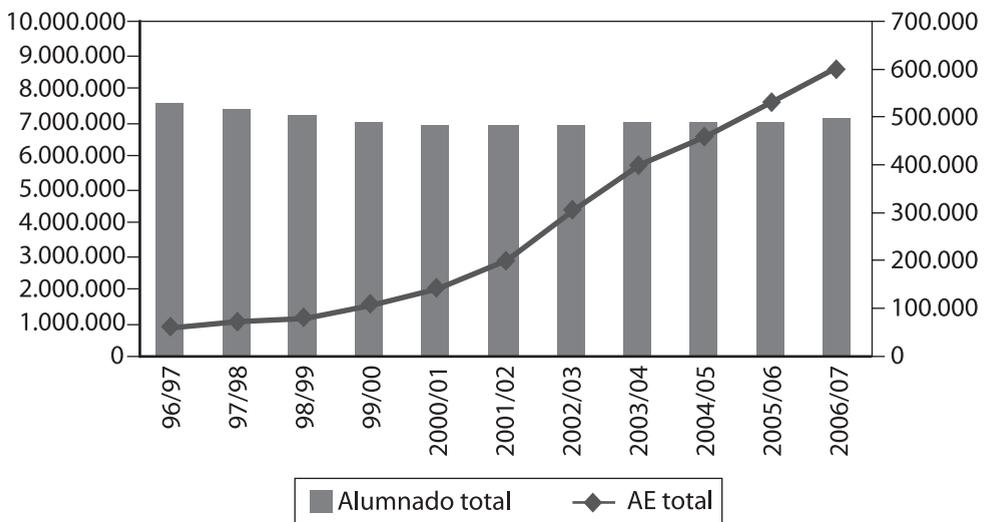
Fuente: [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\\_Y\\_CIFRAS](http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS)

[2] Al menos de forma aproximada. Decimos «aproximada» porque las fuentes oficiales en que se basa esta descripción se basan en la categoría «alumnado extranjero», sobre la que es preciso hacer observaciones: una referida a la forma en que obtiene su relleno empírico y otra referida al concepto mismo. Respecto a lo primero debe tenerse en cuenta que el registro de alumnado extranjero parte del recuento elaborado en cada uno de los centros educativos por personal no especializado en registros estadísticos y que no siempre maneja una definición unívoca de *extranjero*. El MEC la reduce a aquellos alumnos que no poseen la nacionalidad española, lo que —como es obvio— deja fuera a los hijos de inmigrantes que sí la poseen, bien por tener doble nacionalidad, por acceder a ella por opción o por ser hijos de matrimonio mixto. Téngase en cuenta respecto a esto último que los niños de una pareja mixta han supuesto en 2006 el 17,6% del total de los nacimientos. Los datos disponibles, pues, en las fuentes oficiales no permiten distinguir a los españoles que propiamente llamaríamos «de segunda generación»; es decir, a los que han nacido aquí, de padres extranjeros que ya llevan tiempo en el país. Respecto a lo segundo, el concepto, baste la reflexión del Colectivo Ioé: «El rótulo extranjero tiende a reunir bajo una misma etiqueta a poblaciones con características sociales bastante diferenciadas. Si abusamos de este enfoque no hacemos más que contribuir a la construcción social (etnocéntrica) de una entelequia —el colectivo inmigrante— que no existe más que en la visión uniformizadora de los autóctonos y de las instituciones estatales» (Colectivo Ioé, 2002: 47).

[3] Incluye: Educación Infantil, Primaria, E. Especial, ESO, Bachillerato, Ciclos Form. G. Medio y Ciclos Form. G. Superior FP y Programas de Garantía Social, además de BUP y COU y FP I para 1997/98. Para tener al alumnado total habría que sumar el matriculado en las enseñanzas denominadas de régimen especial (artes plásticas, diseño, danza, música, arte dramático, escuelas oficiales de idiomas, etc.).

Como se ve, en el transcurso de diez años el alumnado extranjero se ha multiplicado casi por diez, un incremento que, según queda ilustrado claramente en el Gráfico 3.1, contrasta con el decremento que fue experimentado el conjunto del alumnado desde hace años y hasta 2003. Desde entonces, y ya durante los últimos cuatro cursos, se sigue afianzando en España un freno en la larga tendencia de reducción del alumnado no universitario.

**GRÁFICO 3.1. Evolución del alumnado español y extranjero matriculado en enseñanzas de régimen general no universitarias en los últimos 10 años**



Fuente: Elaboración propia a partir de [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\\_Y\\_CIFRAS](http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS) y <http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/eenu/seriesCA/extranjero.xls#>

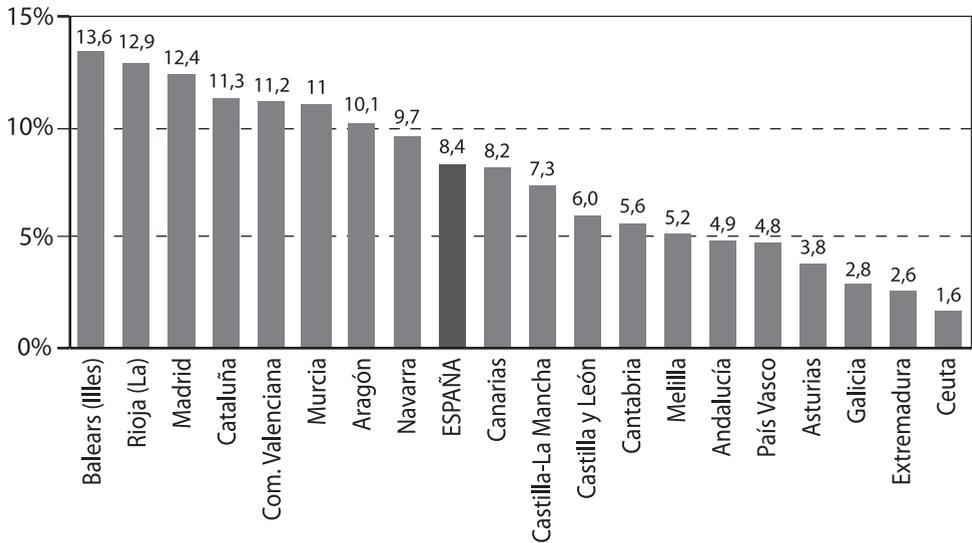
Los poco más de siete millones de estudiantes no universitarios españoles de 2006-2007 son todavía 300.000 menos que los que había hace diez cursos, pero casi 300.000 más de los que había tres cursos antes (en 2002-2003). Las previsiones oficiales para el curso 2007-2008 indican que este crecimiento se sostendrá en torno a unos 100.000 alumnos más por las mismas razones que han explicado los registrados en los últimos cursos y que tienen que ver, sobre todo, con el incremento del alumnado de infantil y primaria (que compensa el descenso que todavía experimentan secundaria, bachillerato y formación profesional): la incorporación de población extranjera y el aumento de los nacimientos (que se produce a partir del año 1999 y ya comienza a tener su impacto sobre las primeras etapas iniciales del sistema, pues afecta ya en el tercer curso de primaria, y en el que tienen cada vez un mayor peso los nacimientos de madre extranjera, un 16,5% del total de nacimientos en 2006).

Así pues, continúa el ritmo ligeramente creciente del alumnado del sistema educativo que se inició en el curso 2003-2004, tras prácticamente quince años de sucesivos descensos de la escolarización derivados de la reducción de la natalidad. Por lo que la observación de la evolución de ambas poblaciones es interesante porque el coste de la incorporación de los que han ido compensando el descenso de nacimientos autóctonos habría sido muy distinto si este descenso no se hubiera producido y no hubieran quedado recursos liberados. Es cierto, no obstante, que existe una cierta inercia por la que el sistema educativo tiende a reabsorber los recursos que podrían quedar liberados y, sobre todo, a no traducirlos en mejoras de aprendizaje (Carabaña, 2004).

En cualquier caso, el volumen de alumnado extranjero en la enseñanza no universitaria de Régimen General alcanza a 608.040 alumnos, lo que ha supuesto un aumento respecto al curso anterior de 77.086 alumnos (+14,5%). En el curso anterior (2005-2006), cuando se superó el medio millón de alumnos extranjeros (529.461), el aumento respecto al curso anterior fue de 70.170 alumnos (+15,3%). Así que el mensaje es sencillo: desde el curso 1993-1994 al 1999-2000 se incorporaron cerca de 90.000 alumnos; en los siete cursos siguientes, 400.000, es decir, más del doble de todos los incorporados en la historia reciente del sistema educativo español. Los incrementos absolutos (que fueron de 100.000 y 94.000 alumnos en 2002-2003 y 2003-2004, bajando a 50.000 en el curso siguiente) parecen haberse estabilizado en torno a los 70.000. Si se diera la situación de mayor inmigración prevista por el INE (con una entrada de 250.000 inmigrantes anuales) y se mantuvieran constantes las actuales tasas de natalidad, podría estimarse que en 2020 habría en el sistema educativo español entre un 16% y un 20% de alumnado proveniente de familias inmigradas (Carabaña, 2006), que no necesariamente de extranjeros.

Todo ello se traduce en que el alumnado extranjero representa actualmente el 8,4% de total de este alumnado, una proporción muy superior a la que suponen los extranjeros universitarios (2,1%) y algo inferior a la que supone la población extranjera sobre el conjunto de la población residente en España. Esto va aproximando el caso español a la media europea, pues, con la excepción de Luxemburgo, países como Alemania, Bélgica, Suecia o Inglaterra están entre el 10% y el 15%, siendo algo menor la proporción de los que tienen como primera lengua un idioma distinto a los oficiales (Eurydice, 2005).

No obstante, como puede apreciarse en el Gráfico 3.2, este porcentaje se reparte de forma muy desigual por comunidades autónomas, y aún más a niveles más bajos de detalle, al igual que —según dijimos— lo hace la población extranjera en general.

**GRÁFICO 3.2. Porcentaje de alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General no universitarias por comunidad autónoma. Curso 2006-2007**

Fuente: (Cifras avance) [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\\_Y\\_CIFRAS](http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS)

Como se ve, el volumen relativo del alumnado extranjero presenta diferencias significativas entre las comunidades y ciudades autónomas: las que cuentan con mayores porcentajes son Illes Balears, 13,6%, La Rioja, 12,9%, y Madrid, 12,4%, y las que tienen menores porcentajes son Galicia, 2,8%, Extremadura, 2,6%, y Ceuta, 1,6%.

Así es que al igual que ocurre en los otros países de nuestro entorno, la distribución de la inmigración no es homogénea ni uniforme. Si lo fuera, teniendo en cuenta las ratios habituales por aula, lo normal sería encontrar entre uno y dos alumnos extranjeros por aula en toda España. Esta es, de hecho, la situación, allí donde el alumnado extranjero no supera el 10% del total (lo que ocurre en todas las CC. AA. excepto en Illes Balears, Madrid, La Rioja, Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana). Pero, obviamente, este no es el caso del conjunto del país. La población extranjera se concentra en determinados lugares, generalmente en ciudades grandes y en zonas con fuerte presencia de las actividades económicas que dan cabida a sus habituales nichos laborales. Así, Madrid, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Murcia concentran casi tres cuartas partes del total del alumnado extranjero de España<sup>[4]</sup>.

[4] Estas son también las CC. AA. donde hay más matrimonios mixtos y nacimientos de extranjeros. Los niños nacidos de una pareja mixta (un miembro español y otro extranjero) fueron ya el 11,51% en 2005, cuando hace una década no representaban más que el 1,81%. Un 17,6% de los hijos nacidos ese año, el último con los datos cerrados del Instituto Nacional de Estadística (INE), tiene al menos un progenitor extranjero, una cifra que se supera en nueve comunidades; en seis de ellas —Balears,

Pero existe, además, otra forma de observar la desigual distribución del alumnado extranjero. Este segundo nivel de concentración ya no es territorial, sino derivado de la titularidad del centro al que se asiste (Tabla 3.2). Dentro de esas zonas en las que reside más inmigración, nos encontramos también con que sus descendientes no se distribuyen uniformemente entre todos los centros existentes en una misma zona. La desproporción de alumnado extranjero matriculado en los centros públicos y en los concertados o privados es tremenda: en el conjunto nacional, dos de cada tres alumnos en general asisten a centros públicos, pero en el caso del alumnado extranjero lo hacen ocho de cada diez alumnos, de forma que el peso relativo del alumnado extranjero en los colegios públicos es mayor que el peso de los autóctonos en cualquiera de los niveles educativos que se consideren.

**Tabla 3.2. Porcentaje de alumnado extranjero en Enseñanzas de Régimen General no universitarias por nivel educativo y titularidad del centro. Curso 2006-2007**

	Total	Centros públicos	Centros privados
Total	8,4	10,2	4,6
E. Infantil	6,8	8,6	3,5
E. Primaria	10,3	12,9	5,1
E. Especial	8,4	10,2	6,3
ESO	9,2	11,2	5,3
Bachillerato	4,0	4,5	2,6
Formación Profesional	5,9	6,0	5,5

Fuente: [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\\_Y\\_CIFRAS\\_WEB](http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS_WEB)

La proporción de alumnado extranjero escolarizada en centros públicos se ha mantenido constante en los últimos años con una ligera tendencia al alza (pues ha pasado del 79% en el curso 2000-2001 al 82% en el 2005-2006 y al 82,5% en 2006-2007). Son incluso algo más si tenemos en cuenta, por ejemplo, sólo a los procedentes del norte de África o de Latinoamérica, pero algo menos si nos referimos a los descendientes de ciudadanos de la UE y muchos menos (sólo algo más de la mitad) si nos referimos a los hijos de los norteamericanos (que son aquellos que

Cataluña, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana— uno de cada cinco niños nacidos en 2005 tenía, al menos, un progenitor extranjero. En 1996, el porcentaje nacional apenas alcanzaba un 4,5%. Los inmigrantes suponen el 8,5% de la población española. Pero entre los más jóvenes su huella es ya muy superior. Por regiones de procedencia, el 37% de los niños nacidos en 2005 de parejas en las que al menos uno es extranjero tiene su origen en Europa (donde Rumanía tiene un gran peso). Después América (un 35,48%), seguido de África (23,21%) y Asia (5,57%). Los matrimonios mixtos han pasado de 1996 a 2005 de un 4,13% del total de las bodas a un 10,76%.

en mayor proporción asisten a centros privados)<sup>[5]</sup>. De ahí que en el conjunto del país los alumnos extranjeros representan en 2006-2007 el 10,2% del alumnado en centros públicos, son sólo el 4,6% de los que asisten a centros privados. Sólo en la Formación Profesional se acerca el peso relativo del alumnado extranjero en una y otra red, pues los extranjeros suponen el 6% del alumnado de la formación profesional privada y el 5,5% de la privada.

Este desequilibrio adquiere una dimensión especial allí donde la distribución de alumnado total entre las dos redes de escolarización es más equilibrada. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, donde estudia en centros públicos sólo un 60% del alumnado (10 puntos menos que la media nacional, el menor porcentaje después de el del País Vasco) y donde se escolariza casi el 20% del alumnado extranjero de toda España (unos 115.000 alumnos en 2005-2006), tres de cada cuatro alumnos extranjeros asisten a centros públicos<sup>[6]</sup>. Incluso en el País Vasco, la comunidad autónoma donde menos proporción de alumnado está escolarizado en la red pública (la mitad), lo están casi siete de cada diez alumnos extranjeros (Tabla 3.3)<sup>[7]</sup>.

[5] En el caso de Madrid, por ejemplo, según datos oficiales elaborados por CC. OO. (2005), se escolariza en la red pública el 86,6% del alumnado de origen africano (mientras que el 13,4% en el total de la privada concertada y no concertada), el 84,3% de los niños y niñas de la Europa del Este (frente al 15,7% del total de la privada concertada y no concertada), el 75,2% del alumnado de origen iberoamericano (frente al 24,8% del total en la privada concertada y no concertada) y el 58,6% del alumnado de origen asiático (frente al 41,4% del total matriculado en los centros privados concertados y no concertados).

[6] Con datos de 2003-2004, CC. OO. (2005: 11s) recuerda que la proporción del alumnado total que se matricula en cada una de las redes se sitúa en la Comunidad de Madrid en un 55,9% para la pública, en un 26,1% para la concertada y en un 17,6% para la no concertada. Lo que significa que la enseñanza pública atiende al alumnado de origen inmigrante en un porcentaje más de 20 puntos por encima de su porcentaje general de matrícula (77,3% frente al 55,9%). Y toda la enseñanza privada más de 20 puntos por debajo (el 22,7% frente al 43,7%).

[7] Lo mismo puede decirse de Cataluña, pero allí la patronal de la concertada ha hecho pública recientemente su voluntad de escolarizar a más hijos de inmigrantes. En relación con ello, el Departamento de Educación de la Generalitat ha tomado dos medidas para lograr que los inmigrantes vayan también a centros no públicos: una, llegar a un acuerdo con 27 centros concertados para hacer gratuitas sus actividades escolares y lograr que entren en ellos alumnos con menos recursos, incluidos inmigrantes; otra, primar económicamente a los colegios que acojan alumnos con necesidades educativas especiales, básicamente inmigrantes, al margen del concierto educativo. Los centros reciben 600 euros al año por cada alumno de primaria y 300 por los de secundaria.

**Tabla 3.3. Porcentaje de alumnado extranjero escolarizado en centros públicos por comunidad autónoma. Curso 2006-2007**

<b>ESPAÑA</b>	<b>82,5</b>
Andalucía	86,7
Aragón	78,0
Asturias (Principado de)	78,9
Baleares (Illes)	82,5
Canarias	88,1
Cantabria	69,7
Castilla y León	76,9
Castilla-La Mancha	89,7
Cataluña	84,5
Comunidad Valenciana	86,3
Extremadura	90,6
Galicia *	83,8
Madrid	75,5
Murcia	89,6
Navarra	81,4
País Vasco	67,3
Rioja (La)	77,3
Ceuta	87,1
Melilla	97,9

\* En E. Infantil no se incluye el alumnado extranjero de primer ciclo, por no disponer de esta información.

Fuente: <http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/eenu/avances/Curso06-07/SeriesExt.xls#> (avance cifras).

Teniendo en cuenta que en las seis CC. AA. con un 10% o más de alumnado extranjero se escolariza el 45% de todo el alumnado del país (y suponiendo, claro, que ese 10% se repartiera uniformemente por toda la comunidad, cosa que no ocurre, pues los centros ubicados en poblaciones de más de 25.000 habitantes —en las que más inmigración suele concentrarse— son sólo el 60% de todos los centros), podría concluirse que para más de la mitad del alumnado del conjunto de España no es frecuente el encontrarse más de uno o dos alumnos extranjeros por aula. Como contraste, merece tenerse en cuenta que según los datos recogidos por el informe de Eurydice (2005) (basados en la muestra de PISA) sólo el 5% del alumnado español asistía a centros con al menos un 10% de alumnado extranjero, mientras que en Alemania, Bélgica o Suecia lo hacen más del 40%.

Por ser una cuestión ampliamente tratada en foros e informes, la concentración del alumnado en la red pública merece un mayor comentario. El problema fue ya detectado en las primeras fases de aparición del fenómeno. Ya lo comentaba el Consejo Económico y Social en su Informe de 2001 y el Consejo Escolar del Estado en su informe sobre el estado y situación del sistema educativo del curso 2000-2001. El Informe del Defensor del Pueblo sobre la Escolarización de Inmigrantes denunció

igualmente en 2003 lo que describía como una «desigual distribución» de tareas, llegando incluso a proponer que, en caso de ser necesario, la administración debería llevar a cabo prescripciones limitativas del derecho de libre elección de centro en aquellos supuestos en que pudieran derivarse o se hubieran ya producido en los centros docentes situaciones que puedan suponer perjuicios evidentes al derecho a la educación de los alumnos, lo que en la práctica significaría un reparto forzoso del alumnado extranjero con el fin de promover una distribución más equilibrada. También organizaciones sindicales como CC. OO. habla a este respecto de una «escolarización equilibrada» basada en un mayor protagonismo y una coordinación más efectiva de las Comisiones de Escolarización. Ya durante esos mismos años diversos estudios señalaron también este punto, que Avilés Martínez (2003) calificó como «segregación escolar». Conviene, sin embargo, levantar un poco el punto de mira y entender la segregación en un sentido más amplio que rebase la divisoria público/privado. Así lo hace, por ejemplo, Muñoz López (2001) al describir cómo la escolarización de los hijos de los inmigrantes se produce normalmente en centros públicos localizados en el extrarradio o en zonas marginales y degradadas de las grandes urbes, en las que ya existían núcleos de población con dificultades, generalmente población gitana.

Aunque este tipo de segregación existe, y aunque ciertamente dice poco a favor de la integración educativa el que refuerce una dualización del sistema educativo, hay que ser muy cauto a la hora de calificar cualquier tipo de concentración con la categoría de «gueto» (que es la expresión habitualmente utilizada en la prensa y el lenguaje popular). Cuando tal asociación pueda estar justificada (cosa que depende más de los barrios que de las escuelas mismas y que, en cualquier caso, no ocurre cuando de lo que se habla es de población o alumnado extranjero pero no inmigrante) no es necesariamente porque los centros empeoren con la llegada de inmigrantes. Otra cosa es que cuando ellos lleguen otros se vayan (*white flight*) y eso «coloree» el centro haciendo socialmente más visible cualquier tipo de deficiencia en su funcionamiento. Como sintetiza Juliano (2002: 494), «la presencia de los nuevos llegados no empeora estas circunstancias negativas, pero suele ser un elemento que las visibiliza».

Por lo demás, tanto en el lenguaje común como en las estrategias administrativas de «reparto» para subyacer la idea de un cierto «umbral» más allá del cual la integración educativa resulte imposible. Así, por ejemplo, suele afirmarse que «si se supera un determinado nivel [¿cuál?] pueden aparecer conflictos y generar el rechazo en los autóctonos, dejando de matricular a sus hijos en estos centros, lo que podría acabar generando «guetos educativos» (Liberal y García, 2003: 175). Hoy por hoy, sin embargo, y como en otras dimensiones del fenómeno migratorio, nada permite afirmar que exista ese umbral, y mucho menos justificar su cuantificación. Es más, existe un amplio repertorio ya de investigaciones que siguiendo la estela de la teoría del capital social han mostrado que en muchas ocasiones las concentraciones de alumnado de un

mismo origen pueden tener buenos efectos en términos de rendimiento escolar, convivencia y relación con las familias (Terrén, 2004: 61-85)<sup>[8]</sup>.

Y bien, sabemos ya cuántos son, cuánto han crecido y dónde están. Y ¿de dónde son? El hecho de que, como se carea muy a menudo, el sistema educativo español atienda a alumnos de más de 150 nacionalidades da idea, ciertamente, de una migración heterogénea. Esta heterogeneidad en función del origen de la nacionalidad puede considerarse como un indicador de diversidad; pero se trata de una diversidad que no se corresponde de forma automática con la diversidad real o efectiva que importa desde el punto de vista de la intervención educativa. Aun así, ver la composición interna y, sobre todo, su evolución es parte del buen conocimiento de la historia del fenómeno. La Tabla 3.4 proporciona una panorámica de la composición del alumnado extranjero según nacionalidad.

**Tabla 3.4. Alumnado extranjero por nacionalidad en el curso 2006-2007**

	<b>Alumnos</b>
Total	608.040
<i>Unión Europea (25 países)</i>	77.051
Alemania	9.693
Bélgica	2.067
Francia	7.827
Holanda	3.125
Italia	8.642
Lituania	2.240
Polonia	6.237
Portugal	7.729
Reino Unido	24.063
Suecia	1.151
Otros países UE	4.277
<i>Resto de Europa</i>	94.701
Bulgaria	14.650
Rumanía	56.847
Rusia	6.993
Suiza	1.739
Ucrania	8.830
Otros países Europa	5.642

[8] Existen datos, además, que ayudan a ver el, por así llamarlo, «lado positivo» de la concentración. El IDP (2003) ya observó cómo la variable concentración parece tener un efecto significativo sobre el establecimiento de relaciones con otras instituciones, ya que el porcentaje se incrementa considerablemente —pasa de un 40% a un 54,5%— en los centros que escolarizan a más del 30% del alumnado de origen inmigrante. Esto pone claramente de manifiesto que el incremento del número de alumnos y alumnas de origen inmigrante en un centro educativo impulsa a sus equipos directivos a establecer relaciones con otros grupos e instituciones relacionados con la cultura de origen.

**Tabla 3.4. Alumnado extranjero por nacionalidad en el curso 2006-2007 (continuación)**

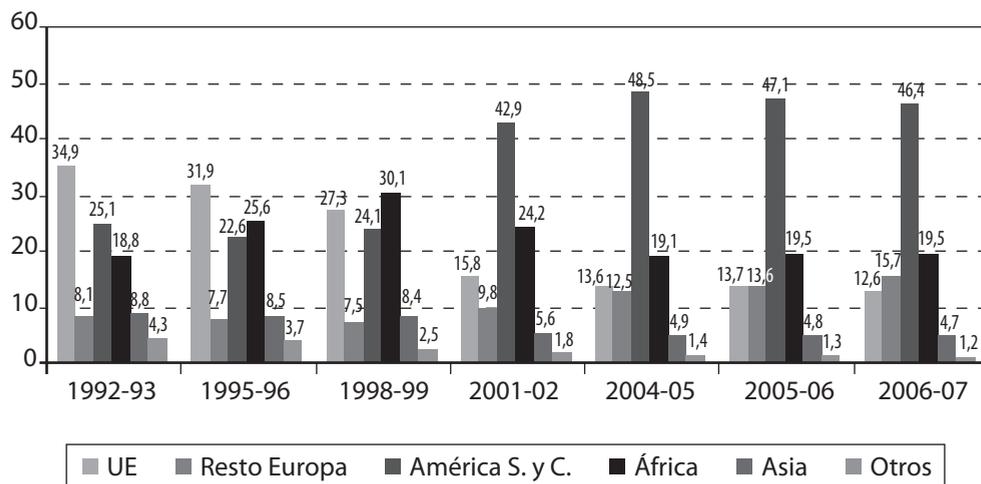
	<b>Alumnos</b>
<i>África</i>	118.454
Argelia	4.449
Guinea Ecuatorial	2.956
Marruecos	90.955
Otros países África	20.094
<i>América del Norte</i>	6.028
Canadá	306
Estados Unidos	3.033
México	2.689
<i>América Central</i>	21.292
Cuba	4.825
República Dominicana	12.369
Otros países América Central	4.098
<i>América del Sur</i>	259.935
Argentina	30.527
Bolivia	27.406
Brasil	11.211
Chile	7.262
Colombia	49.546
Ecuador	95.644
Perú	15.460
Uruguay	9.698
Venezuela	10.336
Otros países América del Sur	2.845
<i>Asia</i>	28.626
China	14.987
Filipinas	2.403
India	2.326
Pakistán	3.273
Otros países Asia	5.637
<i>Oceanía</i>	309
<i>No consta país</i>	1.644

Fuente: <http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/eenu/avances/Curso06-07/SeriesExt.pdf>

Por su parte, el Gráfico 3.3 proporciona una aproximación a esa historia a través de las categorías correspondientes a amplias zonas geográficas de origen. Puede verse en dicho gráfico cómo, en términos generales, la evolución de esta composición a lo largo de los últimos cursos muestra una clara tendencia al alza del alumnado procedente de América del Sur y un menor peso relativo del procedente de África y de la UE. Es de esperar que el primero se estabilice en torno al 20% y que el de la UE repunte como

consecuencia del cambio de categoría estadística que experimentarían búlgaros y, sobre todo, rumanos.

**GRÁFICO 3.3. Evolución de la composición del alumnado extranjero no universitario por zona geográfica de procedencia en los últimos diez cursos**



Fuente: Elaboración propia a partir de [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS\\_Y\\_CIFRAS](http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/dcce/DATOS_Y_CIFRAS) y <http://www.mec.es/mecd/estadisticas/educativas/eenu/seriesCA/extranjero.xls#Tabla1!A1>

Los ecuatorianos son la principal nacionalidad entre los primeros y los marroquíes entre los segundos. Y en clara relación con la composición del stock de población extranjera residente en España, la composición de la población escolar extranjera en función de su zona de origen muestra en el curso 2005-2006 como orígenes principales América del Sur y Central con un 47,2% (Ecuador y Colombia fundamentalmente), seguido del europeo con un 27,4% (destacando Rumanía) y del originario de África con un 19,5% (mayoritariamente Marruecos, pues supone el 80% de los africanos). En el conjunto, en el curso 2005-2006, los ecuatorianos fueron la nacionalidad más representada (94.697), seguidos de los marroquíes (82.479). En 2006-2007 sigue destacando el alumnado procedente de América del Sur y Central con un 46,4% (Ecuador, sobre todo, que con sus 90.000 alumnos casi dobla al segundo origen más representado, Colombia), seguido del europeo con un 28,3% (destacando Rumanía, que con sus más de 56.000 alumnos suma más que todo el resto de europeos contabilizados todavía como no comunitarios) y del originario de África con un 19,5% (mayoritariamente Marruecos, que tras haber crecido en el último año más que los ecuatorianos ascienden a 90.000, siendo el segundo origen nacional más representado del conjunto).

Pero si observamos el mapa general por comunidades (Tabla 3.5), el panorama se torna algo más complejo.

**Tabla 3.5. Alumnado extranjero por área geográfica de nacionalidad y principales países (curso 2005-2006)**

	Andalucía	Baleares	Canarias	Cataluña	C. Valenciana	Madrid	Murcia
Total	60.218	19.181	26.759	110.388	70.754	114.566	25.773
<i>UE</i>	18.125	4.370	7.240	7.055	13.819	11.631	2.343
RU	9.634	1.269	2.309	1.147	6.366	839	1.069
<i>Resto Eur.</i>	7.686	1.452	885	11.258	13.440	15.775	1.779
Bulgaria	747	487	147	974	2.420	2.515	413
Rumanía	4.154	450	185	5.332	6.801	10.632	496
<i>África</i>	12.460	3.347	2.419	34.613	8.466	15.595	7.639
Marruecos	10.380	2.957	1.537	28.891	6.084	11.901	7.230
A. norte	762	139	217	937	484	1.590	116
A. central	774	554	1.429	4.796	1.086	5.704	236
<i>A. del Sur</i>	17.773	8.589	12.606	43.946	30.759	57.854	13.201
Colombia	3.221	1.533	3.706	6.399	7.532	10.181	1.191
Ecuador	5.021	2.699	1.301	16.063	12.494	30.845	9.444
Asia	2.022	698	1.949	7.744	2.612	6.329	438
Oceanía	44	12	14	39	47	56	7

En todas las CC. AA. ambas procedencias ocupan alguno de los primeros lugares, lo que hace la diversidad en función de la procedencia en realidad menos diversa de lo que parece. Varía, sin embargo, la prelación. Para apreciar estas diferencias basta observar la situación de aquellas comunidades que en conjunto escolarizan a dos terceras partes del alumnado extranjero (Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana). En Madrid la mitad del alumnado extranjero es latinoamericano (ecuatoriano, en su mayor parte, lo que supone casi el triple que la segunda nacionalidad más representada, los marroquíes, y la tercera, los rumanos). Al ser la cifra de estos muy cercana, el aporte de los búlgaros hace de los alumnos de Europa del Este la segunda población escolar extranjera por área geográfica. En Cataluña, a pesar de que también casi la mitad del alumnado extranjero es de origen latinoamericano, los marroquíes son más que los ecuatorianos y los colombianos juntos, que compensan su representación con la fuerte presencia de bolivianos, argentinos y peruanos. En la Comunidad Valenciana, los latinoamericanos suponen también, casi como en Cataluña, el 43% del alumnado extranjero, pero, a diferencia, los marroquíes están por detrás no sólo de ecuatorianos y colombianos, sino también de británicos y rumanos. En Andalucía, que presenta un reparto peculiar, pues es la única comunidad en la que la mayoría del alumnado extranjero es de nacionalidad europea, hay más alumnos británicos que ecuatorianos y colombianos juntos, pero menos que marroquíes.

En resumidas cuentas, las claves de la evolución del fenómeno en el último decenio son las siguientes: 1) crecimiento constante aunque con diferente ritmo de aceleración del alumnado extranjero que ha compensado parcialmente la disminución del alumnado autóctono que venía registrándose desde hace 15 años hasta 2003; 2) mayor presencia relativa del alumnado extranjero en los primeros niveles de la educación obligatoria; 3) mayor concentración del alumnado extranjero donde más se concentra la población inmigrante y en la red pública —concentración unida a dualización—, y 4) progresivo crecimiento tanto en términos absolutos como relativos del alumnado de origen latinoamericano, sobre todo ecuatoriano, que durante unos años ha aumentado más que la segunda nacionalidad más representada, la marroquí, hasta que en el último curso se ha invertido la tendencia.

### 3. Las medidas de respuesta

¿Cómo han respondido las administraciones educativas y los centros a la incorporación de la población inmigrante?

La mayor parte de las iniciativas que proporcionan el marco legal en que se desarrolla la escolarización del alumnado procedente de familias inmigrantes han correspondido a los años que han seguido al traspaso de las competencias educativas del Estado central a las CC. AA. Además, la iniciativa de la Administración Local en el diseño y ejecución de políticas locales de integración las ha convertido también en productoras de normativa que atañe muy directamente a la cuestión educativa. En este contexto, y —dicho sea de paso— con mayor celeridad y difusión que otros espacios institucionales, los diferentes niveles de administraciones educativas de política educativa han puesto en marcha recursos que en muy poco tiempo han ido configurando una nueva imagen del sistema educativo.

El objetivo de esta política de acogida en el nivel del sistema es garantizar a la población extranjera ese ejercicio del derecho a la educación que la ley les otorga (así como también, claro, el cumplimiento del deber de escolarización en las edades obligatorias). Por eso ya no es extraño encontrar que las administraciones educativas de las CC. AA. con mayor porcentaje de alumnado extranjero cuelgan en sus webs diccionarios bilingües (como el de catalán-árabe y catalán-urdú del Departament d'Educació de la Generalitat o los documentos de uso más frecuente traducidos a las ocho lenguas más utilizadas que aparecen colgados en la web de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, e incluso los modelos de planes de acogida educativa que se encuentran en la de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la Comunidad Valenciana, que proporciona un buen muestrario de buenas prácticas). Incluso comunidades con un todavía escaso porcentaje de alumnado extranjero exhiben la información pertinente sobre el sistema en diferentes lenguas. Así, por ejemplo, la Consejería de Educación y Ciencia de Castilla-La Mancha ha editado y distribuido en todos los

centros escolares un *Diccionario básico castellano-árabe* y ha publicado en la página web otro castellano-rumano; y la Consejería de Castilla y León ha hecho lo mismo con una guía educativa multilingüe denominada *Información educativa para padres y alumnos inmigrantes. Guía de Estudios*, que se ha editado en 11 lenguas.

Más allá de esta acogida institucional en el nivel del sistema, los centros educativos han de afrontar la acogida en un terreno más concreto, en el que han de lidiar ante todo con cuatro tipos de fenómenos: 1) la incorporación tardía o con desfases curriculares del alumnado procedente de familias inmigradas; 2) su desconocimiento de las lenguas vehiculares; 3) el desconocimiento de las lenguas maternas y peculiaridades por parte de los profesionales, y 4) las relaciones con las familias.

Estas dificultades no son distintas de las que se han encontrado en otros países europeos, razón por la cual también el tipo de medidas puestas en marcha no es tampoco sensiblemente diferente en cuanto a sus objetivos. Ello no quita para que pueda haber variaciones en función de los respectivos contextos políticos nacionales, de su historia y cultura políticas, de su diversa trayectoria demográfica y de la mayor o menor experiencia en políticas de integración escolar (Eurydice, 2004). Por ejemplo, los países escandinavos y Reino Unido desarrollan apoyos de distinto tipo dentro de las aulas ordinarias e incluso en ocasiones implementan programas bilingües que atienden a las lenguas familiares de los alumnos. En cambio, en otros países, como Alemania o Grecia, a los que tiende a acercarse la experiencia española, como veremos, se organizan aulas y grupos llamados «de transición» que pueden tener a los alumnos escolarizados aparte durante un tiempo incluso superior a un año. El resto de países oscila entre fórmulas híbridas de estos dos tipos de estrategias.

La política educativa de integración escolar del alumnado extranjero o procedente de familias inmigradas puesta en marcha en España se enmarca en la impulsada desde hace años por el Consejo de Europa con el objetivo fundamental de garantizar el derecho a la educación de estos niños y jóvenes en los mismos términos que los de los descendientes de ciudadanos naturales de los Estados miembros de la UE<sup>[9]</sup>. Ello equivale

[9] La garantía del disfrute por parte de los menores descendientes de inmigrantes «con el estatus de residentes» de los mismos derechos que los de los menores autóctonos de los países miembros de la UE se encuadra en la necesidad de aproximar la situación jurídica de los nacionales de terceros países legalmente establecidos en la UE a la de los nacionales de los Estados de la UE, incluido, claro está, el derecho a la educación. Esta necesidad ya fue reconocida en el Consejo Europeo de Tempere (octubre de 1999) y ha sido reiterada expresamente en sucesivos Consejos: Sevilla, junio de 2002; Tesalónica, junio de 2003. No hay provisión específica similar de carácter general por lo que se refiere a los hijos de inmigrantes en situación irregular dentro del territorio de la Unión. En España, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que los extranjeros gozarán de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución, y el artículo 9 del Título I señala que todos los extranjeros menores de 18 años tienen el derecho y el deber de recibir educación en las mismas condiciones que los españoles; derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al sistema público de becas y ayudas.

—como ya se dijo al principio— a reconocer el ámbito educativo como un campo más de integración, pero también como un campo en el que se puede registrar igualmente la discriminación en función del origen étnico o racial. Así lo reconocieron diversas medidas y programas desarrollados ya desde finales de los noventa (sobre todo a partir de la declaración de 1997 como el Año Europeo contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo) y así también lo ha recordado el Observatorio Europeo del Racismo y Xenofobia en sendos informes de 2003 y 2004.

La historia general de estas medidas encuentra su primer referente europeo en los años sesenta (Gundara, 1993), pues fue entonces cuando el Consejo de Europa empezó a analizar la problemática de la educación de los niños «migrantes», si bien entonces el principal eje de preocupación eran los hijos de los europeos del sur residentes en la Europa central. A partir de esa fecha, se fueron adoptando resoluciones anuales sobre diferentes aspectos de la educación de las familias «migrantes». Por su parte, la Comunidad Europea desarrolló un programa en los años sesenta y también inició discusiones sobre la educación de los trabajadores «migrantes», publicando una Directriz al respecto en 1977.

Pero son los años ochenta los que pueden considerarse como el referente fundamental del ciclo actual. Algunas recomendaciones relevantes emitidas por el Consejo de Europa en esa década (Eurydice, 2004; CIDE, 2005) muestran ya las que podrían considerarse como las premisas básicas desde las que desde entonces se ha orientado la integración de los hijos de inmigrantes en los sistemas educativos europeos: 1) la adaptación del sistema a las necesidades educativas especiales que presenta este tipo de alumnado; 2) la inclusión de clases de lengua y cultura del país de origen en los currículos, y 3) el fomento de la educación intercultural en toda la comunidad educativa. Como se ve, los dos primeros objetivos tienen como principal referente las tres primeras necesidades básicas señaladas al comienzo de esta sección y constituyen el eje de las medidas que llamaremos «instrumentales».

Las medidas instrumentales de acogida tienen por destinatarios tanto a las familias como a los alumnos<sup>[10]</sup>. Su principal objetivo es proporcionar a unos y otros una más fácil incorporación al sistema educativo a través del acceso al conocimiento de los aspectos básicos del proceso de escolarización y organización del sistema y de la agilización de los trámites precisos para acceder a las ayudas de comedor escolar, libros, materiales y transporte. En ocasiones, como ocurre en Aragón, la normativa que regula los pro-

[10] Un caso especial en este sentido son los menores sin familia que acuden a diversas instituciones educativas (desde las tradicionales hasta escuelas-taller, pasando por Garantía Social) mientras están acogidos en pisos o centros tutelados por órdenes religiosas u ONG. A título experimental, a lo largo de los cursos 2002/03 y 2003/04 funcionó en Fuerteventura el Aula de Primera Acogida para Menores No Acompañados (MENA), cuyo devenir no estuvo exento de ciertas dificultades. Por este motivo, en el curso 2004/05, además de consolidarse la medida, tuvo lugar una reestructuración.

gramas de acogida hace suyo el objetivo de garantizar, mediante la intervención de la Comisión de Escolarización, el control y seguimiento de la escolarización de acuerdo con los criterios establecidos en las normas creadas al efecto, en especial cuando esta se produzca fuera del periodo ordinario, y garantizar la escolarización de hijos menores que acompañan a los temporeros durante las épocas de campaña agrícola.

Junto a este tipo de medidas de integración educativa existen otras complementarias que trabajan más sobre los valores, las representaciones y las pautas de interacción. En conjunto, y tal como se sintetiza en el Cuadro 3.1, el abanico de medidas desplegadas puede clasificarse de acuerdo con tres líneas de actuación: acogida y mediación, compensación y apoyo, identificación y sensibilización. Cada una de estas líneas supone un plano de actuación a distinto nivel: las medidas de acogida, mediación y apoyo pueden entenderse como medidas instrumentales cuyo objeto de intervención es el alumno o sus familias. Las medidas de identificación y sensibilización pueden ser específicas o no (es decir, estar dirigidas al alumnado extranjero o a todo el alumnado), pero operan básicamente en un plano expresivo, pues tienen que trabajar con la identidad de las personas y con sus afectos.

**CUADRO 3.1. Política de integración educativa. Tipos de medidas**

Plano de actuación	Población objeto	Objetivo	Tarea, medio
Instrumentales	Familia	Incorporación	Mediación Traducción
	AFI	Apoyo	Inmersión L2
		Compensación Desfases	Refuerzo adaptaciones curriculares
Expresivas	AFI (específicos)	Mantenimiento Identidad de origen Autoestima	LCO
	Alumnado en general (no específicos)	Reconocimiento Sensibilización Tolerancia Interculturalidad	Jornadas UU. DD. (Unidades Didácticas)

España se ha incorporado con cierto retraso a la puesta en marcha de estas medidas de integración educativa, pues cuando comenzaban a implementarse en Europa aquí sólo había una pobre experiencia de integración educativa con la minoría gitana (FGSS, 2003; Abajo y Carrasco, 2004). A pesar de la experiencia de las Escuelas-Puente y otros mecanismos de integración educativa de las minorías étnicas, hubo que

esperar hasta la LOGSE (1990) para que la diversidad de origen étnico o cultural fuera considerada por ley como un riesgo de discriminación y objeto tanto de las prácticas que tradicionalmente se venían desarrollando en el marco de la educación compensatoria como de la por entonces recién descubierta «educación intercultural», línea que esta ley se proponía desarrollar como «eje transversal».

Hoy día, el desarrollo de políticas de integración escolar no puede desvincularse de las políticas de integración que se producen en otros ámbitos de la administración. De hecho, la mayoría de los programas previstos en los denominados (con ligeras variaciones) Planes de Atención Educativa a la Diversidad tienden a solaparse con los Planes de Inmigración e Integración puestos en marcha por las diferentes CC. AA. en los últimos quince años.

Muchas CC. AA. cuentan con paquetes de medidas de integración educativa incluidas en marcos de atención más generales que desarrollan la intervención educativa como complemento a otras medidas o programas específicos dispuestos en políticas regionales de integración o simplemente sociales. Este es, por ejemplo, el caso de Aragón con su Plan Integral para la Inmigración, de 2004, que proporciona la base de programas concretos como «Por una Escuela Intercultural», «Escolarización y Acogida a Población Inmigrante» o «Programa Interculturalidad en las Asociaciones de Padres de Alumnos», y el de Madrid, donde la atención al alumnado inmigrante se realiza a través de planes o programas globales del ámbito del sociocomunitario, como el Plan Regional de Inmigración, el Plan contra la Exclusión Social y el Plan Integral de Ayuda a la Familia. Estas medidas «integradas» se combinan también con programas específicos, como ocurre, por ejemplo, en Castilla y León con el Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías, incluido en el Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad, o en la Comunidad Valenciana con su Plan Inicial para la atención educativa de los hijos e hijas de familias extranjeras inmigrantes (2000-2003), prolongado dentro de un programa más general de Atención a la Diversidad, enmarcado a su vez en el Plan de Actuaciones para la Calidad del Sistema Educativo 2003-2007 (PACSE) y apoyado en las informaciones suministradas por su Observatorio para la Convivencia, creado en 2004.

### **3.1. Medidas instrumentales**

A la hora de proporcionar apoyo e intervenir sobre alumnos que se incorporan tardíamente a lo largo del curso y que presentan déficits de los conocimientos necesarios para ser escolarizados con provecho, la medida instrumental por excelencia son las aulas específicas que sirven de apoyo a la incorporación al sistema educativo. Normalmente reciben el nombre de aulas de enlace o acogida, aunque también es frecuente denominarlas con expresiones que se refieren a su carácter temporal y a su labor de

apoyo lingüístico. Su definición formal varía en la letra de la normativa de cada una de las administraciones, pero en lo esencial puede describirse como un aula de acogida o enlace «un espacio de acogida y acompañamiento de los alumnos que han llegado recientemente. Un espacio de relación, intercambio y comunicación de niños o adolescentes que provienen de países donde se habla una lengua diferente a la del centro educativo. (...) El objetivo principal es poder interactuar con la nueva lengua, con estrategias afectivas, comunicativas...» (Aragonés, 2007). En principio, con la intención de facilitar el proceso de integración educativa de este alumnado, su asistencia a este tipo de aula se entiende como parcial, combinándose su asistencia a ella con la asistencia a clase junto con su grupo de referencia.

Andalucía fue la comunidad pionera en este aspecto, pues sus ATAL se pusieron en marcha por primera vez en el curso 1997-1998. Su historia es interesante porque muestra cómo en momentos de cambio social, la norma suele venir detrás de la experiencia. Y es que las ATAL fueron concebidas en su diseño inicial como resultado de un trabajo de formación del profesorado de dos centros educativos de El Ejido y Roquetas de Mar, la Universidad y la organización Almería Acoge (Ortiz, 2006). Curiosamente, la puesta en marcha de este tipo de aulas fue anterior a su reconocimiento oficial en un marco político más general, lo que no ocurrió hasta la elaboración de unas instrucciones de funcionamiento a nivel provincial en 2000 y, posteriormente, del Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante aprobado por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía en 2001, cuyo objetivo 3 era precisamente «potenciar programas de apoyo para el aprendizaje de la lengua española». Como muestra de la incardinación de las políticas de integración educativa en el marco más general de las políticas de integración, baste observar que plan se enmarcaba en otro más general que arrancó el mismo año, el Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004), cuya principal intención era coordinar horizontalmente todas las políticas de inmigración a través de una Comisión Interdepartamental. Es curioso señalar, además, que en atención al fuerte volumen de alumnado extranjero de origen europeo al que atendía (y sigue atendiendo aunque en menor medida, como se vio en el apartado anterior), el primer desarrollo normativo de este tipo de apoyo escolar (2000) concedía preferencia al alumnado descrito como «culturalmente más distante al occidental en general», lo que permitía distinguir al alumnado extranjero de origen inmigrante del que no lo es, en su mayor parte de origen británico.

Diez años después del comienzo de la experiencia andaluza, prácticamente todas las CC. AA. restantes han puesto en marcha este tipo de aulas en los últimos cinco años, aunque con diferentes denominaciones (Aulas de Acogida en Cataluña y en Murcia, Aulas de Enlace en Madrid, Equipos de Atención Lingüística [EALIS] de Castilla-La Mancha y Extremadura, ALISO en Castilla y León, también Aulas Temporales de Adaptación Lingüística en Extremadura, Programa de Atención a la Diversidad Idio-

mática y Cultural en Canarias, en las Islas Baleares con los Talleres de Lengua y Cultura). Este tipo de aulas han supuesto una novedad organizativa y pedagógica de primer orden, pues su funcionamiento y práctica es muy diferente a la de un aula estándar. Tal y como están normalmente concebidas, las aulas de acogida son una bisagra decisiva entre la política de acogida e integración de un centro y su plan de incorporación curricular. Por eso su funcionamiento es muy dependiente de su coordinación con la política de integración del centro y, al mismo tiempo, de su capacidad para prestar una atención pedagógica muy individualizada. ¿Por qué?

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el número de alumnos (normalmente a partir de los que como mínimo establece cada normativa para dotar al centro de este recurso) varía a lo largo del año según se van produciendo las incorporaciones. Pero no es este el único factor que obliga a una planificación muy flexible de las actividades, pues es casi más condicionante el hecho de que los alumnos asistentes proceden de diferentes cursos (con horarios distintos) y presentan diferentes niveles de conocimientos lingüísticos y curriculares, lo que les hace asistir con diferentes necesidades y niveles de aprovechamiento, y precisar de prácticas que pueden tener muy diversas temporalizaciones. De ahí que, como bien subrayan Boyano *et al.* (2004), a esta flexibilidad peculiar y característica de este tipo de aulas hay que añadir el énfasis de la «individualización» que conlleva su práctica pedagógica, pues sólo así puede trabajarse sobre sus necesidades individuales y fomentar su autoestima, atenuar su eventual desarraigo y contribuir positivamente a su evolución personal. Estas son algunas de las razones por las que el trabajo pedagógico que se realiza en estas aulas no pueda llegar a buen término si no está muy bien coordinado con el trabajo de tutoría del grupo de referencia e incluso con la coordinación de ciclo.

Un ejemplo claro de la necesidad de que la política de apoyo a la incorporación sea una práctica del conjunto del centro y no sólo del aula de acogida o enlace es que la labor de esta debe enmarcarse en un plan de acogida que, además de delimitar las funciones de este tipo de aula y los criterios y procedimientos de atención lingüística específica del alumnado que se incorpora tardíamente al sistema educativo, debe hacer referencia también a los criterios con que realizar las adaptaciones curriculares apropiadas y a los programas más generales que encuadran a las medidas propiamente interculturales, todo ello con el objetivo general de potenciar la integración del alumno recién llegado a la vida socioescolar del centro. Todo este conjunto de estrategias organizativas y metodológicas deben, por tanto, quedar reflejadas en el Proyecto Educativo de Centro (PEC), el Plan de Acción Tutorial (PAT), Proyecto Curricular de Centro (PCC) y el Reglamento de Régimen Interno (RRI). Aunque esto vale con carácter general, se reconoce expresamente en los programas que guían la regulación de los centros escolares de atención educativa preferente o singular con presencia de alumnado procedente de familias inmigradas en Asturias, Extremadura, Madrid y Comunidad Valenciana.

A pesar de su práctica generalización en los sistemas educativos de todas las CC. AA., su labor no ha estado exenta de ciertas críticas. Unas, de corte más político, tienen que ver con su planificación, distribución y financiación. Otras, con los supuestos sociolingüísticos en que se basa su diseño. Y otras más, con su funcionamiento real y sus supuestos asimilacionistas o segregadores.

Las primeras son más frecuentes en algunas zonas como Madrid, con gobierno del PP y fuerte implantación de la enseñanza privada/concertada. Ya desde los inicios las organizaciones sindicales denunciaron, por un lado, la falta de coordinación, de información y de medios en una puesta en marcha que vieron como precipitada y falta de la formación de personal necesaria. Por otro, criticaron igualmente la distribución de estas aulas, pues más de la mitad de ellas fueron implantadas en centros concertados cuando, como ya vimos, estos atienden a mucho menos alumnado de familias inmigradas que los públicos. Muy frecuentemente también, la crítica sindical se centra en la excesiva ligereza con que se atribuye la responsabilidad de esas aulas y programas asociados a profesorado escasamente preparado y que no cuenta con las condiciones laborales necesarias para realizar su labor. Así como en Madrid, por ejemplo, se criticó la escasa formación recibida por los responsables de las aulas de enlace, en Asturias, más recientemente, con ocasión de la implantación de la figura del «tutor de acogida», se ha criticado el que sea asignada por los directores a profesorado que no llega a cubrir sus horas de docencia y el que, en todo caso, sólo disponga oficialmente de tres horas semanales para el seguimiento del alumno, el informe del mismo al tutor del grupo de referencia y la labor de mediación entre el centro y la familia. En otras comunidades se ha criticado también la excesiva frecuencia con que el profesorado que atiende estas aulas o programas debe compatibilizar el trabajo en varios centros.

El segundo tipo de crítica a la labor integradora de las aulas de acogida tiene que ver con la percepción de que el alumnado procedente de una familia inmigrada no hispanoparlante debe «aparcar su lengua» y sumergirse en el aprendizaje de la segunda lengua como paso previo e imprescindible para su integración, lo que parece reducido al simplismo de la ecuación «adquisición de la lengua = integración social», que parece claramente cuestionable (Ortiz, 2007)<sup>[11]</sup>. Primero, porque, como frecuentemente se aprecia al oír hablar del alumnado latinoamericano o de la rapidez con que se desenvuelven los marroquíes, el dominio de ciertos aspectos verbales de la comunicación, sobre todo en contextos informales, no asegura, por sí solo, un verdadero conocimiento y el manejo de las claves simbólicas que definen el contexto socio-cultural necesario y que influyen en la comprensión profunda de textos complejos

[11] La íntima conexión entre inmersión lingüística e incorporación social se muestra claramente en la denominación del Plan para la Lengua y la Cohesión Social de Cataluña.

y en las competencias requeridas para una auténtica integración cultural (García y Granados, 2000). Segundo, porque el periodo que las normativas establecen como guía para el aprendizaje de esta nueva lengua no es realista (Vila, 2002), ya que se baraja que en realidad es necesario un periodo mucho mayor<sup>[12]</sup>. En tercer lugar, el diseño de este modelo no tiene en cuenta los avances en la psicología del aprendizaje lingüístico, como los supuestos por la tesis de la interdependencia lingüística (Cummins) que defiende la importancia del desarrollo de ambas lenguas, ya que se ha comprobado que el dominio de la materna (L1) favorece el aprendizaje de la segunda (L2).

Esta es una objeción especialmente interesante porque muestra un gran desfase entre la investigación y la implementación política de sus resultados. Pero el hecho es que no es algo específico del caso español. Con las salvedades de Suecia o el Cantón de Ginebra (y las que merezcan algunos componentes de bilingüismo en programas británicos, finlandeses...), prácticamente ningún sistema ofrece una educación realmente bilingüe que promueva el aprendizaje en la lengua materna al menos en los primeros estadios de la enseñanza. Llama la atención la generalidad de esta situación cuando —al menos desde los trabajos de Cummins en los setenta— la teoría del aprendizaje lingüístico viene mostrando que el mejor dominio de la lengua propia ayuda al dominio de una segunda si se enmarca en una práctica educativa adecuada, obviamente (e, inversamente, que un pobre manejo de la lengua propia desfavorece el dominio de una segunda lengua)<sup>[13]</sup>. En general, como se ve, la atención lingüística dispensada a los hijos de los inmigrantes de lengua diferente al castellano se orienta más por la intuición

[12] Los periodos de atención en las aulas de apoyo o refuerzo lingüístico tienden a ser breves para intentar evitar los efectos segregadores de los que hablaremos más adelante. No obstante, es un tiempo demasiado breve desde el punto de vista del aprendizaje de las lenguas. Normalmente, la asistencia prevista a estas aulas no suele rebasar los seis meses (aunque en la práctica suelen prolongarse). Sin embargo, un estudio realizado con alumnado marroquí de Tercero de Primaria y Cuarto de ESO (Maruny y Molina, 2000) ha mostrado que se necesitan tres años de escolarización para desarrollar suficiente competencia conversacional en la lengua de la escuela y cinco para desarrollar un nivel aceptable de comprensión lectora. De ahí la falta de realismo que muestran estos programas basados en la idea de que a través del aprendizaje del idioma desarrollado en este tipo de aulas de acogida el alumnado extranjero puede aprender realmente la lengua utilizada en la escuela y seguir con provecho las actividades de enseñanza y aprendizaje (Hakuta *et al.*, 2000, cit. por Vila).

[13] La investigación especializada en este campo distingue, sin embargo, entre lo que sería una «inmersión» propiamente dicha y lo que en realidad es una mera «submersión». Las ventajas de la primera, asociadas a la potenciación de un bilingüismo activo (y no sustractivo) se pierden en programas de submersión lingüística que se desarrollan en los diversos escenarios curriculares oficialmente diseñados para el cambio de lengua hogar-escuela, el aprendizaje intensivo de la lengua o lenguas oficiales de la escuela. En estos, que no suelen contar con profesorado bilingüe —algo tremendamente difícil dada la heterogeneidad lingüística del alumnado que atienden—, la lengua materna no tiene ninguna presencia y no puede ser utilizada para el desarrollo de las habilidades cognitivo-lingüísticas que reclama el contexto escolar.

de lo contrario, lo que es especialmente relevante en el tipo de consejo que ofrecen muchos profesores que tienden a desfavorecer el mantenimiento de la lengua propia en el contexto familiar.

El tercer tipo de críticas contra el modelo de integración educativa que potencian las aulas de acogida tiene que ver, en términos generales, con los desfases que se observan entre el funcionamiento previsto en las normativas correspondientes y el funcionamiento real y cotidiano (Cobo, 2006) y con los riesgos de que puedan generar prácticas de etiquetaje o segregación intracentros (Carrasco, 2005). Que el funcionamiento real es muy distinto al previsto y que la planificación de las actividades debe ser elaborada y reelaborada casi en tiempo real es algo que parece inevitable, aunque a juicio de algunos sería posible rebajar su complejidad si se diseñaran estas aulas según criterios de homogeneidad étnica (juntando al alumnado de una misma procedencia) (Quicios y Miranda, 2005). Por otro lado, aunque las normativas establecen un periodo máximo de asistencia a este tipo de aulas y promueven formalmente su combinación con la asistencia al aula de referencia normalmente en las horas de materias no instrumentales, según cuál sea su funcionamiento efectivo cotidiano y cómo sean considerados por el resto de alumnado y profesorado, corren el riesgo de convertirse en espacios segregados. La valoración del trabajo que se realiza en este tipo de aulas puede resentirse enormemente no sólo de la falta de un proyecto colectivamente asumido y coordinado por el conjunto del claustro, sino también de las discrepancias en cuanto al momento y la forma en que un alumno debe abandonar esta aula. Si bien es relativamente sencillo elaborar un diagnóstico individual que justifique la necesidad del apoyo que presta el aula de acogida, no lo es tanto acordar cuándo debe abandonarla, lo que en ocasiones da lugar a tensiones entre uno y otro profesorado y afecta al desarrollo de la labor de acogida. Esto ocurre en ocasiones cuando —como ha señalado Ortiz (2006)— se asocian los objetivos y las prácticas de interculturalidad exclusivamente con la labor del orientador o con el trabajo de apoyo de estas aulas o con su profesorado, al que llega a describirse como «especialistas en inmigrantes» o «profesores de los moros»<sup>[14]</sup>.

Además de este tipo de aulas de acogida, en el plano de actuación instrumental en que nos encontramos existen otros tipos de medidas organizativas y curriculares

[14] En parecida línea se expresan Martín Rojo y Mijares (2007) al señalar que el programa Escuelas de Bienvenida en el que se enmarcan las Aulas de Enlace de Madrid propone un tipo de práctica excluyente que encuentra una justificación aparentemente lógica: la de que es mejor formar en una clase específica a aquellos alumnos que desconocen el castellano. Su investigación describe casos que muestran cómo, aunque la idea es que se trate de un espacio transitorio, en realidad se tornan en islas que acaban convirtiéndose en un obstáculo para la integración del alumnado extranjero no hispanohablante en el instituto. El resultado es que el programa, lejos de funcionar como un puente de acceso a la «normalidad» escolar, acaba justamente en lo contrario.

que se han experimentado muchas veces como alternativa a las aulas de enlace o acogida con la expectativa de encontrar en ellas una forma de evitar o paliar los riesgos segregadores de las aulas de acogida. Son las agrupaciones flexibles y las adaptaciones curriculares.

Las agrupaciones flexibles permiten afrontar diferentes ritmos de aprendizaje en función de diversidad de intereses y características de cada alumno. Consisten en flexibilizar la organización de las aulas formando grupos reducidos de alumnos en cada clase normalmente en las materias instrumentales (lengua y matemáticas). El principal objetivo es conseguir un apoyo lo más individualizado posible a aquellos estudiantes que tienen un desfase curricular con respecto a sus compañeros y evitar el freno que supone para el alumnado más avanzado en estas materias trabajar en una estructura rígida. De esta forma se evita una instrucción segregada y se potencia el aprendizaje a diferentes ritmos reduciendo al máximo los efectos de la separación en grupos homogéneos. No obstante, no siempre pueden evitarse los riesgos de etiquetaje y jerarquización que pueden derivar de una instrucción diversificada, lo que puede ocurrir cuando los subgrupos creados en una clase se traducen en núcleos cerrados y rígidos («avanzados»/«atrasados») que pueden eventualmente reproducir la segregación intracentro que pretende evitarse en segregación intraula. Para evitar ese efecto no deseado se ha propuesto el desarrollo de «grupos interactivos», agrupaciones heterogéneas de alumnos, en los que basándose en la perspectiva del aprendizaje dialógico se realiza una actividad concreta bajo la tutela de una persona adulta atendiendo siempre a que la composición del grupo debe ser totalmente flexible y variable día a día (combinando alumnado heterogéneo en cuanto al género, rendimiento, procedencia, etc.) (Aubert *et al.*, 2000).

Por otro lado, las adaptaciones curriculares constituyen el otro mecanismo que permite responder a la diversidad favoreciendo una mayor integración educativa. Las adaptaciones curriculares suponen programaciones con objetivos y contenidos y metodologías y procedimientos de evaluación diversificadas, que al exigir normalmente secuencias o temporalizaciones distintas pueden ir asociadas o no con las agrupaciones flexibles anteriormente comentadas. Su ventaja es que permite una mayor conexión entre los contenidos curriculares y la diversa experiencia vital del alumnado de procedencia no autóctona (Zabalza, 1992). Sin embargo, y como ocurre en el caso de las agrupaciones flexibles, más allá de los principios que orientan esta estrategia, la práctica concreta de aula (y la forma en que el currículo oculto complementa al manifiesto) resulta en última instancia decisiva, pues el riesgo que entraña es que la diversificación se traduzca en currículos paralelos que frenan una verdadera integración educativa.

### 3.2. Medidas expresivas

No toda intervención a nivel curricular que pretenda trabajar a favor de la integración educativa con el alumnado procedente de familias inmigradas reviste la forma de una adaptación curricular. Precisamente, las medidas que entrarían dentro de lo que se califica comúnmente como «educación intercultural» entrarían dentro de esta posibilidad. A diferencia de las medidas instrumentales de apoyo escolar anteriormente comentadas, estas otras medidas operan en un plano más expresivo y tienen por objetivo la formación en valores y la forja de una identidad positiva, sólida y abierta entre el alumnado. Grosso modo pueden sintetizarse en dos grandes apartados: medidas de sensibilización y medidas de atención a la lengua y cultura de origen.

Es ya amplio el muestrario de recursos y actividades de sensibilización que se despliegan en unidades didácticas o jornadas de sensibilización bajo el paraguas de la interculturalidad y la atención a la diversidad. Pero existen también indicios de que sus resultados e, incluso, su propia concepción no terminan de ser del todo satisfactorios.

Indicador de lo primero: los jóvenes que responden en las encuestas a las preguntas típicas sobre la percepción de la inmigración son jóvenes que en su práctica totalidad han estado escolarizados por lo menos hasta los 16 años y que, por tanto, han asistido a toda esta serie de programas. Y, sin embargo, a pesar de que, como es sabido, el índice de xenofobia tiende a disminuir a menor edad y mayor formación, la evolución de sus respuestas es bastante preocupante.

Desde un punto de vista más teórico pueden señalarse también las limitaciones y riesgos de los programas que con el loable objetivo del desarrollo de la interculturalidad y el respeto a la diversidad caen en el mero folclorismo o, lo que es más grave, incurren en una etnicización del alumnado (lo que deriva de una versión esencialista o escleroteizada de la identidad de los jóvenes procedentes de familias inmigradas y de la asociación de la diversidad que supuestamente presentan con la que como mucho caracterizaría a sus padres). Lo primero lleva a lo que se ha dado en llamar el «currículo del turista»; lo segundo, a la «extranjerización del alumnado»<sup>[15]</sup>.

Las propuestas de sensibilización intercultural<sup>[16]</sup> están dirigidas tanto al grupo mayoritario como a los miembros de los grupos minoritarios y se aplican tanto a nivel

[15] Un error frecuente de muchos materiales y actividades interculturales es el de esencializar o racializar las diferencias culturales adscribiendo a los descendientes realidades que, en todo caso, corresponderían a sus progenitores. Como ha señalado Silvia Carrasco, «sería imprudente simplificar el contexto migratorio experimentado por los niños y los jóvenes como una dinámica entre orígenes y destinos, donde los vínculos de destino ganan y los de origen se debilitan, porque se trata más de un conjunto complejo de relaciones afectivas, económicas y culturales transnacionales».

[16] Hay que señalar que la investigación española prefiere el término *intercultural* al de *multicultural*. Suele alegarse para tal preferencia que *multiculturalidad* se refiere a una mera situación de coexistencia de

de centro como de aula. Su objetivo general es promover una nueva percepción y un mejor conocimiento de otros grupos y culturas distintos a los propios, de modo que las semejanzas y la comprensión de las diferencias favorezca una mejor convivencia. Operan, por tanto, en aras de la integración educativa sobre el plano de las actitudes, las representaciones y la calidad de las interacciones que resultan de ellas.

Las medidas que desarrollan el programa de la educación intercultural son muy variadas y van desde las actuaciones a nivel del centro hasta las que son propiamente aula. Ejemplo de las primeras son las actividades de sensibilización que se realizan en jornadas específicas o campañas de solidaridad, unas veces resultado de una iniciativa propia que tiene su reflejo en el propio proyecto del centro, otras veces resultado del seguimiento de alguna propuesta de celebración o recordatorio institucional («Día de...»).

Las segundas son las que más tienen que ver con el desarrollo curricular y con la puesta en práctica de la pedagogía intercultural, una propuesta que muy bien puede ser incluida en el marco general de la pedagogía inclusiva. Esta corriente amplía el horizonte de intervención de las medidas instrumentales anteriormente comentadas. Su idea central (*una escuela de todos*) saltó a la palestra mundial en foros internacionales, como la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) y la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales (Salamanca, España, 1994). La inclusión pasa por fomentar la *cultura del encuentro y del diálogo* a través de (Martínez-Olera, 2005): el robustecimiento de las relaciones interpersonales, la consideración de las diferencias como oportunidades para el aprendizaje y el desarrollo personal, la promoción de metodologías de enseñanza que presten atención y respondan a la diversidad de características y necesidades de los alumnos, el reconocimiento del impacto formativo del currículum oculto, la evolución de los resultados del educando con arreglo a su unicidad y esfuerzo, la fijación de objetivos flexibles y adaptados de las actividades a los educandos, el enfoque colaborativo en la docencia y en la investigación, y la estimulación de la participación de las familias.

Uno de los principales frentes de actuación de la educación intercultural es el desarrollo de la inclusividad en los patrones de interacción del alumnado en general. En este sentido sería oportuno tener en cuenta los resultados de investigaciones que obligan a revisar la idea (íntimamente derivada de la famosa «hipótesis del contacto») de que el contacto propiciado por la mera convivencia escolar tiene efectos socialmente inclusivos de una forma casi automática. Existe, efectivamente, evidencia de que, lejos

---

varias culturas, mientras que *interculturalidad* pone el énfasis en la interacción y la comunicación y, por ende, en las competencias de establecimiento de vínculos a través de las diferencias (Aguado, 2003: 63). Santos Rego (2004: 43) contrasta en la misma línea la atomización y estatismo sugeridos por el primero frente a la visión globalizadora, relacional y dinámica del segundo.

de contribuir de una forma simple a la inclusión del (con) alumnado procedente de familias inmigrantes, la mera coexistencia de unos y otros no hace más que cubrir con una ilusión de contacto lo que en realidad esconde una dinámica de exclusión que no favorece la permeabilidad intergrupar y la exogamia de los alumnos, sino que, más bien, refuerza las dinámicas de afinidad intragrupal y los contactos endogámicos. Por ejemplo, Fernández Enguita, Gaete y Terrén (2007), a partir del supuesto de que posiciones poco centrales o tendencias de afiliación fuertemente endogámicas proporcionan una escolarización poco inclusiva, analizan la microecología del contacto entre el alumnado autóctono y el no autóctono a través de la comparación de su posición sociométrica en las aulas y de su mayor o menor tendencia a la exogamia. Estas fronteras parecen muy mediatizadas por el trabajo escolar formal, pues son mucho más tenues cuando se piensa en el juego o el ocio. Si bien los niveles de integración (en todos los indicadores) para el alumnado extranjero son claramente menores en comparación con el alumnado nativo, se observa también que en las relaciones de juego existe una posibilidad o permeabilidad a establecer mayores contactos y relaciones. La tendencia a la exogamia por parte de los grupos extranjeros es siempre mayor que los nativos, pero hay que tener en cuenta el porcentaje de alumnado extranjero en el aula, ya que un aumento de este porcentaje lleva a que el estatus sociométrico del alumnado extranjero aumente (son elegidos por un mayor número de alumnos inmigrantes, pues se observa también que la tendencia a la endogamia del alumnado extranjero [impermeabilidad de sus relaciones intergrupales] aumenta también, lo que se traduce en una tendencia a formar núcleos duros y aislados dentro del aula). Más en concreto, es el alumnado africano-magrebí y el de Europa del Este el que presenta una menor integración (o mayor exclusión) en relación con los otros colectivos de inmigrantes, aunque en las actividades de juego dicha exclusión y cierre endogámico es menos marcada, tanto para estos grupos como para todos los colectivos extranjeros. Todo parece indicar, en definitiva, que, en términos generales, el alumnado autóctono disfruta de una estructura de relaciones más favorable que el alumnado procedente de familias inmigradas. La integración educativa intraescuela es, pues, todavía demasiado débil: en las aulas hay fronteras al contacto intercultural.

Estos resultados se suman a los de otros estudios. Siempre sobre la idea de que la forma en que el niño percibe su propia imagen en términos positivos o negativos —autoestima— es en gran parte un producto del grupo social al que pertenece y que, por ende, ser o sentirse más o menos excluido por los pares refuerza el papel de estos como agente de socialización horizontal, hay estudios (Sánchez i Peris *et al.*, 2004) que constatan cómo los índices de aceptación o rechazo del alumnado no autóctono no son diferentes a los del resto del alumnado y que incluso obtienen un índice de aceptación mayor que los alumnos autóctonos de etnia gitana. Arnaiz y De Haro (2003), sin embargo —centrados en el alumnado de origen marroquí—, encuentran resultados más sombríos que les llevan a describir como bajo el nivel de integración

obtenido por este alumnado. En su investigación sólo el 11% de dicho alumnado se encuentra en situación de integración y un escaso 1,5% aparece como sujeto popular, al tiempo que tres cuartas partes de ellos son rechazados y otro 10% permanece en situación de aislamiento o marginación. Según sus datos, pues, la tónica general es de desintegración y exclusión debido a que el alumnado magrebí obtiene muchos rechazos y pocas elecciones por parte del grupo. Este resultado se encuentra en la línea de los encontrados en EE. UU. por Jackson *et al.* (2006), de los que resulta que los niños negros reciben por lo general nominaciones sociométricas más pobres que los blancos.

Frente a estos resultados, la práctica de la educación intercultural es, pues, lograr la inclusión educativa del alumnado procedente de familias inmigradas y/o perteneciente a minorías étnicas. Se busca igualar al máximo posible sus oportunidades de rendimiento no sólo con las medidas instrumentales anteriormente comentadas, sino con otras que tienen que ver con los factores más emocionales relacionados con su autoestima, identidad, reconocimiento y patrones de interacción. En consecuencia, la población-objeto de la educación intercultural es todo el alumnado en general, pues esta es la única manera de evitar los riesgos de la exclusión educativa y de lo que Martínez-Olera (2005) denomina la «enajenación escolar», fenómeno discriminatorio por el que algunos alumnos, a pesar de la cercanía física que presentan (al haber sido «físicamente integrados»), permanecen distantes en las interacciones cotidianas por carecer de vínculos efectivos con los demás miembros de la institución. Esta circunstancia puede convertirlos en víctimas de una exclusión educativa basada en la «indefensión aprendida»: los alumnos ignorados fácilmente cargan con la etiqueta de «ignorantes». Formación integral de todo el alumnado para evitar que cualquier tipo de diferencia (racial o cultural, que son las que aquí nos ocupan, pero también de género, físicas o intelectuales) se convierta en factor de exclusión intraescolar y extraescolar.

Los programas destinados a la difusión de la Lengua y Cultura de Origen (LCO) constituyen un complemento de las prácticas de educación intercultural en el plano expresivo. La alternativa a la inmersión lingüística podría estar en los programas de mantenimiento de la lengua familiar (LCO). Sin embargo, a alguno de los inconvenientes anteriormente señalados (limitaciones materiales dada la tremenda diversidad lingüística existente [mandarín, rumano o búlgaro, pero también bereber, árabe dialectal, mandinga, fula, urdu, wolof o tagalo], lo que hace impensable tener profesorado bilingüe en todas esas modalidades), se une el hecho de que, hoy por hoy, los colectivos y las asociaciones de inmigrantes no hacen de esto una reivindicación preferente, y abundan las familias que incluso potencian o se enorgullecen del asimilacionismo cultural de sus hijos.

Como ya se apuntó al tratar de las críticas a la enseñanza lingüística ofrecida por las aulas de enlace, desde los postulados de la estricta educación bilingüe es, desde luego, cuestionable que la enseñanza de L1 sea sólo meramente expresiva, pero de la forma

en que está concebida la ELCO lo es. En cierta medida, muchas de las intervenciones y prácticas vinculadas a la educación intercultural pueden (y deben) estar orientadas a suplir el déficit de autoestima y las proyecciones negativas hacia lo familiar que puedan resultar de una interiorización de la falta de reconocimiento de la lengua que se habla en casa.

Dos son los casos institucionalmente abordados: portugueses y marroquíes.

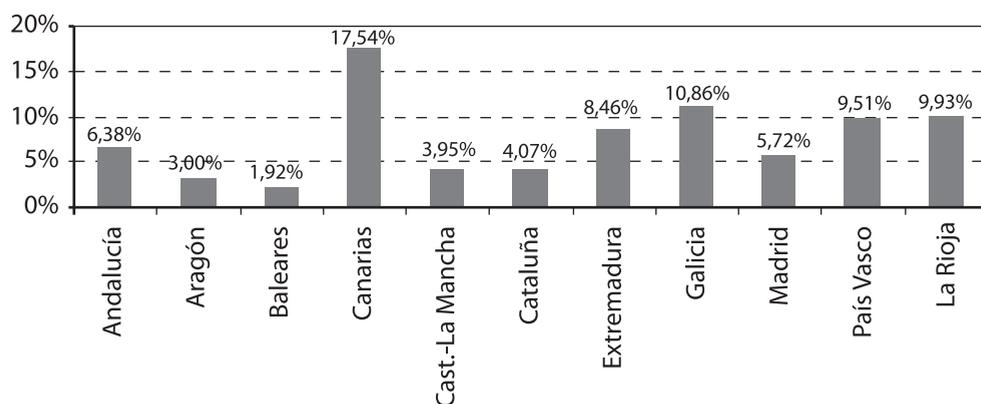
Si bien algunas asociaciones, especialmente en Andalucía, ya habían iniciado la enseñanza de la lengua y cultura árabe, el Programa de Lengua Árabe y Cultura Marroquí como tal se puso en marcha en 1994, cuando casi la cuarta parte del alumnado extranjero escolarizado en España era marroquí<sup>[17]</sup>. Esta primera fase piloto se desarrolló durante el curso 1994-1995 en algunos centros de la Comunidad de Madrid, desde donde se extendió a otras comunidades españolas a partir del curso siguiente. Según este convenio, España facilita el acceso a los centros educativos y las aulas necesarias para impartir estas enseñanzas, con la aprobación de los órganos del gobierno de los mismos. Por su parte, Marruecos facilita el profesorado necesario y se hace cargo de su remuneración. El seguimiento del programa corre a cargo de un grupo mixto de expertos hispano-marroquí y del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE). El grupo mixto de expertos realiza sus reuniones de seguimiento anual y con la misma periodicidad se organizan cursos y seminarios para los profesores marroquíes que imparten el programa y otros encuentros interculturales para profesores marroquíes y españoles.

El programa tiene como objetivos: la enseñanza de la lengua árabe y la cultura marroquí a los alumnos marroquíes escolarizados en centros públicos españoles, la integración escolar de estos alumnos en nuestro sistema educativo y el fomento de una educación intercultural. Su organización docente tiene dos fórmulas: la modalidad A (para centros escolares que al contar con pocos alumnos marroquíes comparten un profesor marroquí que imparte fuera del horario lectivo) y modalidad B (para centros escolares con un número elevado de alumnos marroquíes en los que un profesor marroquí del centro imparte dentro del horario lectivo, a veces en el hueco de la religión). Esta modalidad es muy infrecuente; normalmente se desarrolla como una actividad extraescolar, no reglada y con escasos apoyos por parte de los centros. El 80% del profesorado que imparte LACM (40 de los 51 docentes en 2005-2006) lo hace en la

[17] El 14 de octubre de 1980 se firmó un Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos, que entró en vigor el 12 de octubre de 1985 (BOE núm. 243 de 10 de octubre de 1985). Dicho Convenio establece en su artículo IV.2 las bases del Programa de Enseñanza de Lengua Árabe y Cultura Marroquí (LACM), dirigido a los alumnos de dicha nacionalidad escolarizados en centros educativos españoles de Educación Primaria y Secundaria. En 1992 se creó el Grupo Mixto de Expertos —formado por autoridades educativas españolas y marroquíes— que definió las líneas generales de colaboración.

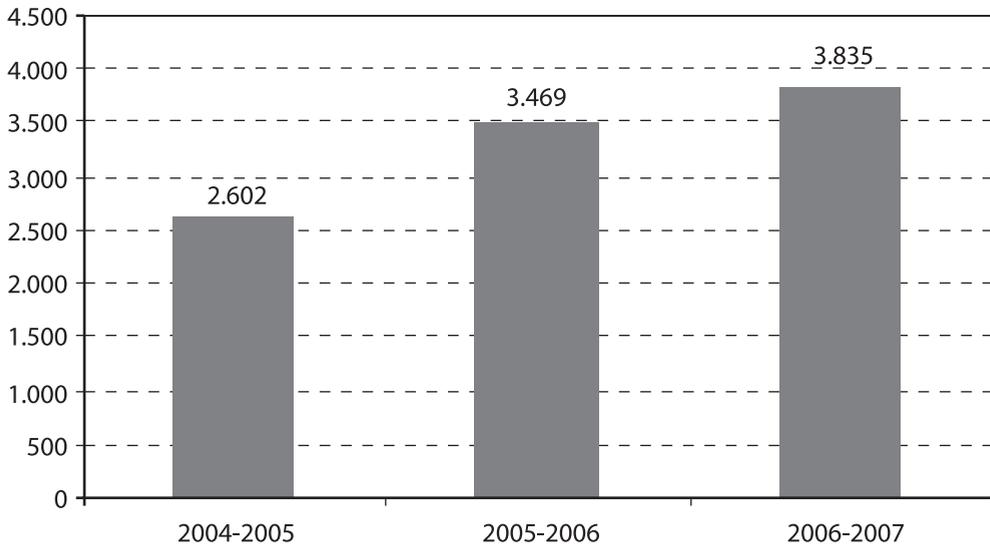
modalidad A. Para ambas modalidades se dispone de material educativo elaborado por el Ministerio de Educación Nacional de Marruecos y también hay textos elaborados por el Ministerio de Educación y Cultura español. Según datos suministrados por el CIDE para este informe, entre el curso 2004-2005 y el 2006-2007 los centros que imparten LACM han pasado de 143 a 165 repartidos en 101 localidades (20 más que hace tres cursos).

**GRÁFICO 3.4. Porcentaje de alumnado de origen marroquí participante en el PE-LACM (2006-2006)**



Fuente: CIDE.

Uno de los principales escollos de este programa, además de su escasa aceptación entre el alumnado de origen marroquí (Gráfico 3.4) —aunque su participación haya aumentado (Gráfico 3.5)— es la determinación precisamente de lo que se denomina la lengua de origen. Lo que se enseña es árabe clásico, pero en la mayoría de las familias se habla el dariya (árabe coloquial) o la lengua bereber (amazigh), que es una lengua todavía marginada en el país. Otro tiene que ver con la colaboración con Marruecos, pues ha habido cierto oscurantismo en los datos y altibajos en el funcionamiento dependiendo de las relaciones coyunturales entre el gobierno español y el de Marruecos (Mijares, L., 2004). Como prácticamente no asiste alumnado autóctono, existe la opinión de que el programa se convierte en una cierta forma de control sobre las familias marroquíes y puede estar siendo utilizado para hacer un seguimiento político y religioso de los inmigrantes. Se han registrado, de hecho, algunas fricciones con los encargados de la enseñanza del islam, cuyos preceptos no siempre son fáciles de evitar en la enseñanza de la «cultura» marroquí, mucho menos secularizada que la nuestra y portadora de un vínculo especial entre lengua y religión.

**GRÁFICO 3.5. Evolución del alumnado participante en el programa LACM**

Fuente: CIDE.

Por su parte, el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, que atiende las necesidades educativas especiales de los alumnos inmigrantes lusohablantes procedentes de diversos países de lengua portuguesa (Portugal, Angola, Brasil, Cabo Verde, etc.), presenta algunas diferencias con el programa marroquí, aunque este último tiende ahora a volverse hacia una perspectiva más intercultural y abandonar los supuestos identitarios de la perspectiva LCO. Algunas de las diferencias señaladas se sintetizan en el Cuadro 3.2.

El Programa de Lengua y Cultura Portuguesa se inició en el curso 1987-1988 en León en cumplimiento de la Directiva 77/486/CEE de 25-VII-77, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores emigrantes, y dentro del marco de la cooperación hispano-lusa en materia educativa y cultural. Ya al curso siguiente se extendió por Asturias, Burgos, León, Navarra y hoy se extiende por más de diez provincias de diversas comunidades autónomas. El PLCP cuenta además con experiencias similares en Alemania, Andorra, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido y Suiza, con un total de 429 profesores y más de 53.000 alumnos repartidos en Europa (Antunes, M. F., 2003).

**CUADRO 3.2. Principales diferencias entre los programas portugués y árabe según Etxeberría (2005)**

	Programa de Lengua y Cultura Portuguesa	Programa de Lengua Árabe y Cultura Marroquí
Definición de la Lengua y Cultura de Origen (LCO)	Portugués	Conflicto entre el árabe oficial, el árabe dialectal y el bereber
Integración en el currículo	Relativamente	Generalmente extraescolar
Formación profesorado	Buena	Más deficiente
Relación con la religión	No	Sí
Profesorado integrado en el claustro	Sí	No
Material disponible	Sí	No
Número de alumnos	Creciente	Estable
Alumnos en total	4.439	47.099
Alumnos en el programa	1.831	1.500
Alumnos españoles	5.800	—
Profesores	54	16
Solidez en el Convenio con el país de origen	Sí	No

Similar al programa marroquí, su objetivo principal es mantener las referencias lingüísticas y culturales de los hijos de los trabajadores e inmigrantes portugueses, pero, a diferencia de aquel, tiene un mayor componente intercultural al contar con una importante presencia de alumnado autóctono<sup>[18]</sup>, lo que le permite ser más efectivo en la difusión de conocimiento, interés y respeto por una lengua y una cultura extrañas. Su mayor amplitud de miras se ha reflejado de hecho en que pretende explícitamente no sólo favorecer la integración dentro de la comunidad escolar del alumnado portugués o lusohablante, sino también colaborar en la mejora de la integración de los residentes portugueses dentro de sus comunidades locales de referencia manteniendo sus referencias lingüísticas y culturales, pero también dándolas a conocer al resto del alumnado y comunidad educativa en general. Este programa es, pues, una apuesta marcadamente intercultural, y que se aproxima al bilingüismo estricto al utilizar el portugués como lengua vehicular y no como lengua de estudio.

[18] En una relación de aproximadamente tres alumnos españoles por cada alumno de origen portugués (Etxeberría, F., 2002).

**Tabla 3.6. Evolución del Programa de Lengua y Cultura Portuguesa**

CURSO	CC. AA. DIR. PROV.	CENTROS			ALUMNADO			
		Prof.	C P	IES	Port.	Lusohabl.	Esp.	Total
87-88	León	2	4	—	103	—	—	103
88-89	Asturias, Burgos, León, Navarra	11	9	—	306	73	56	435
89-90	Ídem	17	16	—	504	78	122	704
90-91	Ídem	23	22	—	679	192	447	1.318
91-92	Ídem	26	23	—	1.073	162	447	1.712
92-93	Ídem	35	31	—	895	200	990	2.085
93-94	Asturias, Burgos, Cantabria, Galicia, León, Madrid, Navarra, País Vasco, Zaragoza	43	45	—	1.137	184	1.409	2.730
94-95	Ídem	53	58	2	1.404	290	1.355	3.029
95-96	Ídem	63	74	6	1.567	261	2.332	4.160
96-97	Ídem	65	82	18	1.674	252	4.161	6.087
97-98	Ídem + Salamanca	69	93	13	1.825	264	4.858	6.947
98-99	Ídem + Badajoz, Cáceres	78	100	7	1.696	208	5.898	7.802
99-00	Ídem	78	112	3	1.946	401	6.544	8.891
00-01	Ídem	65	107	3	1.825	670	5.356	7.851
01-02	Ídem	65	105	4	1.831	768	5.806	8.405
02-03	Asturias, Burgos, Badajoz, Cáceres, Cantabria, Guipúzcoa, León, Madrid, Navarra, Orense, Pontevedra, Salamanca, Vizcaya, Zaragoza	63	106	4	2.079	751	5.888	8.718
03-04	Ídem	52	109	1	2.431	657	5.815	8.903
04-05	Ídem	53	108	1	2.432	584	6.394	9.410
05-06	Zaragoza, Oviedo, Santander, Burgos, León, Salamanca, Badajoz, Cáceres, Ourense, Pontevedra, Madrid, Pamplona, Guipúzcoa, Vizcaya	50	106	1	2.255	479	5.942	8.676

Fuente: CIDE web.

En los niveles de infantil y primaria el programa está en manos de profesorado nativo perteneciente a la Red de Enseñanza del Portugués en el Extranjero<sup>[19]</sup>. La enseñan-

[19] Las CC. AA. que cuentan con estos programas facilitan la incorporación a todos los efectos del profesorado en los claustros, además de una aportación económica, y la publicación de diverso material didáctico para su utilización en clase. El profesorado hispano y luso participa todos los años en unos encuentros en los que se intercambian experiencias y se evalúa el programa. En Extremadura, por ejemplo, destaca la escolarización del alumnado portugués o lusohablante en los centros cercanos a la frontera. En

za del portugués se incluye en la carga lectiva a través de «clases integradas» (en las que el profesorado portugués y el profesorado español desarrollan su actividad didáctica con el conjunto del alumnado del aula) o de «clases simultáneas» (en las que el profesorado portugués atiende al grupo de alumnos que han optado por participar en el programa). Además, en estos centros se desarrollan otras actividades complementarias, como intercambios de alumnado y visitas de estudio a ambos países, semanas culturales y clubes de portugués. En secundaria el portugués es materia optativa (como una L2 más) y es impartido por profesorado español. Por esta razón, los IES participan en menor medida en el programa si bien, en algunos casos, la Administración Educativa Portuguesa destina profesorado portugués a determinados IES.

### **3.3. Los apoyos externos a la integración educativa en los centros**

Dada la aceleración con que se ha producido el proceso de incorporación de alumnado extranjero a los centros y la necesidad perentoria de ofrecer respuestas inmediatas que no pueden esperar a la reelaboración de un Proyecto de Centro o a la formación y actualización de su profesorado, las administraciones han establecido programas o equipos que asesoran o intervienen directamente en la acogida y apoyo dispensado a este alumnado. En ocasiones se trata de profesorado que con carácter itinerante y normalmente puntual presta su colaboración a los centros que demandan su apoyo.

En Castilla-La Mancha, por ejemplo, funcionan los Equipos de Apoyo Lingüístico al Alumnado Inmigrante o Refugiado (EALI), que tienen como finalidad facilitar el desarrollo de las competencias lingüísticas y comunicativas básicas del alumnado inmigrante cuya lengua materna no sea el castellano, colaborar con el profesorado en los programas de acogida que favorezcan la inserción del alumnado inmigrante en los centros educativos y suministrar al profesorado orientaciones y materiales que faciliten el proceso de enseñanza y aprendizaje. También en Castilla y León funciona un equipo de apoyo itinerante que, además de la intervención directa con el alumnado, asesora a los centros educativos y facilita materiales didácticos adaptados. Su trabajo se enmarca en lo que en esa comunidad se denomina Programa de Adaptación Lingüística y So-

estos centros se desarrolla, en colaboración con la Embajada de Portugal en España, el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, que está suponiendo un enriquecimiento cultural importante, no sólo para todo el alumnado español y portugués escolarizado en los mismos, sino para la población en general, dadas las actuaciones de proyección social que se llevan a cabo en las distintas localidades. Anualmente se celebran convivencias escolares en Portugal y jornadas de intercambio. Se desarrolla en 20 centros educativos extremeños. La Embajada de Portugal en España aporta para el desarrollo del programa a 14 profesores de apoyo.

cial (Programa ALISO), cuyo objetivo es aportar una respuesta rápida y especializada al alumnado extranjero que desconoce la lengua y cultura españolas. Este programa constituye un buen ejemplo de lo entremezcladas que pueden llegar a estar las funciones de acogida y apoyo en el asesoramiento externo, pues el programa contempla tres tipos de medidas fundamentales: generalización de Aulas de Adaptación Lingüística y Social (Aulas ALISO, 22 en 2005), establecimiento de Equipos ALISO e impulso de Proyectos de Adaptación Lingüística Inicial. Las mismas características presenta el Servicio de Apoyo Itinerante a Alumnado Inmigrante (SAI) de Madrid, aunque su función es más restringida, pues se limita a asesorar sobre el desarrollo de programas de acogida, sobre la incorporación de la perspectiva intercultural al proceso educativo y a apoyar a los centros en lo referente a la adquisición de competencias lingüísticas y comunicativas básicas del alumnado inmigrante de nueva incorporación.

Estos servicios se suman a los que prestan de forma más centralizada estructuras como los centros de recursos. Es el caso, por ejemplo, del CREI (Centro de Recursos para la Educación Intercultural), de Castilla y León o el CAREI (Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural), que ha llegado a impartir de forma experimental clases de refuerzo de español, en las que los alumnos inmigrantes recién llegados que no dominan el castellano reciben un refuerzo lingüístico, además de las clases de español impartidas en los centros donde están escolarizados. Estas clases tienen carácter voluntario y se imparten en dicho centro por profesorado que domina la lengua de origen (ruso, chino, árabe, rumano y búlgaro) a la vez que asume buena parte de las necesidades formativas que tradicionalmente asumían los centros de profesores y recursos y sus asesores de atención a la diversidad; así, se ha realizado a través de este centro un curso de posgrado de «Profesor de español para inmigrantes» y se organizan seminarios sobre enseñanza del español como segunda lengua y educación intercultural.

Otras veces se trata de servicios prestados por profesionales ajenos a la profesión docente. Entre los perfiles de estos profesionales destacan especialmente los relacionados con la intervención social y comunitaria, tales como técnicos de servicios a la comunidad, que suelen intervenir en los centros de infantil y primaria desde los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica; los educadores o trabajadores sociales, que suelen trabajar en labores de mediación en los centros de secundaria, y los traductores.

En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, destaca el Servicio de Traductores e Intérpretes (SETI), creado en 2001 y que utilizando en la comunicación la lengua de origen en la relación entre los centros y las familias trabaja en más de treinta idiomas, fundamentalmente traduciendo documentos necesarios para la adecuada escolarización del alumnado inmigrante y realizando labores de interpretación en las entrevistas o reuniones sobre todo en chino, árabe y rumano. En Andalucía, a pesar de no existir en los centros educativos personal de traducción dedicado específicamente a la acogida y orientación del alumnado inmigrante en el sistema educativo, mediante convenios con otras administraciones y con asociaciones sin ánimo de lucro, se cuenta

con la figura del mediador cultural, que facilita el apoyo e intermedia entre los recién llegados y la administración educativa y el centro escolar. La Comunidad Valenciana, por ejemplo, cuenta en cada una de sus divisiones territoriales provinciales con una oficina de acogida al alumnado extranjero inmigrante y a sus familias que se encarga de la acogida institucional (previa a la que realiza el centro) y facilita servicios de traducción con la colaboración de algunas ONG y de las escuelas oficiales de idiomas. La oficina está formada por un inspector de Educación que actúa como coordinador, un mediador cultural, un técnico superior en Integración Social o un trabajador social y personal administrativo, bajo la dependencia del subdirector territorial de Educación. El mediador cultural es un profesor o profesora con amplia experiencia que atiende aquellas situaciones que puedan generar conflicto o malestar entre los miembros de la comunidad educativa a causa de sus diferencias culturales y ayuda a los distintos sectores de la comunidad educativa a lograr un mayor conocimiento mutuo y consenso.

A la hora de calibrar la eficacia de estas colaboraciones es preciso tener muy en cuenta que no es fácilmente recibida la presencia de estos otros profesionales por el profesorado. El IDP (2003) ya observó cómo la variable concentración parece tener un efecto significativo sobre el establecimiento de relaciones con otras instituciones, ya que el porcentaje se incrementa considerablemente —pasa de un 40% a un 54,5%— en los centros que escolarizan a más del 30% del alumnado de origen inmigrante. Esto pone claramente de manifiesto que el incremento del número de alumnos y alumnas de origen inmigrante en un centro educativo impulsa a sus equipos directivos a establecer relaciones con otros grupos e instituciones relacionados con la cultura de origen. No obstante, estos resultados parecen contradictorios con el hecho de que el profesorado no considere relevante, para mejorar la integración del alumnado de origen inmigrante, la presencia en el centro de personas adultas que puedan ejercer la función de mediadores o interlocutores entre los distintos agentes que participan en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

A pesar de estas reticencias las administraciones han tratado por lo general de buscar la apertura de los centros y el apoyo y colaboración de las asociaciones representativas del entorno comunitario. Entre los planes oficiales que ofrecen un pleno reconocimiento a la labor educativa de profesionales no estrictamente docentes y asociaciones deben mencionarse los planes de entorno desarrollados en Cataluña. Estos planes de profundización en los vínculos con la comunidad de cada centro se suman a otros convenios establecidos por el Departament con diferentes entidades y asociaciones de inmigrantes que pueden facilitar la traducción de lenguas como árabe, bereber, búlgaro, checo, chino, eslovaco, lituano, mandinga, rumano, ruso, serbocroata, ucraniano, urdú, wolof, etc. Se realizan alrededor de 1.200 traducciones anuales. También en Asturias desde 2004 se subvenciona a ONG para la realización de actuaciones de compensación educativa y, en Andalucía, el Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante prevé el establecimiento de convenios con entidades sin ánimo de lucro para apoyar el aprendizaje de la lengua de acogida, con la colaboración de personal cualificado que conozca la lengua propia del

alumnado. Y en Tenerife el Proyecto del Cabildo Sansofé ha becado a personas que tras ser formadas por la Dirección General de Ordenación e Innovación han actuado como mediadores interculturales en centros del sur de la isla de Tenerife (acción del Plan Sur).

Estas intervenciones educativas en centros protagonizadas por ONG y asociaciones de inmigrantes tienen que ver, como se ve, principalmente con la traducción y la mediación. No obstante, su actuación abarca también a la política de sensibilización y el desarrollo extracurricular de la que hemos denominado pedagogía intercultural en la sección anterior. Si lo primero contribuye a fluidificar la relación con las familias y, sobre todo, a garantizar la comunicación en el momento de la llegada del alumno cuando este no conoce la(s) lengua(s) oficial(es), lo segundo se centra en actividades relacionadas con la educación en valores, educación para la paz, comunicación y resolución de conflictos, cooperación al desarrollo y solidaridad a través de sesiones y talleres sobre racismo, xenofobia, tolerancia y cooperación al desarrollo. Los trabajadores educativos, en su mayoría voluntarios, suministrados por estas asociaciones atienden también, sobre todo en las grandes ciudades como Madrid, centros de día para el refuerzo y apoyo escolar y aulas abiertas para dar cobertura a las necesidades educativas y sociales del barrio en cuanto a deportes, teatro, informática y ocio en general.

## 4. Discriminación y rendimiento diferencial

La idea generalizada en los informes internacionales sobre la situación del alumnado procedente de familias inmigradas o perteneciente a minorías étnicas es que, aunque cada vez es más frecuente encontrar casos de buenas prácticas, este alumnado experimenta con bastante frecuencia prácticas de discriminación en diferentes planos (rendimiento, segregación, abandono y *bullying*) (Bhandal, L., y Hopkins, L., 2007). Un estudio comparativo de los 15 países de la UE (EUMC, 2004:3) afirma, por ejemplo, que, efectivamente, si bien es cierto que la escuela proporciona herramientas fundamentales para que estos jóvenes se incorporen a la sociedad, su experiencia escolar tiene también otro lado más oscuro, pues también reproduce prácticas discriminatorias como la exclusión y la segregación que favorecen un más bajo logro educativo por parte de los grupos desaventajados. PISA (2005) confirma también que la desventaja de los inmigrantes existe en general, y que, aunque se debe casi siempre fundamentalmente a los problemas de lengua, al momento de incorporación y a las circunstancias socioeconómicas, la forma variada en que estas causas influyen (o no) en los muy diversos países arroja un panorama muy complejo y difícil de sintetizar en patrones de explicación generalizables.

La discriminación registrada en los sistemas educativos puede observarse sobre diversos ejes: derechos y acceso a la educación, segregación escolar, rendimiento (incluyendo abandono y sobre-representación en educación especial) y *bullying* (incluyendo lo que en inglés suele denominarse *racial harassment*). Los tres primeros pueden considerarse

indicadores indirectos y el cuarto, indicador directo. Según EUMC (2004) los indicadores directos que registran los incidentes de violencia o acoso (con motivación racial) son menos frecuentes en el ámbito educativo que en otros. Pero también es cierto que es en esta área en la que se producen formas muy sutiles de discriminación que son más difíciles de registrar que las que se derivan de los datos sobre acceso y rendimiento escolar.

Los indicadores indirectos constituyen la base de la reproducción inconsciente de la desigualdad que se conoce como racismo institucional. Así, como comienza a ser relativamente fácil obtener datos sobre ellos, el propio informe de EUMC (2004: 111) aprecia que la ausencia de un protocolo de registro sistemático de incidentes racistas y discriminatorios es en la mayoría de los países uno de los principales obstáculos para abordar y combatir las causas y los efectos del racismo más violento o manifiesto.

Uno de los principales criterios para observar la existencia de discriminación entre los usuarios del sistema es comprobar su grado de utilización del mismo, es decir, el nivel de acceso y el tipo de permanencia del que diferentes tipos de usuarios disfrutaban del mismo. Las tasas de escolarización y abandono temprano o la esperanza de vida escolar son indicadores habituales de esta dimensión de la discriminación.

A este respecto debe señalarse que, según los datos disponibles, a la edad de escolarización obligatoria no existe prácticamente diferencia alguna relevante en las tasas de escolarización de autóctonos y extranjeros. Sin embargo, a medida que aumenta el tramo de edad considerado, los niveles de escolarización —que descienden en general— descienden especialmente para los hijos de los inmigrantes. Un estudio de hijos de marroquíes y dominicanos (Ioé, 2002) ha mostrado, por ejemplo, que su tasa de escolaridad a los 16-17 años es del 66% (frente al 85% de los españoles) y que en los 18-20 años baja al 35% (mientras que en los españoles baja sólo hasta el 61%). En el tramo de edad de los 21 a los 24 años sólo alrededor del 20% de los marroquíes y casi ningún dominicano sigue estudiando, frente al tercio de los españoles que sí sigue haciéndolo<sup>[20]</sup>.

El segundo de los criterios de discriminación referidos es la segregación de centros, en gran parte condicionada por la propia segregación residencial que afecta a gran parte de la población inmigrada, pero condicionada también por una concentración escolar más acusada que la que resultaría de la propia segregación residencial (por eso en un mismo hábitat residencial hay centros que escolarizan a alumnado procedente

[20] Estos datos apuntan en la misma dirección que los encontrados para Francia por Frédéric Lainé y Mahrez Okba: el 27% de las chicas de origen magrebí abandona la escolaridad obligatoria sin haber logrado diplomarse, frente a nada menos que un 42% de varones. Sólo un 20% de mujeres de origen magrebí cursan estudios superiores, frente a un 34% de chicas procedentes de otros países europeos y un 44% de mujeres de origen francés. El mejor desempeño de las chicas es algo constatado en el estudio de Ioé y otros muchos, lo que contradice lo afirmado por Pamiés (2006) cuando sugiere que la variable género —referida sólo a las «chicas»— no parece tener incidencia sobre el abandono escolar.

de familias inmigradas por encima de la media y otros que lo hacen en mucha menor proporción)<sup>[21]</sup>. Lo que muchas veces refleja esta segregación escolar es la mera coexistencia (sin verdadera convivencia) de comunidades que comparten un mismo hábitat residencial. Esto ocurre a menudo en barrios de las grandes ciudades en los que concurren oferta de plazas públicas y privadas concertadas.

Al hecho (ya comentado en el apartado 2) de que la inmensa mayoría de los hijos de inmigrantes se escolarizan en centros públicos, incluso en grandes ciudades donde estos escolarizan sólo a la mitad del alumnado total, ha de unirse el hecho de que la mayor parte de estos centros están en zonas más desfavorecidas. Como ya mostró IDP (2003), cuanto mayor porcentaje de alumnado inmigrante tiene un centro, más probable es que esté ubicado en una zona de clase social baja (lo que es coherente con el hecho de que casi 3/4 partes de este alumnado viva en familias de clase baja, mientras que sólo lo hace el 54% del alumnado autóctono). No disponemos de datos, sin embargo, que permitan comparar los resultados del alumnado extranjero en unos y otros tipos de centro<sup>[22]</sup>.

Con el objeto de precisar adecuadamente la importancia de este asunto, deben tenerse presentes dos observaciones de carácter comparativo. Una, que esta situación, generada normalmente tanto por la tendencia de los nuevos a juntarse como por la de los viejos a marcharse, no es específica de España. En todos (menos cuatro) los países examinados por PISA (2005), por ejemplo, al menos el 25% del alumnado de segunda generación estaba escolarizado en escuelas en las que al menos la mitad del alumnado era también de origen inmigrante, mientras que en todos esos mismos países (menos en dos) estaban escolarizados en ese tipo de centros menos del 5% del alumnado autóctono<sup>[23]</sup>.

[21] El precio de la vivienda es el que determina que los inmigrantes se agrupen en determinados barrios. Este efecto se suma al hecho de que la normativa refuerza la proximidad a la escuela como criterio principal para lograr plaza, llueve sobre mojado y se crean escuelas gueto.

[22] Debe señalarse, en cualquier caso, que la evidencia disponible a este respecto no es clara a la hora de hacer de la concentración de alumnado de un mismo origen un factor discriminante. Algunos estudios empíricos muestran efectivamente que esta concentración tiene efectos negativos en el desempeño académico de esos mismos estudiantes (Betts, 1997; Hanushek *et al.*, 2004), pero otros muestran que la compañía de estudiantes del mismo tipo puede resultar estimulante y positiva (por ejemplo, Link y Mulligan, 1991, para el caso de los negros de EE. UU.). Al ser la evidencia tan poco clara, sirven de poco para orientar una política educativa que se debate entre dos polos: desagregación/agrupación. Las medidas de desegregación parten del supuesto de que el rendimiento académico de las minorías se resiente si se concentran en determinadas escuelas (y de que su redistribución entre otras escuelas no perjudica al rendimiento de otros). Por su parte, las medidas de agrupamiento parten del supuesto de que la homogeneidad del alumnado favorece el clima, la identificación y el aprendizaje.

[23] El problema del *white flight* (independiente de, aunque reforzado por la inmigración y ya conocido en España desde que los gitanos comenzaron a escolarizar normalmente a sus menores) no es exclusivo de España. En Reino Unido, por ejemplo, desde los disturbios raciales de Bradford en 2001 (una ciudad con un tercio de su población de origen asiático y en la que 10 de sus 28 centros de secundaria tienen más de un 90% de alumnado de una misma comunidad étnica) se ha venido desarrollando un debate sobre si

La segunda observación es que según los datos de PISA (2005) lo que parece influyente a este respecto no es la concentración en sí de orígenes similares, sino de pobres o escuelas poco eficaces. De hecho, países que registran un cierto nivel de *clustering* étnico, como Australia, Canadá, EE. UU., Suecia o Nueva Zelanda (donde entre el 30% y el 40% de su alumnado de origen inmigrante está escolarizado en centros en los que más de la mitad de su alumnado también procede de familias inmigradas), no registran diferenciales de rendimiento (*performance gap*) entre alumnado autóctono y de origen extranjero mayores que los de otros países con menor tasa de agrupamiento étnico. Donde más diferencias de rendimiento se encuentran es precisamente en aquellos lugares en que el alumnado inmigrante asiste en mayor proporción a escuelas con bajos índices de clima escolar y disciplinario.

El tercer criterio de discriminación mencionado es el que se refiere al mejor o peor desempeño (o, si quiere, el menor o mayor índice de fracaso escolar). Para calibrar la importancia de este criterio, debe tenerse en cuenta la opinión de autores como Laeken, para quien los indicadores de fracaso escolar son indicadores primarios de exclusión.

Aunque las comparaciones internacionales son arriesgadas en este campo porque las fuentes en que se basan parten de definiciones y, por ende, en contabilidades de la población inmigrante o extranjera no del todo coincidentes<sup>[24]</sup>, a fin de hacernos con una perspectiva comparativa que ayude a centrar la situación española en este punto tan crucial no está de más saber cuál es la tónica general en cuanto al diferente rendimiento escolar de autóctonos e hijos de inmigrantes.

Con un alto nivel de generalización puede afirmarse que, si bien existen notables excepciones (no ya individuales, sino grupales)<sup>[25]</sup>, la panorámica internacional sobre el rendimiento educativo de los hijos de inmigrantes no es especialmente halagüeña. No parece que el llamado «alumnado inmigrante» muestre una menor motivación que el autóctono; más bien existe amplia evidencia de lo contrario<sup>[26]</sup>. Siempre en

el sistema iba degenerando hacia un tipo de segregación similar a la que se registra en EE. UU., con cada vez mayor número de escuelas que pueden considerarse básicamente blancas, negras o asiáticas. Lo que hace especialmente graves estas tendencias es que los niños que acuden a estas escuelas no tienen apenas contacto intergrupar con jóvenes de otras procedencias o pertenencias. Lo mismo ocurre en Holanda con las llamadas «escuelas negras».

[24] No es igual, por ejemplo, contabilizar extranjeros (con nacionalidad distinta a la autóctona), como hace España, que nacidos fuera (como hacen otros países).

[25] En el Reino Unido, por ejemplo, donde existen buenos registros de rendimiento escolar según origen étnico, los hijos de chinos e indios tienen un rendimiento notablemente mejor que el de los autóctonos.

[26] PISA ha mostrado este punto no sólo con referencia a la motivación y actitudes positivas hacia la vida escolar en general, sino también respecto a algo mucho más concreto como es la motivación hacia el aprendizaje de las matemáticas. Sin embargo, en lo que al dominio de habilidades matemáticas respecta, en la mayoría de los países el 25% de los alumnos inmigrantes (hasta el 40% si son de 1.ª generación) está

términos generales, todo parece indicar que el alumnado procedente de familias inmigradas (tanto si es de primera como de segunda generación) está motivado al estudio y alberga actitudes muy positivas hacia la escuela. Sin embargo, la mala noticia es que, a pesar de contar con el prerrequisito de esta buena disposición, su rendimiento se muestra peor que el del alumnado autóctono en cuestiones tan centrales como son las matemáticas, la lectura, los conocimientos científicos y, en general, la resolución de problemas. Este peor rendimiento tiende a mejorar con el transcurso de las generaciones, pero lo cierto es que estudios comparativos como PISA, y aunque con variaciones según los países (tanto de destino como de procedencia), muestran que el alumnado procedente de familias inmigradas alcanza resultados peores que el alumnado autóctono.

Efectivamente, con datos de PISA (OCDE, 2006) referidos a estudiantes de 15 años en 17 países (considerados como de gran inmigración) en 2003 y de otros informes, como Haar *et al.* (2005) y EUMC (2004), podemos obtener una imagen general basada en cinco rasgos característicos: los hijos de inmigrantes suelen matricularse en centros de menor exigencia académica; están sobre-representados en las enseñanzas profesionales y en la educación especial; están infra-representados en la educación superior (EUMC, 2006: 75), y abandonan antes su vida escolar. Entre ellos mismos: los nacidos en el país de acogida suelen gozar de una mejor experiencia escolar que los tardíamente incorporados, y —como casi siempre— las chicas suelen tener mejores resultados que los chicos.

¿Se dan en España estas mismas tendencias?

Lo primero que ha de señalarse a este respecto es que no existen (todavía) datos de suficiente alcance que nos permitan establecer generalizaciones válidas para el conjunto del país. Sí existe, no obstante, evidencia suficiente para informar la tendencia que muestran algunos indicadores de rendimiento diferencial, como la tasa de participación en las actividades de refuerzo y compensación, en los cursos de garantía concebidos para quienes no consiguen titularse a la edad prevista, y la tasa de idoneidad.

Ya las primeras investigaciones que estudiaron comparativamente el rendimiento educativo del alumnado procedente de familias inmigradas destacaron sus peores registros. Siguán (1998), por ejemplo, mostró que entre 1994 y 1996 sólo el 50% del alumnado extranjero de las ocho escuelas por él estudiadas en Madrid y Cataluña obtenía el graduado escolar (frente al 66% del alumnado autóctono). Fullana *et al.* (2003), por su parte, estudiaron el rendimiento del alumnado africano escolarizado en algunas comarcas gerundenses en el curso 1997-1998 y observaron cómo un

por debajo del nivel que se considera necesario para no encontrar problemática su inserción laboral (una proporción mucho mayor que la que registran los nativos).

61% de ellos acababa la enseñanza primaria con dificultades académicas importantes (frente a un 30% de los autóctonos) y cómo la proporción que no pasaba a secundaria era diez veces mayor que la del alumnado autóctono (un 3% frente a un 0'3%).

**Tabla 3.7. Tasa de idoneidad**

Curso	Autóctono (%)	Inmigrante (%)
5.º de Primaria	96,8	92,2
6.º de Primaria	96,4	94,3
1.º de ESO	95,5	92,2
2.º de ESO	89,2	83,0
3.º de ESO	86,1	72,1
4.º de ESO	83,6	69,4

Fuente: IDP (2003).

Por eso su escolaridad es más corta y acumula más retrasos y apoyos.

De los retrasos acumulados informa la tasa de idoneidad, que fue calculada por IDP (2003) en los centros de su muestra. Como es de esperar, la tasa crece a medida que aumenta el curso considerado, pues los repetidores se concentran más en los últimos años, por eso es menor aunque no mucho en primaria y mucho mayor en secundaria.

La disminución de la idoneidad de estos alumnos y alumnas ya se manifiesta en el primer curso, y de forma más evidente en tercero y cuarto de la ESO. Podemos, por tanto, decir que los estudiantes de origen inmigrante terminan quinto de primaria con porcentajes de idoneidad menores que los autóctonos y que ambos grupos se igualan en sexto y primero de ESO. Pero, a partir de segundo de ESO, la bajada en el porcentaje de idoneidad es mucho más clara para los chicos y chicas de origen inmigrante. Por su parte, la encuesta de Ioé (2002) encontró que más de la mitad de los alumnos marroquíes habían repetido al menos una vez si habían comenzado a estudiar en Marruecos (frente a sólo la tercera parte de las chicas); proporciones que se reducen al 30% y 15%, respectivamente, si han hecho toda su carrera en España.

A la hora de cuantificar sus necesidades de compensación baste observar, por ejemplo, que en Madrid alrededor del 15% del alumnado extranjero presentaba en el curso 2003-2004 algún tipo de desventaja que le hacía objeto de educación compensatoria<sup>[27]</sup>. Para el conjunto del alumnado (incluidos los gitanos) la proporción necesitada de ese apoyo escasamente alcanzaba el 3% (12.000 de 500.000).

[27] Concretamente, 19.164 de 87.000 alumnos (esto es, más de la mitad de los 31.000 que recibieron este tipo de apoyo en toda la CM durante ese curso). En términos generales, se considera que un alumno precisa de actuaciones de compensación educativa cuando su competencia curricular presenta dos o más años de desfase respecto a la del curso que le corresponde.

La participación de los extranjeros en los cursos de Garantía Social es un indicador también de la misma tendencia: el fracaso en la ESO. Desde el curso 1997-1998, la proporción extranjeros/españoles es mayor en Garantía Social que en Bachillerato y Formación Profesional.

Y ¿qué puede explicar esta trayectoria?

Un estudio internacional sobre la discriminación educativa de inmigrantes y minorías trabaja con los factores que aparecen resumidos en el Cuadro 3.3.

Como se ve, la mayoría de estos factores están relacionados con el origen socioeconómico y las condiciones de vida de la mayoría de las familias inmigradas. Es plausible que resulten también válidas para el caso español porque, como mostró el Informe del Defensor del Pueblo (2003), casi 3/4 partes del alumnado procedente de estas familias está escolarizado en centros ubicados en zonas de clase social baja, ubicación que es más probable cuanto mayor es la proporción de alumnado extranjero con que cuenta el centro. A las limitaciones que esta ubicación pueda suponer, hay que añadir las más propiamente domésticas, relacionadas sobre todo con los recursos lingüísticos y, obviamente, con los materiales: sólo 1/3 del alumnado extranjero tiene ordenador en casa (frente a los 2/3 del alumnado autóctono que sí lo tiene) y 2/3 tienen menos de 50 libros (frente al escaso 20% del alumnado autóctono que se encuentra en esta situación).

Pero, al menos en los estudios realizados en España, el momento de incorporación a la escuela española se presenta como una de las principales variables explicativas de la integración de los alumnos extranjeros en el sistema educativo, así como de su rendimiento escolar. De acuerdo con el trabajo de Ioé (2003), el éxito en los estudios del colectivo de extranjeros se cifra en un 80% para los alumnos que se iniciaron escolarmente en España, en un 75% para aquellos que se incorporaron en educación infantil o en el primer ciclo de primaria (hasta los 7 años), en un 64% entre aquellos que se escolarizaron en nuestro país en los ciclos de segundo y tercero de primaria (de 8 a 11 años) y disminuye drásticamente al 37% para aquellos estudiantes que llegaron al sistema educativo español en la Educación Secundaria Obligatoria (de 12 a 16 años), lo que es coherente con lo encontrado en otros estudios (Blanco, 2002; Cuesta Azofra *et al.* 2000, y Martínez Álvarez, 2002).

**CUADRO 3.3. Factores de desigualdad educativa que afectan a los hijos de inmigrantes y pertenecientes a minorías**

Factores relacionados con alumnos de grupos minoritarios, sus padres y su cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias lingüísticas y culturales, tiempo de asentamiento, edad de ingreso en la escuela, educación preescolar, estatus de clase socioeconómica y educativa y aspiraciones de los padres.</li> </ul>
Factores de discriminación institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segregación en los colegios mediante clases únicamente con alumnos pertenecientes a minorías.</li> <li>• Sobre-representación de alumnos inmigrantes y de grupos étnicos minoritarios en escuelas para niños discapacitados o con problemas severos de aprendizaje/dificultades cognitivas y enviados incorrectamente a dicha educación especial.</li> <li>• Asignar a los niños cursos inferiores a los que les corresponden por su edad, basándose en una prueba realizada en el idioma del país de destino, en lugar de realizarla en su idioma materno.</li> <li>• Exclusión de ciertos alumnos por razones culturales o altas tasas de exclusión de grupos de alumnos perteneciente a determinados grupos étnicos. Ejemplo: los gitanos a lo largo de Europa y chicos afrocaribeños en Reino Unido.</li> <li>• Diferencias en la admisión de alumnos entre los colegios públicos y privados; desigualdad de oportunidades en educación y en oportunidades de futuro.</li> <li>• Inscripción en colegios menos exigentes académicamente y sobre-representación de los estudios de formación profesional tanto en colegios como en la educación superior.</li> <li>• Ausencia o baja calidad de los programas de apoyo.</li> </ul>
Factores relativos a profesores u homólogos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las bajas expectativas de los profesores en los alumnos pertenecientes a grupos étnicos minoritarios tiene un impacto perjudicial en su motivación. Asignarles programas de educación especial, así como cursos inferiores a los que les corresponden, tiene resultados negativos en el rendimiento académico general.</li> <li>• Acoso, discriminación y prejuicios por parte de sus compañeros incluyendo incidentes xenófobos.</li> </ul>
Otros factores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segregación residencial y concentración en zonas precarias que lleva a la sobre-representación de las minorías en algunos colegios y distritos escolares</li> <li>• La discriminación racial en el mercado laboral establece un «techo» en el «empleo» provocando que tengan menos oportunidades, lo que puede conllevar menos expectativas y menos motivación en la educación.</li> </ul>

Fuente: EUMC, Migrants, Minorities and Education, Vienna: EUMC, 2004.

Otro factor, más estrictamente demográfico que socioeconómico, que tradicionalmente se ha considerado que influye en el rendimiento del alumnado es el número de hermanos: cuantos más hermanos, menor probabilidad de éxito. Se sabe, al menos, que los hijos de familias pequeñas tienen más probabilidades de continuar estudios postobligatorios que los de familias numerosas, probablemente por dilución de los recursos. Este sería el caso del alumnado extranjero, pues su probabilidad de tener más hermanos que los autóctonos es mayor al ser hijos de mujeres cuya tasa de fecundidad es todavía mayor que la de las mujeres españolas<sup>[28]</sup>. Sin embargo, es un factor apenas cuantificado. Sólo la encuesta de Ioé (2003) lo contempla para marroquíes y dominicanos confirmando la tendencia: tanto las chicas como los chicos declaran un éxito escolar menor en hasta 12 puntos cuando tienen tres o cuatro hermanos (las primeras) o más de cuatro (los segundos).

En cuanto a las diferencias en función de la procedencia, no se dispone de datos que permitan generalizaciones tajantes. No obstante, los resultados obtenidos por los y las escolares de procedencia latinoamericana pueden interpretarse en el sentido de que el dominio de la lengua castellana es un factor muy importante para facilitar la integración y el rendimiento académico de los niños y niñas de origen extranjero. Esta interpretación es acorde con las opiniones de gran parte del profesorado que considera el aprendizaje de la lengua como el factor más importante para la integración del alumnado extranjero. Resulta también coherente con el hecho de que sea el alumnado procedente del continente africano el que obtiene peores calificaciones. Esto es lo que lleva al 75% de los equipos directivos a considerar que el alumnado procedente de los países latinoamericanos es el que se integra con más facilidad y, por el contrario, que los alumnos y alumnas procedentes del continente africano son los que presentan mayores dificultades para integrarse en los centros educativos (IDP, 2003).

## 5. La implicación de las familias: ¿un recurso no utilizado?

Es un tópico de la sociología de educación el analizar la influencia de la familia en el rendimiento escolar de los hijos<sup>[29]</sup> (Garreta, 2007). Existe un notable consenso en-

[28] Una tasa similar a la que las españolas tenían hace 30 años, aunque se va acercando a ella cada vez más: tienen ahora 1,73 hijos por mujer, más cercano ya al 1,28 de las españolas que a los 2,22 que tenían de media en 1996 e incluso que al 2 mundial. No es de extrañar: suelen trabajar duro y no tienen una red familiar que les alivie la carga de la crianza.

[29] En un repaso de diversos estudios sobre la participación de los padres en la educación de sus hijos, Epstein (1992) sugiere que los alumnos de todo nivel sobresalen más en sus esfuerzos académicos y tienen actitudes más positivas respecto a la escuela, aspiraciones más altas y otros tipos de comportamiento positivos si tienen padres que se preocupan, alientan a sus hijos y se implican en su educación formal.

tre investigadores y educadores sobre el hecho de que las escuelas tienden a funcionar mejor cuando las familias se involucran en sus actividades. Cuando así ocurre, los docentes suelen mostrarse más comprometidos, los estudiantes tienen mejor rendimiento y las instalaciones de las escuelas se utilizan más eficazmente. Se sabe también (Munn, 2000) que la implicación de los padres en las escuelas ayuda a disminuir los riesgos de la exclusión social que padecen algunos grupos. En lo que sigue veremos cómo este enunciado general se cumple también para el caso de las familias inmigrantes que, como hemos visto anteriormente, disfrutaban de condiciones de vida menos favorables que la población autóctona. Y se cumple con mayor fuerza, pues, después de todo, la emigración es una cuestión de familia que tiende a reforzar más que a debilitar los lazos familiares y que hace al alumnado procedente de ellas más sensible a los efectos de una socialización divergente (Borjas, 1995; Ioé, 1996: 114; Siguán, 2003: 178).

En efecto. Para el caso de las familias inmigrantes, se reconoce internacionalmente desde los años ochenta que las expectativas y la actitud que tomen las familias condicionan el éxito académico de las segundas generaciones de inmigrantes a través de las expectativas que urden el proyecto migratorio<sup>[30]</sup>.

Estudios realizados en nuestro país durante los últimos años (Colectivo Ioé, 1996; Cuesta Azofra, 2000; García Fernández y Moreno Herrero, 2001; Baráibar 2005; Bueno i Belda 2005; Ortiz 2006) informan, además, de cómo el profesorado entrevistado percibe la integración escolar del alumnado procedente de familias inmigrantes como altamente dependiente de la participación de los progenitores en el centro educativo. Concretamente Garreta (2003, 2007a) señala para el profesorado que los principales obstáculos a una comunicación fluida son los lingüísticos, los culturales y los socioeconómicos; mientras que los representantes de asociaciones de padres y madres los ven en el desconocimiento del sistema educativo, el escaso interés de los padres, el idioma y el conflicto cultural. Por su parte, Valero (2002) describe cómo los hijos de los padres inmigrantes vinculados a las AMPAS muestran pocas diferencias respecto a los hijos de los no vinculados en cuanto a higiene y disciplina, y sólo alguna en cuanto a asistencia, pero bastantes más en lo que respecta a su rendimiento académico. Estos estudios constatan, en cualquier caso, la falta de participación de las familias inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos e hijas, y muestran que las relaciones entre las familias de origen inmigrante y la escuela son menos fluidas y dinámicas que las que se establecen con las familias autóctonas (que,

[30] Así lo subrayaban ya hace años trabajos como los de Zéroulou (1988) o Flitner (1992), que señala: «El gran interés por el éxito escolar de la segunda generación se explica por el carácter selectivo de la inmigración; se trata de una población relativamente joven, emprendedora y bien formada, que convierte, por así decirlo, los proyectos ligados a su propia inmigración en proyectos escolares para sus hijos. Esta transformación tiende a una continuación directa de su propia historia migratoria vivida como éxito, o bien al contrario, a una compensación cuando los objetivos individuales de la migración no han podido ser alcanzados» (p. 36-37, *cit apud* Garreta, 1994).

dicho sea de paso, tampoco son especialmente fluidas ni frecuentes). A la hora de establecer una interacción intercultural significativa entre familias y escuelas esto supone una seria limitación porque la evidencia disponible (por ejemplo, la encuesta a profesorado incluida en IDP, 2003) certifica igualmente el gran desconocimiento que buena parte del profesorado tiene de las peculiaridades de estas familias.

No obstante, investigaciones etnográficas como Terrén y Carrasco (2007) enseñan que conviene distinguir entre dos formas de participación por parte de las familias: la asociativa y la doméstica o comunitaria. La primera viene determinada por las relaciones de la familia con la escuela, relaciones sobre las que se establecen las principales redes entre esta y su entorno comunitario. La segunda no es extrafamiliar (como la primera), sino intrafamiliar: tiene que ver tanto con el seguimiento y apoyo al trabajo escolar doméstico por parte de los padres (y está muy relacionada con las motivaciones que emanan de los valores y actitudes generados por la cultura del grupo al que pertenece la familia).

Debe tenerse en cuenta en toda esta discusión que la educación que buscan los inmigrantes debe guardar alguna relación no sólo con la educación que quieren (sobre todo para sus hijos), sino también con la educación que traen, un aspecto generalmente minusvalorado en la opinión pública. La idea es que su confianza en la educación es también —aunque no sólo— producto del nivel educativo que portan (incluso los indocumentados), y llama la atención que la mantengan con su tremendo subempleo. Así lo atestigua Izquierdo (2002) al mostrar que los extranjeros no comunitarios cuentan con unos recursos educativos superiores a los de los autóctonos en los nuevos países de inmigración del sur de Europa. En Grecia, Italia, Portugal y España el porcentaje de inmigrantes con estudios universitarios supera al de la media nacional. Por lo que respecta a los «sin papeles», el estudio confirma que entre ellos tampoco domina el analfabetismo. Lo demuestra el hecho de que el 47% de los inmigrantes que solicitaron regularizar su situación en el año 2000 había realizado estudios de Bachillerato o Formación Profesional y casi un tercio había llegado a la enseñanza superior incluyendo estudios de diplomaturas. Otra cosa es en qué trabaja (porque, como es sabido, si bien al menos uno de cada cuatro desempeñaba «tareas limpias» en origen, sólo uno de cada diez las desempeña en destino).

Las descripciones del acercamiento de las familias inmigradas a la vida de la escuela revelan frecuentemente que la participación puede verse obstaculizada cuando los padres no comparten la cultura organizativa de la escuela (Anderson, 2003), lo que ocurre muy frecuentemente aun cuando haya habido —o precisamente por haber habido— escolarización previa de los hijos en origen (y aunque esta no suponga desfases curriculares significativos). Así que, en términos generales, cuando de lo que se habla es de la implicación de familias y alumnado pertenecientes a minorías raciales y culturales es pertinente preguntarse acerca de la posibilidad «real» de participación, pues la aproximación a la perspectiva de los «establecidos» enfrenta a estos con una cultura de poder en la que el valor de cambio de su capital cultural es percibido como menor o en la que las pautas de comunicación y autoridad esperadas

divergen notablemente. Para que no ocurra así, experiencias de otros países sugieren que debe existir no ya sólo la posibilidad formal de establecer esa relación (asociaciones, consejos, comisiones), sino también un esfuerzo por parte del centro para procesar la información precisa para atender a su nuevo público<sup>[31]</sup>.

Al menos en España, estos esfuerzos tienen como primer paso ineludible la adecuación de los horarios de atención a los horarios laborales de los padres —algo tremendamente difícil en la enseñanza pública, donde, por lo general, lo que prima para la atención son los «huecos» del profesorado.

Pero, más allá de las dificultades que supone el compaginar dichos horarios, se ha hablado también de la diferencia cultural como freno participativo. No sólo para las familias provenientes de África o Asia, sino incluso para las provenientes de Latinoamérica (supuestamente menos expuestas a la diferencia cultural) se ha detectado —sobre todo en la apreciación de directivos y profesores— un gran énfasis en la obediencia y el respeto a la autoridad de los adultos, lo que suele ir asociado a estilos comunicativos poco acordes con los estandarizados en la escuela española actual al estar muy mediados por la autoridad paterna (conversaciones sencillas, escasos intercambios y poca comunicación colaborativa). Es, así, de perfecta aplicación a nuestro contexto lo que en el caso de los latinos de EE. UU. (Espinosa, 1996) se ha descrito como una creencia general en la autoridad absoluta de la escuela y de los maestros que al menos inicialmente tiende a inhibir el estímulo hacia la participación<sup>[32]</sup>. Todas estas preferencias son indicativas del freno a la participación auténtica que puede suponer la diferencia cultural; y de cómo esta puede bloquear la construcción de capital social extraescolar. De ahí que las medidas impulsadas para acercar escuelas y familias inmigradas deban centrarse en buscar fórmulas de comunicación que sirvan de puente (*bridging*).

Lo que parece claro, en todo caso, es que, como sugieren diversos estudios referidos tanto a población inmigrante como, en general, a población de bajos ingresos

[31] Dicho de otra forma: la simple participación no basta. Estudios sobre alumnado pakistaní y vietnamita en Europa (Helland, 1997, citado en Baron *et al.*, 2000) muestran, por ejemplo, que el que los padres meramente acudan a las reuniones escolares no mejora per se las calificaciones de los hijos. Análogamente, el solo hecho de aumentar la participación paterna en las actividades escolares de sus hijos no da tampoco siempre necesariamente resultados positivos (Costas, 1991). La razón estriba en que muchas veces el producto que resulta de esa relación es contrario al efecto esperado porque muchos de estos padres se sienten obligados a participar y perciben que no se les hace caso.

[32] En muchos países latinoamericanos se considera que es de mala educación entrometerse en la vida escolar de los hijos; muchos padres consideran que la labor del maestro es educar formalmente al niño, mientras que la crianza del mismo es el deber de los padres. En la misma línea parecen trabajar otros factores ligados a la vida comunitaria, como los fuertes nexos familiares y la creencia en la lealtad hacia la familia. Esto se refleja culturalmente en el énfasis en los estilos de interacción cálidos y personalizados, una concepción más relajada respecto al tiempo y la necesidad de un ambiente más informal para comunicarse (Zúñiga, 1992).

(Brantlinger, 1985; Delgado-Gaitan, 1992), puede cuestionarse si la participación de los padres y la comunidad puede ser efectiva sin una comprensión de cómo ven ellos sus escuelas (y de cómo definen su participación). Y eso es precisamente lo que han buscado investigaciones que han intentado analizar la relación familia-escuela «desde dentro» (Terrén y Carrasco, 2007).

Este tipo de investigación viene a mostrar que, pese a la evidencia empírica de que la «participación» —en su fórmula asociativa o presencial— de las familias inmigradas es más bien escasa —evidencia que proviene, sobre todo, de las encuestas a profesorado y directivos—, es igualmente cierto que estas familias tienen un altísimo interés en la educación de sus hijos y se implican tremendamente en su esfuerzo (si bien esa implicación es frecuentemente más moral que material porque las ocupaciones laborales de los padres les impiden atender o apoyar directamente a los hijos en casa). Así considerada —esto es, «desde dentro»— la inversión educativa de las familias inmigradas y el peso emocional que esta inversión tiene en sus vidas debe ponerse en contacto con las profundas transformaciones y periodos de crisis que experimentan estas familias al atravesar los episodios de separación y los reajustes en planes y expectativas que conlleva un proyecto y un movimiento migratorio<sup>[33]</sup>.

A pesar de que efectivamente la implicación educativa de muchas familias inmigradas está condicionada por procesos de ajuste de este tipo, la investigación educativa sobre los descendientes de los inmigrantes ha prestado muy poca atención al estudio del impacto de estas transformaciones familiares sobre las expectativas albergadas por los padres y las madres<sup>[34]</sup>. Por eso, para lograr un conocimiento adecuado de la verdadera

[33] Y, paralelamente, esta perspectiva permite también poner en relación la percepción que los padres inmigrantes tienen de su integración social con su experiencia como usuarios del sistema educativo. Después de todo, la percepción subjetiva de integración se relaciona fuertemente con la realización de las expectativas construidas. Y, a su vez, la construcción de estas expectativas no es algo meramente individual, sino que está muy relacionada con la producción de las expectativas familiares, algo muy relevante a la hora de estudiar la evolución de los proyectos migratorios y sus decisiones (educativas), como ya hace años demostró MINCER (1978).

[34] Lo que se propone parte de la apreciación de que la literatura sociológica centrada en la escolarización de los jóvenes procedentes de familias inmigrantes se ha centrado mucho en la perspectiva de la adaptación recíproca del alumnado y la escuela y, por consiguiente, en aspectos muy ligados a la situación de aula, la organización escolar y la didáctica, tales como las dificultades lingüísticas, el desfase de nivel de los recién llegados o su rendimiento diferencial (sobre todo para los no nacidos en España), la implementación de programas de refuerzo y compensación, y las cuestiones relacionadas con el reconocimiento curricular de la diferencia que son propias de la literatura intercultural. Esto ha producido, sin duda, un considerable conocimiento sobre el fenómeno, pero ha asentado también un cierto sesgo epistemológico: en la forma de contemplar el objeto porque el alumnado inmigrante es siempre observado desde el punto de vista de la escuela, concentrándose la atención en su mayor o menor adecuación o capacidad de adaptación a ella. Lo que aquí proponemos es, justamente, invertir la dirección de la mirada sociológica para otorgar protagonismo a los observados (sobre todo, a sus familias) y contemplar la educación desde el propio discurso de estos; es decir, contemplar el objeto (la escolarización) en la forma en que es producida en el lenguaje cotidiano de los padres y las madres inmigrantes, y revivirlo, así, en el marco de su experiencia diaria y de su proyecto de vida.

experiencia escolar del alumnado procedente de familias inmigrantes (y un sentido más realista de la verdadera diversidad que es preciso atender) es necesario profundizar mucho más en el conocimiento del entramado de expectativas, ilusiones y frustraciones que se entretienen constantemente en el proyecto de vida de las familias inmigrantes.

El conocimiento «desde dentro» logrado con esta investigación apunta los siguientes resultados: el primero y más genérico es que, oídas las preocupaciones de los padres y las madres inmigrantes, parece existir un desfase entre estas y el discurso dominante de la interculturalidad. No se trata de antagonismo, sino, simplemente, de que no hay coincidencia entre su discurso y el de la academia. En segundo lugar, parece confirmarse una idea ya establecida tanto en la investigación sobre ciertos aspectos de las migraciones como en la investigación educativa: que cuando lo que se contempla es un proyecto (y tanto las migraciones como los hijos lo son) la unidad fundamental de análisis es la familia. Sin entender lo que en ella se fragua es difícil de entender lo que se espera, lo que se proyecta y lo que se está dispuesto a asumir en la educación de un hijo. Es muy probable que en muchos casos sea más el tipo y la situación de la familia que la etnicidad lo que permita entender su apuesta educativa. Y una familia inmigrada o fundada por inmigrantes extranjeros es, ante todo, una familia cuya historia está marcada por un importante proceso de movilidad hacia un objetivo: trabajar y mejorar. En ello se traduce lo que decía una madre ecuatoriana: «Hemos venido a lo que hemos venido».

Y precisamente con «trabajar» y con «mejorar» tiene que ver lo que sigue. El significado que tiene para los padres inmigrantes la experiencia escolar de los hijos deriva de su necesidad de ver los frutos de su esfuerzo migratorio. El buen desempeño escolar de sus hijos es un indicador de que el viaje merecía la pena (sobre todo cuando su propia vida laboral no arroja frutos tan ilusionantes). De ahí su elevada confianza en la educación, su implicación (aunque casi nunca traducida en abierta participación) y el que proyecten sobre ella toda su fuerte ideología del trabajo y el esfuerzo. Siempre y cuando no medien dificultades derivadas de la lengua, de un ingreso tardío o de un traslado a España a edad avanzada (e incluso en muchos casos en que se den estos casos), es muy probable que la moral de trabajo imperante en las familias inmigrantes constituya un importante factor de motivación para el desempeño de sus hijos en la escuela. Sin embargo, la historia de una familia inmigrada es, como también hemos visto, una historia plagada de ajustes y reestructuraciones a realidades nuevas que exigen rápidas adaptaciones.

La cuarta conclusión tiene que ver precisamente con este horizonte de incertidumbre cuando no de temor que rodea la experiencia de los padres inmigrantes, no ya sólo como usuarios del sistema, sino como educadores en sí mismos. Creemos que la evidencia empírica recogida en nuestra investigación permite confirmar la hipótesis de que muchas de esas incertidumbres y tensiones que suelen incluirse en el estudio de fenómenos como el choque cultural o el síndrome de Ulises afectan igualmente a la forma en que los padres inmigrantes viven la educación de sus hijos. Su experiencia está más marcada por la novedad, la incertidumbre y el riesgo al fracaso que por la

hostilidad. Los patrones tradicionales de la guía moral y la autoridad se trastocan, el sentimiento de inseguridad aflora y, como consecuencia, se produce un cierto repliegue hacia un sentido más profundo y moral de la educación que ya no se considera que pueda ser ofrecido por la escuela (a pesar de lo bien valorada que esta está). En unos casos, la experiencia de separación inicial anterior a la reagrupación genera una ansiedad de autoridad y control por no haber podido desempeñar ese rol durante la fase de separación; en otros, los de las familias formadas aquí con hijos de segunda generación, la fuente de una ansiedad similar sería la incertidumbre de ver crecer a los tuyos en un contexto distinto al recordado e incluso al imaginado. Ahora, más que el miedo a que los hijos saquen malas notas, es el miedo a que no sepan conducirse rectamente el que esconde el miedo al fracaso de haberlos criado en la emigración. Son, en definitiva, estas ilusiones y estos miedos los que parecen explicar buena parte del lugar que ocupa la educación de los hijos en el proyecto de los padres y las madres inmigrantes.

Existen ya algunas iniciativas que permitirían avanzar en esta línea de trabajo. Merece la pena señalar, por ejemplo, el proyecto *Un espacio para encontrarnos, un espacio para aprender (Un espai per trobar-nos, un espai per aprendre)*, desarrollado por el Departamento de Bienestar i Família de la Generalitat de Catalunya, asociaciones de municipios y asociaciones. El objetivo del proyecto es la realización de talleres dirigidos a las familias para facilitar la interrelación entre los padres de origen extranjero y el resto de padres y, al mismo tiempo, facilitar el conocimiento y la utilización del catalán como lengua de uso y relación social. Merece igualmente destacarse la iniciativa de CEAPA, que desde 2006 ha venido trabajando sobre el papel de las asociaciones de padres y madres en la promoción de la participación sobre todo de las mujeres de familias inmigrantes.

## 6. Bibliografía

- ABAJO, J. E., y CARRASCO, S. (2004): *Experiencias y trayectorias de éxito escolar de gitanas y gitanos en España*. Madrid: Ins. Mujer, CIDE.
- AGUADO, T. (2003): *Pedagogía Intercultural*. Madrid: McGraw-Hill.
- AJA, E.; CARBONELL, F.; COLECTIVO IOÉ; FUNES, J., y VILA, I. (2000): *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales, n.º 1, 1-213.
- ARAGONÉS, N. (2006): «Aula de acogida: una respuesta a la interculturalidad y al multilingüismo». *Avances en Supervisión Educativa*, n.º 3 [disponible en <http://www.adide.org/revista/index>].
- AUBERT, A.; MEDINA, A., y SÁNCHEZ, M. (CREA) (2000): «De las agrupaciones flexibles a los grupos interactivos». VIII Conferencia de Sociología de la Educación. Madrid, 14-16 de septiembre de 2000.
- AVILÉS MARTÍNEZ, J. M. (2003): «Segregación escolar (196-204). SOS Racismo». *Informe Anual 2000 sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: Icaria.

- BARÁIBAR, J. M. (2005): *Inmigración, familias y educación infantil*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- BERIAIN, J. (1996): *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona: Anthropos.
- BETTS, J., y FAIRLIE, R. W. (2003): «Does immigration induce “native flight” from public schools into private schools?». *Journal of Public Economics*, 87, 987-1012.
- BHANDAL, L., y HOPKINS, L. (2007): *Fighting racism and promoting equal rights in the field of education*. Bruselas: ENAR.
- BOYANO REVILLA, M., y ESTEFANÍA LERA, J. L., et al. (2004): *Aulas de enlace: orientaciones metodológicas y para la evaluación*. Madrid: Consejería de Educación, Dirección General de Promoción Educativa.
- BROEDER, P., y MIJARES, L. (2003): *Plurilingüismo en Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid/Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- BUENO, J. R., y BELDA, J. F. (dir.) (2005): *Familias inmigrantes en la escuela*. Valencia: Universidad de Valencia.
- CACHÓN, L. (2003): «Desafíos de la “juventud inmigrante” en la nueva “España inmigrante”». *Estudios de Juventud*, n.º 60/03.
- (2004): *Inmigrantes jóvenes en España. Sistema educativo y mercado de trabajo*. Ed. Instituto de la Juventud.
- CARABAÑA, J. (2004): «Natalidad, inmigración y enseñanza». *ICE. Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*. Mayo-junio, n.º 815, 75-104.
- (2006): «Los alumnos inmigrantes en la escuela española». En AJA, E., y ARANGO, J. (eds.): *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- CARBONELL, F. (2002): *Las dificultades en la integración de los alumnos inmigrantes: síntomas y causas. Propuestas de mejora*. En AA.VV.: II Jornadas Interculturalidad en la Región de Murcia. Murcia: Consejo Escolar de la Región de Murcia, 29-49.
- CARRASCO, S. (2005): «Interculturalidad e inclusión: principios para evaluar la acogida al alumnado de origen extranjero». *Aula de Innovación Educativa*, 147, 64-68.
- CC. OO. (2005): «El alumnado inmigrante en la comunidad de Madrid». Gabinete de Estudios de la Federación Regional de Enseñanza de Madrid [disponible en <http://www.feccoo-madrid.org/servlets/VerFichero?id=1780>].
- CHAMIZO DE LA RUIBIA, J. (2002): «La integración educativa de las minorías culturales». *Revista Española de Educación Comparada*. ISSN 1137-8654, n.º 8 (ejemplar dedicado a: Sociedad, educación e identidad cultural), 15-30.
- CIDE (2005): *La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*. Colección Investigaciones, n.º 168.
- CIDE e INSTITUTO DE LA MUJER: *La escolarización de hijas de familias inmigrantes*. Colección Mujeres en la Educación, n.º 2.
- COLECTIVO IOÉ (2002): *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales, n.º 11, 1-148.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004): *Inmigración y el mercado de trabajo en España*. Colección Informes, n.º 2/2004, 1-170.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2004): *Informe sobre el estado y la situación del sistema educativo*, curso 2002/2003. Ed. Ministerio de Educación y Ciencia.

- CUESTA AZOFRA, M. *et al.* (Fundación 1 de Mayo) (2000): «La escolarización de los hijos de los inmigrantes en España». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 8.
- ETXEBERRÍA, F. (2005): «Lenguas inmigrantes en la escuela española». *Cuadernos Interculturales*. 3(5), 9-30. pdf. Santiago de Chile.
- EUMC (2004): *Migrants, Minorities and Education*. Vienna: EUMC.
- (2006): *Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the member states of the EU*. Vienna.
- FLITNER-MERLEE, E. (1992): «Les immigrés et l'école en Allemagne». *Revue Française de Sociologie* (enero-marzo, 1992).
- FULLANA, J.; BESALÚ, X., y VILÀ, M. (2003): *Alumnes d'origen africà a l'escola*. Girona: CCG Edicions.
- GARCÍA, F. J., y GRANADOS, A. (2000): «¿Qué hay de intercultural en las acciones interculturales? El caso de la atención a los inmigrantes extranjeros». En *Curriculum*, n.º 14, 9-27.
- GARRETA, J. (2003): *El espejismo intercultural. La escuela de Cataluña ante la diversidad cultural*. Madrid: CIDE.
- (edit.) (2007): *La relación familia-escuela: una cuestión pendiente*. Lleida: Universitat de Lleida y Fundación Santa María.
- (2007a): *La participación de las familias en la escuela: las asociaciones de madres y padres de alumnos en España*. Lleida: Universitat de Lleida/CEAPA [no publicado].
- GARRETA BOCHACA, J. (1994): «Expectativas educativas y sociales de las familias inmigrantes». *Papers*, 43.
- HANUSHEK, E., *et al.* (2004a): «New Evidence about Brown V. Board of Education: The complex effects of school racial composition on achievement». *National Bureau of Economic Research*, working paper 8741, 30 pages.
- HENRIK HAAHR, J.; KIBAK NIELSEN, T.; EGGERT HANSEN, M., y TEGLGAARD JAKOBSEN, S. (2005): *Explaining student performance from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*. Copenhagen: Danish Technological Institute [accessible en: [http://www.danishtechnology.dk/\\_root/media19176%5FFinal%20report%20web%20version.pdf](http://www.danishtechnology.dk/_root/media19176%5FFinal%20report%20web%20version.pdf)].
- IGARTUA, J. J.; MUÑIZ, C., y CHENG, L. (2005): «La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso». *Migraciones* 17, 143-181.
- INFORME DEFENSOR DEL PUEBLO (2003): *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, vols. I y II.
- IZQUIERDO, A. (2002): «La educación errante». En *La sociedad, teoría e investigación empírica: estudios en homenaje a José Jiménez Blanco*. Coord. por Julio Iglesias de Ussel, 207-230.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (dir.) (2003): *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*. Consejo Económico y Social. Colección Estudios, n.º 141, 1-331.
- JULIANO CORREGIDO, D. (2002): «Los desafíos de la migración. Antropología, educación e interculturalidad». *Anuario de Psicología*, 33, 4, 487-498.
- LARRAÑAGA, M., y RUIZ BIKANDI, U. (1996): «Plurilingüisme i biculturalisme en un programa d'immersió». *Articles de didàctica de la llengua i la literatura*, 8, 35-46.
- LIBERAL, B., y GARCÍA, C. (2003): «Educación» (165-194). En LA PARRA, M. (ed.): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los migrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra, S. L.

- LINK, C. R., y MULLIGAN, J. (1991): «Classmates' Effects on Black Student Achievement in Public School Classrooms». *Economics of Education Review*, 10 (4), 297-310.
- MARTÍN ROJO, M. L., y MIJARES, L. (coords.) (2007): *Voces en el aula. Etnografías de la escuela multilingüe*. Madrid: CIDE.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, M. C. (coord.) (2002): «La escolarización de los hijos de los inmigrantes en España II». *Cuadernos de Información Sindical*, n.º 33, 1-121.
- MARTÍNEZ-OTERO, V. (2005): «La educación inclusiva». *Comunidad Escolar*, 759.
- MARUNY, L., y MOLINA, M. (2000): *Adquisició del català i competència comunicativa en alumnes d'origen marroquí a l'ensenyament obligatori. Competència discursiva, competència lectora, competència escriptora. Comunicació al Seminari Interculturalitat, educació i llengües*. Girona: Comissions Obreres.
- MINCER, J. (1978): «Family migration decision». *Journal of Political Economy*, vol. 86.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2005): «El alumnado extranjero en el sistema educativo español (1994-2005)». *Boletín Cide de Temas educativos*. Julio 2005, n.º 14.
- MONTES, R. (2002): «La inclusión de las minorías étnicas en la Región de Murcia». En AA.VV.: II Jornadas Interculturalidad en la Región de Murcia. Murcia: Consejo Escolar de la Región de Murcia, 15-27.
- MUÑOZ LÓPEZ, B. (2001): *Factores que intervienen en el proceso de adaptación al medio escolar del alumnado inmigrante*. Obtenido de la página web <http://www.ub.es/filhis/culturele/belen.html> [última consulta el 08/11/005].
- NAVARRO, J. L. (2003): «Inmigración en España y conocimiento de la lengua castellana». *El caso de los escolares inmigrados en Aragón*. Tesis doctoral no publicada. Universitat de Lleida.
- OCDE (2006): *Where immigrant students succeed – A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*. Paris: OCDE Publishing.
- ORTÍZ, M. (2006): *Escuela y familias inmigrantes: agentes de aproximación*. En OSORIO, M. M.; GONZÁLEZ, A. J., y SORIANO, E.: *Interculturalidad y género (152-160)*. Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería.
- ORTÍZ COBO, M. (2006): «Enseñanza de la lengua en contextos escolares de acogida». *Educación y futuro* (<http://www2.cesdonbosco.com/revista/TEMATICAS/didacticalengua.asp>, consulta 10.01.2007)
- ORTÍZ COBO, R. (2007): «Segunda lengua como medio de integración escolar». *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 41/4.
- PÀMIES ROVIRA, J. (2006): *Dinámicas escolares y comunitarias de los hijos e hijas de familias inmigradas marroquíes de la Yebala en la periferia de Barcelona*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.
- PERALTA LÓPEZ, F. (2001): «La inclusión: ¿una alternativa al modelo de escuela integradora y comprensiva en España?». *Revista de Ciencias de la Educación*, 186, 183-196.
- QUICIOS, M., y MIRANDA, I. (2005): «La educación inicial de los hijos de los inmigrantes en las aulas de enlace». *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 7 (2) [<http://redie.uabc.mx/vol7no2/contenido-quicios.html> consulta 25.09.2007].
- SÁNCHEZ HUGALDE, A.: «Efectos de la inmigración en el rendimiento educativo: el caso español». XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación.
- SANTOS, M. A. (2004): *El valor de la convivencia y el reto de la interculturalidad*. En CUEVAS, M.: *Atención a la diversidad y calidad educativa*. Granada: Grupo Editorial Universitario.

- SHAW, J. (2004): *Mainstreaming Equality in European Union Law and Policy Making*. Bruselas: ENAR.
- SIGUAN, M. (1998): *La escuela y los inmigrantes*. Barcelona: Paidós.
- SOLÉ, C.; ALCALDE, R.; LURBE, K.; PARELLA, S., y PONT, J. (2002): «El concepto de “integración” desde la sociología de las migraciones». *Migraciones*, n.º 12.
- TERRÉN, E. (2004): *Incorporación o asimilación. La escuela como espacio de inclusión social*. Madrid: Catarata.
- (2007a): «Inmigración, globalización y diversidad cultural». En SUBIRATS, J., y ALEGRE, J. M.: *Educación e inmigración: nuevos retos ante una perspectiva comparada*. Madrid: CIS. Col. Academia, cap. 12.
- TERRÉN, E., y CARRASCO, C. (2007b): «Faith in school: immigrant families' attitudes towards education in Spain». *International Studies in Sociology of Education*, 17(4).
- TRIBALAT, M. (1995): *Faire France. Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*. París: La Découverte.
- VILA, I. (2000): «Inmigración, educación y lengua propia». En AJA, E., et al.: *La migración extranjera en España. Los retos educativos*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- WADE, B., y MOORE, M. (1992): *Patterns of Educational Integration: International perspectives on mainstreaming children with special educational needs*. Oxford: Symposium books.
- ZEROULOU, Z. (1988): «La reussite scolaire des enfants d'immigrés». *Revue Française de Sociologie* (julio-septiembre, 1988).



# 4

## **Mercado de trabajo e inmigración**

Autora

CONCEPCIÓN CARRASCO CARPIO



## 1. Teorías explicativas de la situación de marginalidad de los trabajadores en el mercado laboral

Son numerosas las teorías que nos tratan de explicar el impacto económico y social de la inmigración en los países de destino, precisamente debido a su abundancia centraremos la atención tan sólo en aquellas teorías que tratan de explicar la situación de marginalidad social, económica y política de la persona extranjera<sup>[1]</sup> en comparación con la población autóctona, dado que el objetivo que nos planteamos es el análisis de los factores, tanto desde un punto de vista teórico como pragmático, que pueden afectar a la integración efectiva de las personas extranjeras en el mercado de trabajo español. Focalizaremos dicho análisis en los colectivos que hipotéticamente suponemos más diferentes, es decir, los extranjeros que proceden de países de ingresos medios y bajos, es decir, con renta per cápita inferior a la española.

Concretamente repasaremos<sup>[2]</sup> las teorías del mercado de baja renta, las teorías sobre la discriminación y la segregación ocupacional, la teoría del ejército de reserva, repasaremos algunos apuntes teóricos sobre la economía sumergida o informal para finalizar este apartado con la aproximación a los conceptos de *exclusión* y *precariedad* en el mercado de trabajo.

[1] Somos conscientes de que no todos los extranjeros que residen en España se encuentran en situación de marginalidad, pero centraremos la reflexión y el análisis precisamente en aquellos cuyo proceso de integración laboral podría llegar a ser más largo o más deficiente.

[2] Para profundizar en los aspectos teóricos citados véase un trabajo anterior de la autora (1999): *Mercados de Trabajo: Los inmigrantes económicos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 4.

## 1.1. Teoría del mercado de trabajo de baja renta

El concepto clave que manejan los teóricos institucionalistas<sup>[3]</sup> es el de *mercado interno de trabajo*, el cual queda definido como la unidad administrativa dentro de la cual el precio y la asignación del trabajo se rigen por un conjunto de normas y procedimientos administrativos. Este concepto permite a dichos autores distinguir entre sector primario y secundario, así como establecer la conocida *teoría del mercado dual de trabajo* (la teoría de la segmentación), la cual postula la división del mercado de trabajo en un *mercado primario*, caracterizado por elevados salarios, buenas condiciones de trabajo, estabilidad en el empleo, posibilidades de ascenso, un proceso establecido y justo en la administración de las normas laborales; y un *mercado secundario*, al cual le caracterizan los bajos salarios, malas condiciones de trabajo, una elevada rotación de los trabajadores, pocas posibilidades de ascenso y, a menudo, una supervisión arbitraria y caprichosa. Los extranjeros y extranjeras estarían ocupando puestos principalmente en este segundo sector, que a su vez se puede dividir en tres subsectores:

- Trabajos no estructurados, no pertenecientes a ningún mercado interno de trabajo y en la gran mayoría de los casos puestos de trabajo informales (son ejemplos paradigmáticos la construcción y hogares que emplean personal doméstico, aunque no los únicos).
- Trabajos pertenecientes a mercados internos secundarios. Estos poseen estructuras formales internas, pero con muchos puertos de entrada y generalmente mal pagados: plantas de confección, servicios en los hospitales, hoteles, etc.
- Trabajos ligados a mercados internos de trabajo en los que el resto de los puestos son primarios. Poseen escasas o nulas posibilidades de ascenso: industrias manufactureras, almacenes, por ejemplo.

Conviene, no obstante, señalar que la diferenciación entre mercados de trabajo primarios y secundarios (útil, por ejemplo, de cara a subrayar el carácter segmentado y plural de los mercados de trabajo) no debe hacernos olvidar que, si consideramos trayectorias temporales más dilatadas, idénticos puestos de trabajo, empresas y trabajadores pueden pasar (y pasan) de un tipo de mercado de trabajo a otro. Igualmente, resulta cada vez más común la coexistencia de empleos «característicos» del mercado de trabajo primario y secundario dentro de la misma rama de actividad, de un mismo proceso productivo (en el que participen distintas empresas pertenecientes o no a distintas ra-

[3] Entre los más conocidos, DORENGER y PIORE (1971): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1985.

mas y sectores), e incluso dentro de la misma empresa, todo lo cual vuelve en ocasiones complicado establecer hasta dónde llega un tipo de mercado de trabajo y otro.

Una segunda matización es que hay trabajadores autóctonos que comparten el mercado de trabajo secundario con los extranjeros (igual que comparten ocupaciones en la economía sumergida), pero el efecto de la inmigración sobre estos trabajadores es incierto. Probablemente, su interés primario es avanzar a puestos de trabajo con estatus más elevados y más seguros. Si las condiciones de los puestos de trabajo que comparten con los extranjeros mejoran cuando hay menos trabajadores para cubrirlos, entonces los trabajadores autóctonos podrían mejorar si desciende la inmigración, pero si esos puestos de trabajo son esenciales para el funcionamiento continuo del sistema (piénsese en los puestos de trabajo no cualificados) entonces la sociedad buscará cualquier forma de mantener la oferta de trabajo.

Complementaria a la teoría de la segmentación los autores institucionales nos proporcionan la explicación de la *teoría de la cola*, según la cual los trabajadores se clasifican de acuerdo con la relación existente entre su productividad potencial y sus tarifas salariales. Los trabajadores solicitados por los empresarios son los primeros de la cola, los más formados, los más productivos, etc., dejando los trabajos menos deseables a los situados en los puestos finales de la cola, que por definición son los puestos de los más desfavorecidos (piénsese en los cupos en el sector agrícola). Desde un punto de vista dinámico, la expansión del empleo animaría a los empresarios a contratar mano de obra desfavorecida (ya que se agotarían los primeros puestos de la cola) y a proporcionar formación adicional para elevar la productividad de estos trabajadores. Parece ser que la entrada en el empleo secundario se caracteriza menos por el proceso de la cola que el empleo primario. Tanto la falta de estabilidad de los puestos de trabajo secundarios como la excesiva rotación del trabajador hacen que el empresario no invierta en formación, al mismo tiempo que el trabajador posee menos incentivos para formarse. Tampoco esta teoría en solitario puede dar explicaciones a la diversidad de situaciones de nuestro mercado de trabajo, no siempre los trabajadores más desfavorecidos tienen productividades menores y no siempre estos son adversos a la formación.

## 1.2. Segregación ocupacional y discriminación

No hay una teoría única aplicable al concepto de segregación ocupacional, pero normalmente van asociadas a la reflexión sobre el concepto de la discriminación. De esta forma encontramos teorías que establecen que puede haber segregación y no necesariamente discriminación (la teoría del capital humano), pero también teorías que establecen una clara relación de dependencia entre la segregación ocupacional y la discriminación (teoría de la concentración o aglomeración).

En atención a la *teoría del capital humano*<sup>[4]</sup>, la discriminación se produciría cuando el resultado del proceso de inserción laboral supone una segregación ocupacional entre trabajadores con las mismas capacidades productivas, es decir, el mismo punto de partida en cuanto a su nivel de empleabilidad, su experiencia o su formación académica. Y no se produciría discriminación cuando la segregación ocupacional entre trabajadores es fruto de las diferentes cualificaciones y por tanto es analizado como un proceso «normal» dada la falta de experiencia o de formación académica de los trabajadores extranjeros en nuestro mercado de trabajo.

Desde la *teoría de la concentración*<sup>[5]</sup> cobra especial interés el término *aglomeración* o hipótesis de la concentración como explicación del uso que los empresarios hacen de la segregación ocupacional como método discriminatorio. Según esta hipótesis, los trabajadores minoritarios se concentrarán o «aglomerarán» en las ocupaciones con bajo coeficiente de discriminación. Al aumentar la oferta de trabajadores en estas ocupaciones la teoría económica clásica prevé una disminución del salario de estos en relación con el grupo mayoritario, o bien recibirán el mismo salario, pero se concentrarán en las ocupaciones aún menos deseables. Este proceso se retroalimenta desde el ámbito empresarial dado que aumenta la demanda de trabajadores en aquellas ocupaciones donde no existe discriminación o donde es menor en términos relativos, produciéndose un aumento del índice de participación de la población discriminada.

¿Qué ocurriría si se erradica la discriminación y con ella la segregación ocupacional? Desde los postulados de la teoría clásica cabría esperar un aumento de la renta nacional y, por tanto, un beneficio económico. Si los discriminados consiguen ocuparse en los segmentos mejor pagados, aumentarán no sólo sus salarios relativos, sino también los salarios de aquellos que permanecen en los segmentos peor pagados, ya que desciende la oferta de trabajadores, pero, por otro lado, aumenta la oferta en el segmento de los no discriminados, lo que puede provocar un descenso de los salarios, si el volumen de estos es lo suficientemente importante como para provocar estos cambios. El efecto total debería ser analizado de forma pragmática para cada contexto económico y social.

En el caso que nos ocupa (trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo español), el ordenamiento jurídico tiene especial relevancia<sup>[6]</sup> a la hora de establecer la

[4] Las teorías del capital humano en relación con este concepto de segregación ocupacional establecen que el trabajador se sitúa en las ocupaciones que el mercado de trabajo ofrece debido a sus diferencias en cualificaciones. Véase JONUNG, C. (1996): «Economic Theories of Occupational Segregation by Sex-Implications for Change over Time». En BECKMAN, P. (ed.): *Gender Specific Occupational Segregation*. Núremberg: Elcke Limberger-Katsumi, 16-51.

[5] La hipótesis de la concentración fue establecida por Bergmann en el año 1974. Véase «Occupational Segregation, Wages and Profits when Employers Discriminate by Race or Sex». *Eastern Economic Journal*, vol. 1 (abril-julio), 103-110.

[6] Dada su importancia, el marco legal se trata en un apartado específico de este capítulo dedicado a inmigración.

relación entre discriminación en el acceso al mercado de trabajo y la segregación ocupacional posterior que provoca. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>[7]</sup> (en adelante LODYLE), y su desarrollo reglamentario<sup>[8]</sup> marcan y desarrollan la potencial segregación ocupacional, tanto a través de la aplicación de la situación nacional de empleo y su herramienta (el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura) como por el tipo de permisos de trabajo iniciales que condicionan la actividad laboral a un sector y una zona geográfica. El resultado es una segregación ocupacional doble: horizontal y vertical. La primera de ellas referida a la concentración de los extranjeros en pocas ramas de actividad y por tanto ausentes de otras muchas. La segregación vertical por su parte hará referencia a la concentración de los extranjeros en las categorías ocupacionales de menor cualificación. Ambos tipos de segregación se complementan y ponen en evidencia las oportunidades laborales de los extranjeros.

### 1.3. Teoría del ejército de reserva

Desde la economía política y en concreto desde las aportaciones de la teoría marxista<sup>[9]</sup> se ha postulado la vinculación entre la acumulación del capital y la aparición de un ejército industrial de reserva o «población excedente relativa». Esta superpoblación excedente hace su aparición a través del proceso de mecanización que ha liberado masas de trabajadores, una reserva inagotable a merced de las necesidades de la acumulación de capital. Este proceso tendría dos funciones o resultados, a saber, la primera consistiría en la rebaja de los salarios y la segunda función sería la de reserva de potenciales trabajadores para los momentos de expansión de la economía, por lo que en un periodo de crisis aumentaría ese ejército de reserva. En definitiva, el desequilibrio del mercado de trabajo se compondría de dos elementos, uno estructural (modelo de acumulación capitalista) y otro coyuntural (crisis cíclicas).

¿Quiénes formarían parte de esta masa de trabajadores? Formarían parte de este ejército los parados, los empleados esporádicamente, los empleados a tiempo parcial, las mujeres, los trabajadores inmigrantes. El mismo Marx distinguió entre la población fluctuante, la latente y la estancada. Los primeros, las superpoblación excedente fluctuante, se producirían en función del ciclo económico; los latentes, que en su tiempo

[7] Ley modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de noviembre, y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

[8] Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

[9] Véase la obra de Marx de 1867, *El Capital*, vol. 3, 786-788. Otros autores contemporáneos han adaptado la primera versión de Marx a situaciones más actuales, véanse, por ejemplo, Braverman en 1974, Castles y Kosack en 1973.

fueron los trabajadores rurales dispuestos a desplazarse a trabajar en la industria, equivaldrían en nuestro tiempo a los extranjeros dispuestos a llegar a España y en concreto a nuestro mercado de trabajo, y, por último, los estancados harían referencia a la población ocupada irregular, pauperizada y de condiciones económicas más bajas.

Desde el punto de vista social esta teoría trataría de relacionar la discriminación racial o étnica con las relaciones de clase, de tal forma que presumiría una posición discriminatoria contra las minorías migrantes no sólo en el mercado de trabajo, sino también en la estructura social en general. Alcanzando dicha discriminación un carácter estructural.

## 1.4. Economía informal o sumergida

La complejidad de la delimitación de la economía sumergida se inicia con la dificultad de establecer los términos para referirnos a ella: oculta, clandestina, paralela, segunda economía, informal, trabajo negro o no oficial. Y prosigue con su contenido, ¿qué entendemos por economía sumergida?: producción de bienes y servicios incluidos en las cuentas oficiales pero producidos en economía sumergida, producción no incluida en las cuentas oficiales o bien el fraude en beneficios y evasión fiscal fuera del sector de la producción<sup>[10]</sup>. Pero la complejidad no acaba tampoco con la delimitación del contenido, puesto que igualmente complejo es el estudio de los procesos sociales (pero también económicos, políticos, ideológicos, psicológicos, antropológicos, entre otros) creadores de esta realidad social de la inmigración no autorizada o irregular<sup>[11]</sup>. Nuestro interés en este apartado es bastante más modesto y nos centraremos en el empleo no dado de alta en la Seguridad Social, es decir, en el empleo irregular (aunque para referirnos a este utilizaremos el término general y mucho más complejo, como hemos podido comprobar, de *economía sumergida*).

La vinculación entre los términos *inmigrante irregular*, *vulnerabilidad* y *exclusión* parece inevitable, dado que la escasez de poder (vulnerabilidad) conlleva una mayor exposición a la *exclusión* (término que no tiene una definición clara, como comprobaremos en el apartado siguiente). Sin embargo, no hay que olvidar que el inmigrante en situación irregular no ha transportado con él su condición de vulnerable o de excluido,

[10] Para una delimitación más extensa del concepto y contenido de la economía sumergida, véase un trabajo anterior de la autora. CARRASCO, C. (1998): «Economía sumergida y trabajador inmigrante». *Revista Migraciones*, n.º 4, 9-33.

[11] Para un análisis de las dimensiones en la construcción del proceso social de la inmigración no autorizada, véase el trabajo de ROSTECKA, B. (2005): «Proceso social de la inmigración no autorizada». En GODENAU, D., y ZAPATA, V. M. (coords.): *La Inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar*. Cabillo de Tenerife, 185-209.

sino que estos son procesos que se crean en el lugar de acogida a través de las relaciones sociales con el resto de los individuos.

La cuestión que podemos plantear para el caso español, desde un punto de vista tal vez restrictivo (la pura supervivencia económica) pero que en ningún caso pretende suprimir la humanidad del individuo en situación de irregularidad administrativa, es la siguiente: el sector informal de trabajo, ¿es una fase previa a la entrada en el sector formal, es decir, es algo transitorio, o bien se transforma en una situación definitiva y por tanto que resuelve, en parte, los problemas de empleo y renta de una proporción de la población activa, aquella que se encuentra en situación administrativa irregular? A favor de este último argumento están los autores que consideran que la flexibilidad y los bajos costes del trabajo informal son las características que permiten su continuidad en el sector moderno<sup>[12]</sup>, de tal forma que se vinculan estrechamente las dos economías. Si la economía formal entra en crisis, también lo hará la sumergida. Para el caso español parece claro que la economía sumergida está estrechamente relacionada con la situación estructural de la economía española.

## 1.5. Exclusión y precariedad en el mercado de trabajo

Como han puesto en evidencia algunos autores para el caso español<sup>[13]</sup>, analizar la relación existente entre la exclusión social y el mercado de trabajo no es una tarea fácil. Con bastante frecuencia la condición de exclusión se asimila a la de pobreza, falta de ingresos, desempleo y precariedad laboral. Para estos autores, no obstante, «parece existir un cierto consenso en considerar que la exclusión social es una categoría más amplia que la de pobreza monetaria (o carencia de ingresos): alguien excluido carece de los recursos (monetarios o de otro tipo) para tener acceso no sólo a bienes y servicios sino también a derechos sociales o políticos, de forma que se encuentra aislado del modo de vida predominante en la sociedad». Parece normal que en las sociedades desarrolladas la carencia de ingresos se relacione muy directamente con el desempleo, puesto que el trabajo es el principal recurso de obtención de ingresos. Es este hecho el que justifica que habitualmente se conecte la pobreza con el desempleo, y este con la precariedad laboral y con la exclusión. García Serrano establece dos condiciones que se deben cumplir simultáneamente para que la entrada en la situación de desempleo estuviera ineludiblemente unida a la pobreza: que la situación de desempleo se prolongara *mucho* a lo largo del

[12] Este punto de vista es expuesto por RUESGA (1988): *Al otro lado de la economía*. Madrid: Ediciones Pirámide. El autor hace referencia a PEATTIE, 1981; BRUSCO, 1982; SASSEN-KOOB, 1984; GERSHUNY, 1988, y CAPECCI, 1988.

[13] GARCÍA SERRANO, *et al.*, 1999, 2001; GARCÍA SERRANO y MALO, 2003; VV.AA., 2003.

tiempo y que el individuo no tuviera ninguna fuente de ingresos aparte del salario. Pero las condiciones que unirían la pobreza monetaria o el desempleo con la exclusión no serían tan claras, al menos para la persona inmigrante, puesto que en el proceso de construcción de la exclusión social intervendrían numerosos aspectos y no exclusivamente el monetario o económico, entre los cuales parecen evidentes al menos cuatro: el ordenamiento jurídico, las redes sociales, la estructura socioeconómica del país de acogida y las percepciones que la sociedad de acogida realiza sobre el «excluido»<sup>[14]</sup>.

Tampoco resulta fácil delimitar el concepto de precariedad laboral. La teoría dual del mercado de trabajo, expuesta anteriormente, se ha asimilado en España al concepto de precariedad laboral, y a su vez este a la temporalidad de los contratos de trabajo. Sin embargo, hay autores que consideran restrictivo este concepto, así, Rodgers (1992) entiende que la precariedad implica «inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica» y, siguiendo esta línea de interpretación, Laparra (2006) considera que se ha de primar «la dimensión social del empleo, los bajos ingresos, la estigmatización de determinadas actividades o la carencia de derechos y de acceso a la protección social», entendiéndolo por «empleo de exclusión» el que «por sus características, de salario reducido, de falta de derechos o de estigmatización social y falta de reconocimiento social, contribuye a mantener a las personas que los realizan excluidos del resto de la sociedad» (Laparra, Gaviria y Aguilar, 1996a). Esta interpretación del concepto de precariedad laboral que incorpora la dimensión social (políticas redistributivas, la familia ...) equivaldría al concepto de exclusión social.

La pregunta que podemos hacernos ante este panorama es si los extranjeros en España tienen o no más probabilidades de quedar atrapados en la trampa de la precariedad laboral o si por el contrario es una fase transitoria en sus trayectorias laborales. Sin olvidar que no todos los extranjeros procedentes de terceros países comparten la situación de exclusión, sólo una parte de ellos. Esta y otras reflexiones son las que abordaremos en los siguientes epígrafes.

Comenzaremos con un breve repaso de los principales cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo español tras la incorporación de los trabajadores extranjeros, tratando de dar respuesta al interrogante de si estos cambios han emprendido un camino hacia la exclusión de una parte sustancial de sus trabajadores o no hay evidencias que lo demuestren; en segundo lugar, delimitaremos el colectivo donde centraremos nuestra atención, para continuar con el análisis de las tendencias en la integración laboral de los trabajadores extranjeros, que establecerán el marco de referencia sobre el que analizaremos más en profundidad las variables determinantes de la situación laboral de los mismos en comparación con la situación de los españoles.

[14] No podemos analizar en profundidad cada una de estas dimensiones dada la complejidad de las mismas, pero en otros apartados de este mismo capítulo se hace referencia a algunas de ellas.

## 2. Cambios en el mercado de trabajo español: ¿hacia la integración o la exclusión?

En los años noventa, cuando un analista se preguntaba por los efectos en el mercado de trabajo español producidos por la presencia de extranjeros en el mismo, las conclusiones seguían un hilo conductor: la cuantía de extranjeros era todavía escasa como para poder afectar de forma clara a la estructura del mercado de trabajo español. Con el salto de siglo los investigadores y la sociedad en general se han visto obligados a cambiar el discurso, puesto que ahora la cuantía de extranjeros sí es considerable y algunos de los efectos en el mercado de trabajo comienzan a ser evidentes. Temas clásicos de la literatura económica relativos a la complementariedad o competencia entre trabajadores, o el impacto en los salarios o el empleo de los autóctonos, comienzan a ser habituales entre los investigadores españoles<sup>[15]</sup>. No obstante, la evidencia empírica sobre el impacto de la inmigración en las tasas de empleo de los españoles o sus salarios sigue sin ser concluyente, dependiendo de las fuentes de datos que se utilicen y del horizonte temporal se pueden llegar a conclusiones totalmente contrarias. Carrasco *et al.* (2004) encuentran efectos negativos débiles en las tasas de empleo de los españoles cuando consideran a los inmigrantes en situación legal a través de los permisos de trabajo y con tasas de empleo definidas sobre los sectores de actividad. Dolado *et al.* (1997) analizan los efectos de la regularización de los inmigrantes irregulares de 1996 en los salarios y las tasas de desempleo de los trabajadores nativos, observando un efecto positivo, pero también débil. Mayor contundencia en sus resultados presenta la Oficina Económica del Presidente (2006) cuando afirma que «se calcula que la inmigración ha contribuido a reducir la tasa de desempleo estructural en casi 2 puntos porcentuales en la última década».

Si algo tenemos claro es que el mercado de trabajo español ha crecido desde un punto de vista cuantitativo y ha sido capaz de absorber la demanda creciente de los españoles, de las españolas y de los extranjeros. Esta tendencia nos situaría en el camino de la integración de los trabajadores. Desde el año 1996 hasta 2006 se han creado casi siete millones de empleos, de los cuales unos 2,3 millones han sido ocupados por extranjeros y extranjeras, siendo el resto ocupados por españoles. El mercado de trabajo ha tenido capacidad de absorción de los incrementos en la participación tanto

[15] DOLADO (1997, 2002, 2006); CARRASCO, JIMENO y ORTEGA (2004); AMUEDO-DORANTES y DE LA RICA (2005), Oficina Económica del Presidente (2006); los informes de La Caixa y Caixa Cataluña (2006); SIMÓN, SANROMÁ y RAMOS (2007); CEBRIÁN, IGLESIAS, MORENO y LLORENTE (2007); MALO DE MOLINA (2007) publicación del Banco de España. Adicionalmente se puede encontrar un resumen de los estudios aparecidos durante el año 2006 y relativos al impacto de la inmigración en el mercado de trabajo en PAJARES, M.: *Inmigración y Mercado de Trabajo. Informe 2007*, publicado por el Observatorio Permanente de la Inmigración, MTAS.

de los jóvenes (cada vez más cualificados) como de las mujeres españolas, así como de los extranjeros y extranjeras que han ido llegando a España por motivos laborales. En paralelo, las tasas de paro han descendido desde niveles superiores al 20% en los años noventa hasta el 8% para 2006<sup>[16]</sup>. Por tanto, el crecimiento económico de España de estos últimos diez años se ha debido fundamentalmente al aumento del empleo (y no tanto al aumento de la productividad), al cual han contribuido favorablemente los extranjeros trabajadores. El informe de la Caixa de Cataluña (2006) pone en evidencia que el PIB per cápita se habría reducido en un 0,6% anual de no haber sido por la inmigración, y en el mismo sentido la Oficina Económica de la Presidencia afirma que en los últimos diez años más de un punto porcentual del crecimiento medio anual del PIB (3,6 en total) se puede asignar a la inmigración, es decir, casi el 30% del crecimiento medio anual (incrementándose durante el último lustro a más del 50%). Más controvertido será el tema de las condiciones laborales y salariales (que analizaremos más adelante) referidas a estas participaciones, que adolecen del optimismo de estas cifras.

También es de fácil comprobación que la presencia de los extranjeros tiene índices de concentración altos en la mayoría de las actividades que han creado más empleo en el periodo considerado (1996-2006) y en concreto en construcción, comercio, hostelería y, en menor medida, en manufactura ligera, por orden de importancia (Gráfico 4.1). Por otro lado, tienen escasa presencia en ramas intermedias, como las actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales, o bien la administración pública y la manufactura pesada, cuyo crecimiento se ha concentrado en los españoles. Por último, dos casos especiales completan el panorama para los extranjeros: el crecimiento en la rama del servicio doméstico ha sido absorbido prácticamente en su totalidad por ellos y en el caso de la agricultura ha habido una sustitución de trabajadores (no tanto debido a la competencia entre trabajadores españoles y extranjeros como por el vacío que han ido dejando los primeros dado que es la única rama de actividad que ha perdido efectivos desde el año 1996).

Si conectamos estos datos con la pregunta inicial del epígrafe sobre competencia entre trabajadores, una primera conclusión podría caminar en la dirección de una posible competencia entre trabajadores extranjeros y españoles en algunas de las actividades, en concreto en construcción, comercio, restauración y manufactura ligera, en las ocupaciones o puestos de trabajo de menor cualificación y manuales. Esta tendencia caminaría en la senda de la exclusión, puesto que si no hay trabajo para todos algunos quedarán excluidos (reduciendo el término *exclusión* en este caso a ausencia de trabajo). Los estudios más recientes no parecen avalar la tesis de la competencia, sino la de

[16] Estos grandes números esconden realidades muy diferentes según grupos de población (jóvenes, mujeres), región o nacionalidad. Realizaremos un análisis más detallado en los epígrafes siguientes.

la complementariedad. Pumares (2006), al analizar los grupos de cotización de los trabajadores en el régimen general, para el periodo que se inicia en el año 2000, llega a la conclusión de que los principales beneficiarios de la tendencia en el incremento de los grupos de cotización de mayor cualificación han sido los trabajadores españoles, la incorporación, por tanto, de los trabajadores extranjeros, al incidir en las categorías de trabajadores manuales, ha permitido esa movilidad ascendente del español y al mismo tiempo se ha provisto mano de obra para los puestos de menor cualificación. Pero si adoptamos la perspectiva de género y la comparación se realiza entre las trabajadoras españolas y extranjeras, las conclusiones difieren de la anterior, en atención al estudio de Cebrián *et al.* (2007)<sup>[17]</sup> las trabajadoras compiten por los mismos puestos de trabajo en las ocupaciones manuales de elevada cualificación, mientras que en el resto de las ocupaciones las mujeres extranjeras han ocupado puestos de trabajo de nueva creación sin entrar en competición con las mujeres españolas.

En resumen, el resultado de las investigaciones sobre la complementariedad o sustitución de los trabajadores extranjeros con respecto a los españoles está lejos de ser unívoco. Es necesario un análisis de trayectorias laborales con el objetivo de tener presentes no sólo las cohortes de los recién llegados en un momento del tiempo, sino también el grado de asentamiento de los trabajadores más antiguos y la asimilación a las pautas de integración laboral con respecto a los españoles. Esto es lo que pretenden las investigaciones que se empezaron a realizar por parte del Observatorio Permanente de la Inmigración con los datos de cambios en los regímenes de cotización de la Seguridad Social con respecto al alta inicial del trabajador extranjero (Carvajal y Pumares, 2004)<sup>[18]</sup>. Estos estudios llegan a la conclusión de que efectivamente se produce un desplazamiento hacia los regímenes con mejores condiciones, lo que indicaría una movilidad laboral ascendente. Un segundo bloque de investigaciones sobre trayectorias laborales se ha iniciado con la explotación de una nueva base de datos de la Seguridad Social conocida como la Muestra Continua de Vidas Laborales (MVL) para el año 2004, elaborada por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, y que los autores Cebrián, Iglesias, Llorente y Moreno (2006) han aplicado al estudio comparativo de trayectorias laborales para extranjeras y españolas<sup>[19]</sup>.

En cuanto al impacto de la inmigración sobre los salarios, las investigaciones son todavía muy escasas dadas las limitaciones de las fuentes de datos. Recientemente, Si-

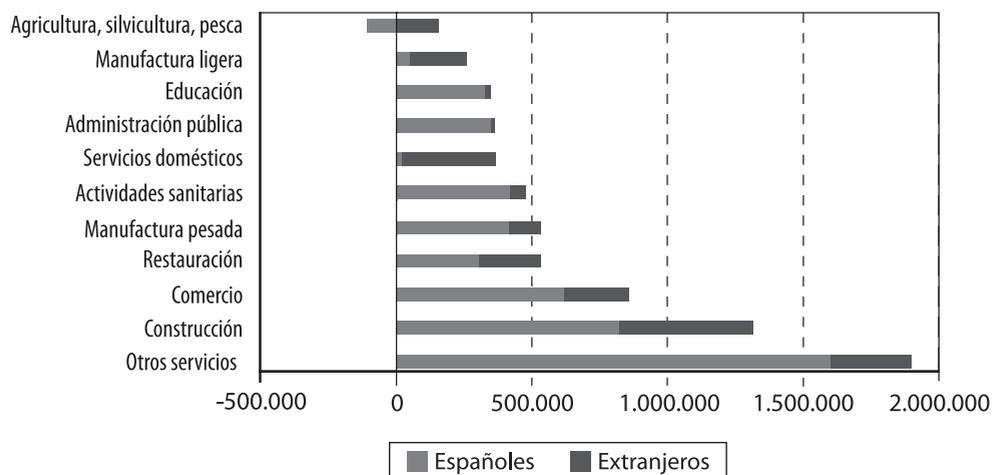
[17] Los resultados se enmarcan en el proyecto de investigación «Mujer, inmigración y mercado de trabajo. ¿Son diferentes las mujeres inmigrantes y las nacionales?», financiado por el Instituto de la Mujer dentro del plan I+D+I con número de expediente 6/05.

[18] Para un análisis más detallado, véase PUMARES, GARCÍA COLL y ASENSIO (2007): *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 10. Madrid: MTAS.

[19] No obstante, estos análisis longitudinales exceden el objetivo de este capítulo.

món, Sanromá y Ramos (2007) han realizado un estudio a través de la Encuesta de Estructura Salarial (año 2002), llegando a demostrar, en primer lugar, que la diferencia salarial entre nativos e inmigrantes es de 15,5 puntos porcentuales y, de forma adicional, que los inmigrantes están en general segregados en establecimientos (empresas de más de 10 trabajadores) de bajos salarios relativos, para concluir que una de las causas principales de esas diferencias salariales es la segregación ocupacional, en especial para los extranjeros que proceden de países en desarrollo.

**GRÁFICO 4.1. Variación de ocupados según actividad (1996-2006)**



Fuente: EPA (2.º trimestres 1996 y 2006).

Por último, la mayor movilidad regional de la población activa extranjera ha sido estudiada por algunos autores, como Amuedo-Dorantes y De la Rica (2005), los cuales analizaron el efecto que han tenido las oportunidades de empleo a nivel regional, es decir, regiones con mayores tasas de ocupación, en la llegada de inmigrantes durante la última década, constatando que los extranjeros tienden a emigrar a dichas regiones (con elevadas tasas de ocupación), contribuyendo así a reducir las disparidades regionales en tasas de desempleo. Motivo adicional para ser optimistas en la tendencia a la integración de todos los trabajadores potenciales en el mercado laboral español. Optimismo que se ensombrece poco a poco desde finales del año 2007 con la entrada en un ciclo económico recesivo que empieza a manifestarse en la pérdida de empleos.

### 3. Delimitación del colectivo y tendencias en su integración laboral

Reducir la realidad migratoria en España a una categoría de análisis resulta una tarea compleja dada la heterogeneidad de procedencias de los extranjeros y extranjeras que actualmente residen en España. Aun así resulta necesario para el análisis de la situación de marginalidad social y laboral de estos potenciales trabajadores intentar concentrar la mirada en aquellos con especial riesgo de exclusión (aunque, como hemos puesto en evidencia anteriormente, el concepto de exclusión no es unidimensional ni fácil de delimitar).

Comencemos por acotar su cuantía. Objetivo que no resulta fácil dadas las diferencias en los criterios y metodologías de las fuentes de datos con información laboral. Dado que nuestro objetivo se refiere a la situación laboral de los trabajadores, las tres fuentes de datos que utilizaremos preferentemente serán las siguientes: la Encuesta de Población Activa (en adelante EPA), las afiliaciones a la cotización en la Seguridad Social y los contratos registrados en los servicios públicos de empleo.

Empezando por la primera de las fuentes (la EPA), que, a pesar de sus limitaciones, nos proporciona información muy valiosa con respecto a la estructura laboral de los españoles y de los extranjeros, obtenemos el dato sobre las tasas de actividad, es decir, la manifestación del entrevistado del deseo de incorporarse al mercado de trabajo estando en edad legal para ello (entre 16 y 65 años). La tasa de actividad de la población extranjera en España era del 76,3% el primer trimestre de 2007 (elevándose al 78,1% para los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea de los 27), lo que significa en números absolutos una población activa de 3.036.200 y en términos relativos casi un 14% de la población activa total. Dichas tasas siempre han sido superiores para los extranjeros que para los españoles (en aproximadamente 20 puntos<sup>[20]</sup> adicionales), resultado lógico dado que uno de los objetivos fundamentales de la llegada a España ha sido el laboral (aunque recordemos que no el único).

Podemos avanzar, por tanto, que la población ocupada en el mercado de trabajo español que es de origen extranjero representa actualmente unos porcentajes nada despreciables a la hora de poder realizar análisis sobre las consecuencias de su incorporación al mercado de trabajo. En atención a la EPA, el porcentaje de ocupados extranjeros sobre población total ocupada era durante el primer trimestre de 2007 de un 13%. Porcentajes algo diferentes (para la misma fecha) de población laboral extranjera son puestos de manifiesto por otras fuentes de datos: las afiliaciones a la cotización a la

[20] En las páginas posteriores realizaremos un análisis más desagregado y comprobaremos que las tasas de actividad de los extranjeros y los españoles se aproximan bastante cuando la comparación se realiza con poblaciones más homogéneas desde el punto de vista de la edad (españoles menores de 50 años dada la mayor juventud de los extranjeros).

Seguridad Social de extranjeros suponían un 10%<sup>[21]</sup> del total de afiliaciones, mientras que los contratos realizados a extranjeros durante el primer trimestre de 2007 se elevaban a un 20%<sup>[22]</sup> del total de los contratos realizados.

Con el fin de analizar el colectivo o colectivos con mayor riesgo de exclusión acotaremos aún más la población objetivo, de tal forma que seleccionaremos (siempre que los datos lo permitan) a los extranjeros y extranjeras que cumplan los criterios siguientes: a) no pertenecer a la Unión Europea de los 15, es decir, incorporamos al análisis las procedencias de países de reciente incorporación a la Unión Europea (especial interés en la inclusión de Polonia, Rumanía y Bulgaria); b) países con renta per cápita inferior a la española, lo que nos permite excluir del análisis países norteamericanos y Japón.

En cuanto al horizonte temporal en las tendencias de integración laboral de los extranjeros, lo vamos a dividir en tres periodos: el primero de ellos desde el año 1996 hasta 1999, el segundo desde el año 2000 hasta 2004 y el tercero que abarcará los años 2005 y 2006<sup>[23]</sup>. Por tanto, los años 1996, 2000 y 2005-2006 nos marcan hitos en el proceso migratorio (y constituirán nuestros referentes temporales) debido a varios factores: son momentos históricos de incrementos cuantitativos importantes (especialmente el año 2000) y de cambios cualitativos (incremento de la importancia del régimen general, por ejemplo), son años de regularizaciones y normalizaciones de extranjeros, así como objeto de nueva ordenación legislativa (el año 1996 cambios en el reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería, el año 2000 reformas de las Leyes de Extranjería y el año 2005 supone el primer año de la puesta en práctica del reglamento de ejecución de la nueva Ley de Extranjería). Pero, además, a partir del año 2000 se produce la «institucionalización» de la inmigración en España como un «hecho social» o «problema social» (Cachón, 2006).

Con esta visión temporal analicemos brevemente aquellas tendencias laborales que mayores repercusiones pueden llegar a tener en el proceso de integración laboral desde la óptica de la exclusión/integración. Comenzando por una de las grandes preocupaciones de los analistas: la persistencia de la irregularidad administrativa a pesar del incremento de las afiliaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social. En segundo lugar, una tendencia clara en la integración laboral de los extranjeros (no comunitarios) es su segregación ocupacional tanto horizontal como vertical. Por último, el aporte laboral de las mujeres procedentes de América Central y del Sur, así como de las europeas del Este, está suponiendo un dinamismo laboral nada despreciable. ¿Qué alcance tienen estos procesos?

[21] En este caso se trata de extranjeros ocupados y regulares en el mercado de trabajo.

[22] Este porcentaje se refiere a número de contratos, no a trabajadores contratados. Un mismo trabajador ha podido tener más de un trabajo debido a la rotación y a la temporalidad de sus contratos.

[23] No obstante, no realizaremos un análisis de flujos ni de trayectorias laborales, dada la limitación de las fuentes de datos y del espacio de este ensayo. Para un análisis de las trayectorias laborales se debería utilizar la muestra continua de vidas laborales de la Seguridad Social, disponible para el año 2004 y 2005, que serán objeto de análisis en posteriores estudios.

### 3.1. Persistencia de la irregularidad administrativa a pesar del incremento de las afiliaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social

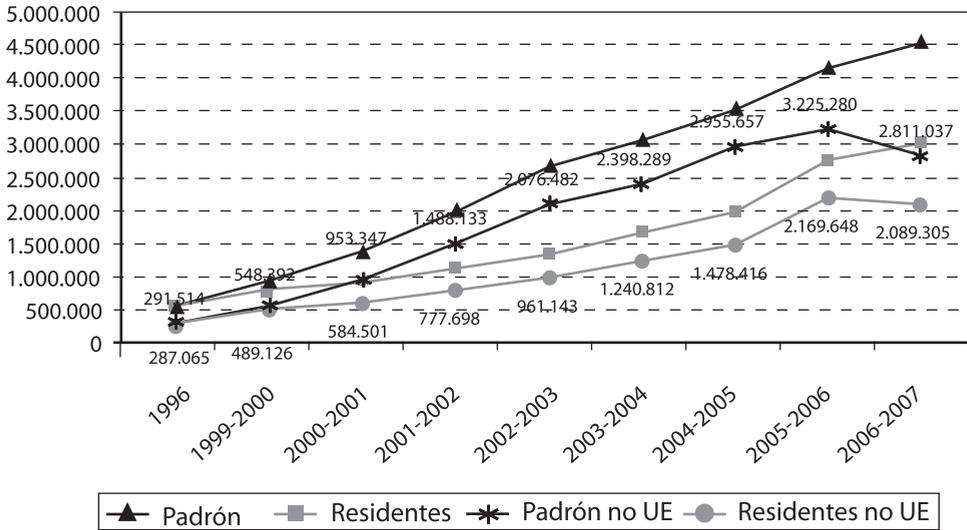
La guerra de las cifras mantenida entre las dos fuentes oficiales que proporcionan datos sobre los extranjeros totales en España (en este caso no hacemos referencia exclusiva al aspecto laboral, que es más restrictivo) ha dado la victoria cuantitativa siempre al Padrón Municipal (dato a 1 de enero de cada año) en detrimento de las cifras de residentes del Ministerio del Interior (extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de cada año), dado que la primera fuente incluye extranjeros en situación irregular. La brecha, con un día de diferencia en sus datos, entre una y otra fuente se puede apreciar en el Gráfico 4.2, en el cual se ha distinguido entre las cifras totales de extranjeros y las cifras de extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea<sup>[24]</sup>.

Pero la diferencia entre ambos datos, ¿puede ser considerada como el número de extranjeros en situación irregular? La respuesta es no: en primer lugar, por la propia inexactitud del padrón como instrumento de medida de la población extranjera<sup>[25]</sup>; en segundo lugar, por las cuantías que habría que restar de las cifras del padrón por no ser considerados extranjeros en situación irregular (véase estimación para el periodo 2005-2007 en Tabla 4.1):

[24] Es más correcta la comparación entre cifras que no contengan la cuantía de los extranjeros pertenecientes a la Unión Europea, puesto que a partir de la publicación del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, estos no necesitan poseer tarjeta de residencia para su residencia legal, por lo cual podrían estar empadronados pero no aparecer en los registros de tarjetas o autorizaciones para residir de los registros del Ministerio del Interior. No obstante, la nueva regulación tras la publicación del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre la entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (con fecha de entrada en vigor de 2 de abril de 2007), establece la necesidad de solicitar al menos un Certificado de Residencia, también para ciudadanos pertenecientes a la Unión Europea. Con este requisito el Ministerio del Interior recupera el control en la cuantía de extranjeros europeos y por tanto reaparecen en los registros de dicho Ministerio.

[25] La Oficina Económica de la Presidencia, en su informe de 2006, manifiesta que el padrón sobreestima la cifra, ya que para inscribirse en un municipio no es preciso presentar la baja del de procedencia; el celo de los ayuntamientos en cursar las bajas puede verse limitado por las ventajas legales que en determinados supuestos derivan de tener un mayor tamaño de población, lo que resulta en inscripciones duplicadas. Además, esta oficina sugiere la utilización de las «estimaciones actualizadas o *now cast*» como las mejores estimaciones de población que darían una cifra de población a 1 de julio de 2006 de 44,07 millones totales, de los cuales 4,27 serían extranjeros, por tanto, cifra algo inferior a los datos del padrón.

**GRÁFICO 4.2. Residentes extranjeros empadronados comparados con los residentes que están en posesión de un permiso de residencia, tarjeta o autorización para residir**



Nota: En la cifra de residentes no procedentes de la Unión Europea se han descontado los rumanos y los búlgaros con el objetivo de hacer comparable el dato con los empadronados no Unión Europea a 1 de enero 2007 (Rumanía y Bulgaria aparecerían en las cifras del padrón de la Unión Europea).

Fuente: INE, OPI y elaboración propia.

- a) En primer lugar, la cifra del padrón habría de ser minorada en la cuantía de los estudiantes que tienen tarjetas de estudiantes y se empadronan pero no aparecen en los registros de las autorizaciones para residir, el problema está en determinar cuántos estudiantes se empadronan, tomando como referencia el periodo 2005-2007 el número oscilaría entre 30.000 y 40.000.
- b) También habría que descontar todos aquellos expedientes que están pendientes de resolución o de renovación (que cumplan los requisitos para una resolución favorable) dado que pueden ser extranjeros empadronados y no por ello necesariamente irregulares, sin embargo no aparecerían en los registros de autorizaciones en vigor a 31 de diciembre del año en cuestión, que según los datos disponibles de los informes de evaluación de las delegaciones y subdelegaciones de gobierno del Ministerio de Administraciones Públicas (para el año 2005 y 2006) estaría comprendido en una horquilla de entre 200.000 y 260.000.
- c) Adicionalmente se deberían dar de baja los extranjeros que no hayan renovado su empadronamiento a 31 de diciembre desde el año 2006. El propio INE confirma que en las cifras del 1 de enero de 2006 se han repercutido (por primera vez) las salidas del país, como consecuencia de la aplicación

del procedimiento de caducidad de las inscripciones patronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente<sup>[26]</sup>. Estas cifras ya están descontadas en las cifras aportadas por el padrón municipal.

- d) Por último, deberíamos descontar «otros extranjeros» empadronados que no aparecen en los registros del Ministerio del Interior pero no son irregulares, nos estamos refiriendo a los siguientes colectivos: los extranjeros que se encuentran en España en situación de estancia, los trabajadores transfronterizos, los solicitantes de asilo y los que han obtenido el estatuto de refugiado o el estatuto de apátrida, los extranjeros del Régimen Comunitario que no hayan solicitado su inscripción en el Registro Central de Extranjeros o que la hayan solicitado y no hayan obtenido todavía el correspondiente certificado, pues esta inscripción no era obligatoria antes del 2 de abril de 2007. Por esta última razón hemos optado por sustraer de la comparación a los extranjeros de la Unión Europea (Tabla 4.1). No todos los extranjeros citados estarán empadronados (probablemente no lo estén los transfronterizos y los extranjeros en situación de estancia), pero lo que podemos afirmar con seguridad es que los que están empadronados y cumplen alguno de los requisitos que hemos citado no son extranjeros irregulares.

**Tabla 4.1. Estimación de extranjeros no comunitarios en situación irregular (2005-2007)**

	2005	2006	2007
<i>Cifra de extranjeros Padrón Municipal (NUE) a 1 de enero</i>	2.955.657	3.225.280	2.811.037
(-) Extranjeros con tarjeta residencia (NUE) en vigor a 31 de diciembre	-1.478.416	-2.169.648	-2.089.305
(-) Tarjetas de estudiantes o autorizaciones de estancia por estudios	-30.676	-33.239	-40.132
(-) Solicitantes de asilo	-5.247	-5.297	-7.662
(-) Expedientes en tramitación a 31 de diciembre	-262.590	-240.000	-179.847 *
<b>Total</b>	<b>1.178.728</b>	<b>777.042</b>	<b>494.091</b>

\* Cifra provisional MAP.

Fuente: INE, OPI, MAP y elaboración propia.

[26] En atención a la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, es obligatoria la renovación de la inscripción en el Padrón Municipal cada dos años para los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, a partir de diciembre de 2005. Esta ley ha permitido que en julio de 2006 se dieran de baja casi medio millón de extranjeros con fecha 1 de enero de 2006 (Oficina Económica de la Presidencia, 2006).

Realizando estas deducciones y siempre en el ámbito de la estimación, la cifra a 1 de enero de 2007 de extranjeros en situación irregular alcanzaría prácticamente el medio millón de extranjeros. Aunque insistimos en que sigue siendo una aproximación, nunca un número exacto, ya que, además de las limitaciones puestas ya en evidencia, no todos los extranjeros en situación irregular están empadronados. La tendencia parece ser de incremento de la irregularidad principalmente desde el año 2000 hasta el año 2004 y a partir de ese año comenzaría un descenso de dicha irregularidad (recuérdese que al proceso de normalización de extranjeros del año 2005 se presentaron unas 700.000 solicitudes). Por otro lado, la tendencia creciente en los empadronamientos de los años anteriores a 2004 comienza también a suavizarse, al igual que la tendencia a la residencia legal de los extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea (condicionado en gran parte por la calificación de rumanos y búlgaros como ciudadanos de la Unión Europea).

Analicemos ahora el paralelo de la tendencia en la irregularidad que vendría dado por la tendencia en las altas a las afiliaciones a la Seguridad Social. En el horizonte temporal que nos ocupa, el número de altas en las cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores extranjeros ha experimentado un crecimiento lento y paulatino hasta el año 2000 y a partir de este año se produce una inflexión con un crecimiento exponencial de gran envergadura y consecuencias laborales y sociales (Carrasco y Rodríguez, 2005). Durante el periodo 1996-1999, las afiliaciones a la Seguridad Social no superaban las 300.000 (recuérdese que no se incluyen la mayoría de los extranjeros comunitarios), en el año 2004 eran ya algo más de 800.000, y en el año 2006 alcanzaron prácticamente 1,5 millones de afiliaciones.

Si unimos las dos tendencias se podría concluir que a partir del año 2004 se produce un incremento de la regularidad administrativa y de las altas en las afiliaciones a la Seguridad Social. Ambas tendencias, muy positivas para el ámbito laboral objeto de análisis, y ambos procesos estarían muy influidos por el proceso de normalización de extranjeros que se produjo en el año 2005, así como por el descenso en el ritmo de incremento de las residencias.

### **3.2. Persistencia de la segregación en la actividad laboral de los extranjeros**

La segregación ocupacional puede encontrar su causa en varios factores, además del aspecto legal (situación nacional de empleo, contingentes, ocupaciones de difícil cobertura, etc.), pueden desempeñar mucha importancia las redes informales, o la concentración de extranjeros en una determinada actividad, la etnicidad, así como el género o la ubicación geográfica.

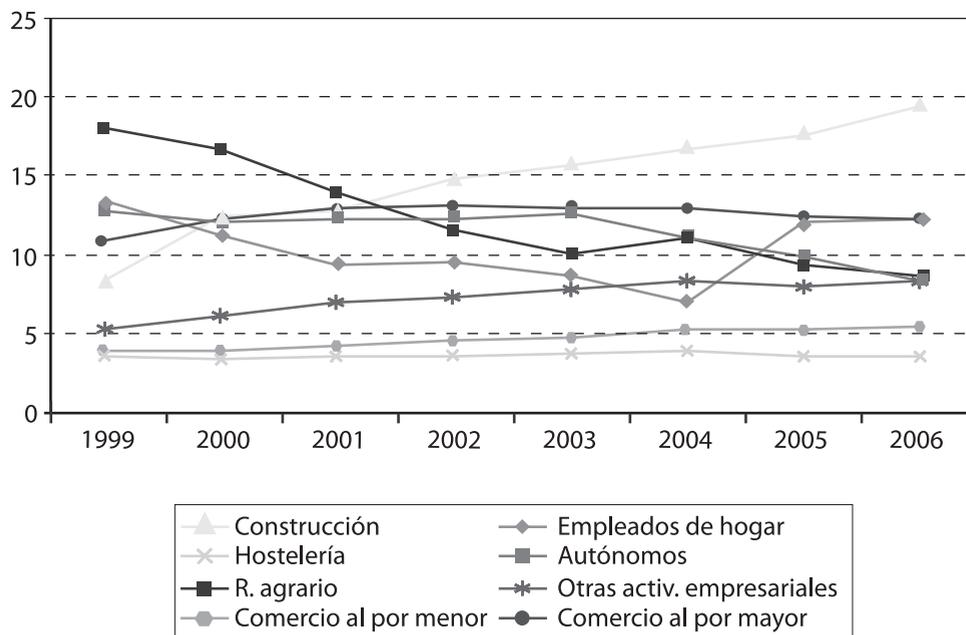
Al analizar tanto la segregación ocupacional<sup>[27]</sup> horizontal como la vertical a lo largo del tiempo debemos tener en cuenta los cambios en la estructura ocupacional de los trabajadores, además de los cambios en la composición por nacionalidad, por ello hemos de ser cautelosos a la hora de interpretar la evolución en la ocupación de las ramas de actividad principales, así como las ocupaciones. Además de tener en cuenta el efecto de la llegada de extranjeros año a año, que disfraza la realidad laboral de los extranjeros más asentados (como poníamos en evidencia en líneas anteriores). Realizaremos una aproximación para el horizonte temporal 1999-2006 con datos de las principales ramas de actividad de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social, es decir, comenzaremos por analizar la segregación ocupacional horizontal, comparando a su vez la evolución para los extranjeros con la evolución para los españoles en las mismas ramas de actividad<sup>[28]</sup> (Gráficos 4.3 y 4.4).

Estas ocho ramas de actividad concentraban en el año 1999 el 76% de la actividad laboral de los extranjeros, incrementándose ligeramente hasta el 78% para el año 2006. La concentración de los extranjeros en unas pocas ramas de actividad era evidente en el año 1999 y lo sigue siendo en el año 2006, pero hemos de resaltar que esos índices de concentración por ramas han ido evolucionando y podemos distinguir al menos tres tendencias en los mismos: a) índices de concentración muy altos en el año 1999 y mucho más bajos en 2006: régimen especial de autónomos y régimen especial agrario; b) índices de concentración muy bajos en el año 1999 pero bastante superiores en 2006: rama de la construcción; c) índices de concentración que con respecto al año 1999 presentan estabilidad o ligeros aumentos: régimen especial de empleados de hogar, hostelería, ramas en otras actividades empresariales, comercio al por mayor y al por menor.

[27] En realidad, en este ensayo nos limitaremos a poner en evidencia la segregación ocupacional a través de los índices de concentración por ramas de actividad y por ocupaciones (segregación ocupacional horizontal y vertical, respectivamente). Para un análisis de los indicadores de segregación (índice de disimilitud desarrollado por Duncan y Duncan), véase CALDERÓN MILÁN e HIDALGO VEGA, (2007): «La segregación sectorial y ocupacional de los inmigrantes en España: identificación de los espacios laborales prioritarios por países de origen». Trabajo presentado a las VII Jornadas de Economía Laboral 2007.

[28] No se han tenido en cuenta las ramas de actividad del sector industrial, puesto que en conjunto representa aproximadamente un 5%.

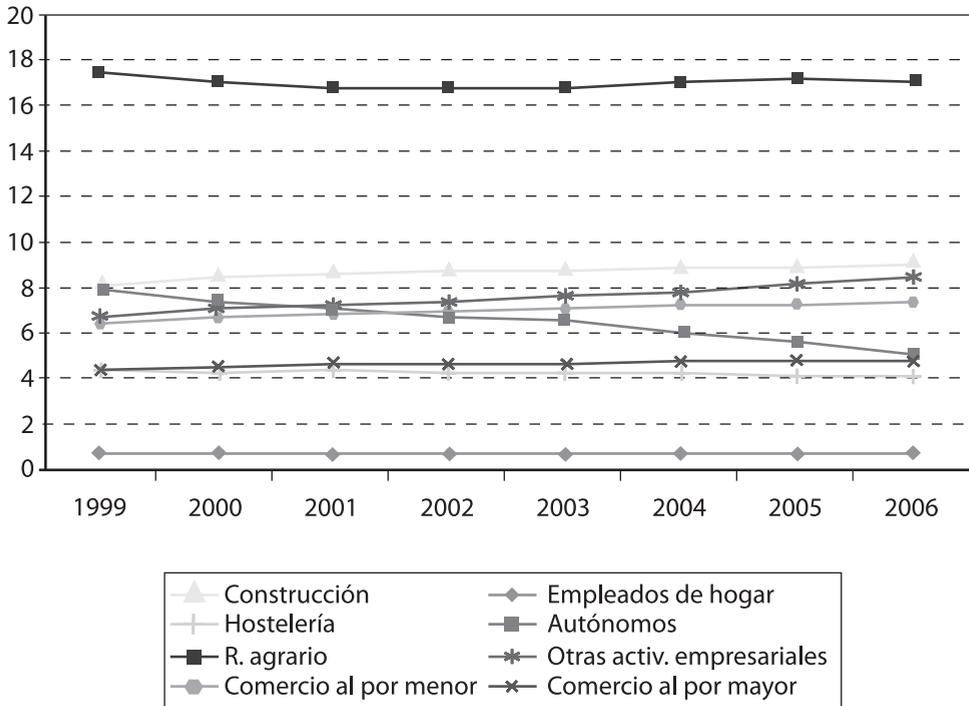
**GRÁFICO 4.3. Evolución de los afiliados extranjeros por ramas de actividad principales (1999-2006)**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales.

Las mismas ramas de actividad que concentraban a más del 70% de los afiliados extranjeros representan el 56% para los españoles. A estas ramas habría que añadir el sector industrial, con un índice de concentración del 14% para el año 2006 (aunque se ha producido un descenso considerable desde el año 1999 en nada menos que casi 4 puntos), así como las ramas de la administración pública (6%) y la de las actividades sanitarias, veterinarias y servicios sociales (5%). El Gráfico 4.4 muestra, no obstante, una diferencia clara de la actividad laboral de los españoles con respecto a la actividad laboral de los extranjeros y es la estabilidad a favor de los primeros, no sufriendo los altibajos que algunas ramas han supuesto para los extranjeros, como se ponía en evidencia anteriormente. Esos altibajos están presuponiendo una mayor sensibilidad por parte del trabajador extranjero a los incrementos o descensos de la importancia laboral de las ramas de actividad de la economía española.

**GRÁFICO 4.4. Evolución de los afiliados españoles en las ramas de actividad de altos índices de concentración para los extranjeros (1999-2006)**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales.

Los autores Calderón e Hidalgo (2007) ponen en evidencia que la segregación ocupacional horizontal calculada según el indicador de Duncan y Duncan oscila para el periodo 1999-2006<sup>[29]</sup> entre un 20% y un 29%, tanto para españoles como para extranjeros. ¿Qué significado tiene este índice? Este índice representa el porcentaje de extranjeros (o de españoles) que debería cambiar de rama de actividad para igualar la razón entre los dos colectivos en todas las ramas de actividad. Los autores concluyen que en España ha habido un crecimiento de la segregación sectorial, lo que significa también un cierto crecimiento del empleo en las ramas de actividad más segregadas.

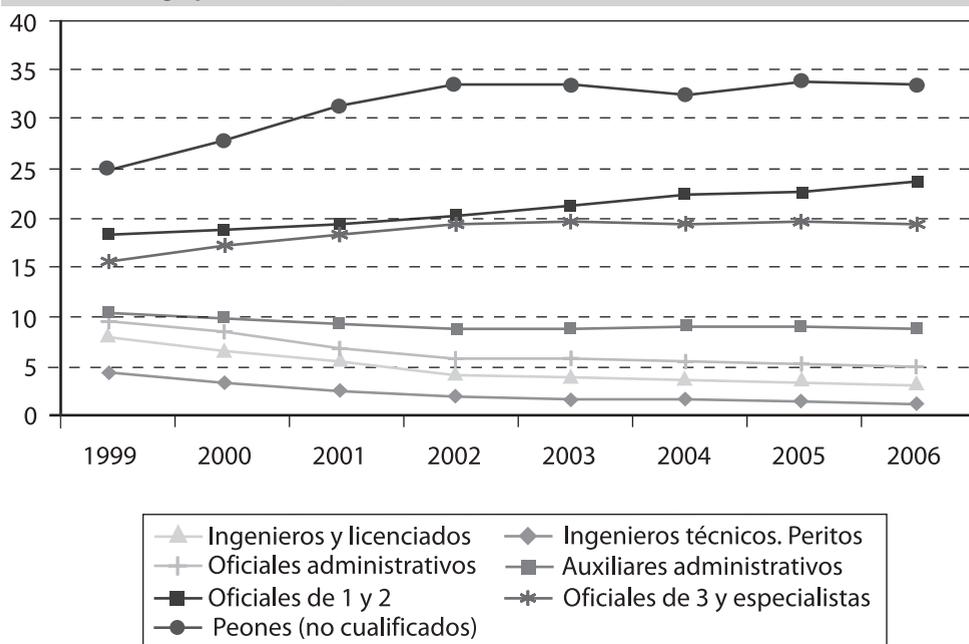
Por su parte la segregación vertical se produce cuando un determinado colectivo (en este caso extranjeros) se concentra en los niveles de menor cualificación en la escala ocupacional, independientemente de su preparación o experiencia. Utilizaremos los

[29] Utilizando datos de ocupados de la Encuesta de Población Activa para el periodo 1999-2006.

datos de las afiliaciones a la seguridad social según grupo de cotización para calcular los índices de concentración del horizonte temporal 1999-2006.

También en este caso se comprueba que el índice de concentración de los extranjeros ha aumentado progresivamente debido a la concentración en tres grupos de cotización: peones (personal no cualificado), oficiales de 1 y 2, oficiales de 3 y especialistas, que aumentan en el periodo considerado la concentración en 18 puntos (Gráfico 4.5). Por tanto, si desagregamos este índice en los distintos grupos de cotización podemos apreciar tres tendencias: a) índices de concentración que han aumentado en el periodo considerado: peones (personal no cualificado), oficiales de 1 y 2, oficiales de 3 y especialistas; b) índices de concentración que prácticamente se han mantenido estables: auxiliares administrativos; c) índices de concentración que han descendido: oficiales administrativos, ingenieros (licenciados) e ingenieros técnicos (peritos). La conclusión parece evidente mostrando una mayor concentración en los grupos de cotización inferiores de la escala ocupacional.

**GRÁFICO 4.5. Índice de concentración de afiliados extranjeros por grupo de cotización (principales grupos 1999-2006)**

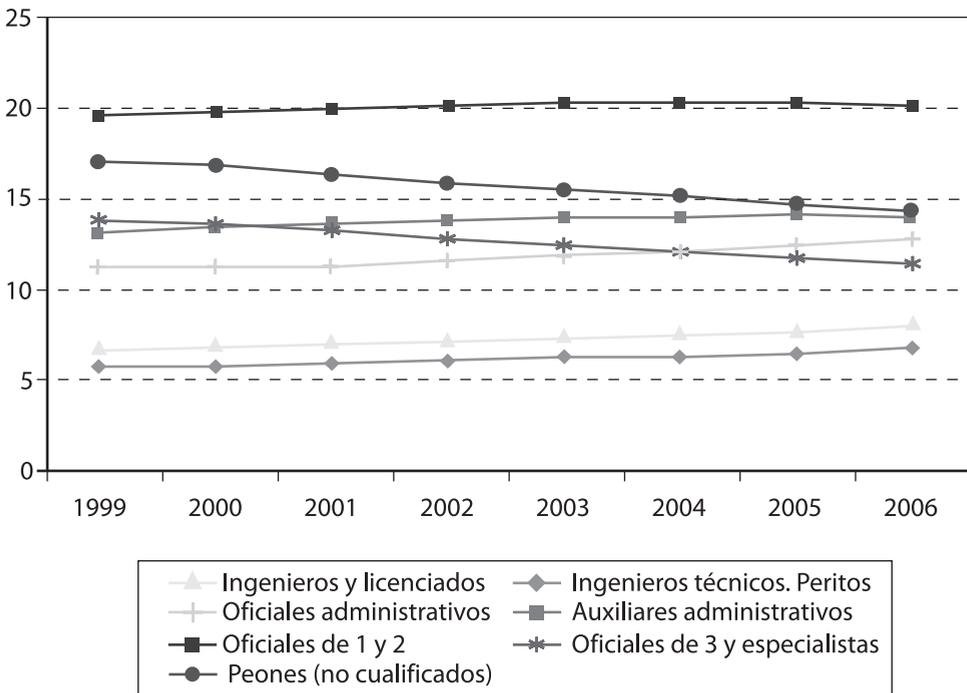


Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales.

La situación de concentración vertical en el caso de los españoles es muy similar a la concentración horizontal y nos conduce a conclusiones similares (Gráfico 4.6). Las tendencias en este caso se pueden agrupar en tres: a) índices de concentración que han

aumentado ligeramente: ingenieros (licenciados), ingenieros técnicos (peritos) y oficiales de 1 y 2; b) índices de concentración estables: oficiales administrativos y auxiliares administrativos, y c) índices de concentración con descensos moderados: oficiales de 3 y peones. La situación, por tanto, es la inversa a la situación de los extranjeros, a excepción del grupo de cotización de oficiales de 1 y 2, grupo muy relacionado con la expansión del sector de la construcción y por tanto importante fuente de empleo tanto para españoles como para extranjeros.

**GRÁFICO 4.6. Índice de concentración de afiliados españoles por grupo de cotización (1999-2006)**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales.

En resumen, se produce una especialización en las actividades que desarrolla el trabajador extranjero, especialización en la cual las ramas del sector industrial poseen una escasa entidad y las actividades del sector servicios están muy concentradas en unas ramas muy concretas. La evolución de las categorías profesionales (a través de los grupos de cotización) ha puesto en evidencia que la concentración en las ocupaciones menos cualificadas es una realidad del mercado español pero que afecta de manera más pronunciada a los extranjeros, que ven como año a año los índices de concentración en las mismas va aumentando. Por tanto, las oportunidades de empleo para la población ex-

trajera pueden generarse, al menos, por los tres hechos siguientes: creación de nuevo empleo en la sociedad receptora, creación de nuevo empleo por parte de la propia minoría étnica (p. ej., restaurantes chinos) y el vacío generado por la movilidad ascendente de los autóctonos (hecho muy relacionado con las condiciones de empleo y trabajo).

### **3.3. Dinamismo laboral de la mujer extranjera procedente de Europa, América Central y del Sur**

La segregación ocupacional por género en el mercado de trabajo español es una de las características de nuestra realidad económica del siglo XXI. Los puestos de trabajo que implican responsabilidad y toma de decisiones son ocupados en una proporción de 3 a 1 por varones, siendo aún más evidente en el sector privado que en el público, en efecto, el único ámbito donde encontramos paridad en los porcentajes de ocupados es en el de la administración pública. La sobre-representación de las mujeres ocupadas se produce en el sector de los servicios: administrativos, comerciales y resto de personal de los servicios (sanidad, educación, hogares que emplean personal doméstico, etc.), labores que la tradición ha considerado más propias de mujeres y que mediante los procesos de socialización se han ido transmitiendo de generación en generación. Esta situación se pone de manifiesto en todas las estadísticas laborales (en especial la EPA) a nuestro alcance: tasas de actividad (17 puntos inferior a los hombres), tasas de paro (doblan las tasas de paro de los varones en algunos tramos de edad), la mujeres son contratadas en mayor medida en la modalidad de contrato parcial (el 78% de los contratados a tiempo parcial en 2005 eran mujeres) y la brecha salarial (Ricardo Aláez Aller y Miren Ullibarri Arce, 1999), es decir, la diferencia porcentual entre los salarios medios de hombres y mujeres, que es del 30,7.

Esta realidad laboral, ¿se repite para la mujer extranjera? Si su situación la comparamos con la de la mujer española menor de 50 años (para hacerla más comparable con la distribución por edades de las mujeres extranjeras), la mirada de los analistas se dirige por sus diferencias hacia dos extremos: la mujer latinoamericana, con mayores tasas de actividad, con un paro absoluto relativamente semejante al de las españolas pero con unas tasas de empleo superiores en 7 puntos (Garrido, 2005), y en paralelo las mujeres africanas, con mucha menos actividad que las españolas, mayores tasas de paro y tasas de empleo inferiores.

En la Tabla 4.2 se señalan las principales variables sociodemográficas que permiten explicar parte de las diferencias entre las mujeres extranjeras según procedencias y las españolas, en especial las diferencias que presenta respecto a las demás la mujer africana: una mayor estabilidad residencial con una proporción muy alta de mujeres casadas, con un nivel de estudios que difiere del resto de procedencias: un porcentaje mucho menor ha realizado estudios universitarios (6,5% año 2006) y casi el 40% no ha realizado estudios.

Tabla 4.2. Principales variables sociodemográficas

	AÑO 2000 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)					AÑO 2006 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)				
	Españolas menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia	Españolas menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia
<i>Años de residencia</i>										
Menos 1 año	—	20,3	18,4	14,3	5,3	—	9	8,2	8,4	4,2
1-4	—	57,1	34,4	44,1	24,0	—	60	37,4	50,7	30,5
5-9	—	17,5	21,5	27,6	31,7	—	26,5	35,4	34,7	35,2
10-14	—	5,1	17,9	6,8	13,0	—	2,2	10,6	4,1	12,1
Más de 15	—	0,0	7,9	7,2	26,0	—	2,4	8,4	2,1	18,0
<i>Estado civil</i>										
Soltera	42,5	26,4	31,3	35,8	25,3	43,3	34,9	23,6	43,0	17,1
Casada	53,5	64,9	60,9	56,5	71,0	51,4	55,9	68,4	45,6	77,9
Viuda	1,0	1,1	4,1	1,8	3,6	0,8	2,8	3,7	2,6	0,5
Separada o divorciada	3,0	7,5	3,7	5,9	0,0	4,5	6,4	4,2	8,8	4,5
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	2,9	0,0	43,8	3,7	5,3	2,1	2,2	36,8	3,5	16,8
Primarios	13,0	16,4	16,7	11,6	22,9	7,8	12,1	23,9	15,8	16,3
Secundarios	22,4	11,9	13,3	21,2	16,3	31,5	16,8	17,3	21,6	22,9
Grado medio	42,0	30,0	20,6	38,5	30,2	25,0	40,1	15,5	39,9	32,5
Superiores	19,1	40,7	5,6	24,2	25,3	33,0	27,7	6,5	18,3	11,5

La Tabla 4.3 muestra las principales variables laborales con resultados similares a la tabla anterior, en la que las mayores diferencias se concentran en las mujeres africanas respecto al resto: tasas de actividad mucho más bajas, tasas de paro más altas y tasas de temporalidad también mayores. Por el contrario, la mujer procedente de América Central o del Sur, así como las europeas del Este, tienen tasas de actividad superiores a las españolas menores de 50 años aunque tasas de paro similares. Si comparamos la situación en el año 2000 con la del año 2006 encontramos que la mujer europea del Este ha sido la que ha presentado mayor dinamismo laboral, de tal forma que sus tasas de actividad se han aumentado en 20 puntos, sus tasas de paro han descendido en 8 puntos y sus tasas de temporalidad también han sufrido un descenso nada despreciable de 15 puntos. La mayor afluencia a España de mujeres extranjeras procedentes del Este a partir del año 2000 ha tenido un reflejo claro en las variables laborales y estas han demostrado una capacidad de inserción laboral muy rápida.

Ese dinamismo se podría ver truncado por la falta de perspectivas de mejora ocupacional, dado que estas mujeres se han especializado en dos ramas de actividad (hogares que emplean personal doméstico y restauración) y en las ocupaciones de menor cualificación, a pesar del alto porcentaje de extranjeras latinoamericanas y europeas que tienen estudios universitarios. Pero también es cierto que se produce con el tiempo un

desplazamiento de las trabajadoras en el régimen especial de empleadas de hogar al régimen general, que tal y como señala Pumares (2006) son cambios no producidos exclusivamente por inestabilidad laboral, «sino que también se ven impulsados por una búsqueda de mejores empleos que, en algunos casos, da sus frutos». Este hecho avala el dinamismo que atribuimos a la mujer latinoamericana y la europea del Este.

**Tabla 4.3. Principales variables laborables (2000 y 2006)**

	AÑO 2000 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)					AÑO 2006 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)				
	Españolas menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia	Españolas menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia
Tasa actividad	60,1	57,7	38,4	70,8	63,3	67,3	77,5	45,3	79,0	60,0
Tasa ocupación	47,0	45,7	22,0	60,8	53,0	59,3	68,1	34,0	67,7	52,6
Tasa de paro	21,8	20,8	42,5	14,1	16,4	11,9	12,2	24,9	14,3	12,0
Tasa tempo- ralidad	37,0	80,0	50,5	36,5	0,0	36,9	64,4	66,2	56,5	25,0
<i>Actividades</i>										
Agricultura	3,7	8,8	0,0	0,8	0,0	2,5	7,3	10,1	3,0	0,0
Manufactura ligera	8,6	0,0	3,1	3,5	26,7	6,2	4,4	4,9	4,4	9,0
Manufactura pesada	5,4	0,0	0,0	1,3	0,0	4,7	1,8	0,0	0,5	0,0
Construcción	1,7	7,5	0,0	0,0	0,0	2,0	0,6	0,1	0,9	0,9
Comercio	19,9	25,0	10,5	8,9	10,3	20,0	8,6	15,7	9,2	19,6
Restauración	7,9	2,5	28,8	13,1	33,6	7,7	26,1	32,6	19,2	25,1
Servicio doméstico	5,2	22,5	55,0	53,2	29,3	3,6	39,6	18,8	43,4	29,1
Otros servicios <sup>[30]</sup>	47,6	33,8	2,6	19,3	0,0	53,2	11,6	17,7	19,3	17,1
<i>Ocupación más importante extranjeras</i>										
No cualificados (grupo 9)	16,6	35,8	64,9	47,5	29,3	14,0	55,9	47,6	53,9	35,5
Restauración y comercio (grupo 5) <sup>[31]</sup>	22,9	18,5	27,2	31,6	37,9	23,6	31,8	36,0	32,1	19,8

[30] En «otros servicios» se incluyen, entre otras actividades, las siguientes: Administración Pública, educación, actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales, actividades recreativas, culturales y deportivas.

[31] En el grupo 5 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 94 se incluyen: trabajadores de los servicios de restauración, trabajadores de los servicios personales (limpieza de interiores, por ejemplo), trabajadores de servicios de protección y seguridad y dependientes de comercio y asimilados. No todos ellos son puestos de trabajo no cualificados, pero la presencia de extranjeros en los menos cualificados es importante, por ello se ha elegido este grupo de ocupación.

## 4. ¿Es tan diferente la integración de los extranjeros en el mercado de trabajo español con respecto a los españoles?

Cuando intentamos profundizar en las diferencias que separan o las similitudes que unen la integración laboral de los extranjeros con la de los españoles, en realidad estamos intentando caracterizar un proceso, el de la integración/exclusión de los extranjeros en el mercado de trabajo español. En este proceso intervienen factores sociodemográficos, sociales, económicos, políticos, culturales que hacen de él un proceso muy complejo y a veces demasiado lento.

Comenzaremos poniendo de relieve algunas de las principales variables sociodemográficas que pueden influir en el proceso de integración laboral, siguiendo el mismo hilo conductor que hemos adoptado para el caso de las mujeres. Es conocido el dato de la edad de los extranjeros (media de 31 años)<sup>[32]</sup>, que para algunas procedencias se rebaja cada vez más, el ejemplo más claro es la de los africanos, que tienen una media de edad de 28 años (OPI, abril 2007). Además de más joven, la inmigración cada vez es más estable y permanente, puesto de manifiesto no sólo en el tiempo de residencia, sino en otro tipo de estabilidades, como puede ser la procedente de la reagrupación familiar (véase el porcentaje de casados en la Tabla 4.4).

Por otra parte, nadie negará que el aspecto educativo influye enormemente en las oportunidades laborales de los potenciales trabajadores y que en gran medida les acompañará a través de las escalas ocupacionales y los perfiles de los puestos de trabajo a desempeñar. Esta estructura muestra una población extranjera con niveles medios y superiores (tomados en conjunto) algo superiores a los españoles menores de 50 años para aquellos que proceden de Europa no comunitaria y América Central y del Sur, pero al mismo tiempo niveles inferiores entre aquellos que proceden de África y Asia.

[32] Esta es la razón principal por la cual la comparación entre españoles y extranjeros en sus características laborales la realizaremos con los españoles menores de 50 años, al igual que hemos hecho en el caso de las mujeres, de tal forma que los datos sean más comparables y no se vean afectados por la diferente estructura demográfica de unos y otros. Ahora bien, también lo contrario podría estar justificado, dado que, como pone de manifiesto la Oficina Económica de la Presidencia (2006), sería relevante comparar el nivel educativo medio del conjunto de la población nativa, puesto que, de no haber entrado inmigrantes, un incremento tan espectacular de la población activa sólo se hubiera podido conseguir aumentando la participación laboral de las generaciones de más edad y, por tanto, menos formadas.

**Tabla 4.4. Principales variables sociodemográficas (2000 y 2006)**

	AÑO 2000 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)					AÑO 2006 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)				
	Espanoles menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia	Espanoles menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia
<i>Años de residencia</i>										
Menos 1 año	—	19,0	15,0	20,0	4,0	—	8,0	6,0	8,0	4,0
1-4	—	51,5	31,0	42,0	24,0	—	59,0	31,0	50,0	31,0
5-9	—	26,0	22,0	23,0	27,0	—	28,0	41,0	37,0	39,0
10-14	—	3,5	21,0	9,0	17,0	—	3,0	11,0	3,0	9,0
Más de 15	—	0,0	10,0	7,0	28,0	—	2,0	11,0	2,0	18,0
<i>Estado civil</i>										
Soltero	47,0	32,0	36,0	35,0	23,0	48,0	37,0	36,0	45,0	27,0
Casado	50,0	61,0	59,0	60,0	73,0	47,0	57,0	60,0	46,0	70,0
Viudo	0,5	0,5	2,0	1,0	2,0	0,5	1,5	1,0	2,0	1,0
Separado o divorciado	2,3	7,0	2,5	4,0	1,0	3,8	4,5	2,0	7,0	2,0
<i>Sexo</i>										
Varón	50,6	55,5	54,0	40,0	50,0	51,0	47,0	63,0	45,0	57,0
Mujer	49,4	44,5	46,0	60,0	50,0	49,0	53,0	37,0	55,0	43,0
<i>Nivel de estudios</i>										
Sin estudios	2,8	2,0	39,0	3,0	4,0	2,0	2,5	30,0	3,0	19,0
Primarios	12,9	17,5	24,0	13,0	24,0	8,0	13,0	24,0	17,0	20,0
Secundarios	23,6	13,5	12,0	20,0	18,0	35,0	15,0	20,5	23,0	26,0
Inserción laboral	0,3	2,0	0,0	0,5	0,0	0,5	2,6	0,1	0,8	0,0
Garantía social	24,1	2,3	13,5	7,0	9,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Grado medio	18,1	33,0	6,0	32,0	18,5	24,0	39,0	17,0	39,0	22,5
Superiores	18,2	29,5	6,2	25,0	26,0	30,0	28,0	8,5	17,0	12,0

Para dar respuesta a la pregunta del epígrafe debemos profundizar en las variables laborales desde dos puntos de vista, el primero de ellos hará referencia a la respuesta que los extranjeros dan a la demanda en el mercado de trabajo español y, el segundo, a las variables determinantes de las diferencias encontradas en el proceso de integración de unos y de otros.

#### **4.1. Respuesta de los extranjeros a la demanda del mercado de trabajo español**

No hay una respuesta única, sino múltiple y compleja, que podemos analizar a través de las principales variables laborales. Hemos optado por analizar dos momentos en el tiempo (años 2000 y 2006) con una presencia cuantitativa de extranjeros que

podemos calificar de relevante (en 1996 la escasa entidad de la inmigración no permite hacer comparaciones por procedencias y con la población española). En la Tabla 4.5 se muestran los principales resultados.

	AÑO 2000 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)					AÑO 2006 (EPA 2.º TRIMESTRE) (%)				
	Espanoles menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia	Espanoles menores de 50 años	EU no comuni- taria	África	América Central y Sur	Asia
Tasa actividad	71,0	77,6	65,3	76,8	78,8	76,0	84,6	75,0	84,0	73,0
Tasa ocupación	60,5	65,8	49,3	66,3	71,2	69,5	75,6	62,0	74,2	68,5
Tasa paro	14,8	15,2	24,5	13,6	9,5	8,7	10,6	17,0	11,4	6,4
Tasa tempo- ralidad	35,3	76,4	64,6	51,1	26,3	33,7	65,7	67,0	60,0	48,0
<i>Actividades</i>										
Agricultura	5,5	20,0	14,0	8,6	6,0	4,0	10,4	12,0	4,4	1,0
Manufactura ligera	9,0	6,0	8,0	4,6	16,0	7,0	6,0	7,4	5,4	12,0
Manufactura pesada	11,0	4,0	2,0	4,4	5,6	10,4	7,4	7,8	3,5	5,3
Construcción	11,0	14,0	28,5	7,6	0,9	12,0	23,0	33,0	20,4	2,8
Comercio	17,0	15,0	14,0	9,0	14,0	16,0	8,0	13,0	10,0	25,0
Restauración	6,6	10,0	13,0	13,0	39,4	6,0	14,5	12,2	16,4	28,5
Servicio doméstico	2,0	7,0	11,0	32,0	15,0	2,0	19,0	5,0	23,0	15,0
Otros servicios	38,0	24,4	9,4	21,0	3,0	43,0	12,0	10,0	17,0	10,0
<i>Ocupación más importante extranjeros</i>										
No cualificados (grupo 9)	14,0	40,0	44,0	41,0	25,0	12,0	43,0	42,0	40,0	28,0
Restauración y comercio (grupo 5)	15,2	17,6	17,8	22,2	29,0	15,8	17,4	15,2	24,2	34,3

Las tasas de actividad siempre han sido mayores para los extranjeros. Además, estas tasas de actividad se han ido incrementando con el tiempo: en el año 1996 eran del 58%, en el 2000 habían alcanzado el porcentaje de 72 para llegar en el 2006 hasta el 82%. Pero si el análisis se desagrega por procedencias (y se compara con los españoles menores de 50 años), comprobamos que la realidad esconde más similitudes con los españoles y más diferencias entre procedencias. En los dos años considerados los africanos tienen tasas de actividad inferiores a los españoles y los asiáticos los acompañan en 2006. Sin embargo, estos últimos tienen tasas de paro muy bajas, mientras que los primeros siempre han tenido tasas de paro más elevadas que los españoles (8 puntos por encima en 2006).

Este resultado en las tasas de paro tiene que ser explicado tanto por la actividad desarrollada y sus condiciones como por los altos índices de temporalidad y rotación que sufren los «trabajos de extranjeros». Por eso no podemos dejar de estudiar qué está ocurriendo con las tasas de temporalidad en España, reconociendo que una de las características del mercado de trabajo español que afecta de manera especial a determinados grupos o colectivos laborales es dicha temporalidad.

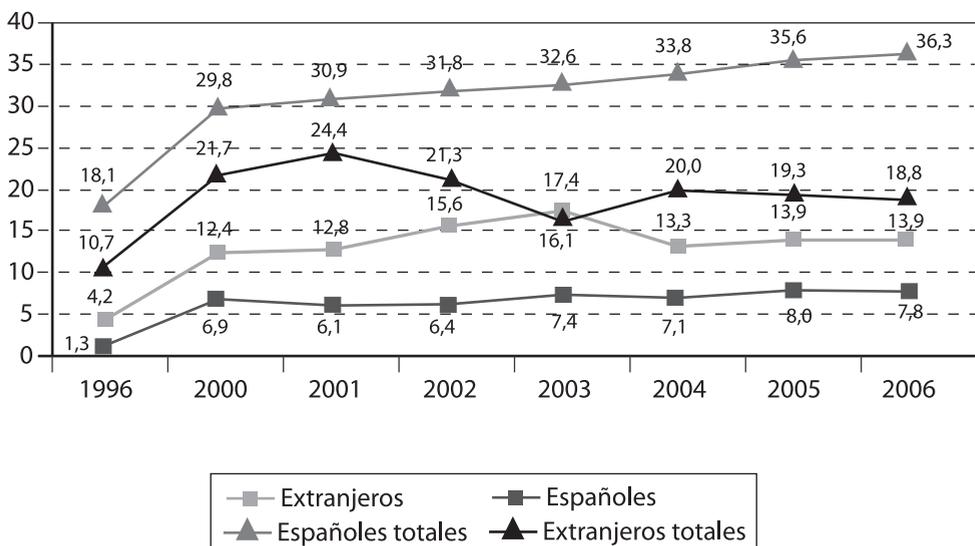
Las tasas de temporalidad son motivo de preocupación para jóvenes y adultos, mujeres y varones, instituciones públicas y privadas. Partiendo del dato medio español (que recordemos está situado en torno al 30%) es fácil concluir que las tasas de temporalidad de los extranjeros son mucho más elevadas, en torno al 60% (64% en el año 1996, 57% en el 2000 y se eleva al 62% en el 2006). ¿Qué puede explicar esta situación? La respuesta hemos de buscarla principalmente (aunque no en exclusiva) en el horizonte temporal. Los extranjeros han tenido menos tiempo que los españoles para conseguir estabilidad laboral a través del tiempo de permanencia en el mercado de trabajo español. Es lógico pensar, por tanto, que el tiempo de residencia en España sea una variable clave en la determinación de diferencias en la integración, pero no adelantemos acontecimientos. También en este caso la agregación esconde diferencias nacionales importantes, siendo los asiáticos los que tienen tasas de temporalidad más bajas y en el extremo superior volvemos a tener que situar a los africanos.

Tanto la situación de desventaja puesta en evidencia a través de las tasas de paro como parte de las elevadas tasas de temporalidad podríamos explicarlas por el lado de la ocupación y las ramas de actividad donde se incorporan en mayor medida los extranjeros y que se vienen denominando «trabajo de extranjeros». Aquí cobra especial importancia la teoría de la segmentación y la segregación ocupacional y los análisis realizados anteriormente sobre las mismas. Recordemos que las ocupaciones con peores condiciones laborales y salariales son ocupadas por los extranjeros en mayores proporciones que los españoles, esto provoca una especialización productiva para varones y mujeres extranjeras, en especial como vía de entrada al mercado de trabajo. Los varones extranjeros se especializan en una proporción del 40% en la rama de la construcción (datos para el año 2006) y las mujeres extranjeras están ocupadas en un 30% en la rama de hogares que emplean personal doméstico. Esto ha sido un proceso largo en el que han influido también los aspectos legales que mencionábamos anteriormente, aunque no en exclusiva. Además de la segregación ocupacional con respecto a los españoles, nos encontramos con una segregación por género (entre los propios extranjeros) y una segregación por procedencias. Los índices más elevados de concentración de la actividad los encontramos en 2006 en construcción, donde se sitúan los africanos, los europeos no comunitarios y los americanos del centro y del sur (en 2000 estos últimos todavía

no suponían índices de concentración muy elevados), comercio y restauración son actividades en las que se han especializado en mayor medida los asiáticos y los hogares que emplean personal doméstico está claramente segmentado hacia los europeos no comunitarios y los americanos del centro y del sur (en el año 2000 los asiáticos ocupaban estos puestos en mayor medida que los europeos no comunitarios).

Si este análisis lo realizásemos por grupos de población, nos encontraríamos dos grupos claramente en desventaja en el mercado de trabajo español: las mujeres y los jóvenes, ya hemos hecho referencia a las primeras, pero ¿qué ocurre con los jóvenes? Como es sabido, estos sufren mayores tasas de paro, mayor temporalidad y sobrecualificación, por citar las más preocupantes. Situación bastante similar a la de los extranjeros recién incorporados al mercado de trabajo en España. El problema en este caso es que tanto los jóvenes (que en este caso identificamos como universitarios, puesto que una proporción muy importante de estos últimos son jóvenes) como los más adultos de origen extranjero sufren una sobrecualificación en porcentajes importantes, concretamente según datos de la OCDE un 42,9% de los inmigrantes están sobrecualificados para su trabajo, frente al 24,2% (aunque nada despreciable, pues representa el doble que la mayoría de los países de la OCDE) de la población española. Centremos el análisis en los más cualificados, es decir, los universitarios españoles y extranjeros, así como en las ocupaciones de menor cualificación, es decir, las del grupo 9 (Gráfico 4.7).

**GRÁFICO 4.7. Universitarios ocupados totales y en ocupaciones no cualificadas (grupo 9) (%)**



Para interpretar las tendencias en la ocupación de los universitarios hay que realizar diversas apreciaciones. Recuérdese que el 40% (año 2006) de los extranjeros estaban ocupados en el grupo 9 de la clasificación nacional de ocupaciones frente a un 12% de los españoles, es decir, que tanto los universitarios extranjeros como los no universitarios tendrían mayor probabilidad de encontrar un puesto de trabajo en ocupaciones no cualificadas. Además, hay que tener en cuenta que los españoles han aumentado de forma progresiva su formación universitaria, pasando en el año 1996 de un 18% (estamos haciendo referencia tan sólo a los ocupados) al 36,3% del año 2006, lo que explicaría una mayor tendencia de los españoles a encontrar trabajo en puestos cualificados. ¿Se han cumplido estas tendencias? Sí para los extranjeros (con fluctuaciones), no para un porcentaje de los universitarios españoles. El porcentaje de extranjeros universitarios ocupados en puestos no cualificados ha mostrado dos tendencias: una de aumento (2000-2003), llegando a alcanzar el techo del 17,4%, y una segunda de descenso y estabilización en fechas posteriores hasta situarse en el año 2006 en prácticamente un 14%. Los españoles universitarios ocupados en actividades no cualificadas han ido aumentando, con un máximo en el año 2005 (8%), situándose en el 7,8% en el año 2006. Lo curioso es que en números absolutos los universitarios españoles ocupados en el grupo 9 (año 2006) eran 120.000, cifra idéntica al número de universitarios extranjeros ocupados en el mismo grupo. Dado el menor peso de los ocupados totales de origen extranjero en el mercado español, las cifras anteriores mostrarían esa tendencia a una mayor descualificación, sobrecualificación y no aprovechamiento del capital humano de los extranjeros con respecto a los españoles.

En el último lugar de la cadena de integraciones laborales se encuentran los extranjeros que participan en la economía sumergida. La gran mayoría lógicamente carentes de documentación administrativa que les permita trabajar en la economía formal. Esta es una de las situaciones de mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo español. Los cálculos sobre irregularidad anteriormente citados nos llevarían a concluir que el nicho de la economía sumergida para los extranjeros en situación irregular representaría un 10% aproximadamente de la población extranjera no comunitaria (suponiendo que todos ellos participasen en el mercado de trabajo), a los que deberíamos añadir aquellos en situación regular pero que desarrollan trabajos de manera irregular, para lo cual no hay estimaciones actualizadas.

Recapitulando las respuestas de los extranjeros a la demanda que el mercado de trabajo español les hace, hemos de señalar, al menos, las siguientes:

- Los americanos y americanas del centro y sur, así como las europeas y europeos no comunitarios, manifiestan un mayor dinamismo laboral con tasas de actividad algo superiores al resto de las procedencias y de los españoles menores de 50 años.

- Son los africanos los que presentan una situación laboral de mayor desventaja con tasas de paro superiores (a pesar de un ligero descenso desde el año 2000), mayores tasas de temporalidad y mayor segregación ocupacional que el resto de procedencias y, por supuesto, que los españoles, aunque no son precisamente los más presentes en la irregularidad administrativa (los ecuatorianos y rumanos superan las cifras de irregularidad de los africanos según los datos de la normalización del año 2005).
- La segregación ocupacional, no obstante, se manifiesta ya como una característica estructural de la integración de los extranjeros en el mercado de trabajo español, que provoca a su vez una segregación ocupacional por género (al menos en la entrada al mercado de trabajo) y una especialización por procedencias, que van, no obstante, oscilando con la variación en la intensidad de las procedencias de los flujos migratorios.
- Los extranjeros soportan en mayor medida que los españoles la sobrecualificación y la descualificación, con índices de concentración en ocupaciones no cualificadas muy superiores a los índices de los españoles.
- La economía sumergida sigue siendo un nicho laboral importante para los extranjeros en situación administrativa irregular, que se calcula en un 10% aproximadamente de la población extranjera no comunitaria.

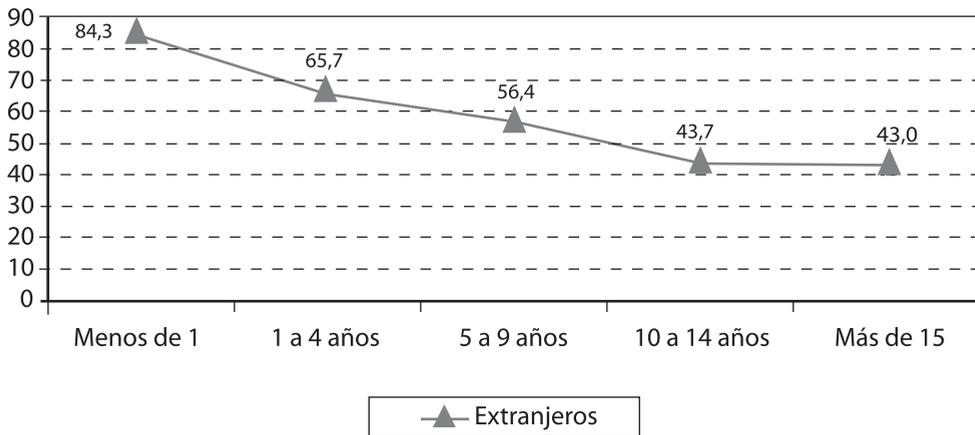
## 4.2. Variables determinantes de las diferencias entre los trabajadores extranjeros y los españoles

Hemos tenido ocasión de comprobar que la respuesta dada por los extranjeros a la demanda que el mercado de trabajo español les hace es en algunos aspectos bastante diferente a la respuesta de los españoles, pero ¿qué variables son realmente determinantes en este proceso? Cuatro son los ámbitos de análisis o variables, a nuestro juicio, esenciales a la hora de responder esta cuestión: el tiempo de residencia, las características personales, la discriminación étnica y otras circunstancias como pueden ser el lugar de residencia o los aspectos de legalidad residencial y laboral. No necesariamente esta exposición de variables implica jerarquía de importancia otorgada a las mismas y tampoco implica independencia entre las mismas. En algunas ocasiones pesará más el lugar de residencia y la rama de actividad que la discriminación étnica, en otros casos el prejuicio negativo fundamentado en características personales puede estar influyendo más que el cálculo racional de costes y beneficios. De otra parte, la legalidad residencial y laboral tiene una clara relación con el tiempo de residencia, el cual permite avanzar y progresar hacia una estabilidad residencial y laboral, al menos eso sería lo esperable.

### 4.2.1. La antigüedad residencial

El tiempo de residencia en España de un extranjero tiene una relación directa con la antigüedad en el mercado de trabajo. La cuestión a resolver es si el «tiempo lo cura todo» o deja algo sin resolver. Cabría esperar una relación directa entre la estabilidad residencial, la estabilidad laboral y la caída en las tasas de temporalidad. La proporción de extranjeros con residencia permanente supone en la actualidad un 35,2%, y si añadimos aquellos que han conseguido una segunda renovación de sus autorizaciones para residir y trabajar, la proporción de estabilidad residencial podríamos situarla en prácticamente la mitad de los extranjeros. No obstante, el análisis a estos efectos debemos realizarlo de una forma dinámica, es decir, concentrarnos en la tendencia horizontal en el tiempo, de ahí que elijamos la representación de la misma a través de la comparación de la antigüedad residencial y las tasas de temporalidad de los extranjeros, tal y como se aprecia en el Gráfico 4.8.

**GRÁFICO 4.8. Antigüedad residencial y tasas de temporalidad (2º trimestre 2006)**



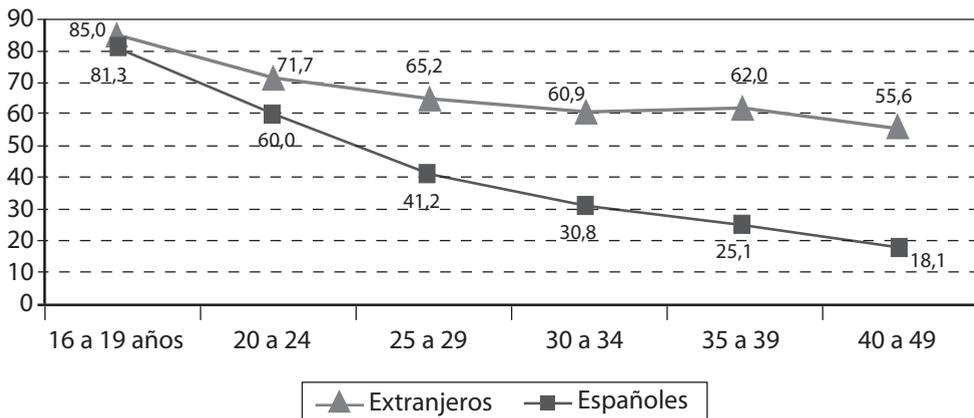
Fuente: EPA (2.º trimestre 2006).

Analizando las tasas de temporalidad de los extranjeros podemos concluir que la respuesta a la pregunta formulada es doblemente afirmativa: parte de las diferencias se subsanan con el tiempo, pero parte de ellas no lo hacen y persisten. Los extranjeros recién llegados a España, es decir, los que en el año 2006 llevaban menos de un año residiendo, tenían tasas de temporalidad del 84%, aspecto en parte bastante predecible. A medida que pasa el tiempo es de esperar una mayor estabilidad laboral y un descenso de las tasas de temporalidad y aunque esto es lo que ocurre no lo hace con la misma intensidad que la de los españoles (Gráfico 4.9). Hay que buscar, por tanto, en otras variables complementos a esta explicación.

### 4.2.2. Las características personales

Las características de edad, estudios realizados, el sexo o la procedencia deberían explicar también parte de las diferencias. En apartados anteriores comprobábamos cómo el sexo es determinante en la situación de dinamismo femenino, así como la importancia de la procedencia en un aspecto tan clave como la descalificación o la sobre-cualificación: los africanos en general sufren más la descalificación que el resto de procedencias. También sabemos que los extranjeros tienen una media de edad inferior a la de los españoles, pero ¿a igualdad de edad se produce igualdad en la tendencia a la estabilidad laboral? La respuesta que nos ofrece el Gráfico 4.9 es negativa. Los españoles de mayor edad consiguen mayores estabilidades laborales, pero la tendencia en los extranjeros es mucho más lenta y depende del momento de entrada en el mercado de trabajo español. Este resultado está, por tanto, íntimamente relacionado con el punto anterior, relativo a la estabilidad residencial y laboral.

**GRÁFICO 4.9. Edad y tasas de temporalidad de españoles y extranjeros**



Fuente: EPA (2.º trimestre 2006).

### 4.2.3. La discriminación laboral

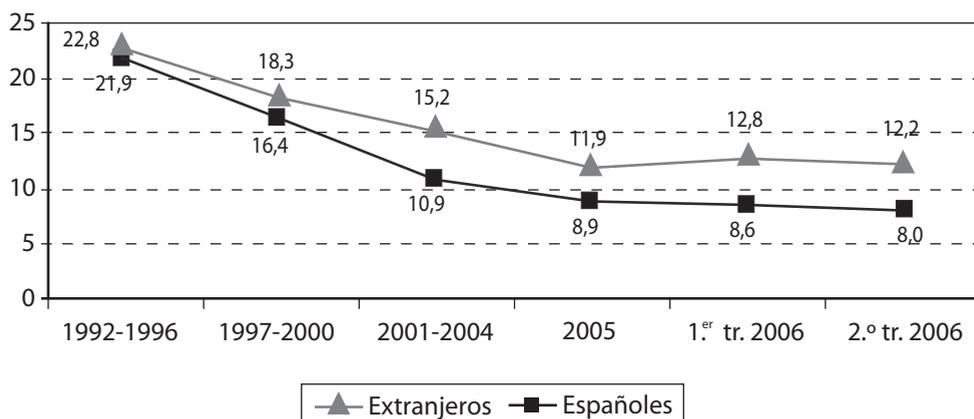
La discriminación étnica positiva o negativa, directa o indirecta ha sido constatada por las investigaciones que se empezaron a realizar a mitad de los años noventa. Esta discriminación, procedente fundamentalmente del ámbito laboral, se concentraba en los trabajadores marroquíes (Colectivo Ioé,1995 y Solé,1995), siendo discriminados por los empresarios frente a los trabajadores españoles principalmente en el acceso al

empleo. En otras ocasiones se habla de discriminación positiva en el acceso al puesto de trabajo para posteriormente discriminar negativamente a través de las condiciones laborales y salariales (Cachón, 1995).

Desde un punto de vista jurídico<sup>[33]</sup> (lo que podríamos calificar de discriminación directa), la discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos está calificada de infracción muy grave en la LODYLE (artículo 54.1.c) así como en el Código Penal (artículo 314), haciendo referencia explícita a los delitos contra la discriminación en el empleo, e incluso en el Estatuto de los Trabajadores (artículo 4.2.c), pero no son menos ciertas (aunque no generalizadas) las actuaciones de discriminación de carácter indirecto. Una proporción alta de extranjeros sufren peores condiciones de trabajo que el resto de los trabajadores, reciben salarios más bajos y están sobre-representados en los trabajos más precarios y menos deseados.

La tasa de paro de los extranjeros representa uno de los indicadores de un mercado de trabajo que no ofrece igualdad de oportunidades para estos trabajadores con respecto a los españoles.

**GRÁFICO 4.10. Tasas de paro de extranjeros y españoles. Periodo 1992-2006 (%)**



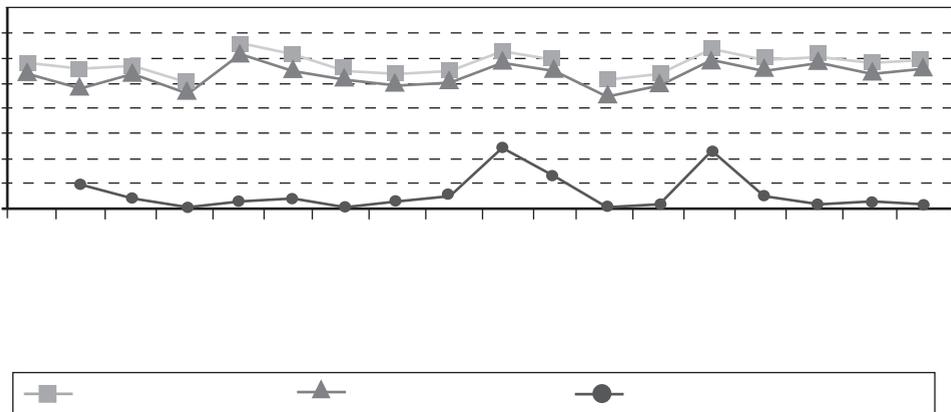
Tal y como se puede apreciar en el Gráfico 4.10 las tasas de paro de los extranjeros siempre se han mantenido por encima de las de los españoles; no obstante, si se desagrega por procedencias se aprecian grandes diferencias (véase Tabla 4.4) en sus tasas de paro. Los peor situados serían los extranjeros de procedencia africana, mientras que los mejor situados, incluso con tasas más bajas que los españoles, con una tasa de paro del 6,4, son los asiáticos.

[33] Para la revisión de la discriminación desde su vertiente jurídica, véase el capítulo de SOLANES, Á.: «Inmigración, derechos y exclusión». FOESSA.

#### 4.2.4. El lugar de residencia

La probabilidad de encontrar un empleo (medido por las tasas de ocupación) siempre será un fuerte factor de atracción para los trabajadores extranjeros. Por tanto, su probabilidad de encontrar un empleo dependerá del lugar de residencia de estos. Son notables las diferencias regionales en España en sus variables laborales esenciales (tasas de actividad, ocupación), puestas de manifiesto en el Gráfico 4.11. Es, por tanto, esperable una distribución desigual de los extranjeros en atención a dichas oportunidades. Pero, además, se puede dar un efecto de retroalimentación, de tal forma que se produzca un aumento de las tasas de actividad de la población española precisamente por una mayor presencia de extranjeros. Sería el caso de Madrid, Cataluña, las Islas Baleares y la costa este de España.

**GRÁFICO 4.11. Diferencias regionales en tasas de actividad, ocupación y concentración de extranjeros**



#### 4.2.5. Los aspectos de legalidad residencial y laboral

Partiendo del dato estimativo de un 10% de población extranjera no comunitaria en situación de residencia irregular y, por tanto, con una amplia probabilidad de participar en la economía sumergida (no todos participarán en el mercado de trabajo), y concentrando la mirada en esta población, así como en la población que potencialmente podría emigrar hacia España en el futuro, serían numerosas las cuestiones a responder, entre las cuales me gustaría destacar las siguientes: ¿existen canales suficientes que permitan una entrada regularizada al mercado de trabajo español?, ¿existen mecanismos jurídicos que permiten la regularización residencial y laboral?, ¿qué medidas de política migratoria se pueden adoptar en el ámbito de la irregularidad?

La principal restricción en los canales de entrada al mercado de trabajo español se focaliza en la aplicación, a los extranjeros procedentes de terceros países, de la denominada «situación nacional de empleo», es decir, la posibilidad de ocupar los puestos de trabajo que no hayan sido cubiertos por los españoles o los extranjeros procedentes del Espacio Económico Europeo o sus familiares. Esta fórmula limita las oportunidades laborales de los extranjeros que proceden de terceros países (salvo algunas escasas excepciones reguladas en la LODYLE, art. 40). Desde este eje se vertebran tanto los contingentes anuales como las entradas en atención al régimen general.

Una vez que el extranjero se establece en España, las vías para acceder a la regularidad desde la clandestinidad inicial, o en el caso de la irregularidad sobrevenida, son tres principalmente: las regularizaciones o normalizaciones (de carácter excepcional, al menos en su intención), el arraigo y las circunstancias humanitarias<sup>[34]</sup>. Las primeras son más eficaces desde un punto de vista cuantitativo, pero suponen vías extraordinarias, mientras que las segundas son vías de regularización de carácter ordinario, pero a su vez menos efectivas.

En cuanto a las medidas adoptadas relativas a la irregularidad, es novedad en la LODYLE (artículo 36.3) el reconocimiento de la validez del contrato de trabajo del extranjero en situación irregular, de tal forma que los derechos de este quedan protegidos al mismo tiempo que supone el reconocimiento de un estatuto jurídico mínimo para estos extranjeros (Solanes, 2008).

## 5. Conclusiones

*Desde un punto de vista teórico*, son numerosas las interpretaciones dadas a la situación potencial o real de exclusión o de marginalidad social, económica y política de los extranjeros en el país de destino, en nuestro caso España. Ha sido muy común la utilización de la teoría de la segmentación del mercado de trabajo a la hora de interpretar los factores que pueden afectar a la integración efectiva de los extranjeros en el mercado de trabajo español, pero esta teoría no puede explicar por sí sola la complejidad de las situaciones encontradas, provocada a su vez por el aumento de la diversidad: de nacionalidades, de proyectos migratorios, de tendencias, de oportunidades, de percepciones y tal vez hasta de suerte. La marginalidad social es un proceso complejo derivado tanto de las características del individuo (teoría del capital humano) como de las relaciones sociales que se establecen con el resto de los individuos de una sociedad (la teoría de la

[34] Para una profundización en las vías ordinarias de regularización, véase SOLANES, Á.: «Inmigración, derechos y exclusión», *op. cit.*

concentración, la teoría del ejército de reserva o el concepto de discriminación cobran relevancia desde esta óptica de las relaciones).

*La realidad* a su vez nos marca un panorama no exento de contradicciones y de complejidades. Podemos encontrar resultados contradictorios (en atención a lo que cabría esperar) en el impacto económico y social de la presencia de extranjeros en el mercado de trabajo español: el aumento de la cuantía de extranjeros acompañado de un descenso estructural del desempleo, así como la coexistencia de situaciones de complementariedad laboral con las de competencia, son dos ejemplos que ilustran dichas contradicciones. No resulta menos contradictoria la persistencia de la irregularidad administrativa a pesar del incremento de las afiliaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, y de forma adicional la persistencia de la segregación en la actividad laboral de los extranjeros a pesar del paso de tiempo. La concentración en ocupaciones de escasa cualificación es una realidad del mercado de trabajo pero que afecta de manera más pronunciada a los trabajadores extranjeros, que ven cómo año a año los índices de concentración en las mismas va aumentando.

Ante este panorama teórico que queda mediatizado por la realidad, ¿cómo valorar las similitudes y las diferencias entre los trabajadores españoles y extranjeros? Las similitudes se centran en aquellos aspectos del mercado de trabajo que suponen un marco para la exclusión de los trabajadores o al menos para una integración no satisfactoria. De otro lado, con las diferencias queremos resaltar los aspectos que son exclusivos de los trabajadores extranjeros y que claramente afectan a sus oportunidades de integración en el mercado de trabajo español.

Comencemos con *las principales similitudes*:

- Las tasas de temporalidad son motivo de preocupación para todos y todas, ya tengan la nacionalidad española o no. Sin embargo, los extranjeros han tenido menos tiempo que los españoles para conseguir la estabilidad laboral, ya que su incorporación al mercado de trabajo ha sido más reciente. La situación de los jóvenes españoles se podría asimilar a la situación de los extranjeros, lo que explicaría que unos y otros tengan tasas de temporalidad muy altas. Los altos índices de rotación y la preocupante siniestralidad laboral vendrían de la mano de la temporalidad.
- La sobrecualificación de los trabajadores españoles y extranjeros. Casi la mitad de los puestos de trabajo que crea el mercado de trabajo español son de escasa cualificación, esto genera una oportunidad laboral para españoles y extranjeros que resulta independiente de la formación académica de ambos. No obstante, esta tendencia se agrava en el caso de los trabajadores extranjeros.
- La economía sumergida sigue siendo un nicho laboral de gran importancia no sólo para los trabajadores extranjeros que carecen de autorización administrativa, sino también para los españoles, que voluntaria y libremente deciden participar en ella.

Entre *las principales diferencias* destacamos las siguientes:

- La antigüedad residencial, cuya relación con la capacidad real de integración laboral resulta evidente, mediatizando aspectos adicionales como son la estabilidad residencial, las posibilidades de reagrupación familiar o la evitación de la irregularidad sobrevenida.
- El marco legal aplicable al trabajador extranjero. La principal restricción en los canales de entrada al mercado de trabajo español se focaliza en la aplicación, a los extranjeros procedentes de terceros países, de la denominada «situación nacional de empleo», es decir, la posibilidad de ocupar los puestos de trabajo que no hayan sido cubiertos por los españoles o los extranjeros procedentes del Espacio Económico Europeo o sus familiares. Esta fórmula limita claramente las oportunidades laborales de los extranjeros que proceden de terceros países.
- La discriminación étnica, al menos la calificada de indirecta, se pone de manifiesto en la proporción de extranjeros que sufren peores condiciones de trabajo que el resto de trabajadores, reciben salarios más bajos y están sobre-representados en los trabajos más precarios y menos deseados.

## 6. Bibliografía

- ALÁEZ, R., y ULLIBARRI, M. (1999): «Discriminación salarial por sexo en la Comunidad Autónoma Vasca: un análisis del sector privado y sus diferencias con España». *Economías: Revista Vasca de Economía*, n.º 45, 284-303.
- AMUEDO-DORANTES, C., y DE LA RICA, S. (2005): «Immigrants' Responsiveness to Labor Market Conditions and Its Implications on Regional Disparities: Evidence from Spain». IZA DP 1557.
- BERGMANN, B. (1974): «Occupational Segregation, Wages and Profits when Employers Discriminate by Race or Sex». *Eastern Economic Journal*, vol. 1 (abril-julio), 103-110.
- BOLETÍN DE ESTADÍSTICAS LABORALES (varios años). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <http://www.mtin.es/estadisticas/bel/welcome.htm>
- BRAVERMAN, H. (1974): *Labour and Monopoly Capital: the Degradation of Work in the Twentieth Century*. Nueva York: Monthly Review Press.
- BRUSCO, S. (1982): «The Emilian model: Productive Decentralization and Social Integration». *Cambridge Journal of Economics*, vol. 5, 167-184.
- CACHÓN, L. (1995): «Inmigración, mercado de trabajo y segmentación». Conferencia en el ciclo *Inmigración, mercado de trabajo e integración social*, organizado por la Fundación Primero de Mayo y la Secretaría Confederal de CC. OO., Consejo Económico y Social (CES), 2 de marzo, Madrid.
- (2006): «La inmigración y el mercado de trabajo en la Unión Europea». *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 36, 77-106.

- CAIXA CATALUNYA (2006): *Economía española y contexto internacional*. Informe semestral I/2006. Servicio de Estudios de Caixa de Catalunya. <http://www.caixacat.es/caixacat/es/ccpublic/particular/publica/pdf/iee0706e0.pdf>
- CALDERÓN, M. J., e HIDALGO, A. (2007): «La segregación sectorial y ocupacional de los inmigrantes en España: Identificación de los espacios laborales prioritarios por países de origen». VII Jornadas de Economía Laboral, 12 y 13 de julio 2007. Las Palmas de Gran Canaria. [http://www.congresos.ulpgc.es/aet\\_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Calderon-Hidalgo.pdf](http://www.congresos.ulpgc.es/aet_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Calderon-Hidalgo.pdf)
- CARRASCO, C. (1998): «Economía sumergida y trabajador inmigrante». *Revista Migraciones*, n.º 4, 9-33. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- (1999): *Mercados de Trabajo: Los inmigrantes económicos*. Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 4. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CARRASCO, C., y RODRÍGUEZ, G. (2005): «La protección social de los inmigrantes no comunitarios». *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 23, n.º 2, 69-99.
- 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». *Economics Working Papers*. Universidad Carlos III, Departamento de Economía. Número: e046122. Disponible en: <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/WE/we046122.pdf>
- CARVAJAL, M. I., y PUMARES, P. (2004): «Los trabajadores marroquíes en alta laboral en la Seguridad Social». En LÓPEZ, B., y BERRIANE, M.: *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 402-407.
- CASTLES, S., y KOSACK, G. (1973): *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Londres: Oxford University Press.
- CEBRIÁN, I.; IGLESIAS, C.; MORENO, G., y LLORENTE, R. (2007): *¿Sustituibilidad, complementariedad o independencia de las inmigrantes en la demanda de trabajo?* Encuentro de Economía Laboral, VII Jornadas de Economía Laboral, 12 y 13 de julio de 2007. Las Palmas de Gran Canaria. [http://www.congresos.ulpgc.es/aet\\_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Moreno-Cebrian-Iglesias-Llorente.pdf](http://www.congresos.ulpgc.es/aet_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Moreno-Cebrian-Iglesias-Llorente.pdf)
- COLECTIVO IOÉ (1995): «La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España». *Estudios sobre migraciones internacionales*, n.º 9. Ginebra: Departamento de Empleo, OIT.
- DOLADO, J. J. (2006): *Los efectos económicos y las políticas de la inmigración: Panorámica y reflexiones*. Madrid: Universidad Carlos III. <http://www.inside.org.es/docs/activities/9noviembre.pdf>
- DOLADO, J. J.; JIMENO, J. F., y DUCE, R. (1997): «Los efectos de la inmigración sobre la demanda relativa de trabajo cualificado vs. poco cualificado: Evidencia para España». *Cuadernos Economicos de ICE*, n.º 63, 11-30.
- DORINGER, P. B., y PIORE, M. J. (1971): *Internacional Labor Markets and Manpower Analysis*. D. C. Lexington: Health and Company. Versión en castellano (1985): *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GARCÍA SERRANO, C., y MALO, M. A. (2003): «Empleo e inserción laboral», 117-168. En AGUILAR, M.; LAPARRA, M., y PÉREZ, B. (coords.): *La exclusión multidimensional en el es-*

- pacio urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión social en la Comunidad de Madrid.* Madrid: Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- GARCÍA SERRANO, C.; MALO, M. A., y TOHARIA, L. (1999): «Empleo y pobreza: un enfoque dinámico con ilustraciones del caso español». *Revista de Occidente*, 215 (abril), 47-61.
- (2001): *La pobreza en España: un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GARRIDO, L. (2005): «La inmigración en España». Capítulo 5 en: GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J.: «Tres décadas de cambio social en España». Madrid: Alianza Editorial.
- GERSHUNY, J. I. (1988): «El papel de la economía informal en la sociedad post-industrial». En SANCHOS, E., y MIÑANA, J. (comp.): *La otra economía. Trabajo negro y sector informal*, 169-188.
- INE: *Encuesta de Población Activa. Microdatos*. Varios años. Madrid.
- *Padrón continuo de habitantes*, varios años. Madrid.
- JONUNG, C. (1996): «Economic Theories of Occupational Segregation by Sex-Implications for Change over Time». En BECKMANN, P. (ed.): *Gender Specific Occupational Segregation*. Núremberg: Elke Limberger-Katsumi, 16-51.
- LAPARRA, M. (2006): *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Colección Estudios. Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas.
- LAPARRA, M.; GAVIRIA, M., y AGUILAR, M. (1996a): «Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales». En ALEMÁN, M. C. y GARCÉS, J.: *Administración social servicios de bienestar social*. Madrid: Siglo XXI.
- MALO DE MOLINA, J. L. (2007): *Los principales rasgos y experiencias de la integración de la economía española en la UEM*. Banco de España. <http://www.bde.es/informes/be/ocasional/do0701.pdf>
- MARX, C. (1973): *El Capital*. Tomo I. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*. Presidencia del Gobierno.
- OPI: *Boletines Estadísticos de Extranjería e Inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. [http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos\\_index.html](http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos_index.html)
- PAJARES, M. (2007): *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2007*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 14. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PEATTIE, L. R. (1981): «What is to be done with the informal sector: A case study of shoe manufacturers in Colombia». *Working Paper*. Cambridge: M. I. T.
- PIORE, M. J. (1983): *Paro e inflación*. Compilación. Madrid: Alianza Universidad.
- PUMARES, P. (2006): «Efectos de la inmigración regularizada sobre el cambio en la estructura por regímenes y grupos de cotización de la Seguridad Social». *Revista Estudios Geográficos*, volumen LXVII, n.º 261, Madrid, España.
- PUMARES, P.; GARCÍA COLL, A., y ASENSIO, A. (2007): *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 10. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ROGERS, G., y ROGERS, J. (eds.) (1992): *El trabajo precario en la regulación: Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- ROSTECKA, B. (2005): «Proceso social de la inmigración no autorizada». En GODENAU, D., y MANUAL ZAPATA, V. (coords.): *La Inmigración irregular. Aproximación multidisciplinar*. Cabildo de Tenerife, 185-209.
- RUESGA, M. (1988): *Al otro lado de la economía*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- SASSEN-KOOB, S. (1984): «The new labor demand in global cities». En SMITH, M. P. (ed.): *Cities in Transformation*. Beverly Hills: Sage.
- SIMÓN, H.; SANROMÁ, E., y RAMOS, R. (2007): *Segregación laboral y estructura salarial de nativos e inmigrantes. Un análisis con datos emparejados empresa-trabajador*. VII Jornadas de Economía Laboral. Las Palmas de Gran Canaria. [http://www.congresos.ulpgc.es/aet\\_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Simon-Sanroma-Ramos.pdf](http://www.congresos.ulpgc.es/aet_aede/Descargas/Sesion3Sala2/Simon-Sanroma-Ramos.pdf)
- SOLANES, A. (en prensa): *Inmigración, derechos y exclusión*. Fundación FOESSA, Cáritas, España.
- SOLE, C. (1995): *Discriminación racial en el mercado de trabajo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- VV. AA. (2003): *Análisis económico de la exclusión social*. Colección Documentos. Madrid: Consejo Económico y Social.



# 5

## **Los beneficios de la inmigración al Estado de bienestar. Mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados**

Autora

RAQUEL MARTÍNEZ BUJÁN



Claudia Flores llegó a España en el año 2004 con 35 años de edad. En Bolivia, su país de origen, dejó a su único hijo, Jonathan, que en el momento de su partida contaba con tan sólo siete años y de cuyos cuidados se ocupó su hermana. El objetivo de su proyecto migratorio era comenzar una nueva vida tras su separación y conseguir unos ahorros que asegurasen el futuro de su hijo. Entró al país como una inmigrante indocumentada y todavía no ha conseguido regularizar su situación. La ausencia de esta estabilidad jurídica imposibilita la convalidación de su título universitario y no le ha permitido buscar un empleo acorde con la profesión que desempeñaba en Bolivia, donde trabajaba como asistente social. Sin papeles y siendo latinoamericana, la única actividad en la que encontró un empleo fue en el servicio doméstico. Su tarea principal era la de cuidar a una anciana de 92 años que estaba en una silla de ruedas. Su jornada laboral es de lunes a sábado en régimen de interna y su salario es de 575 euros. La tristeza que le suponía estar separada de su hijo provocó que a pesar de sus escasos ingresos decidiese traer a Jonathan a España en el año 2006. Este nuevo gasto le impide regresar a Bolivia en el tiempo que ella tenía planeado, por lo que permanecerá en España unos años más. En un futuro próximo, cuando regularice su situación, convencerá a su hermana para que se instale junto a ella.

## 1. Introducción

La experiencia de Claudia y su familia ilustra una de las características del flujo migratorio internacional que actualmente recibe España. Las mujeres se han convertido en actrices activas de su proyecto migratorio e incluso determinan el que debe seguir su familia redefiniendo los roles de cada uno de sus miembros. Ellas encabezan un nuevo modelo de migración transnacional que comienza a gestarse en los años ochenta y desafía al sistema migratorio de la posguerra dependiente de las iniciativas masculinas (Morokvasic, 1984; Castles y Miller, 1993; King y Zontini, 2000).

A 1 de enero de 2007, según los datos del Padrón Municipal de Habitantes, residen en España alrededor de 2.124.000 mujeres extranjeras. Este número triplica

la cifra de seis años antes, en 2001, cuando la presencia del colectivo femenino foráneo alcanzaba las 650.000 personas. Al comienzo de la década de los noventa, momento en el que España se instaura como un país receptor de inmigración (Izquierdo, 1992), el número absoluto de mujeres extranjeras rondaba la cifra de 180.000 personas, que se traducía en un peso de un 51,1% sobre el total de la población foránea (año 1991). Curiosamente, el número relativo de la presencia femenina se ha rebajado desde esos principios de los años noventa, situándose en la actualidad en un 47%.

El vigor de los flujos migratorios masculinos de los últimos años ha provocado el descenso de ese porcentaje de mujeres extranjeras. No obstante, dicha cifra no debe empañar el hecho de que parte de esta instalación masculina es provocada por la reagrupación familiar llevada a cabo por los miembros femeninos que migraron en primer lugar y se convirtieron en cabeza de sus familias. Dicha situación es especialmente relevante para la población de origen latinoamericano, cuya presencia siempre ha estado muy feminizada en España. Los últimos datos recogen que las mujeres agrupan el 54,6% de la población procedente de Latinoamérica, pero, desagregadas las cifras, se observa una tendencia hacia la masculinización entre aquellas nacionalidades que llevan más tiempo instaladas en el país<sup>[1]</sup>.

Las mujeres extranjeras se han visibilizado como agentes activos en el mantenimiento económico de los miembros del hogar y han sido sus decisiones las que han arrastrado a la familia a emprender una migración. A pesar de este supuesto «poder» como actrices de sus destinos en los países de acogida, tal y como queda de manifiesto con la situación de Claudia, las mujeres son importadas para emplearse como mano de obra barata en aquellas ocupaciones relegadas al sexo femenino y que sus homólogas nativas ya no están dispuestas a desempeñar. Es así como la principal actividad en las que se ocupan las mujeres extranjeras en España dadas de alta en la Seguridad Social es dentro de la rama «Hogares que Emplean Personal Doméstico». En esta actividad se ubican el 17,9% de las trabajadoras foráneas cuando dicha ocupación tan sólo representa el 1% de las mujeres nativas ocupadas.

La inserción de las mujeres inmigrantes en el seno de una división internacional del trabajo reproductivo debe considerarse un fenómeno global que en Europa atañe especialmente a España y a los países situados en el sur del continente (Grecia, Italia y Portugal). De hecho, aunque en nuestro país todavía sea un tema novedoso a investigar, fuera de nuestras fronteras se ha desarrollado una relevante literatura que analiza los flujos migratorios femeninos como un recurso de los países desarrollados para ocupar aquellos huecos que la inserción laboral de las mujeres autóctonas ha propiciado

[1] Es el caso de Colombia, que aunque hoy en día tiene una relación de sexos de 77 hombres por cada 100 mujeres, en el año 2001 esa ratio fue de 65 hombres por cada 100 mujeres.

dentro de los hogares. Y no solamente para encargarse de las tareas básicas de limpieza del hogar, sino también aquellas actividades vinculadas al cuidado de niños, enfermos, mayores y discapacitados. Es así como han aparecido recientemente los términos de *criadas de la globalización* (*servants of globalisation*), acuñado por Rhacel Parreñas (2001), *cadenas globales de cuidado* (*global chains of affection*), utilizado por Hochschild (2000), y el de *mujeres globales* para referirse a las inmigrantes ocupadas como niñeras, enfermeras y criadas (Ehrenreich y Hochschild, 2004).

La irregularidad del servicio doméstico y su inserción en la economía sumergida hace pensar que las estadísticas no ofrecen datos fiables de ambas actividades<sup>[2]</sup>. En España, todas las actividades relacionadas con el desempeño de las tareas reproductivas son contabilizadas a nivel oficial como parte del servicio doméstico sin diferenciar la variedad de ocupaciones que engloba dicho sector. Por tanto, las cifras no pueden recoger que de forma paralela a la extranjerización del servicio doméstico se han modificado las actividades para las cuales se contrataba de forma tradicional una empleada de hogar. El cuidado de personas dependientes se está consolidando como la ocupación que inicia la trayectoria laboral de las mujeres inmigrantes en España (Martínez Buján, 2006).

Dicha actividad se realiza en la mayor parte de los casos como «trabajo doméstico» y se regula bajo las condiciones laborales, económicas y legislativas que existen para este empleo. El sector de cuidados dentro de los hogares carece, por tanto, de un marco legal propio por ser considerado como una actividad que se equipara con la de la limpieza de la casa. Esta carencia de entidad del sector de cuidados deriva en que no exista un nombre adecuado para denominar esta actividad, considerándose en todos los casos como *servicio doméstico*.

Este texto avanza en el intento de dotar de contenido el sector de cuidados a domicilio diferenciándolo del servicio doméstico y, por ello, se ha designado a este empleo como *sector doméstico de cuidados*. La finalidad de esta denominación es distinguir, por un parte, dentro del sector de cuidados aquella asistencia contratada a través de empresas privadas o proporcionada por ayuntamientos que, aunque se realiza dentro del hogar de la persona afectada, tiene unas condiciones laborales diferentes a las que se circunscriben dentro del servicio doméstico. Por otro lado, este concepto también sirve para separar la actividad de *cuidar* de la tarea de *limpiar*, que a pesar

[2] Es posible que las cifras de mujeres extranjeras empleadas en el servicio doméstico sean más fiables que las recogidas para las mujeres nativas. Las diferencias de fiabilidad estadística entre ambos colectivos están motivadas por los escasos beneficios de protección que en España reporta el régimen que regula el servicio doméstico (p. ej., no acceso a la prestación por desempleo). Ello repercute en que la población autóctona no tenga interés en darse de alta en la Seguridad Social como Empleadas de Hogar. Sin embargo, la población extranjera necesita su incorporación legal al mercado laboral para poder regularizar su situación.

de ser consideradas las dos como servicio doméstico y de regularse bajo los mismos supuestos legales, tanto la formación como la intensidad del trabajo es diferente en ambos casos.

Para la redacción de este documento se ha realizado un estudio cualitativo de los elementos que han incidido en la aparición del empleo de cuidados en el hogar como un nicho laboral para las mujeres inmigrantes latinoamericanas y de las características de esta actividad. La finalidad de entrelazar estos aspectos está relacionada con un interés en explicar cómo dicho empleo afecta a la condición del estatus de residencia de las mujeres inmigrantes, cuál es la incidencia sobre su integración en la sociedad y en qué medida repercute en su situación de vulnerabilidad. El análisis se ha centrado en el estudio de cuidados destinados a las personas mayores por haber encontrado en el trabajo de campo evidencias de que cerca del 90% de las ofertas de asistencia personal en el sector doméstico de cuidados están dirigidas a este colectivo.

Además, el presente capítulo se adentra en la relación entre inmigración y Estado del bienestar. Analizando los beneficios para las familias españolas que contratan a domésticas cuidadoras, se observa cómo la inmigración internacional desafía los canales de provisión de protección social entre el Estado y el mercado. Se argumenta que el modelo migratorio que recibe España relaja las tensiones existentes en los hogares ante la ausencia de una política social adecuada de atención personal y el aumento de las mujeres autóctonas que participan en el mercado laboral formal.

## 2. Metodología

El método de investigación utilizado para la redacción del presente texto se basa en un análisis cualitativo de veinte entrevistas en profundidad y dos grupos de discusión realizados en el periodo de marzo a mayo de 2007 en la ciudad de A Coruña. Los colectivos a los que se han dirigido ambas técnicas son, por una parte, mujeres inmigrantes que se dedican a la asistencia de personas mayores dentro del servicio doméstico y, por otra, familias empleadoras de estas cuidadoras inmigrantes. El número de entrevistas es de diez en cada uno de ambos colectivos y los participantes de los grupos de discusión han sido únicamente domésticas cuidadoras. El trabajo de campo se ha centrado en mujeres procedentes de Latinoamérica que trabajan en régimen de internas, por ser esta modalidad la que aglutina a un mayor porcentaje de mujeres extranjeras y la que representa al colectivo más vulnerable de las trabajadoras domésticas. También se ha recogido información cualitativa en cinco entidades del Tercer Sector que cuentan con una bolsa de empleo destinada al sector doméstico de cuidados.

Tanto las entrevistas como los grupos focales se han guiado a través de un cuestionario semiestructurado en el que se incluyeron, para las cuidadoras, preguntas relativas al proyecto migratorio, el tipo de empleo en el país de origen, las relaciones con la

familia y la persona a la que cuida, las experiencias en otros trabajos y la formación recibida en el ámbito de la salud. En el caso de las familias contratadoras, los temas de la entrevista contenían aspectos relacionados con la decisión de emplear a una cuidadora, las desavenencias que pudo provocar la decisión dentro de la familia, cómo se estructuraban con anterioridad a la contratación las tareas del cuidado, los costos de estas tareas sobre la cuidadora principal (materiales, psicológicos, sociales...), el perfil de cuidadora deseado, las condiciones laborales de la empleada, y la adaptación del anciano y de la familia a la cuidadora.

La contactación de las personas entrevistadas se ha realizado a través de la Congregación María Inmaculada de A Coruña (institución que se ocupa de la bolsa de empleo para el sector doméstico de cuidados) y del Centro de Información de Trabajadores Extranjeros (CITE, Comisiones Obreras). También se han utilizado las redes sociales personales de algunas de las entrevistadas. El contacto con las familias empleadoras ha sido realizado a través del Centro de Hogar de Cáritas (en A Coruña).

### **3. El trabajo de cuidados y la evolución del concepto *care***

*Care* ha sido el concepto utilizado en la literatura feminista británica preocupada por analizar la relación entre el cuidador y el receptor del cuidado. Este término, que aparece en los años ochenta, inaugura una nueva línea de investigación que estudia el trabajo asistencial dirigido a aquella población que necesita la ayuda de una tercera persona para el desarrollo de las actividades de la vida diaria. En castellano puede traducirse como «cuidar» y representa el conjunto de actividades que tienen como finalidad paliar el deterioro físico y/o psicológico de aquellos que no pueden valerse por sí mismos.

Esta nueva corriente teórica nace en el interior del debate planteado en torno a la división sexual del trabajo y al papel que han jugado las estructuras sociales para la permanencia de las mujeres en el hogar. Asimismo, el concepto *care* aparece rodeado de una polémica que intenta averiguar si el «cuidado» puede ser equiparado a un empleo formal, puesto que en su interior operan vínculos de cariño y afecto que difícilmente pueden traducirse en un salario. Es decir, esta perspectiva feminista británica parte del planteamiento feminista-marxista de que el servicio doméstico, y por tanto el trabajo de cuidado, no puede ajustarse a los cánones mercantiles del mercado laboral ni puede considerarse como un trabajo en su sentido estricto porque las cuidadoras familiares no tienen como objetivo un beneficio económico y, además, no se produce un intercambio de bienes. El resultado del trabajo basado en el cuidado de una persona dependiente no puede valorarse en términos económicos, puesto que las sensaciones de

«sentirse cuidado» y «ofrecer cuidado» van más allá del ámbito monetario (Badgett y Folbre, 1999)<sup>[3]</sup>.

Por ello, las académicas pioneras de esta perspectiva comenzaron sus reflexiones teóricas buscando dos palabras que reflejasen cada una de las secciones del empleo del cuidado, despejando las posibles confusiones de sus diferentes esferas. *Amor y trabajo* fueron desplegados como conceptos diferentes aunque formasen parte de una misma actividad. El término se repartió entre lo que en inglés se denomina como *care about someone* y *care for someone*. Mientras que *care about* hace referencia a dar sentimientos de afecto, *care for* se configura como «prestar cuidado» (Graham, 1979, 1983; Badgett y Folbre, 1999; Leira, 1993b). Hilly Graham (1979) ha sido la primera autora en diferenciar ambos roles del «cuidado». Utiliza este concepto para analizar la opresión de las mujeres en la sociedad y demostrar cómo las partes que operan en el interior de este concepto han sido utilizadas de forma confusa por los diseñadores de la política social. La finalidad sería la legitimación de la subsidiariedad del cuidado en la familia y la justificación de una ausencia de cobertura institucional. *Care for* y *care about* se construyeron analíticamente para clarificar la identificación realizada desde la política social e incluso desde el seno familiar de los componentes de amor y cuidado que implica toda actividad asistencial. Había sido precisamente la asimilación entre cuidar y dar cariño donde surge la equiparación del cuidado como una actividad inherente e innata para la población femenina. La delegación del cuidado a las mujeres proviene:

1. De la delegación de este trabajo por parte del Estado hacia la familia, basándose en la justificación de que querer a alguien te permite cuidarlo.
2. De la asunción de que al ser una actividad que se realiza en el hogar forma parte del trabajo doméstico (Graham, 1983).

En realidad, esta distinción entre *care for* y *care about* opera no solamente en el camino de diferenciar dentro del cuidado la parte de trabajo y de amor, sino que también tiene como objetivo poner de relieve la naturaleza dual del cuidado (Graham, 1983; Finch y Groves, 1983). El solapamiento entre el afecto y el cuidado hace que ambas esferas se confundan. Es de esta superposición de la que se aprovechan las políticas sociales para legitimar su escasa cobertura y la que dificulta la traducción salarial del trabajo del cuidado, precisamente porque el trabajo emocional que implica va más allá de las típicas relaciones mercantiles de producción.

[3] «Se trata de un tipo de actividad que exige una atención personal, de unos servicios que normalmente se prestan cara a cara, en una relación de confianza mutua, y cuyos destinatarios a menudo no pueden expresar con claridad sus necesidades, como los niños pequeños, los enfermos o los ancianos» (Badgett y Folbre, 1999).

Otra fuente de teorización del término *care* en la década de los ochenta, aparte del desarrollado por la perspectiva feminista, es la enmarcada en el seno de la política social. Su máximo exponente es Parker (1981), que utilizará el término *tending* («cuidar de») para hacer referencia al cuidado asistencial con la propuesta de que se sustituya al término *care for* («prestar cuidado») y dejar el vocablo *care* para hacer referencia al proceso *care about* («dar cariño») (Finch, 1993). Su interés se centra en el reparto de las tareas del cuidado entre la familia y el Estado y cuál será el impacto del envejecimiento sobre la capacidad de cuidados en el seno familiar.

Otro intento de despojar los elementos de afecto del *trabajo de cuidado* es el de Waerness (1987), quien utiliza el término *care-giving work*, que define el cuidado como aquella actividad dirigida «a miembros de la sociedad, que de acuerdo a normas sociales comúnmente aceptadas, no son capaces de cuidar de sí mismos, y de igual manera, no pueden establecer una relación de provisión y recepción recíproca de dar-tomar cuando vienen a ayudar y apoyar su vida diaria» (Waerness, 1987)<sup>[4]</sup>.

Pronto aparecen críticas a esta argumentación teórica de los años ochenta. La principal controversia aparece en torno a la asunción de que el *trabajo del cuidado* es únicamente aquel que desempeñan las mujeres en el interior de la familia, dentro del espacio doméstico, y que está dirigido a los miembros con los cuales se comparten unos vínculos de parentesco y sin ningún tipo de remuneración. Los primeros intentos en definir *cuidado* asimilan el acto de *cuidar* como una labor doméstica, que se realiza dentro del hogar y que es llevada a cabo fundamentalmente por los miembros familiares femeninos. Eso no significa que no se reconozca la existencia de otras relaciones de cuidado en otros contextos sociales, pero la esencia del cuidado es realizada por y para la familia. «El punto de partida del concepto de cuidar de Graham es la dimensión de la identidad social del cuidador» (Thomas, 1993: 654) precisamente porque su objetivo principal es analizar el «trabajo del cuidado» para entender la posición de las mujeres en la sociedad. Como ella misma dice, es «un concepto de cuidar como trabajo de mujeres» (Graham, 1983: 27).

Carol Thomas (1993), en *De-constructing concepts of care*, analiza todos estos conceptos académicos y observa los problemas que plantean. La crítica que realiza al *care for* y al *care about* de H. Graham surge porque son unas categorías analíticas muy estrechas en las que no tienen cabida otras relaciones de cuidado que pueden desarrollarse en el interior del hogar o fuera de él. El cuidado de personas dependientes realizado por mujeres inmigrantes, objeto de esta investigación, no formaría parte de este estricto concepto de *cuidar*. Tampoco entrarían los cuidados realizados por personas voluntarias ni por la política social. Al centrarse en el cuidado efectuado por *mujeres* no

[4] La crítica a este concepto es que no tiene en cuenta ni la dimensión de género ni la diferente posición de las mujeres en el hogar (Dwyer y Coward, 1992).

se tiene en cuenta el trabajo de cuidado realizado desde otros ámbitos institucionales. Asimismo, el concepto de *tending* de Parker también es limitado porque, aunque tiene en cuenta un rango más amplio de relaciones de cuidado (el realizado en instituciones públicas: residencias, centros de día, trabajadores a domicilio) únicamente se centra en el cuidado de personas dependientes, obviando aquellos cuidados que se realizan a personas autónomas en el seno de la familia<sup>[5]</sup>.

Clare Ungerson (1990) señala que el problema del concepto *care* es que asume que el cuidado realizado por las mujeres en el interior del hogar es un *cuidado* de mayor calidad que el realizado por otros cuidadores. La naturaleza del cuidado está vinculada a cualidades femeninas socialmente construidas y a la localización socialmente estructurada de las mujeres en el interior del hogar. Aunque H. Graham reconoce la existencia de *cuidado* en el trabajo pagado de la salud y de los trabajadores de los servicios sociales, la relación entre el cuidador y el cliente no forma parte de la esencia del *caring* por ella concebido. La ausencia de los lazos de afecto y de la obligación social de *cuidar* que sí existe en el interior del hogar para los miembros femeninos repercute en que el *trabajo de cuidado* remunerado sea totalmente diferente.

Por otra parte, algunos autores, como Martínez Veiga (2004), critican la perspectiva feminista de estos años ochenta sobre el trabajo del cuidado porque asume que únicamente cuidan las mujeres. Estas investigaciones se centraron en destacar cómo el «cuidado es una actividad esencialmente femenina y familiar (Martínez Veiga, 2004: 178) y aunque de hecho esta premisa es cierta no se reconoció en esta época la existencia de cuidadores varones», tal y como resaltaron otros estudios, como los efectuados por Briggs (1983) o Arber y Ginn (1992). En ellos se demuestra que en el trabajo de cuidado no influye únicamente la situación de género, sino también la de clase. Así, Arber y Ginn (1992) encontraron que los varones de clase media alta y con cualificación no residen en el mismo domicilio de la persona que cuidan, mientras que eso sí sucede en los hombres sin cualificación o con una cualificación media hasta el punto de que surgen con la misma frecuencia que las mujeres cuidadoras de su misma clase social<sup>[6]</sup>.

El concepto de *cuidar* surgido en torno a las consideraciones pioneras del *trabajo de cuidado* de Graham no sirven como marco teórico para esta investigación porque:

- No permiten entender por qué se procede a una mercantilización de las tareas asistenciales en algunos hogares privados.

[5] *Tending* es el «trabajo de cuidar a aquellos quienes, temporal o permanentemente, no pueden hacerlo por sí mismos» (Parker, 1981: 17).

[6] Celia Valiente (1997) también incorpora la dimensión de los cuidadores masculinos.

- No ofrecen una perspectiva teórica desde la cual analizar la estructuración de este mercado de trabajo.
- No posibilitan estudiar las implicaciones existentes entre cuidadora pagada-familia-persona dependiente.

#### 4. La reconceptualización del concepto *care* en los años noventa

En los años noventa, en un artículo denominado «The concept of caring in feminist research: the case of domestic service», Graham (1991) reconoce la existencia de deficiencias en su concepción del trabajo del cuidado. Es consciente de que su definición de *care* ha logrado esclarecer las pautas que operan en el interior del cuidado familiar, pero oculta las relaciones de cuidado que pueden existir en el interior de los hogares y no son desempeñadas por miembros con vínculos parentales. Incorporando a sus investigaciones las dimensiones de clase y etnia, visualiza por primera vez el cuidado de personas dependientes realizado por mujeres inmigrantes como una forma de *care*.

A lo largo de la década de los noventa es cuando se desarrollan relevantes avances en definir el concepto de *cuidar*. El objetivo analítico es conseguir un término que incluya los diferentes componentes de la actividad del cuidado y que pueda extenderse a todos los agentes de provisión asistencial. El debate, al igual que en los años ochenta, gira en torno a los aspectos de afecto y trabajo que se superponen en la actividad de cuidar y se centra en averiguar si el trabajo de cuidado remunerado está desprovisto o no de *amor*.

Comienzan así una serie de investigaciones cuyo interés es renovar el concepto de *cuidar*. Destacan los análisis de Clare Ungerson (1990), quien, al contrario de la perspectiva feminista británica (en donde está ubicado el pensamiento de Graham), analiza los nexos de cuidado existentes tanto en el ámbito público como en el privado incorporando las tareas realizadas tanto por familiares como por no familiares. De esta forma, modifica la dicotomía existente entre *amor* y *trabajo* recogida con la clásica conceptualización del cuidado. Si las relaciones de cuidado ya no están únicamente dominadas por vínculos familiares, el trabajo asistencial tendría que ser despojado de la relación de amor y afecto aunque eso no significase que la atención estuviese desprovista de lazos emocionales. Aboga por la utilización del concepto *care-giving work* desarrollado por Waerness (1987) y por la separación de ambos componentes del cuidado para poder analizar la asistencia efectuada desde la esfera de los servicios sociales.

Otros autores, como Carol Thomas (1993), proponen construir un concepto de cuidado que aglutine las propuestas encabezadas tanto desde la perspectiva feminista

como desde la política social, que haga referencia tanto al cuidado pagado como al informal, al prestado en el hogar y en los servicios públicos y que está dirigido no únicamente a personas dependientes (niños, enfermos y ancianos), sino el que también se efectúa a adultos autosuficientes (Ungerson no incluía esta categoría en sus análisis)<sup>[7]</sup>. Fisher y Tronto (1990) también se adentran en este intento de conseguir un concepto global del término *cuidar*. Asumen que el *cuidado* puede ser organizado en tres esferas: el hogar/comunidad, el mercado y la burocracia. Utilizan una definición de *cuidar* más abstracta<sup>[8]</sup>, pero aportan una interesante identificación de los componentes del *cuidado*. Diferencian cuatro fases en esta actividad: *care about*, *taking care of*, *caregiving* y *care-receiving*. En cada una de estas etapas operan los denominados como *ability factors* (factores de capacidad), entre los que destacan: el tiempo, los recursos materiales, el conocimiento y las aptitudes. El equilibrio de estos factores en el proceso del *cuidado* dependerá de los actores implicados y del contexto histórico y cultural en el que se encuentran (por ejemplo: los cuidadores pueden tener aptitudes pero no tiempo para aplicarlas).

En realidad, todos estos análisis que surgen en la década de los noventa entienden que en el trabajo asistencial remunerado existen relaciones de cariño y de afecto. Cancian (2000) explica cómo el cuidado remunerado desde la perspectiva de las teóricas feministas de los años ochenta era analizado como un *cuidado* peor que el efectuado en el seno familiar porque se mueve en los límites empresariales de ganancia de beneficios y reducción de costos. Esta línea teórica heredaba la concepción burocrática defendida por Max Weber que consideraba a las instituciones y a las organizaciones empresariales como espacios dominados por la jerarquía, la autoridad y por procedimientos rígidos orientados sobre la base de conocimientos técnicos bajo cualificaciones formales. Esto se considera incompatible con la realización de un *buen cuidado*, ya que este trabajo requiere de una descentralización de la autoridad y una flexibilidad de actuación para proceder a una correcta satisfacción de las necesidades de los receptores de asistencia. Sin embargo, esta autora resalta cómo no todos los modelos de capitalismo son incompatibles con la prestación de atención a personas dependientes, como es el caso de los países nórdicos. Es más, incluso llega a afirmar que entre las familias existen muchos

[7] «Cuidar es tanto la provisión pagada como la no pagada de apoyo que implique actividades laborales y estados emocionales. Es proveído principalmente, pero no exclusivamente, por mujeres tanto a adultos autónomos como dependientes y niños en la esfera pública y privada, y en una variedad de entornos institucionales. Todas las relaciones de cuidado entran en los límites de tal concepto: el cuidado familiar en sus diversas formas; el cuidado de niños en diferentes contextos; algunos servicios sociales, actividades del servicio de salud y de servicio de voluntariado; y aquellos servicios que son comercializados como aquellos que están dentro del sector estatal» (Thomas, 1993: 665).

[8] «Una especie de actividad que incluye todas las cosas que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo para que podamos vivir en él tan bien como sea posible» (Fisher y Tronto, 1990: 40).

procesos de autoridad y jerarquía que pueden dar lugar a relaciones abusivas y no únicamente se mueven bajo aspectos románticos de voluntariedad, cariño y afecto<sup>[9]</sup>.

En definitiva, el debate del concepto *care* en la década de los noventa reivindica la existencia de diversas relaciones de cuidado que no son recogidas por la perspectiva feminista británica de los años ochenta. Estos estudios, al centrarse en el análisis del *trabajo del cuidado* únicamente realizado por miembros familiares, derivaron en una definición muy estricta del acto *cuidar*, entendiendo que todo *cuidado* mercantilizado es de *mala calidad*. Esta consideración era un resultado de la distinción realizada entre los componentes físicos y los emocionales de las actividades asistenciales. El *trabajo del cuidado* mercantilizado (es decir, aquel en el que se recibe un salario por las tareas de atención prestada) es de peor calidad porque en él fallan los vínculos afectivos. Si el trabajo de cuidar no es efectuado por la familia, la parte emocional queda desprovista de significado. Ello genera que las relaciones formales de cuidado sean *peores* que las realizadas por las familias.

Todo trabajo debe ser cuantificado en tareas tangibles que puedan ser remuneradas económicamente. Pero... ¿cómo cuantificar en dinero el bienestar de un enfermo o un discapacitado? La mercantilización de las tareas reproductivas, y entre ellas, el cuidado de personas mayores ha reabierto este clásico planteamiento ya abordado por las feministas-marxistas. El cuidado de ancianos une las dos esferas que fueron separadas con la industrialización y pone en cuestión todos los límites establecidos entre ambas. El hogar, el lugar donde se distribuyen y se enseñan las emociones, donde se recibe y se otorga afecto, y el dominio público, en donde tiene lugar la racionalidad y la lógica de capital.

El cuidado personal dirigido al mantenimiento físico requiere de unos conocimientos que fácilmente pueden traducirse en un salario. El trabajo emocional, sin embargo, no se especifica como una forma de *labor especializada*, sino que se atribuye a componentes de personalidad de la cuidadora. Hochschild (2000, 1983) ha sido una de las primeras autoras en reconocer la existencia de un *trabajo emocional* en las actividades del sector servicios en las que aparecen implicadas personas. James (1989) ha luchado en sus investigaciones por el reconocimiento de la labor emocional como un *trabajo*. Eso significa, en contra del pensamiento de Graham, que existen *emociones* (cariño, afecto, amor...) en el *cuidado privatizado*<sup>[10]</sup>.

[9] «El cuidado familiar, al igual que el cuidado remunerado, puede ser bueno o malo dependiendo de cómo uno u otro esté organizado» (Cancian, 2000: 139).

[10] «Desde que las cualificaciones en la dirección de emociones son aprendidas por las mujeres como parte de su trabajo doméstico, estas también son utilizadas dentro del empleo remunerado. La dicotomía entre trabajo doméstico y trabajo remunerado está expuesta [...] Aunque el trabajo emocional parte del mantenimiento y continuidad del poder laboral y de las relaciones sociales de producción en el lugar de trabajo y en el dominio doméstico, este permanece invisible como una forma de trabajo» (James, 1989:39).

El cuidado de los mayores, de los niños y de los enfermos copa un espectro más amplio de posibilidades que el hogar, tanto desde su componente técnico como emocional. El trabajo reproductivo no puede remitirse únicamente a la esfera doméstica, aunque esta siga siendo la principal fuente de provisión. El cuidado es llevado a cabo en algunos casos por los servicios públicos del Estado, en otros el Estado relega al mercado la provisión de los mismos e incluso puede suceder que sea la propia familia la que mercantilice la actividad de *cuidar* a una tercera persona.

Desde el momento en que el mercado entra en la relación de *cuidar*, su análisis se convierte en más complejo si cabe. Si se quiere incorporar la dimensión de género, clase y etnia, la división público/privado falla. El cuidado puede ser realizado dentro del espacio doméstico y existir una relación mercantil y un apoyo emocional. El caso de las inmigrantes cuidadoras y el de las trabajadoras a domicilio de los SAD municipales son claros ejemplos. Unas son contratadas por decisión de la familia, las otras son subvencionadas por el Estado. Ambas son cuidadoras. La dimensión emocional, en contra de lo que podría considerarse en la década de los ochenta, sigue vigente en las dos situaciones.

Este texto se circunscribe dentro de esta corriente teórica de los años noventa que observa el cuidado mercantilizado como un trabajo en el que se entremezclan fuertes lazos afectivos y emocionales. El cuidado de mayores se ha convertido en un oficio de dar cariño, de otorgar amor y bienestar, especialmente el que se desarrolla dentro del sector doméstico de cuidados por mujeres inmigrantes. La ausencia en los hogares de las cuidadoras principales debido a la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral ha derivado en una demanda de cuidados no solamente profesionales, sino también afectivos, llegándose a explorar incluso los límites del trabajo emocional.

## **5. El cuidado de personas mayores: yacimiento de empleo para mujeres nativas y nicho laboral para mujeres inmigrantes**

Aunque la extranjerización del servicio doméstico comenzó en la década de los años noventa (Oso, 1998), en los últimos años este fenómeno se ha acentuado. Los datos de afiliación a la Seguridad Social recogidos por el Ministerio de Trabajo (diciembre 2007) indican que el 56,8% de las personas incluidas en el Régimen Especial de Servicio Doméstico son extranjeras, cuando siete años antes este porcentaje se reducía a la mitad, situándose en un 31,8%. La aceleración de este proceso aparece vinculada al rechazo de las mujeres nativas a emplearse en esta actividad y al incremento de la demanda de empleadas de hogar. Ese aumento de necesidad de trabajadoras domésticas está unido al envejecimiento de la población y a la carga de cuidados en las familias con

personas dependientes. Es así como al servicio doméstico se ha incorporado el cuidado de personas mayores, derivando en lo que en esta investigación se denomina como sector doméstico de cuidados.

En muchos casos la situación de dependencia en la que se encuentran algunos mayores no transcurre con la presencia de una mujer en el hogar dispuesta a ocuparse de la asistencia personal. La incorporación de la mujer nativa ha seguido una progresión tal que tan sólo en un periodo de diez años la cifra de población femenina desempleada ha descendido de un 28% en 1997 a un 10,5% en 2007<sup>[11]</sup>. Ello ha supuesto la reducción de familias que cuentan con una mujer cuya única ocupación es el desempeño de tareas reproductivas. Además, el aumento de población femenina con una carrera profesional no ha sido correspondido con una igualdad entre sexos en el reparto de las tareas desempeñadas en el interior de los hogares, por lo que es posible pronosticar un alza en la demanda de empleadas de hogar y domésticas cuidadoras.

El trabajo de campo dirigido a técnicos de diversas asociaciones indica que el 90% de la demanda existente hacia empleadas de hogar está dirigida al cuidado de personas mayores. Esta actividad se convierte en la principal salida laboral de las mujeres inmigrantes que están empadronadas en nuestro país. Estos entrevistados pertenecientes a ONG e instituciones con bolsa de empleo para cuidadoras extranjeras afirman que normalmente el trabajo de asistencia es ocupado por mujeres extranjeras irregulares que acaban de llegar al país.

Una encuesta realizada por el IMSERSO en el año 2004 (IMSERSO, 2004a) sobre «Empleados de Hogar. Apoyo a Mayores» recoge la experiencia de 200 personas empleadas como domésticas cuidadoras y estima que el 40% de las cuidadoras de mayores contratadas por los hogares son extranjeras, elevándose esta cifra al 81,3% en el caso de que trabajen dentro del régimen de internas. Al ser la mayoría de las ofertas de trabajo dentro de la modalidad de «interna», las circunstancias vitales de las recién llegadas indocumentadas son las que mejor se acoplan a este empleo. La regulación jurídica y el reagrupamiento familiar condicionarán la salida de la cuidadora del régimen de interna y su establecimiento en las modalidades de atención que se ubican en la fórmula de «externa» (desde por horas hasta jornada completa).

Es así como el trabajo de cuidados se convierte en un nicho laboral para aquellas mujeres procedentes de nacionalidades menos asentadas en el país que todavía no han podido regularizar su situación y que, por tanto, deben acceder a empleos de rápida inserción, tal y como es el caso del servicio doméstico y su derivación en el sector doméstico de cuidados. Es sabido por la literatura especializada (Cachón, 1995) que los inmigrantes comienzan trabajando en el país receptor en aquellos empleos con menor regulación laboral y, por tanto, con mayor arbitrariedad por parte de los empleadores en el estable-

[11] Datos de la Encuesta de Población Activa, 2.º trimestre.

cimiento de las condiciones de trabajo. La situación de inestabilidad jurídica a la que se enfrenta un importante porcentaje de personas inmigrantes<sup>[12]</sup> obliga a este colectivo a incluirse en el lado sumergido de la economía. La última Normalización (llevada a cabo en el año 2005) visibilizó a más de 500.000 trabajadores extranjeros (CES, 2006), un tercio de los cuales solicitaba un permiso de trabajo en el Régimen de Hogar, constituyéndose este trabajo como aquel en el que la incidencia de la irregularidad es más elevada.

Pero la irregularidad no es el único componente que determina la inserción de las mujeres inmigrantes en el sector doméstico de cuidados. La nacionalidad también es un factor importante a tener en cuenta, pues existe una clara predilección de las familias empleadoras hacia las cuidadoras procedentes de Latinoamérica. El análisis cualitativo del trabajo de campo no muestra evidencias de que esa preferencia está motivada por un diferente coste económico en la contratación de este colectivo, situación que hace pensar en otros elementos relacionados con la disponibilidad, la cercanía cultural ejemplificada en una igualdad de idioma y de religión, y determinadas características de personalidad que se asocian a las mujeres latinas y las hace especialmente aptas para el cuidado de personas mayores.

«Pedíamos que fuese latinoamericana, eso lo primero, porque si no... mi padre ya no tiene tanta capacidad para entender las cosas. Hay que hablarle despacito, despacito y alto, porque no oye bien. No es que él fuese a rechazar a una negra o a una del Este, pero mejor que hablase español muy bien, porque si no, no la iba a entender. Hombre, date cuenta de que estamos hablando ya de casi noventa años. La capacidad de comprender ya no es muy tal...» (familia empleadora de una cuidadora inmigrante).

«¡Una barbaridad! Y entonces la otra, todo lo que le decía yo le parecía bien, pero había un problema. Me parece que era de Guinea o algo así... Le costaba mucho hablar el español... Y entonces yo decía: mmm... Con mi madre, con el problema que tenía... Ahora me entiendes ya, ¿no? Con la facha que tenía, si aun encima ella no puede entender y tal... [...] Papá en un principio decía: “negra no, negra no”. Y a mamá... No es que sean racistas, pero la gente mayor ya sabes que tal, ¿no? Y la colombiana tiene el colorcito este y le habíamos dicho mi hermano: “mira, tiene un poquito de color»... Porque yo me acuerdo de que a la paraguaya le decía la negrita, y estaba yo más negra que ella en el verano» (familia empleadora de una cuidadora inmigrante).

Las probabilidades de permanecer en este empleo dependen en gran medida de las circunstancias vitales. Las mujeres extranjeras «sin papeles» y sin familia directa en el país de recepción son más vulnerables a insertarse como internas, modalidad que hoy por hoy está copada por el trabajo de cuidados (principalmente de ancianos). «Estar interna» permite ahorrar, enviar dinero al país de origen y permanecer invisible a las

[12] El peso de la inmigración irregular calculado como diferencia entre el número de extranjeros empadronados y el de residentes legales se situó el 1 de enero de 2007 en un 32,5%.

autoridades en caso de irregularidad. Ventajas para toda recién llegada que quiere ahorrar el máximo de dinero posible. De ahí que se vaya realizando una rotación de nacionalidades en las cuidadoras a medida que se van cumpliendo las expectativas laborales de las que más tiempo llevan desempeñando esta actividad. También influyen determinadas decisiones políticas, como la obtención de papeles o la exención de visado (una vez que se exigió el visado a Colombia, empezó a llegar más gente de Ecuador, cuando a este país también se le pidió la visa, entonces comenzó la afluencia de personas bolivianas) que influye en una sucesión étnica en las nacionalidades que se incorporan al servicio doméstico interno (Rajman, R., *et al.*, 2003).

La mencionada encuesta del IMSERSO dirigida a empleadas de hogar que trabajan en el cuidado de personas mayores señala que el 85% de las cuidadoras extranjeras procedían de Latinoamérica. Entre ellas, la nacionalidad mayoritaria era la ecuatoriana agrupando al 37,5% de los casos. Pero la dinámica de los mercados laborales irregulares circula con rapidez. Van al ritmo de la renovación de los flujos migratorios y de algunas decisiones políticas, por lo que en la actualidad se han incorporado a este sector nuevas nacionalidades, como la boliviana. Tras la Normalización de 2005 el 90% de las mujeres ecuatorianas tienen sus papeles en regla y la exención de visado hasta abril de 2007 para Bolivia facilitó un reciente asentamiento de personas procedentes de este país que no se produjo en paralelo a su estabilidad jurídica. De hecho, el 73,4% del colectivo femenino boliviano carece de permiso de residencia. El trabajo de campo efectuado confirma esta tendencia de reclutamiento de las nacionalidades de reciente instalación en el país, sobre todo para los trabajos que se ofertan en régimen de interna.

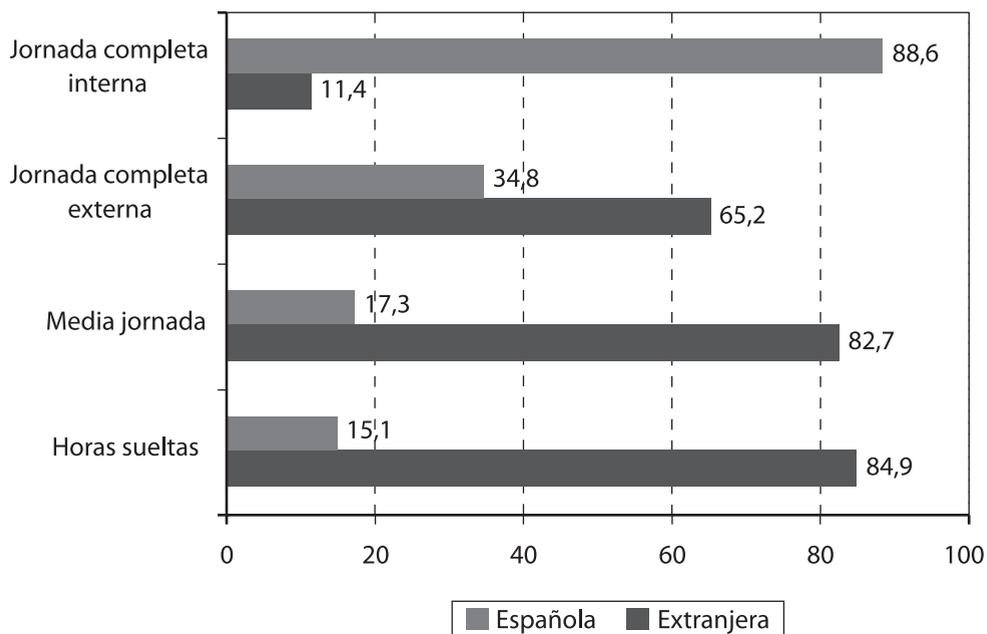
«Y luego, bueno, pues la gente recién llegada, por ejemplo, el trabajo de interna que estamos solicitando... Cada vez menos gente quiere trabajar de interna, muy poquita gente, ni siquiera los recién llegados porque, bueno, tienen aquí familia, o algún amigo y se van a vivir a un piso de a lo mejor ocho emigrantes.

Interna... ¿Qué pasa? Es que internas a lo mejor están un año, están cuando llegan, están un año y luego ya ahorran y ya ven que bueno... Porque un trabajo de interna, hombre, es muy sacrificado. Quieras que no estás todo el día... [...] Estás las veinticuatro horas a disposición de la familia, ¿no? Y... Y están pues un año; hombre, hay gente que está más porque por fidelidad o porque mucha gente arregla los papeles, ¿no? Porque, bueno, formas parte de una familia, estás un año y la gente le arregla los papeles. Entonces hay gente que por fidelidad... [...] Se queda, ¿no? Pero mucha gente que no... Una vez que tiene arreglados los papeles pues decide trabajar de... Decide trabajar de externa. A mí... A nosotros nos llegan muchísimas ofertas de internas. No se pueden cubrir todas; hay veces que tenemos... Que disponemos de personal, hay otras veces que no. Y, bueno, vemos que la gente sigue necesitando la persona interna» (Técnico Centro Hogar).

En definitiva, el envejecimiento de la población y la inserción de la mujer nativa al mercado laboral han desafiado la provisión pública de cuidados, hasta el punto de que el cuidado de personas mayores es considerado como un yacimiento de empleo

dentro del colectivo femenino<sup>[13]</sup>. Sin embargo, este empleo aparece segmentado según etnia, puesto que las mujeres nativas prácticamente no se ocupan dentro del sector doméstico de cuidados, sino que cuando se dedican a la asistencia lo hacen dentro de los cánones formales de la economía. O bien como empleadas de empresas privadas o bien como contratadas de entes públicos. Esta misma encuesta refleja cómo las mujeres extranjeras se ocupan en las modalidades de trabajo en las que apenas existe población autóctona, por lo que la competencia laboral de este sector entre nativas/extranjeras es mínima. Las mujeres foráneas se encuentran en los empleos de cuidado que requieren jornadas laborales más extenuantes y las españolas están ubicadas en los trabajos asistenciales de menor intensidad. Si alrededor del 80% de las trabajadoras internas son extranjeras, esa misma cifra aparece para las cuidadoras autóctonas por horas. Las mujeres inmigrantes son reclutadas «por obligación» como domésticas. De hecho, sólo dos de ellas tenían pensado trabajar en esto antes de migrar y tan sólo cinco se dedicaban a este trabajo en su país de origen.

**GRÁFICO 5.1. Modalidad de trabajo en el sector doméstico de cuidados según nacionalidad de la cuidadora, 2004**



Fuente: Elaboración propia a partir de IMSERSO (2004b), Encuesta Empleados de Hogar. Apoyo a Mayores. Madrid: IMSERSO.

[13] La Ley 39/2006, de «Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia», recoge que la asistencia a personas dependientes es un yacimiento de empleo, albergando esta normativa la creación de 300.000 puestos de trabajo.

## 6. La intensidad de las tareas en el cuidado de personas mayores

En el sector doméstico de cuidados es común que la atención personal de los ancianos se combine con las actividades de limpieza y mantenimiento del hogar. Al ser un trabajo que se realiza en el interior del domicilio, las cuidadoras de ancianos no son solamente eso, sino que se convierten en «chicas para todo». Esta situación es especialmente importante en el régimen de interna. El 89,4% de las cuidadoras entrevistadas en el estudio «Empleados de Hogar. Apoyo a Mayores» (IMSERSO, 2004a), aseguran que la realización de las tareas domésticas (limpiar, planchar, cocinar...) forma parte de su trabajo junto con la asistencia y cuidados.

«Yo tengo veinte años de enfermera. En Uruguay trabajaba en el sanatorio. Aquí lo que más me cuesta hacer es las tareas de la casa... Nunca había hecho esto. Ni cocinar, ni nada. Yo comía en el comedor del sanatorio, no cocinaba, no... Eso es lo peor. Me levanto a las nueve y media. Este... Preparo el zumo, le hago el desayuno... A veces se levanta, a veces no se quiere levantar. Le preparo la comida... Después le preparo el sitio para que se levante y a las once, once y algo, nos acostamos. La baño... Y, bueno, hago las tareas de las casa...» (cuidadora uruguaya).

Ello repercute en la invisibilización de su trabajo como cuidadoras, en la escasa valoración del mismo y en la asimilación del acto del cuidado como una mera actividad doméstica más. La limpieza y la toma de contacto con el anciano se hacen al mismo tiempo. Bañar al mayor, responsabilizarse de las medicinas, acompañarlo al médico e ir con él a dar un paseo para que recupere algo de su movilidad son las actividades más sencillas que tiene que realizar una cuidadora. La incontinencia fecal y urinaria y la vigilancia nocturna del anciano son los aspectos más duros que se tienen que afrontar en este empleo.

El «cuidado de ancianos» amplía y extiende las actividades que clásicamente desempeñaban las «sirvientas». A la limpieza del hogar se suman las de vigilancia y asistencia de los miembros más mayores. Ello supone tener bajo responsabilidad la vida de personas a la que es necesario atender no únicamente desde el punto de vista físico. La asistencia pasa por la comprensión, el cariño y la compañía. Junto a las duras tareas de atención personal relacionadas con el aseo, la movilidad, el suministro de medicamentos y la vigilancia nocturna también existen actividades emocionales conducentes a mantener el bienestar psicológico del enfermo anciano.

La trabajadora debe mantener una posición conversadora, de comprensión y de ánimo ante personas que quizá pierdan la vida en poco tiempo. Las cuidadoras entrevistadas afirman que uno de los mayores problemas de las personas receptoras de asistencia es el grado de depresión en el se encuentran, originado no únicamente por motivos de salud, sino también personales, que en muchos casos son agudizados por

ciertos medicamentos. Las enfermedades, las patologías irreversibles, los medicamentos influyen en el estado de ánimo de los mayores y en sus alteraciones de carácter.

El esfuerzo físico y la implicación que supone la custodia continua del mayor repercuten en el estado anímico de la cuidadora, sobre todo si trabaja de interna. Como es bien conocido y otros estudios han recalcado, el cansancio psicológico es un referente continuo en las mujeres que trabajan como internas en el servicio doméstico (Oso, 1998). Pero este agotamiento psicológico se agrava aún más cuando se añade el cuidado de una persona mayor, debido precisamente al mayor esfuerzo y dedicación que tienen que prestar.

«Es un señor que está mal de la cabeza y que tiene algo de alzhéimer y tiene 94 años. Y no es que se haya portado muy bien porque me pega. Es terrible, me pega. Cuando se enfadaba o algo, cuando no se quería vestir, él me pega. Pero los seres humanos... Mira, está enfermo... Si fuera una persona que estuviera bien de la cabeza, pero, bueno, pero igual le tengo cariño. Aún me acaba de pegar ahora. Ahora no tiene tanta fuerza pero antes sí. Uy..., antes era terrible, ahora ya no tiene tanta fuerza, pero aun así te aprieta la mano y a mí este hueso [señala la muñeca] se me salió porque él me torció la mano. [...] No, porque él está mal, está mal de la cabeza. Está viudo, yo vine a trabajar aquí cuando la esposa había muerto y ya estaba enfermo de aquellas, ya tenía como unos quince años mal de la cabeza. Él era una persona muy fuerte, por eso tiene tanta fuerza, porque él era una persona de campo, fue militar también. Era una persona fuerte y fuerte, pero aún... porque está enfermo... Y yo tengo que atenderlo yo sola» (cuidadora venezolana).

La falta de espacio privado, de tiempo libre para relajarse y pensar en ella misma, la ausencia de un lugar propio que pueda «definir como suyo» agravan las circunstancias en las que se encuentra la inmigrante. El desarrollo vital y el trabajo pertenecen al mismo ámbito. No es posible separar lo que pertenece a tu propia vida y lo que es específico de tu ocupación. Ambos conceptos permanecen juntos, inseparables. No existe una definición del tiempo de tu jornada laboral, porque es todo el día. Estas horas no se pueden catalogar como extraordinarias, sino que es lo que la legislación denomina como «tiempo de presencia»: «Se trata de tiempos acordados entre el empleador y la trabajadora y que no se dedican a la realización de tareas domésticas habituales sino de tareas que exijan poco esfuerzo, como abrir la puerta, coger el teléfono, etc.» (Martínez Veiga, 2004). Pero estas tareas no pueden ser definidas como de «poco esfuerzo» en la actividad del cuidado de ancianos. Levantarse por la noche, cuidar al anciano desvelado, suministrarle sus medicinas en horarios no «laborales» formaría parte del tiempo de presencia.

«Pero, mira, con esta segunda señora me fui no por el trabajo, porque el trabajo ya estoy acostumbrada y porque son seres humanos, pero lo peor era el trato. Entonces ella vivía con su hija, no vivía sola, vivía con su hija y ella no me daba ni un solo día libre. Sólo me daba la tarde del jueves libre, que libraba a las cuatro y tenía que estar de vuelta antes de las ocho. El resto no tenía libre ni un momento. El único momento que yo decía "estoy sola" es cuando iba a tirar la basura. Y era fatal ese trabajo porque no podía dormir. Esta señora se levantaba siete, ocho veces en la noche y era imposible, yo no podía dormir. Y todos los días estaba nerviosa y mal de una manera que yo decía: "No, esto no lo puedo aguantar"» (cuidadora venezolana).

## 7. Nuevos requerimientos de formación en las empleadas de hogar cuidadoras

El cuidado de personas mayores requiere de una formación específica dirigida, principalmente, a dos ámbitos. Por una parte, las actividades relacionadas con un «cuidado físico» (levantar al mayor, asearlo, inyectarle...), que pueden ser contabilizadas dentro de un concepto profesional del cuidado mediante la presencia de una serie de conocimientos médicos. Por otra, el «cuidado emocional», que implica una relación personal con el mayor que requiere de una serie de habilidades emocionales que se traduzcan en ofrecer bienestar y consuelo.

Este ámbito afectivo de cuidados, el más difícil de cuantificar profesionalmente porque se asocia a ciertas capacidades o habilidades personales, es el más demandado en la mercantilización de la asistencia de mayores. Una de las actitudes de las familias empleadoras que más centró mi atención cuando empecé a realizar trabajo de campo es que ninguna de ellas solicitaba que la futura cuidadora fuese una profesional o, por lo menos, que hubiese adquirido algún conocimiento médico y/o sanitario, aunque fuera básico. La respuesta de los empleadores a la pregunta: «¿Qué características valora o valoró de su trabajadora para su contratación?» siempre era la misma: «paciencia» y «cariño». Parece que para tener éxito como cuidadoras los empleadores se fijan en el trato personal que la trabajadora tiene con el anciano más que en su cualificación porque demandan a personas portadoras de cariño.

«Yo no pedía nada de nada. Solamente, claro, pues que fuese cariñosa y que tratase bien a mi madre, pero nada más. A ver, si tenía experiencia, pues mejor, y eso y si era una persona madura también, pero nada más. Porque, claro, los cuidados de mi madre... tampoco necesitaba una profesional. Yo la cuidé siempre y entonces pues otra persona también puede cuidarla» (familia empleadora de una cuidadora inmigrante).

«Pido que sea cariñosa y paciente. Eso sí, porque mi padre se las trae. De repente te grita o te dice algo malo y claro... hay que tener paciencia» (familia empleadora de una cuidadora inmigrante).

Las familias no necesitan una enfermera. No quieren una persona especializada en atención geriátrica o, por lo menos, no es esta formación la que se demanda en primer lugar. Quieren una persona que con su compañía y afecto les ofrezca tranquilidad, armonía y les haga sentirse queridos. No solicitan una enfermera profesional, puesto que los conocimientos más técnicos «se aprenden con la práctica»<sup>[14]</sup>. Requieren de al-

[14] Sin embargo, una investigación realizada en la ciudad de Barcelona (Gallart, 2007) demuestra que al 76% de las cuidadoras inmigrantes entrevistadas se les encargaba valorar emergencias y reconocer alteraciones en la salud de la persona mayor, a pesar de que tan sólo la mitad de ellas habían realizado algún tipo de formación específica a tal efecto.

guien que sustituya el lugar de la mujer que tendría que ser la cuidadora principal, que sea capaz de desempeñar el rol de la «hija» o de la «esposa». Se atrae a inmigrantes hacia una actividad en la que supuestamente no es necesaria más que la experiencia vital y desarrollar el rol aprendido en el país de origen con su familia.

Las mujeres inmigrantes desempeñan en los países de destino aquellas tareas que se espera que sepan hacer por su propia condición femenina sin tener en cuenta sus capacitaciones formales laborales. Esta ausencia en la demanda de conocimientos está relacionada con la vinculación del cuidado al ámbito doméstico. En primer lugar, supone que el cuidado sea asimilado como una actividad femenina. En segundo lugar, conlleva que el entrenamiento necesario para su desarrollo se considere como «innato» para las mujeres sin que se reconozcan sus capacitaciones<sup>[15]</sup>.

Esta consideración se aplica principalmente en las tareas emocionales. El cuidado personal dirigido al mantenimiento físico requiere de unos conocimientos estandarizados que fácilmente pueden traducirse en un salario. El trabajo afectivo, sin embargo, no se especifica como una forma de «labor especializada», sino que se concreta en componentes de personalidad de la cuidadora.

Cuando los parientes del anciano observan que este necesita unos cuidados especializados, se le envía a un centro de día, a una residencia de la tercera edad o se solicita el servicio de ayuda a domicilio en el ente municipal correspondiente. Estos recursos institucionalizados pueden combinarse con la permanencia en el hogar de una cuidadora «interna» o «por horas». Pero esta externalización de la asistencia profesional no se pone en las manos de las mujeres inmigrantes, sino que se dirige hacia una vía que ofrezca «garantías en la calidad del servicio», en donde la presencia de trabajadoras autóctonas es la mayoritaria.

En las asociaciones de inmigrantes se han empezado a programar cursos de auxiliar de geriatría destinados principalmente a las mujeres extranjeras que cuidan ancianos como empleadas de hogar, en los cuales se ofrecen entrenamientos básicos de asistencia personal. La experiencia de tal actividad formativa ha sido muy positiva y ha sido muy bien evaluada por ambas partes. Se trata de una formación específica para la situación de las trabajadoras extranjeras, por lo que tal actividad académica intenta ser lo más corta posible y en horario extralaboral (con clases los fines de semana). Las inmigrantes que han hecho un curso de este tipo declaran su gran utilidad y aplicabilidad en el trabajo diario. Aspectos relacionados con la movilidad de la persona mayor (hacer la cama con el enfermo en su interior) o dirigidos a conocer las posturas corporales adecuadas para efectuar un desplazamiento del anciano son las mejor valoradas.

[15] «El cuidado es definido como trabajo de mujeres y por eso está devaluado. En suma, los buenos salarios son justificados como una recompensa por la aplicación especializada de conocimientos y cualificaciones. El cuidado está visto como una capacidad natural de las mujeres que no requiere conocimientos especializados o entrenamientos» (Cancian, 2000: 140).

Sin embargo, esta formación no está dirigida a la parte emocional de los cuidados, sino a los elementos técnicos de la asistencia, que, por otra parte, también son necesarios. De todas formas, se trata de una formación incompleta, pues requiere que la cuidadora se sensibilice con la persona a la que atiende y que sea capaz de tratarla con la serenidad necesaria en momentos de conflicto, no solamente entre la trabajadora y el anciano, sino también entre este y su propia familia. Esa es la esencia de la cuidadora: una persona capaz de cuidar, vigilar, cambiar pañales, asear, movilizar y suministrar medicamentos, pero también que pueda habilitar a la persona mayor a recuperar la falta de su autonomía y a trabajar a su lado para mejorar sus relaciones con respecto a su entorno. Esa es la definición clásica de la «trabajadora familiar» que tiene el servicio de ayuda a domicilio de los ayuntamientos, en donde los aspectos emocionales y educativos son una parte tan importante como los conocimientos técnicos del cuidado.

El desempeño del lado afectivo puede resultar complicado para la cuidadora contratada aunque la familia empleadora suponga que el «cariño» surge como un sentimiento natural, inherente al colectivo femenino. El vínculo de la cuidadora con el anciano da lugar a una situación de «cariño» ficticio, en el sentido de que en un principio es creado a partir de una relación salarial. Es formado bajo los principios del mercado. Sin embargo, con el paso del tiempo, el trabajo de cuidados supone la realización de ciertas actividades consideradas como «íntimas», acarreado una fuerte interrelación entre la cuidadora y el mayor que puede llegar a mantenerse una vez concluido el vínculo laboral. Las visitas a los «abuelos» que se han cuidado es un referente continuo en las entrevistas realizadas.

«Al principio no mucho porque no estaba tan mal. Y entonces iba sobrellevándolo y el tiempo va pasando y una se va encariñando con él y entonces pues ya... al final, ya no cambias. Yo ahora lo veo como mi padre y lo cuido y lo mimo y todas esas cosas. Ay, mucha paciencia, amor por el prójimo... porque tienen que tener... porque muchas personas lo hacen e igual trabajaban pero mira... a mí me da mucha pena cuando tratan mal a una persona mayor o a un niño, porque ellos son indefensos. Entonces a mí este señor me ha hecho de todo, pegarme, cagarme, mearme, escupirme... de todo. Entonces cuando él me hace estas cosas yo digo: "yo no puedo volverme contra él". Imposible» (cuidadora venezolana).

La demanda de «trabajo emocional» por parte de las familias empleadoras tiene un importante significado subyacente. Las familias no quieren enfermeras para sus seres queridos. No demandan a una cuidadora profesional capacitada con una serie de conocimientos médicos para efectuar la asistencia. Las familias, y principalmente la persona sobre la que recae la tarea de la contratación, desean a alguien que sea capaz de cuidar a su abuelo, padre o madre tal y como ellas mismas lo harían. De ahí la importancia del cariño, del amor y de la paciencia como principales características a resaltar.

Ello supone que exista una fuerte relación de afecto entre la cuidadora y el receptor de cuidados. Aunque el componente emocional siempre ha existido en el servicio doméstico, en el cuidado de personas mayores el sentimiento de cariño es más profundo.

En el servicio doméstico dedicado únicamente a la limpieza y mantenimiento, al no existir una vinculación personal con alguno de los miembros del hogar, la parte emocional no está dirigida a una persona concreta. El lado emocional en ese caso pasaría por la siempre «sonrisa» en el rostro, la continua amabilidad con los patronos o la aceptación de la posible relación de dominación existente con ellos. En el cuidado a niños el aspecto emocional externalizado también es diferente. En este caso, la parte emocional del cuidado supone vínculos de afecto con los infantes, pero existe un respaldo de sus padres, con quienes se comparte el cuidado a diario. La madre es la garante del «cariño» y «amor», siendo la empleada un apoyo, un soporte que no consentirían que reemplazase al verdadero «amor de madre». Cuando se demanda una cuidadora de niños el lado emocional del cuidado es guardado con celosía por parte de la patrona. La figura de «madre» y «esposa» es insustituible. La trabajadora, en estos casos, es únicamente un sostén de la familia, se busca para la realización de las tareas físicas de limpieza y para el cuidado de los infantes únicamente cuando ella no puede responsabilizarse de su custodia y siempre como un complemento a la educación materna (y paterna)<sup>[16]</sup>.

Sin embargo, en el caso de la cuidadora de ancianos, se busca exportar el lado afectivo. No se quiere mercantilizar el rol emocional de «madre» y «esposa», pero sí el de «hija». «Ser una buena madre» es un aspecto con el que todavía las mujeres sienten reflejada su feminidad. «Ser una buena hija» y cuidar de los padres es una dura tarea, no elegida, y gustosamente delegan en manos de una cuidadora la atención que requieren. El niño se considera una inversión, el mayor, una obligación.

«Venían dos horas las hermanas y esas dos horas yo me iba... Pero llegó un momento que las hermanas no venían todos los días. Entonces yo dije que por lo menos tenía que salir para tomar algo el aire. Llegamos al acuerdo de que yo salía dos horas todas las tardes vinieran o no vinieran sus hermanas. Ella lo entendía. Al principio iba el médico, iba la hermana... Ahora arreglo yo con el médico, traigo... Como que se descansaron mucho en mí: “bueno, este es el dinero del mes”, y ellos siguen con su estilo de vida. Y ella eso lo sintió muchísimo... Al principio el hijo, que vive cerca, venía dos o tres veces por semana; pero ahora pasan

[16] «En ocasiones, este contacto estrecho en el ámbito del espacio social privado del hogar hace que surjan celos, por parte de las empleadoras, que ven en la chica una competidora que puede llegar a suplantar su rol como madre y esposa. Temen que la empleada doméstica conquiste al marido y que se apropie del cariño de sus hijos. Algunos empleadores contratan trabajadoras domésticas como una estrategia de sustitución de una mujer por otra en las labores reproductivas del hogar, tradicionalmente realizadas por la mujer y desvalorizadas socialmente. Algunas patronas no desean que esta sustitución de tareas conlleve asociada la parte afectiva del rol de madre y esposa. Así, ven su terreno emocional invadido cuando la chica se hace con el cariño de sus hijos y entabla amistad con el marido o compañero. A la doméstica se le reserva la realización de las tareas tradicionales del ama de casa más sucias o despreciadas; si bien la empleadora debe guardar el dominio de las labores que producen satisfacción personal, cuidar con esmero la propiedad del cariño y afecto de los miembros del hogar» (Oso, 2001: 107).

veinte días y ni aparece... Ella ya, ahora como que se adaptó, pero al principio le costó. Ella al principio tuvo una depresión. Y cuando los hijos, el hijo que vivía aquí... Ha dejado de venir, la nuera y todo... Tuvo un bajón» (cuidadora uruguaya).

La demanda de trabajo emocional está relacionada con la necesidad de afecto que precisan las personas dependientes y con la imposibilidad de los hijos de otorgar ese cariño, principalmente por una ausencia de tiempo material. Otros factores que perjudican la dedicación afectiva de los vástagos están asociados a la distante relación que pueden llegar a mantener padres e hijos, o el temor a dañar un matrimonio por la inversión física y psíquica que requiere el cuidado de una persona mayor. Además, contratar a una cuidadora dirige las discusiones familiares de quién es el que debe cuidar, evita modificar el estilo de vida que se ha llevado hasta el momento y amortigua los efectos de culpabilidad cuando no se realiza el cuidado.

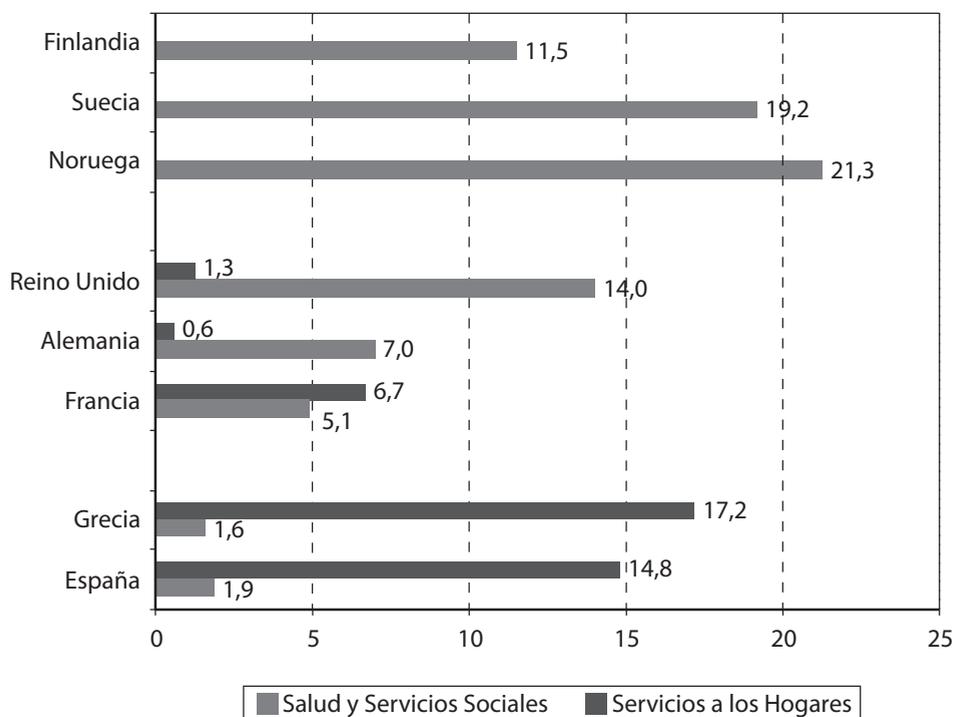
Las depresiones y las cargas psicológicas que supone el cuidado sobre los hijos no solamente están representadas por la intensidad de las tareas asistenciales, sino que también juega un papel importante el «factor sorpresa» de la enfermedad, elemento que incide sobre los cambios en el ritmo de vida de los hijos. «Cuidar» a un anciano no es un elemento añadido a una situación elegida de manera voluntaria. Las modificaciones del tipo de convivencia en la familia están marcadas por dos componentes: el matrimonio y el nacimiento de los hijos. Ambos sucesos modifican los ritmos de vida y las pautas de cohabitación. Pero, normalmente, esas dos situaciones son elegidas o por lo menos consentidas de manera voluntaria, de tal forma que son planificadas en el ritmo de vida de cada persona. Sin embargo, «cuidar» a un anciano es una situación sobrevenida por un deterioro físico. Con lo cual puede suceder que las circunstancias de vida de la familia no sean las más adecuadas o deseables como para ejercer los cuidados en el momento en que el mayor así lo necesita.

## 8. Un Estado de bienestar y un modelo migratorio complementarios

El Estado de bienestar «familista» característico de Europa del sur introduce a la familia como institución central que se ocupa de las incontingencias personales sufridas por sus miembros. Esta concepción de una política social centrada en el trabajo familiar, junto con la ausencia de unos niveles adecuados de servicios sociales, supone que en aquellos casos en los que la malla de parientes no pueda afrontar las incontingencias de sus miembros, la familia decida privatizar la satisfacción de sus necesidades. Cuando la necesidad es el cuidado de una persona mayor, la familia puede mercantilizar la asistencia por diferentes vías; sin embargo, la más usual y común en los países

mediterráneos es la contratación de una empleada de hogar inmigrante. Esta situación, que es característica del caso español, no aparece en los países de la Europa continental y nórdica (Navarro, 2002), en donde las mujeres inmigrantes cuidadoras ejercen como cuidadoras dentro de la red de servicios sociales. En España tan sólo el 1,9% de las cuidadoras extranjeras desempeñan esta actividad de forma profesional en el ámbito de la «salud y los servicios sociales», mientras que un 14,8% de este colectivo está incluido en tareas relacionadas con «servicios a los hogares». Grecia presenta una situación parecida, las cifras en este caso varían del 1,6% al 17,2%. Sin embargo, en Noruega el 21,3% de la población extranjera desempeña las tareas de cuidado inserta en el Estado del bienestar.

**GRÁFICO 5.2. Población extranjera empleada en las actividades «Servicios a los Hogares» y «Salud y Servicios Sociales», media 2001-2002**



Fuente: OCDE (2004) *Tendances des migrations internationales: rapport annuel 2003*. París: OCDE, 59.

La diferente organización del «trabajo de cuidados» en el seno de los regímenes de bienestar y su delegación al servicio doméstico en el caso de los países de Europa del sur está determinada por la evolución histórica de cada una de estas regiones tanto en términos políticos y económicos como en aquellos que enmarcan el mercado

laboral. Hay que tener en cuenta que mientras en los años treinta en Suecia se estaba planteando un debate sobre la conciliación familiar y laboral, en la Europa fascista se intentaba relegar a las mujeres a sus roles de madres y esposas. En la Europa nórdica, a medida que las tasas de natalidad iban descendiendo ya se empezó a traspasar parte de las tareas domésticas a los servicios de bienestar, siendo el empleador el Estado y no la familia (Platzter, 2006). De ahí que los sirvientes domésticos en esta región fuesen desapareciendo paulatinamente a lo largo del siglo xx. La extinción de los criados sobre la población activa en el caso sueco puede observarse en los datos que ofrece Sarti (2005): en 1950, el porcentaje de domésticos sobre la población activa era de un 2,9%, en 1960, un 1,3% y en 1990 tan sólo representaban al 0,05%.

Según esta autora existe una correlación entre la incidencia del servicio doméstico y el gasto social público, de tal forma que los trabajadores domésticos son más numerosos en aquellos países europeos en los que la inversión pública en servicios sociales es menor. La tabla que aparece a continuación ofrece una comparación de las variables gasto social público, porcentaje de trabajadores domésticos sobre población activa y ratio de empleo femenino entre diversos países del entorno europeo. El caso de España destaca por poseer el peso de empleados domésticos más elevado (un 3,4%) y el porcentaje de gasto social público más pequeño (19,6%).

**Tabla 5.1. Porcentaje de trabajadores domésticos, gasto social público y ratio de empleo femenino en algunos países europeos**

País	Gasto social público 2001 (% del GDP)	Porcentaje trabajadores domésticos sobre la población activa 1980-89	Ratio empleo femenino 2004
España	19,6	3,4	48,9
Italia	24,4	0,9	45,2
Francia	28,5	1,4	56,6
Noruega	23,9	2,7	72,7
Alemania	27,4	0,6	59,9
Suecia	29,8	0,05	71,8

Fuente: Sarti (2005); OECD, Social expenditure database ([www.oecd.org/els/social/depenses](http://www.oecd.org/els/social/depenses)); ILO (International Labour Organization) ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

Las cifras también indican que en algunos países nórdicos, como en Noruega, se ha incrementado en los últimos años el recurso privado de las domésticas debido a las tendencias privatizadoras de la política social y a las mejoras en los beneficios salariales de las empleadas de hogar. Sin embargo, esa mercantilización está acompañada de un elevado gasto público y se produce dentro de un mercado laboral regulado. Sin duda, el hecho de que en Europa del sur predomine un régimen de bienestar mediterráneo, con servicios sociales poco desarrollados y basado en la asunción de que las familias (madres y esposas) son las principales responsables de satisfacer las necesidades de los individuos, ha provocado la formación al margen del Estado de un mercado laboral

sumergido centrado en trabajo doméstico que también incluye el desempeño de tareas reproductivas. El incremento de la participación laboral femenina y el envejecimiento de la población han repercutido en el aumento de la demanda de domésticas, principalmente para efectuar las tareas de cuidados.

En España en concreto, el desarrollo de este sector doméstico de cuidados destinado a la asistencia de personas mayores coincide con un contexto de relevante intensidad migratoria en nuestro territorio. El quinquenio 2000-2005 es el de mayor incorporación de inmigrantes en la historia de España. El número de extranjeros se multiplica por cuatro desde el año 2000 hasta 2005. En términos relativos evoluciona de un peso de un 2,3% a un 8,4% (Padrón Municipal de Habitantes a 1 de enero). La aceleración de los flujos migratorios en los últimos años es una de las principales características de la inmigración que actualmente recibe no sólo España, sino también todos los países de Europa del sur<sup>[17]</sup>, convirtiéndose así este espacio geográfico en receptor de inmigración internacional. La composición de esta inmigración destaca además por estar protagonizada por población femenina a diferencia de la inmigración que los países centroeuropeos recibieron en los años setenta, asociada al «varón cabeza de familia». Castles y Miller (1993:8-9) identifican ya a comienzos de la década de los noventa que la feminización de la migración internacional es la tendencia que modela la «nueva era de la migración».

R. King y E. Zontini (2000) señalan la existencia de una serie de condicionantes geográficos, económicos y sociodemográficos que inducen a que en la Europa del sur se instale este modelo migratorio divergente del que se instauró tras la Segunda Guerra Mundial y se extendió hasta los años setenta. En la inmigración internacional recibida en el periodo posbélico predominaba un flujo de mano de obra masculina ocupado en las actividades industriales de la economía formal. Sin embargo, en las migraciones actuales la mujer ocupa una posición de agente activo, no asociada a decisiones masculinas, y se emplea en trabajos tradicionalmente incluidos en la economía sumergida. Estas autoras señalan que la conversión del sur de Europa de una región de emigración a otra de inmigración se debe, por un lado, a la posición geográfica estratégica de esta región para la existencia de movimientos de personas, pero, por otro, también existen unos condicionantes económicos y sociodemográficos. La economía del sur de Europa facilita la llegada de inmigrantes porque varios de sus sectores principales (turismo, tráfico marítimo, pesca y, en general, el sector servicios) implican vínculos con el mundo exterior. Como elemento sociodemográfico destaca el progresivo envejecimiento de la población. Asimismo, es imprescindible tener en cuenta el aumento de la participación

[17] Excepto Portugal, en donde la inmigración femenina es minoritaria. Oso y Catarino (1997) explican la especificidad de este país en donde la etnización del trabajo tiene lugar principalmente en el sector de la construcción y no en el servicio doméstico, por lo que la inmigración es predominantemente masculina.

laboral del colectivo femenino autóctono junto con las modificaciones en las formas familiares. Estos dos últimos elementos han dado lugar a que la mujer nativa no esté en el hogar y ante el hueco de su ausencia se mercantilece el trabajo que con anterioridad ella misma desempeñaba.

Analizando específicamente el caso de España, es necesario incorporar un elemento añadido que podría denominarse como «factor político». Dentro del ámbito legislativo, cabe recordar que, tras los sucesos de El Ejido en el año 2001 y la fuerte dependencia que el gobierno parecía encontrar en la mano de obra marroquí, se propició una ardua selección migratoria con el objetivo de «elegir otras nacionalidades» consideradas como menos «conflictivas» para el entorno de la sociedad civil española. Los elegidos fueron los latinoamericanos, que por sus nexos con la cultura hispana se pensaba que tendrían una integración «menos problemática». Para ello el gobierno desarrolló dos regularizaciones (una en el año 2000 y otra en el 2001 denominada como «Documentación por arraigo»), de las que salieron ampliamente beneficiadas las personas de la región sur del continente americano. Si bien en las regularizaciones que habían tenido lugar con anterioridad (en el año 85, en el 91 y en el 96) se visibilizaron, sobre todo, personas originarias del Magreb, en las del nuevo milenio la entrada a la legalidad se dio de forma predominante entre los latinoamericanos (para ver con más detalle este tema, leer: Izquierdo *et al.*, 2003; Martínez, 2003). Es así como se procedió a una latinoamericanización<sup>[18]</sup> de la población inmigrante. En el reciente Proceso de Normalización de 2005 el 39% de las solicitudes presentadas corresponden tan sólo a cuatro nacionalidades latinoamericanas (Ecuador, Colombia, Bolivia y Argentina).

Esa latinoamericanización ha venido acompañada de una feminización de la inmigración, puesto que la población latinoamericana que llega a España está compuesta principalmente por mujeres. Ello se relaciona con la necesidad de mano de obra femenina para las actividades de la economía sumergida y del sector servicios, entre las cuales se encuentra el sector doméstico de cuidados. El trabajo de campo efectuado para esta investigación refleja la preferencia de las familias empleadoras de «sirvientas» y cuidadoras procedentes de Latinoamérica. El idioma, la religión y, en definitiva, la cercanía cultural explican esta predilección. Y es así como la división internacional del trabajo llega a establecerse en el interior del ámbito privado<sup>[19]</sup>.

[18] El término *latinoamericanización* ha sido acuñado por Izquierdo *et al.* (2003).

[19] «En otras palabras, cuando la reproducción social en países desarrollados se satisface más a través de un mercado global que a través del Estado de bienestar, los países menos desarrollados terminan por entregar una subvención indirecta a los países desarrollados a través del trabajo mal remunerado o no remunerado. A largo plazo esta relación empeorará la desigualdad económica ya existente entre los países» (Stefoni, 2002: 124).

## 9. Conclusiones

La principal vía de privatización de la asistencia dirigida a personas mayores es el servicio doméstico. La empleada de hogar se erige como figura principal en la dispensación de cuidados mercantilizados. Las ventajas que ofrece este recurso en cuanto a disponibilidad horaria y condiciones laborales son dos aspectos que inciden en su demanda junto con las deficiencias del sistema público de protección social y la incorporación laboral de la mujer nativa.

El proceso de internacionalización que está experimentando el mercado laboral español ha convertido este empleo en un verdadero nicho laboral para las personas inmigrantes. Este servicio de hogar destinado al cuidado de personas mayores se ha configurado para la mayoría de las mujeres extranjeras en el inicio de su trayectoria laboral en nuestro país. Consideradas como trabajadoras domésticas, la mayoría de ellas sin estabilidad jurídica, las necesidades asistenciales de las familias empleadoras se invisibilizan ante la ausencia de una red adecuada de servicios sociales. Al mismo tiempo se oculta la vulnerabilidad de estas trabajadoras bajo la frontera que marca la privacidad del hogar. La preferencia en la contratación de cuidadoras latinoamericanas está enraizada en un componente simbólico cultural considerado similar al español y en la generación de estereotipos relacionados con cualidades de personalidad esenciales para el desempeño de esta actividad, tales como «paciencia» y «cariño». Se obvian los requisitos profesionales formales y se priorizan aquellos que tradicionalmente se han asociado al carácter femenino. De esta manera, la cuidadora inmigrante desempeña el trabajo físico (limpieza del hogar) y emocional (dispensación de asistencia) que con anterioridad cubría el trabajo reproductivo de las mujeres nativas.

## 10. Bibliografía

- ARBER, S., y J. GINN (1992): «Class and Caring: a Forgotten Dimension», *Sociology*, 26(4), 619-634.
- BADGETT, M. V., y N. FOLBRE (1999): «¿Quién cuida de los demás? Normas sociosexuales y consecuencias económicas» *Revista Internacional del Trabajo*, 18(3), 347-365.
- BRIGGS, A. (1983): *Who Cares?, The Report of a Door to Door Survey into the Numbers and needs of people caring for Elderly Relatives* London: Association of Carers.
- CACHÓN, L. (1995): «El marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, 105-124.
- CANCIAN, F. (2000): «Paid emotional care». En HARRINGTON MEYER, M. (ed.): *Care, work, gender, labour and the welfare state*, Nueva York: Routledge, 136-148.
- CASTLES, S., y M. MILLER (1993): *The Age of Migration* Nueva York: The Guilford Press.

- CES (2006): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- (2003): *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Madrid: CES.
- DWYER, J., y R. COWARD (1992): «Gender, Family and Long-Term Care of the Elderly». En DWYER, J., y R. COWARD (eds.): *Gender, Families and Elder Care*. Londres: Sage Publications, 3-16.
- EHREINREICH, B., y HOCHSCHILD, A. R. (2004): *Global Woman. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*. Nueva York: Henry Holt and Company.
- FINCH, J. (1993): «The Concept of Caring: Feminist and Other Perspective». En TWIGG, J. (ed.): *Informal Care in Europe*. York: University of York, 5-22.
- FINCH, J., y GROVES, D. (1983): «Natural Selection: Perspectives on Entitlement to the Invalidated Care Allowance». En FINCH, J., y GROVES, D. (eds.): *A Labour of Love: women, work and caring*. Londres: RKP, 148-166.
- FISHER, B., y TRONTO, J. (1990): «Toward a Feminist Theory of Care». En ABLE, E., y NELSON, M.: *Circles of Care: Work and Identity in Women's Live*. Albany Nueva York: SUNY Press, 35-62.
- GALLART, A. (2007): *Sobrecarga del cuidador inmigrante no profesional formal en Barcelona*, Tesis doctoral (extraído en agosto de 2007 de [http://www.uic.es/web/imagenes/tesis12\\_04\\_07.pdf](http://www.uic.es/web/imagenes/tesis12_04_07.pdf)).
- GRAHAM, H. (1991): «The Concept of Caring in Feminist Research: the Case of Domestic Service». *Sociology*, 25(1): 61-78.
- (1983): «Caring: a Labour of Love». En FINCH, J., y GROVES, D. (eds.): *A Labour of Love: Women, Work and Caring*. Londres: RKP, 13-30.
- (1979): «Prevention in Health: Every Mothers "Business": a comment on child health policies in the seventies». En HARRIS, C. (ed.): *The Sociology of the Family: New Directions for Britain, Sociological Review Monograph*, 28. Keele: University of Keele.
- HOCHSCHILD, A. (2000): «Global Care and Chains and Emotional Surplus Value». En HUTTON, W., y GIDDENS, A. (eds.): *On the Edge: Living with Global Capitalism*. Londres: Jonathan Cape, 130-146.
- (1983): *The managed heart: commercialization of human feelings*. Berkeley: University of California.
- IMSEERSO/Gfk-Emer (2004b): *Encuesta de Apoyo Informal a las personas mayores en España* (extraído en septiembre de 2005 de <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/encuestas>).
- (2004a): *Empleados de Hogar. Apoyo a Mayores* (extraído en septiembre de 2005 de <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/encuestas>).
- IZQUIERDO, A. (2006): *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*. Madrid: Fundación BBVA.
- (1992), *La inmigración inesperada*. Madrid: Trotta.
- JAMES, N. (1989): «Emotional Labour: Skill and Work in the Social Regulation of Feelings». *Sociological Review*, 37, 15-42.
- KING, R., y ZONTINI, E. (2000): «The Role of Gender in the South European Immigration Model». *Papers*, 60, 35-52.
- LEIRA, A. (1993): «Concepts of Care: Loving, Thinking and Doing». En TWIGG, J. (ed.): *Informal Care in Europe*. York: University of York, 23-39.

- MARTÍNEZ, R. (2006): «Domésticas cuidadoras: el papel de las mujeres inmigrantes en el sector privado de asistencia de personas mayores». En PUYOL, R., y ABELLÁN, A. (coords.): *Envejecimiento y dependencia. Una mirada al panorama futuro de la población española*. Madrid: Mondial Assistance, 186-201.
- (2005): «El cuidado de ancianos: un vínculo entre la inmigración y el envejecimiento». *Panorama Social*, 2, 86-97.
- (2003): «La reciente inmigración latinoamericana en España». *Serie Población y Desarrollo*, 40. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- MARTÍNEZ, U. (2004): *Trabajadores invisibles: precariedad, rotación y pobreza*. Madrid: La Catarata.
- MORENO, L. (2001): «La vía media española del modelo de bienestar mediterráneo». *Papers*, 63/64, 67-82.
- MOROKVASIC, M. (1984): «Birds of Passage are also Women». *International Migration Review*, 18(4), 886-907.
- NAVARRO, V. (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Madrid: Anagrama.
- OCDE (2004): *Tendances des migrations internationales: rapport annuel, 2003*. París: OCDE.
- OSO, L. (2002): «Stratégies de mobilité sociale des domestiques immigrées en Espagne». *Revue Tiers Monde*, 170, 288-305.
- (2001): *Domestiques, concierges et prostituées: migration et mobilité social de femmes immigrées espagnoles à Paris, équatoriennes et colombiennes en Espagne*, thèse Doctoral, IEDS-Université de Paris I – Panthéon Sorbonne.
- (1998): *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- OSO, L., y CATARINO, C. (1997): «Les effets de la migration sur le statut des femmes: le cas des Dominicaines et des Marocaines à Madrid et des cap-verdiennes à Lisbonne». *Migrations Société*, 9(52), 115-130.
- PARKER, R. A. (1981): «Tending and Social Policy». En GOLBERG, E. M., y HATCH, S. (eds.): *A New Look at the Personal Social Services*. Policy Studies Discussion Paper. Londres: University College, 17-32.
- PARREÑAS, R. (2001): *Servants of Globalization: Woman, Migration and Domestic Work*. California: Stanford University Press.
- PLATZER, E. (2006): «From Private Solutions to Public Responsibility and Back Again: The New Domestic Service in Sweden». *Gender & History*, 18, 211-221.
- RAIJMAN, R. et al. (2003): «International Migration, Domestic Work, an Care Work: Undocumented Latina Migrants in Israel». *Gender & Society*, 17, 727-749.
- SARTI, R. (2005): *Conclusion. Domestic Service and European Identity* (extraído en enero 2006 de [http://www.uniurb.it/scipol/drs\\_servant\\_project\\_conclusion.pdf](http://www.uniurb.it/scipol/drs_servant_project_conclusion.pdf)).
- STEFONI, C. (2002): «Mujeres inmigrantes peruanas en Chile». *Papeles de Población*, 33, 118-145.
- THOMAS, C. (1993): «De-Constructing Concepts of Care». *Sociology*, 27(4), 649-669.
- UNGERSON, C. (1990): *Gender and caring*. Londres: Wheatsheaf Harvester.
- VALIENTE, C. (1997): «¿Algo más que "ganadores del pan"? El papel de los hombres en el ámbito familiar en España (1975-1996)». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 221-243.
- WAERNES, K. (1987), «On the Rationality of Caring». En SHOWSTACK, A. (ed.): *Women and the State*. Londres: Hutchinson.

6

# **Las políticas de integración social de inmigrantes en España**

Autores

MIGUEL LAPARRA NAVARRO

ANTIDIO MTNEZ. DE LIZARRONDO ARTOLA



## 1. Introducción

La inmigración es un fenómeno transnacional que posee diferentes peculiaridades en cada territorio y donde las políticas de integración social varían de un lugar a otro. Por esta razón, además de tomar en serio la experiencia de otros países para diseñar políticas de integración de inmigrantes que sean adecuadas, debemos observar que el caso español tiene numerosas afinidades con otros países del sur de Europa en los que se está configurando un nuevo modelo migratorio. Y aunque las instituciones comunitarias están empezando a construir un discurso común, los países europeos no utilizan de forma idéntica el concepto de integración ni aplican las mismas políticas. Esto es consecuencia de la combinación que hace cada país de los distintos tipos de sistemas migratorios y los regímenes de bienestar.

El marco en el que se desenvuelve la política de integración social española tiene caracteres difusos, ya que aparece el aspecto centralizador con constricciones al poder de las comunidades autónomas y al mismo tiempo estas promueven políticas en esta materia.

Una característica esencial de España es su heterogeneidad autonómica y territorial en materia de inmigración. Actualmente, las comunidades autónomas poseen la titularidad en la mayoría de las competencias que afectan a la integración social (servicios sociales, salud, educación, empleo y vivienda), cuyo ejercicio se comparte en ocasiones con los entes locales, dentro del marco que establece la política migratoria del Estado, principalmente centrada en los elementos de control del flujo. Esta diversidad parece coherente con las diferencias que podemos observar en el fenómeno migratorio en cada comunidad y en que además hay diferencias significativas en la situación de estos colectivos, tanto entre las autonomías como incluso dentro de ellas. Detrás de ello se observa la diversidad en las estructuras económicas y sociales, que inciden de forma clara en la desigual instalación de inmigrantes y en el propio proceso migratorio.

## 2. El estado de la cuestión: rasgos similares para el sur de Europa<sup>[1]</sup>

La inmigración se ha intensificado en Europa desde mediados de los noventa. Sin embargo, detrás de esta tendencia aparece una variedad de situaciones suficientemente significativas, tanto en términos cuantitativos (flujo migratorio y stock de inmigrantes) como cualitativos (origen, características de los inmigrantes y tipo de migración).

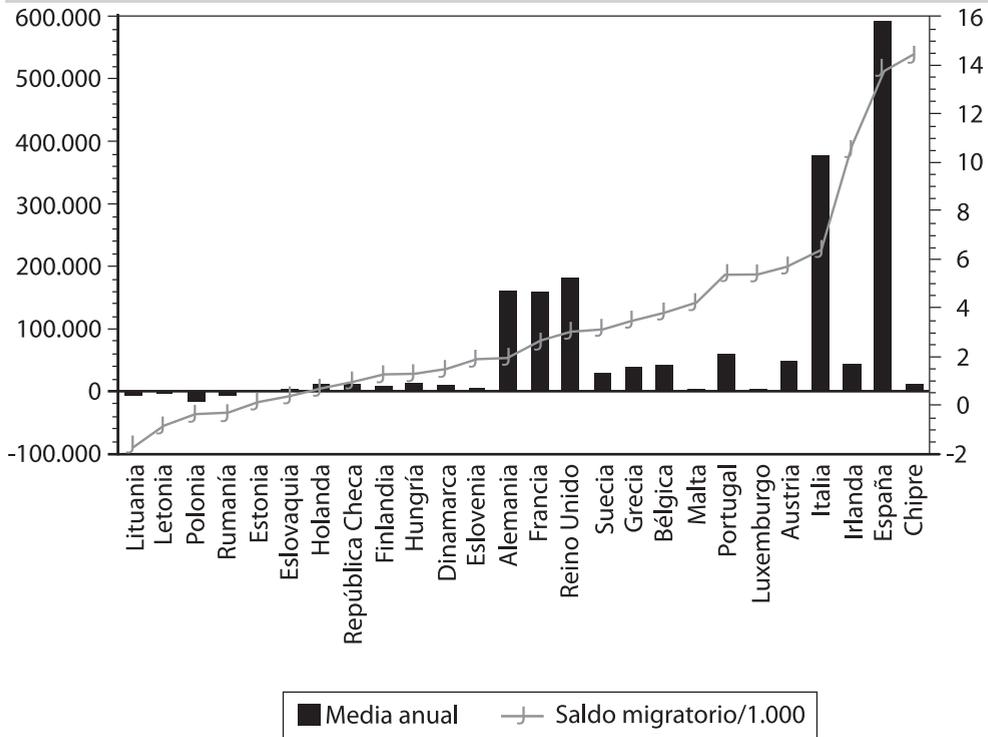
Durante este periodo las instituciones europeas han intentado construir un discurso común en materia de migración. Esta presunta política europea contrasta con las fuertes diferencias que el fenómeno migratorio presenta en los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Así, hay diferencias en la intensidad del flujo migratorio y la presencia de población extranjera, pero también en el comportamiento que los inmigrantes tienen en los mercados de trabajo de cada país, así como en las orientaciones que cada régimen de bienestar adopta para el tratamiento de la población inmigrante.

Este hecho lleva a la configuración de tres bloques en esta materia en Europa: los países del centro y del norte —o países de vieja inmigración—, los países del sur o de nueva inmigración, cuyos dos ejemplos más claros son España e Italia, y los países del Este, que en la actualidad son países de emigración a otras zonas de Europa.

### 2.1. Una intensidad distinta de las migraciones

La Comisión Europea (2006) ha plasmado en un informe sobre la integración de inmigrantes que la principal tendencia «común» en las políticas migratorias en Europa es que está creciendo la diversidad en la UE. Y la primera diferencia que destaca es la distinta intensidad con que este fenómeno afecta a los países. En el gráfico siguiente podemos observar las enormes diferencias en términos de flujo migratorio.

[1] Este apartado está basado en un trabajo anterior que nos sirve aquí para contextualizar la situación en nuestro país: LAPARRA, M. (2008): «Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries». *Italian Journal of Social Policy* 1/2008.

**GRÁFICO 6.1. Saldo migratorio en UE-25: promedio de incremento anual y por 1.000 habitantes. Periodo 2001-2005**

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de Eurostat.

Las migraciones más recientes —en términos de saldo migratorio— no están afectando de una forma significativa a la mitad de los países europeos. En este grupo se encuentran preferentemente los Estados miembros de Europa del Este, pero también otros países con mayor tradición inmigratoria, con altos niveles de riqueza y generosos modelos de bienestar. El saldo migratorio en prácticamente todos los países con mayor tradición inmigratoria en las pasadas décadas se encuentra, en términos relativos, por debajo de la media europea, situada en el 3,8% para el periodo 2001-2005.

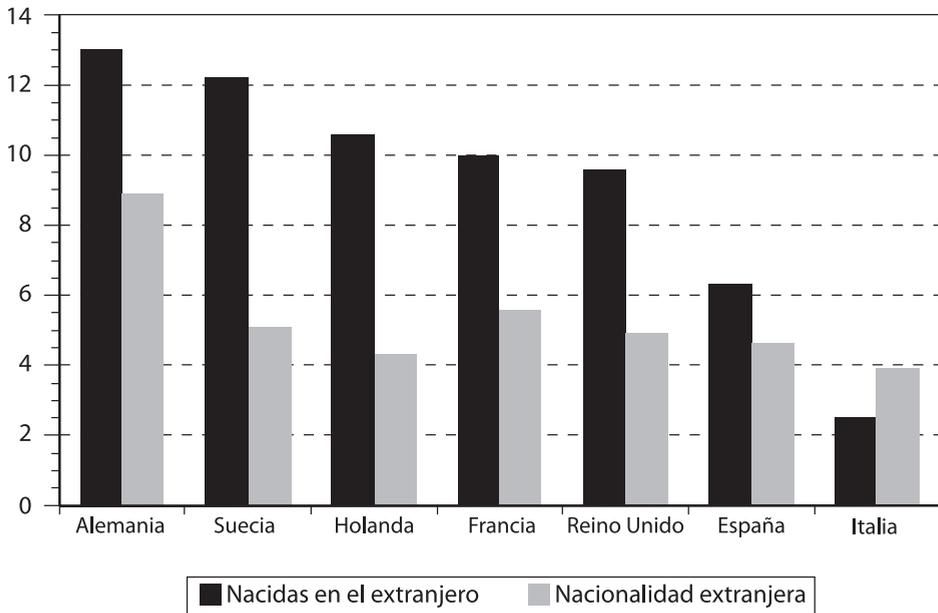
Lo que nos interesa, sin embargo, es destacar la vitalidad de la inmigración en el sur de Europa: seis de cada diez inmigrantes que se asientan en Europa cada año lo hacen en España, Italia, Portugal, Grecia, Chipre o Malta. Todos, salvo Grecia, experimentan un saldo migratorio superior al de la media de Europa, en algunos casos, con tasas casi cuatro veces superiores a la media.

Teniendo en cuenta los valores absolutos y relativos, España es sin duda un caso espectacular en el contexto internacional, ya que ha venido experimentando uno de los procesos migratorios más intensos de los países desarrollados. Según datos de Eurostat, el flujo que recibió España en 2007 fue de 684.883 personas, el mayor de la UE.

En términos relativos, junto con las personas inmigrantes que recibió Italia, esta cifra significa que en el pasado año ambos países albergaron el 69,1% del flujo migratorio de la UE-27.

En España, dado lo reciente de la llegada de estas personas y el tiempo necesario para acceder a la nacionalidad, la diferencia entre la tasa de personas nacidas en el extranjero y quienes tienen la nacionalidad extranjera es todavía pequeña. Las tasas de población extranjera se van equiparando a los países de vieja inmigración, pero hay que tener en cuenta que en estos se ha producido un mayor número de naturalizaciones. En España van aumentando paulatinamente las personas que provienen de países americanos, a quienes les es suficiente con dos años de residencia para obtener la nacionalidad.

**GRÁFICO 6.2. Porcentaje de personas extranjeras en algunos países de la UE en 2004**



Fuente: OCDE (2006). Los datos corresponden al año 2004 salvo para Francia (1999) e Italia, para las personas nacidas en el extranjero (2001).

Podríamos, pues, estar asistiendo al *desarrollo de un nuevo modelo migratorio en Europa* en el que el principal protagonismo lo estarían desarrollando los países del arco mediterráneo como confluencia de una serie de factores: su situación de frontera o de cercanía con los países emisores, la afinidad con América Latina (más influyente en el caso español), el dinamismo económico que demanda trabajadores no cualificados o la existencia de un sector importante de economía sumergida serían los principales.

Quizá no sea aventurado plantear una nueva categoría migratoria para estos países del sur, ya que poseen características peculiares y muy similares. Algunos autores, como Baldwin-Edwards (1991) y King (2000), ya señalaron estas coincidencias basándose en determinados rasgos comunes. Si nos remontamos a los planteamientos más clásicos de Ravenstein (1885), a los países del sur de Europa les tocaría un papel de puerta sur de Europa y de países de paso hacia el norte, con mejores salarios y con Estados de bienestar más desarrollados. Sin embargo, en estos años, los países del sur de Europa se han consolidado como destino preferente para muchos emigrantes no sólo de África o Latinoamérica, sino también para los que provienen de Europa del Este.

## 2.2. Importantes diferencias en la dinámica laboral de las migraciones

En la UE existen unas coordenadas comunes a la hora de fijar el acceso de los extracomunitarios, pero luego cada país opta por determinados tipos de regulación en su territorio. La mayoría de los países impulsa la regularidad, aunque en el sur de Europa ha habido una mayor tendencia a acumular personas en situación documental irregular, una tendencia que parece haberse ido corrigiendo en los últimos años en España. El hecho de que sean preferentemente estos países del sur los que emprenden procesos de regularización de inmigrantes permite intuir que se debe a que en ellos se da con mayor frecuencia este fenómeno.

La irregularidad está estrechamente unida a un factor arraigado en la sociedad: una importante economía sumergida en la que, de manera voluntaria o no, se insertan laboralmente muchas personas inmigrantes en el momento de su llegada. Si hace unos años se proponía la idea de los *imanes del bienestar* para algunos países del norte, ahora el sur de Europa se conforma en parte como un imán del empleo precario.

La interrelación entre los mercados de trabajo nacionales y el proceso migratorio es asimismo muy diferente en unos y otros casos. Con carácter general, se ha puesto de manifiesto en Europa que en la última década, por la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, el efecto de la inmigración en el mercado de trabajo no ha tenido los efectos positivos que podrían esperarse y no ha acabado de encajar con las necesidades reales (Muus, 2006).

Para la Comisión Europea (2003) se desaprovechan las posibilidades que ofrece la inmigración. Por ello la UE propuso, como objetivo a través de la Estrategia Europea, que en el año 2010 se redujeran a la mitad las diferencias entre las cifras de desempleo de los ciudadanos de la Unión y los de países no comunitarios mediante las políticas activas del mercado de trabajo. En este sentido, algunos países, como Holanda, han asumido objetivos nacionales específicos en materia de integración laboral.

El sur de Europa ha atraído un flujo intenso de inmigrantes que, demandados de diversas maneras por los empleadores nacionales a través de los propios compatriotas que residían ya en el país, intentaba encontrar empleo en el mercado irregular. Este flujo ha

permitido mantener, si no aumentar, la economía sumergida en los mercados del sur. Mientras, los países del norte veían la llegada de un flujo migratorio no deseado ni demandado explícitamente de demandantes de asilo y reagrupaciones familiares. Tan sólo algunos países, como Reino Unido, Alemania, Francia u Holanda, han mostrado explícitamente su interés por atraer a inmigrantes altamente cualificados, aunque estas políticas han tenido unas dimensiones y unos efectos relativamente reducidos.

Como resultado de este doble proceso, la inserción laboral de las personas extranjeras está siendo notablemente más fácil en el sur de Europa. En España hay tres claves para que la llegada de inmigrantes tenga efectos positivos en el crecimiento de la economía: su estructura de edad —una edad media inferior a la de la población española—, la tasa de actividad superior a la media y, como consecuencia de ella, su elevado nivel de ocupación, que se observa en la tasa de empleo y en la afiliación a la Seguridad Social (Cachón, 2004). Estos rasgos aparecen también en otros países del sur de Europa y en todos resalta la aportación de las mujeres, aunque no hay que olvidar que en parte se debe a que el proceso es aún reciente y que, probablemente, a medio plazo la ocupación femenina extranjera podría disminuir.

En esta tabla puede verse una comparación entre las tasas de actividad, de paro y de empleo de una serie de países seleccionados que habitualmente se utilizan como ejemplo de los tres regímenes identificados por Esping-Andersen (1990) y que son ampliamente utilizados en las comparaciones internacionales de distintos aspectos de la política social. Incluimos dos países del sur de Europa suficientemente significativos.

**Tabla 6.1. Situación del mercado de trabajo de las personas nacionales y extranjeras de entre 15 y 64 años en algunos países de la UE en el año 2005**

País	TASA DE ACTIVIDAD (%)		TASA DE PARO (%)		TASA DE EMPLEO (%)	
	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeras	Nacionales	Extranjeras
Alemania	74,5	66,7	10,6	19,8	66,6	53,5
Francia	69,6	63,5	8,8	17,8	63,5	52,2
Holanda	77,6	60,7	4,5	12,0	74,1	53,4
<i>España</i>	68,7	79,0	9,1	11,6	62,5	69,8
Italia	61,9	70,1	7,4	9,5	57,3	63,5
Reino Unido	75,3	68,1	4,3	8,5	72,1	62,3
Suecia	80,3	79,2	3,3	8,9	78,7	72,2

Fuente: OCDE (2007).

Como decimos, la estructura de edad de la población extracomunitaria se centra en los grupos más activos económica y reproductivamente. La tasa de actividad de la población extranjera es superior en diez puntos a la media de las personas españolas. Y, consecuentemente, la tasa de empleo ha tenido la misma evolución y España ocupa el segundo lugar de la UE, tras Suecia. Así, en España e Italia —pero también en Grecia y Portugal— las tasas de empleo de la población extracomunitaria son superiores a las de la población autóctona, tanto para los varones como para las mujeres.

En cambio, en los otros países que están incorporando un significativo número de inmigrantes, sea cual sea el régimen de bienestar del que se trate, la inserción laboral de la población extracomunitaria parece más problemática, sobre todo para las mujeres. Esto es así en los países con mercados más regulados, como Francia y Alemania, o en los que han desarrollado intensas políticas de desregulación, como Reino Unido y Dinamarca.

Junto a ello, otros factores que explican la diferencia de los países del sur sería la propia composición de esta población (procedente en gran parte de América Latina, con un proceso previo de urbanización y asalarización más asentado en el caso de quienes llegan a España), así como el hecho de encontrarse estos países del sur de Europa en una fase inicial del proceso migratorio —un proceso marcado preferentemente por una dinámica y una motivación laboral— y la fuerte demanda de trabajadores para empleos no cualificados en el mercado de trabajo que, en el caso español, ha tenido además un crecimiento del empleo por encima de la media europea desde mediados de los noventa.

Sin embargo, la rapidez del proceso migratorio en el sur de Europa y la falta de análisis comparativos hace que no siempre se conozca adecuadamente la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo y que se haya infravalorado la importancia del enorme proceso de incorporación al empleo de los recién llegados. Este proceso ha tenido profundas implicaciones para el crecimiento económico y para el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones sociales, apuntalando, al menos provisionalmente, la sostenibilidad del Estado de bienestar en países como España. Así, la regularización de 2005 supuso, por ejemplo, la emersión de más de medio millón de trabajadores irregulares y las correspondientes cotizaciones de la Seguridad Social.

La caracterización que habitualmente se hace del proceso de incorporación laboral de inmigrantes en el sur de Europa está marcada por dos ideas fundamentales: que estas personas se incorporan en los empleos irregulares de la economía informal, y que están confinadas exclusivamente en unos pocos sectores de baja cualificación y extremadamente precarios.

**Tabla 6.2. Distribución porcentual del empleo de las personas extranjeras, por sector de actividad, en algunos países de la UE. Porcentajes medios 2004-2005**

	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	PAÍSES BAJOS	REINO UNIDO	SUECIA
Agricultura y pesca	1,3	<b>5,6</b>	2,2	1,5	0,4	0,7
Minas e industrias manufactureras	<b>29,3</b>	13,0	14,7	<b>17,1</b>	11,4	<b>17,2</b>
Construcción	6,3	<b>18,2</b>	<b>10,9</b>	4,2	4,7	2,8
Comercio	14,0	10,7	11,8	12,5	13,3	11,5
Hostelería	<b>7,0</b>	<b>13,8</b>	<b>5,8</b>	<b>6,9</b>	<b>8,6</b>	<b>7,0</b>
Educación	4,4	3,2	6,1	5,7	8,4	11,1
Salud y servicios sociales	10,2	3,0	9,9	15,6	<b>15,2</b>	18,6
Servicio doméstico	0,7	<b>13,6</b>	<b>5,8</b>	—	<b>0,9</b>	—
Administración pública	3,8	1,5	6,5	7,3	5,4	3,8
Otros	23,1	17,4	<b>26,5</b>	<b>29,2</b>	<b>31,7</b>	<b>27,5</b>

Fuente: OCDE (2007). Las cifras en negrita indican los sectores con sobre-representación.

Con el paso del tiempo las personas inmigrantes abandonan ciertos trabajos y se van inscribiendo en otras actividades: en unos países en la industria, en otros casos en la construcción o en determinadas ramas de los servicios.

En un proceso tan intenso de inmigración como el que ha experimentado España, hay que tener en cuenta que la inmensa mayoría de los inmigrantes lleva muy poco tiempo en el país y que su situación en el mercado de trabajo, por tanto, cabe esperar que no sea muy buena. Una perspectiva más dinámica que nos permita ver la evolución de los trabajadores extranjeros a lo largo del tiempo y, por tanto, de los que llevan más tiempo asentados nos da otra imagen relativamente distinta: en tres años, entre 2000 y 2003, la mitad de los trabajadores extranjeros en Navarra habían abandonado la agricultura hacia sectores como la industria o la construcción, y una de cada cuatro trabajadoras del servicio doméstico se había incorporado a otras ramas de los servicios (Laparra, 2008a).

### 2.3. Diferentes visiones de la integración en Europa

Desde hace bastantes años, sobre todo los países del norte y centro de Europa han sido quienes se han enfrentado al reto de la integración de poblaciones de origen extranjero que se instalan en sus territorios y han respondido de un modo diferente a las esferas que componen las políticas de integración (Hammar y Lithman, 1989).

En función de herencias históricas e institucionales, la integración no significa lo mismo en todos los países. Los modelos prácticos de integración son divergentes y están marcados por una importante indeterminación de los objetivos perseguidos y logrados. En este sentido, consideramos interesante la visión de Favell (2001), que observa que estas herencias, utilizadas en ocasiones por las élites para reforzar el sentimiento de construcción nacional, han originado diversas *filosofías de integración*. Estas han sido incorporadas al discurso público como consecuencia de un proceso de reafirmación política y al mismo tiempo de conflicto en el seno de cada país, que han influido en la articulación general de esos modelos de integración.

Las diferencias de funcionamiento que la inmigración extracomunitaria tiene en los distintos modelos de mercado de trabajo nos indican ya las diferentes consecuencias que la inmigración está teniendo en las políticas sociales. En los países del sur, al menos provisionalmente, la inmigración ha supuesto una aportación interesante de recursos financieros para las administraciones públicas y ha posibilitado la expansión de determinados programas sociales tanto para la población inmigrante como para el conjunto de la población. Aun así, tampoco hay que obviar que en determinadas áreas de intervención una mayor demanda no ha ido acompañada de un incremento paralelo de los recursos ofertados. En los países del norte, sin embargo, parece estar suponiendo una carga financiera más que intensifica el cuestionamiento sobre la sostenibilidad a medio y largo plazo de sus amplios dispositivos de bienestar.

Un concepto arraigado en otros países y que en España aún se encuentra en sus comienzos es la necesidad de una *primera acogida*. No obstante, este término tiene diversas interpretaciones. En los países de vieja inmigración esta cuestión no era importante hasta hace poco, ya que obviaron que las personas inmigrantes permanecían en el territorio y que eran necesarias otra serie de políticas para su integración en la sociedad. Esta falta de previsión ha derivado en problemas ya conocidos. Hoy en día se asume, al menos formalmente, que la primera acogida es esencial para solventar y anticiparse eficientemente a problemas futuros.

En los países del sur de Europa, con cierta indefinición en sus modelos, se hace hincapié en aspectos sociales y asistenciales. En el caso de España, algunos de sus rasgos básicos son la gran importancia de la familia y de las estrategias de solidaridad primaria en los procesos de integración societaria; el mantenimiento del principio contributivo en los pilares del sistema de garantía de rentas; la influencia del sustrato católico; la mercantilización de los derechos sociales y un nivel medio en la protección social y la universalización alcanzadas (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003).

Las ONG y las entidades de iniciativa social de apoyo a inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes y los sindicatos han trabajado tradicionalmente para mantener la cohesión social y evitar la marginación, por lo que la Administración les deriva parte de lo que supone la asistencia social al inmigrante. El tejido asociativo, donde destaca el de raíz católica y el de izquierda, es tradicionalmente poderoso como garante subsidiario y su implicación es primordial en la integración de inmigrantes. En este campo actúa el asociacionismo étnico, aunque posee una estructura e implantación aún débiles, dado lo reciente de la llegada de muchas personas extranjeras.

En cambio, en los países de inmigración antigua la primera acogida se liga a cuestiones formativas e incluso ciertas constricciones, avaladas por iniciativas como programas o contratos individuales de inserción. Así, más que el fracaso en la inserción laboral o el coste que puede representar el mantenimiento de los programas sociales, el mayor temor que se ha instalado en Europa respecto de la inmigración es el fracaso en su integración cultural.

Por este motivo, Alemania, Holanda, Suecia y Francia han introducido cambios en sus políticas migratorias con el objetivo de conseguir lo que se ha venido a llamar la «integración cívica». Esta se concretaría en una serie de políticas represivas hacia los inmigrantes (Joppke, 2006): la introducción de ciertas actividades y compromisos, con carácter obligatorio, orientados a garantizar un conocimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida. Estas premisas tienen en principio como objetivo que la persona inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal. Sin embargo, se enfatizan los aspectos más culturalistas de la integración, que se concibe progresivamente de una forma más impositiva, y convierte esas políticas en auténticos dispositivos de control y selección del flujo migratorio.

El origen de los inmigrantes puede ser sin duda una variable relevante para el planteamiento de la cuestión de la integración cívica. En algún caso, como España, y en menor medida Italia, la fuerte presencia de inmigración latinoamericana es un elemento que hace plantearse la cuestión de la integración cívica de una forma diferente. En estos casos, el tema se plantea seriamente con la población magrebí, pero curiosamente no hay una política de integración cultural específicamente planteada para este colectivo.

**Tabla 6.3. Población extranjera por nacionalidad en diversos países europeos (2006)**<sup>[2]</sup>

	NACIONALES				AMÉRICA			
	DE OTROS PAÍSES DE UE-27	RESTO DE EUROPA	NORTE DE ÁFRICA	RESTO DE ÁFRICA	AMÉRICA DEL NORTE	DEL SUR, CENTRAL Y CARIBE	ASIA	OCEANÍA
	República Checa	36,4	41,4	0,5	0,5	1,4	0,4	19,3
Dinamarca	27,8	32,6	1,6	6,4	2,7	1,6	26,7	0,6
España	33,1	4,1	14,9	4,2	0,7	37,3	5,7	0,1
Italia	20,2	27,1	18,1	7,9	0,6	8,9	17,0	0,1
Letonia	14,6	79,3	0,0	0,1	1,5	0,2	4,0	0,2
Lituania	8,1	83,9	0,1	0,1	1,1	0,2	6,6	0,0
Hungría	59,3	24,9	0,7	0,7	1,4	0,5	12,5	0,1
Holanda	40,2	20,6	15,3	4,0	3,0	3,9	12,3	0,7
Austria	32,2	56,3	1,0	1,6	1,1	1,0	6,6	0,2
Rumanía	26,0	42,2	0,0	0,0	3,3	0,0	28,5	0,0
Eslovenia	5,6	91,8	0,1	0,1	0,5	0,3	1,5	0,1
Eslovaquia	58,9	25,5	0,6	0,6	2,7	0,7	10,8	0,2
Finlandia	34,6	32,4	1,3	8,2	2,4	1,4	19,3	0,5
Suecia	45,8	20,8	0,9	5,2	2,3	4,0	20,5	0,5

Fuente: Eurostat.

La integración cívica se ha planteado como la forma de afrontar la integración de los inmigrantes recién llegados cuando en realidad el problema de los países que han desarrollado esta estrategia, como Holanda y Francia, no está en la inmigración, sino en las minorías étnicas asentadas desde hace décadas. Para ellas, no está muy claro qué tipo de incidencia puede tener este tipo de actuaciones, una vez que están plenamente asentadas, con permisos permanentes de residencia e incluso con la nacionalidad adquirida. Por el contrario, los países que más inmigrantes están recibiendo actualmente no parecen prestar demasiada atención a esta cuestión, lo que puede suponer que a medio plazo se reproduzcan aquí, para algunos colectivos, los problemas de integración que se han detectado en otros países de mayor tradición inmigratoria.

[2] Eurostat no facilita información sobre la nacionalidad de los residentes extranjeros para el resto de los países para ese año.

El discurso político que se ha construido en la UE respecto de la dimensión cultural de la integración —la integración cívica— introduce un debate legítimo y que parece necesario desde distintos puntos de vista. En los países del sur de Europa puede suponer una influencia positiva que les lleve a reforzar las actuaciones orientadas a facilitar el conocimiento de la lengua, de la sociedad de acogida y de sus instituciones. Hay un cierto riesgo, sin embargo, de que este discurso lleve a legitimar una concepción de las políticas de integración como un mecanismo más de control del flujo migratorio, que por su carácter coercitivo, podría entrar en abierta oposición con los principios que intenta preservar, en especial la libertad individual y la no discriminación.

Tanto en la dinámica del flujo migratorio como en su proceso de incorporación al empleo o su relación con las políticas sociales queda por contestar la pregunta de si algunas de las peculiaridades que ahora presentan los países del sur de Europa se deben a que se encuentran en una fase previa de un proceso migratorio que habrá de seguir los pasos que antes recorrieron otros países europeos de más tradición inmigratoria, o si más bien, en otro momento histórico y con otro modelo social distinto, el proceso que habrán de recorrer estos países puede ser radicalmente distinto.

En cualquier caso, el contraste europeo, tanto por la intensidad del flujo migratorio en España como por el énfasis en los procesos de integración social, nos pone de relieve la trascendencia de abordar esta cuestión con mayor seriedad en nuestro país, construyendo una estrategia de integración en la que todos los ámbitos administrativos y todos los agentes sociales estén implicados.

### **3. Las políticas de integración en España**

En España se ha venido configurando un sistema migratorio caracterizado por la intensidad del flujo migratorio y que está muy condicionado por la irregularidad en la que se encuentran muchos inmigrantes, sobre todo en la primera etapa de llegada.

En el caso español, hay diferencias muy significativas en la situación entre las distintas comunidades autónomas, tanto por la estructura económica y demográfica como por la función que cumple cada territorio en el propio proceso migratorio. Si nos atenemos a la realidad actual, estos espacios presentan diferencias muy significativas tanto en términos cuantitativos (volumen de inmigrantes) como cualitativos (potencialidades de integración social), normalmente relacionados con elementos esenciales de la estructura demográfica, social y económica de cada lugar.

Las características del mercado de trabajo y el modelo de bienestar se configuran como elementos determinantes. Este último es básicamente el mismo en el conjunto de España. La Seguridad Social, de gestión centralizada, tiene en este aspecto un gran papel uniformizador. Otros sistemas de protección social de gestión descentralizada, como el sistema educativo o el sanitario, fueron construidos en buena medida en el

contexto centralista del régimen franquista (Rodríguez Cabrero, 1994) y aún hoy se organizan bajo el paraguas de una legislación general homogeneizadora.

Aun así, aunque el modelo de Estado de bienestar es el mismo, 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. Otros sistemas de protección, como los servicios sociales personales, están más plenamente descentralizados y las diferencias pueden ser más significativas. Todos estos factores afectan a las personas inmigrantes como nuevos residentes de estos territorios. Y todavía de un modo mayor si tenemos en cuenta que la situación de regularidad o irregularidad implica notables diferencias en el acceso a las áreas del bienestar en función del lugar donde se resida.

### 3.1. El mapa de la inmigración

Las diferencias en la estructura económica y demográfica, la situación del mercado de trabajo y la configuración de las políticas sociales, además de la propia situación geográfica, dan lugar a distintas situaciones en cada zona. En ellas la inmigración se hace más o menos presente proporcionalmente, tiene un carácter más provisional o más permanente, donde el impacto de la situación administrativa de los inmigrantes puede cambiar también considerablemente y, asimismo, presentan potencialidades muy distintas respecto de su integración social.

**Tabla 6.4. Porporción de personas extranjeras empadronadas por comunidades en 2008**

	TOTALEXTRANJEROS	EU-15	EU-12 (AMPLIACIÓN)	EXTRACOMUNITARIOS
Murcia	15,7	2,4	1,6	11,8
Cataluña	14,9	2,2	1,6	11,1
Madrid	15,9	1,3	4,0	10,6
Baleares	20,8	8,3	2,2	10,2
La Rioja	13,7	1,8	3,7	8,2
Melilla	9,0	1,3	0,0	7,7
Comunidad Valenciana	16,7	5,4	3,7	7,6
Navarra	10,4	1,4	1,9	7,2
España	11,3	2,4	2,2	6,8
Canarias	13,6	6,4	0,7	6,5
Aragón	11,6	0,8	5,1	5,8
Castilla-La Mancha	10,0	0,4	4,7	4,8
País Vasco	5,4	0,8	0,7	3,9
Cantabria	5,7	0,7	1,1	3,8
Andalucía	7,5	2,5	1,3	3,8
Ceuta	4,0	0,3	0,0	3,7
Castilla y León	6,0	0,8	2,2	3,0
Asturias	3,7	0,6	0,7	2,4
Galicia	3,4	1,0	0,3	2,2
Extremadura	3,2	0,6	0,8	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística (datos a 1 de enero)

El mapa de las migraciones en España conforma distintas áreas de asentamiento, basadas en características socioestructurales de los espacios de acogida. Según lo planteado en otros trabajos (Pumares, 2003; Laparra, 2006), se aventuran distintos tipos de territorios en cuanto a la instalación en un territorio de las personas 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.

De esta clasificación se puede extraer la misma conclusión a la que podríamos llegar comparando la evolución de los flujos que llegan al norte y al sur de Europa: los inmigrantes no llegan en primera instancia a las zonas más ricas, con mayor crecimiento y mejores empleos, sino a los territorios donde es más fácil encontrar un empleo irregular y con una mayor demanda de trabajadores precarios.

Esta es una contradicción más del modelo económico español basado en costes salariales reducidos y progresivamente más constreñido por el empuje de las economías emergentes, pero a la vez con fuertes dificultades para incorporarse a la estrategia de crecimiento basada en la calidad de los recursos humanos, la innovación y la productividad: un modelo migratorio especialmente problemático, descontrolado y desregulado, y con limitadas potencialidades integradoras en determinadas áreas.

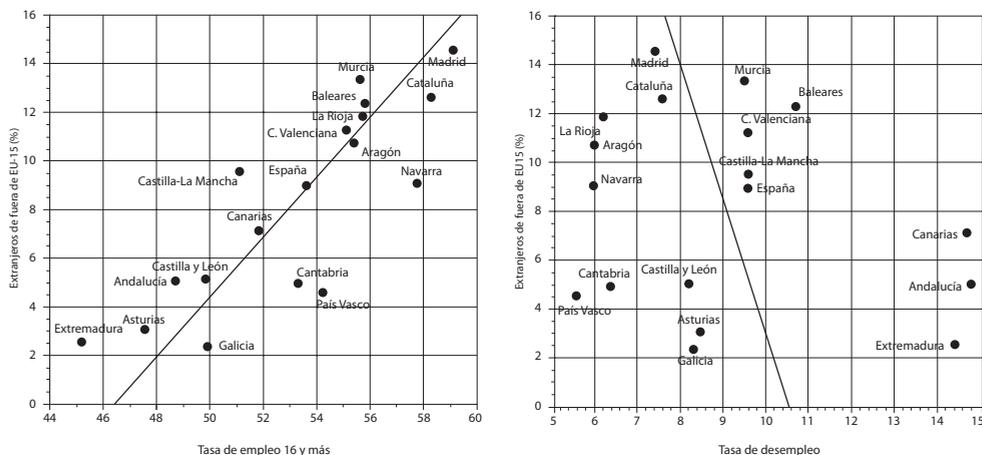
Las características estructurales de la propia sociedad de acogida son, pues, esenciales para determinar las posibilidades de integración de los colectivos de inmigrantes. A partir de esta realidad se conforma el *potencial integrador* de una sociedad o de un territorio delimitado para con la población inmigrante. Este término está directamente relacionado con la estructura económica y demográfica de ese territorio, con la función que cumple dentro de la dinámica de los flujos migratorios —y con su posición dentro de la división internacional del trabajo—, así como con la capacidad institucional para garantizar una adecuada acogida a los nuevos residentes.

### 3.2. La interrelación entre trabajo e integración

La aportación al mercado de trabajo español de las personas extranjeras es tan evidente que no se puede entender la evolución positiva de la economía en los últimos años sin su contribución. Según la Oficina Económica del Presidente (2006), el 50% del crecimiento del PIB español desde 2001 tiene su origen en la llegada de inmigrantes, que ocupan la mitad de los puestos creados en este tiempo.

No obstante, la población inmigrante en España, como en el resto de los países europeos citados, padece mayores tasas de desempleo que las personas autóctonas. La clave en esta cuestión es que las personas inmigrantes se incorporan a un segmento del mercado más flexible y, por ello, es lógico que les afecte en mayor medida el desempleo.

**GRÁFICO 6.3. Inmigración y empleo en las comunidades autónomas en el año 2008**



Fuente: INE; Padrón (01/01/2008) y EPA (2008 T1).

A través de este gráfico se observa una correlación entre la inmigración y el empleo. Los inmigrantes han ido preferentemente a las comunidades autónomas con más empleo. Las tasas de desempleo estarían reflejando una cierta estacionalidad (se refieren al primer cuatrimestre de 2008), que afecta más a unas comunidades que a otras, pero también podrían estar apuntando que los efectos de la crisis económica van a ser distintos también en el territorio haciendo más vulnerables los procesos de integración de los inmigrantes en ciertos sitios. Algunas regiones, como Andalucía, Canarias o Extremadura, parecen estar experimentando una cierta presión del flujo migratorio sobre el mercado de trabajo, mientras que otras (País Vasco, Cantabria, Navarra...) parecen tener mayor capacidad de absorción de nuevos trabajadores (aunque también estarán sometidos a presiones si se llega a destruir empleo con el cambio de coyuntura económica). En general, en las comunidades de mayor dinamismo económico es habitual que el mundo empresarial reclame una política más abierta a la inmigración en condiciones de regularidad.

El cuadro autonómico muestra que temas como la concertación social, la tasa de desempleo, la estructura productiva en la que se enmarcan las personas extranjeras o las características del flujo de inmigrantes marcan, entre otras cuestiones, el contexto socioestructural en el que se produce la incorporación de la población inmigrante en la sociedad de acogida. Y si nos basamos en estos elementos, obviamente las recetas no pueden ser idénticas. Cada región debe adecuarse a su propio marco para prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. No podemos obviar que, aunque con alguna excepción, la instalación de inmigrantes está directamente relacionada con las posibilidades de inserción laboral de cada territorio.

En cualquier caso, es necesario resaltar que, a pesar del éxito relativo en la incorporación al mercado de trabajo en el conjunto de España, el proceso de integración social de los inmigrantes en nuestro país dista mucho de estar asentado, como puede verse a partir de la batería de 35 indicadores de exclusión, agrupados en ocho grandes dimensiones que recoge el Informe FOESSA 2008. En casi todas las dimensiones, los hogares en los que hay algún extranjero extracomunitario o de la Europa de la ampliación, la distancia a la población autóctona (de la Europa de los 15) es muy considerable. Dejando al margen la exclusión de los derechos políticos, que se muestra aquí como un a priori, en otros aspectos de los derechos sociales y económicos, la incidencia de la exclusión social llega a duplicar a la de la población de acogida.

**Tabla 6.5. Porporción de hogares afectados por procesos de exclusión en distintos ámbitos en España**

	ESPAÑOLES Y COMUNITARIOS EU-15	EXTRACOMUNITARIOS Y COMUNITARIOS AMPLIACIÓN EU-12
Exclusión del empleo	12,5	27,2
Exclusión del consumo	8,0	17,6
Exclusión política	4,3	89,1
Exclusión de la educación	6,0	3,5
Exclusión de la vivienda	17,8	37,0
Exclusión de la salud	10,8	16,6
Conflicto social	12,3	16,4
Aislamiento social	7,5	9,2

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008.

El 28% de los hogares de inmigrantes extracomunitarios o de la EU-12 estarían bajo el umbral de pobreza relativa, frente al 18% de la población autóctona, y el 43% presentaría un índice de exclusión por encima del doble de la media, frente al 14% para los hogares españoles o de la Europa de los 15. La exclusión más extrema, que tan sólo afectaría al 2,1% de estos, alcanza sin embargo 12,1% de los extranjeros extracomunitarios y de la Europa de la ampliación. Estos son los proyectos migratorios fracasados, que nos muestran los límites del modelo de integración social de los inmigrantes en España y la auténtica asignatura pendiente de la política migratoria.

### 3.3. Un modelo de inmigración irregular en revisión

El modelo migratorio español de la última década se ha basado fuertemente en la irregularidad y, por ello, el flujo ha estado escasamente controlado por el poder público. Pero su clave no está en las entradas ilegales que sortean los controles

fronterizos, que siguen siendo minoritarias, sino en la existencia de un mercado de trabajo irregular que ofrece posibilidades reales de empleo aun sin los permisos oportunos. A largo plazo, el control de los flujos migratorios seguirá siendo limitado si se mantiene un sector importante de economía sumergida y de empleo irregular.

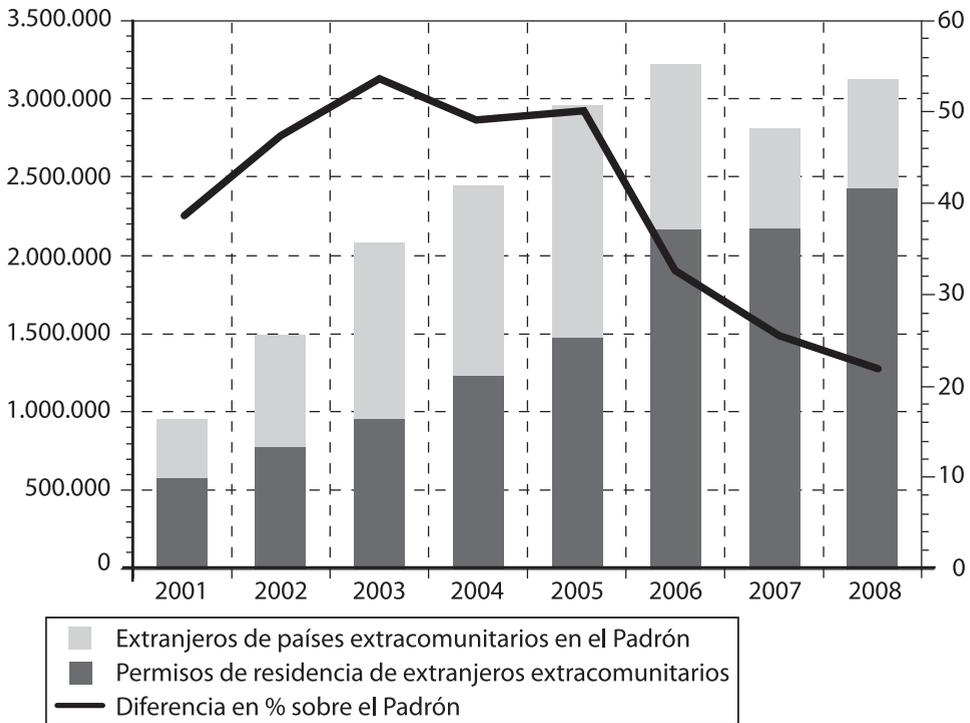
La tasa de irregularidad de España ha sido de las más altas de la UE y una característica relevante de su modelo migratorio. El contraste entre el número de tarjetas de residencia en vigor y la cifra de personas extranjeras empadronadas se ha utilizado como una aproximación que nos permite por lo menos identificar la tendencia del fenómeno de la inmigración irregular. Sin embargo, es realmente muy difícil calcular cuál es el número de irregulares. Las estadísticas de registro a veces excluyen a quienes no poseen una tarjeta de residencia en vigor y no tienen en cuenta los procedimientos que se encuentran en trámite. La población de países comunitarios también tiende a estar poco registrada, aunque pueda no tener mayores implicaciones para su integración social. También hay que recordar el propio sesgo del padrón, con personas que residen en España que no están empadronadas y a la inversa, que aparecen en el padrón pero ya no están en el país<sup>[3]</sup>.

Con estas salvedades, analizamos la diferencia entre el padrón y el registro de residentes solamente para los inmigrantes extracomunitarios, que son los que legalmente se encontrarían en una posición más vulnerable.

En el gráfico puede verse cómo en los últimos años la irregularidad se ha reducido muy notablemente, aunque todavía podría afectar a una proporción significativa (aunque minoritaria) de inmigrantes extracomunitarios.

[3] Con estas limitaciones es necesario reconocer que el Padrón Municipal de Habitantes es una fuente de alta calidad para estimar la población extranjera que realmente reside en el país, incluidos aquellos cuya situación no está regularizada. Es esta una característica que no tienen otros registros censales en otros países europeos y que en ocasiones puede hacer difícil la comparación.

La actualización del padrón ha mejorado incluso con la entrada en vigor en 2005 de una norma que obliga a las personas extracomunitarias a renovar cada dos años su inscripción padronal. Y en lo que respecta a la UE también se ha mejorado con la aprobación del Real Decreto 240/2007, que obliga a todas las personas de la UE que residan en España y no cuenten con tarjeta de residencia a solicitar su inscripción en el Registro Central de Extranjeros.

**GRÁFICO 6.4. Evolución del número de personas extracomunitarias empadronadas y con tarjeta de residencia en España. Periodo 2000-2008**

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (datos a 1 de enero de cada año).

Ahora bien, esta tendencia a la reducción de las situaciones de irregularidad, que entendemos es un importante prerequisite para la integración social y laboral, no parece extenderse del mismo modo por todo el Estado, a pesar de que se partía de unos niveles bastante homogéneos e igualmente altos en todas las comunidades.

Estas diferencias territoriales, que deberían afinarse descontando los efectos del procedimiento administrativo (expedientes en trámite), pueden tener relación con la coordinación entre los distintos niveles administrativos y con las especificidades de la propia estructura productiva, pero también con las actitudes que los distintos agentes implicados (organizaciones empresariales y sindicales, empleadores, administraciones locales y regionales, entidades sociales...) hayan desarrollado en cada territorio respecto de la irregularidad. En suma, la mayor facilidad o la resistencia a reducir la irregularidad expresa y refuerza el diferente potencial integrador que tiene cada territorio.

Como una posibilidad más optimista a medio plazo, cabe pensar que la irregularidad y la intensidad del flujo, perfiles dominantes de la migración en el sur de Europa y especialmente en España, podrían reducir su importancia en el futuro. La introducción y desarrollo

de nuevos instrumentos de regulación del flujo migratorio puede ir encauzando una parte proporcionalmente mayor a través de los mecanismos legales. Especial significación parece estar teniendo en este caso el acceso a las autorizaciones de trabajo y residencia a través de la contratación en origen organizada por las propias empresas, la flexibilización de los empleos para los que pueden solicitarse estos permisos o el acceso de los inmigrantes indocumentados a la autorización de residencia por situación de arraigo social o laboral.

**Tabla 6.6. Comparación de la población extranjera extracomunitaria en el Padrón Municipal (1-1-2008) y en el Registro de Residentes (31-12-2007) por comunidades autónomas**

	PADRÓN	PERMISOS	DIFERENCIA (%)
País Vasco	84.692	56.220	33,6
Madrid	662.772	446.440	32,6
Comunidad Valenciana	381.529	258.700	32,2
España	3.124.625	2.432.705	22,1
Asturias	25.825	20.256	21,6
Galicia	60.515	48.064	20,6
Baleares	109.001	86.599	20,6
Cataluña	816.372	656.520	19,6
Cantabria	22.341	18.106	19,0
Navarra	44.402	36.778	17,2
Castilla-La Mancha	98.851	82.543	16,5
Andalucía	308.255	259.410	15,8
Canarias	134.737	114.282	15,2
Murcia	167.877	145.883	13,1
La Rioja	26.067	23.851	8,5
Aragón	76.448	71.029	7,1
Castilla y León	76.680	73.003	4,8
Extremadura	19.926	20.185	-1,3

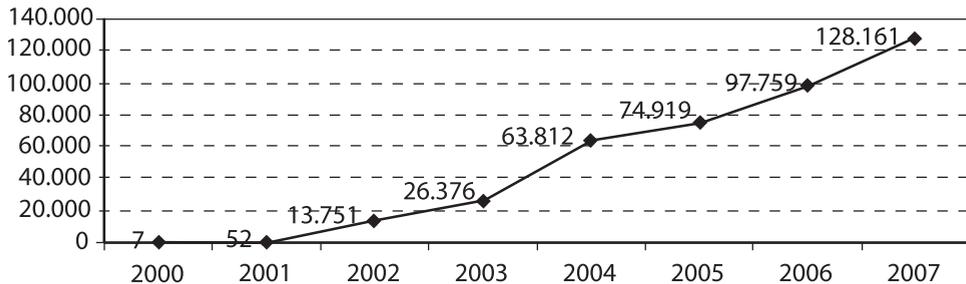
Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

La previsión gubernamental del contingente no ha sido real, sobre todo si nos fijamos en las necesidades estructurales del mercado de trabajo, basadas en el empleo de carácter estable. En 2002 y 2003 las concesiones de mano de obra estable estuvieron muy por debajo de lo inicialmente previsto, pero desde 2004 las autorizaciones finales se han ido adecuando a la previsión. Y en los años posteriores el porcentaje se ha cubierto gracias al incremento de las concesiones temporales.

En este punto debemos recalcar la importancia de los convenios bilaterales de regulación de flujos, que agilizan la selección de personal en el país de origen y, por ello, la contratación del contingente se asigna a los países que ya han firmado estos convenios. En los últimos años los acuerdos se han suscrito preferentemente con países del este de Europa (Rumanía, Polonia, Bulgaria y Ucrania).

Otra cuestión que está empezando a incidir en la regulación del flujo migratorio es la reagrupación, que como vemos ha sufrido un gran aumento en estos últimos años. El reagrupamiento familiar está permitido en la legislación española, aunque se concede con ciertas condiciones. Este derecho se otorga al extranjero residente, que lleva al menos un año viviendo en España y que cuenta con un permiso de residencia para un año más, un alojamiento adecuado y medios probados de subsistencia.

**GRÁFICO 6.5. Evolución del número de permisos concedidos por reagrupación familiar**



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En el total de concesiones se incluyen los tres tipos de reagrupamiento: los de un familiar residente en el extranjero, menores nacidos en España de padres inmigrantes y la residencia de hijos menores de residentes legales. No obstante, las concesiones no implican inmediatamente la entrada en el país, ya que aún muchas de ellas suelen tardar varios meses en hacerse efectivas con su entrada en España.

Las redes familiares que se han creado y reforzado por esta vía pueden tener una importancia significativa a la hora de construir estrategias de solidaridad y apoyo mutuo en épocas de dificultades, como las que pueden pasar los extranjeros más afectados por el desempleo en el futuro. Ahora bien, la práctica reagrupadora real ha superado con creces los límites de los permisos administrativos y muchos familiares han llegado a España como turistas, de la misma forma que antes lo habían hecho los/las primo-migrantes.

### 3.4. Una política migratoria estructurada en dos niveles

Una peculiaridad, no sólo de España, es que el control de la inmigración se encuentra en manos del Estado y, sin embargo, las autonomías poseen la titularidad en la mayoría de las competencias que afectan a la integración: la concesión y revisión de los permisos de residencia y de trabajo, el reagrupamiento familiar, el reconocimiento del estatus de refugiado, el control de fronteras, el establecimiento de contingentes o cupos de entradas legales, así como la incoación de expedientes de expulsión y las repatriaciones, recaen en el Estado; mientras que las políticas activas de empleo, de vivienda, salud, educación o

servicios sociales están gestionadas por las comunidades autónomas.

Este sistema implica que pueden evolucionar de forma diferente en cada territorio. Este modelo de funcionamiento de la política migratoria se venía mostrando poco eficiente a la hora de abordar la diversidad de las situaciones en cada territorio y mostraba contradicciones muy significativas a la hora de enfrentarse a los principales problemas que genera este peculiar sistema migratorio.

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.

Quizá como respuesta a estas limitaciones, ambos niveles administrativos, gobierno central y gobiernos autonómicos, han buscado en los últimos años 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. El monopolio estatal en la gestión y control del flujo migratorio y de sus condiciones de residencia, dejando a las comunidades autónomas con una capacidad muy reducida de incidir en las decisiones sobre este nivel, parece ser, pues, una fuente de contradicción que es sentida en ocasiones como una imposición centralista injustificada.

### **3.4.1. Un punto de inflexión en la relación entre las comunidades autónomas y el Estado**

El Programa Greco aprobado por el Partido Popular para el periodo 2001-2004 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. El cambio de gobierno en 2004 impulsó una modificación en la intervención del Estado, de forma que trata de incidir en las políticas sociales de las comunidades autónomas y favorecer la integración social de los inmigrantes con cierto carácter homogeneizador en el conjunto del territorio. El máximo exponente es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), aprobado por el gobierno en febrero de 2007 con un presupuesto que asciende a 2.005 millones de euros.

Tras la aprobación del nuevo Reglamento de Extranjería de diciembre de 2004 y la consecuente «normalización» de 2005, el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo supuso la primera piedra de una acción que vincule al Estado con las políticas de integración autonómicas. Esta partida se distribuye entre las comunidades según diversos parámetros. Su fin es dotar

de financiación específica a las comunidades y los municipios para las actuaciones que desarrollan en esta materia.

Los recursos económicos del Fondo se han incrementado hasta los 200 millones en 2007 y 2008. De esta cantidad, 98 millones se destinan a la acogida e integración, 90 para actuaciones de refuerzo educativo y una partida de 10 millones para la atención a menores no acompañados desplazados desde Canarias. Asimismo, se reservan 2 millones para actuaciones relacionadas con la gestión del Fondo.

La cuantía es sin duda reducida si pensamos en el coste de los servicios públicos consumidos por la población inmigrante, aunque bien es cierto que deberían financiarse con cargo a las partidas generales sobre toda la población. Sin embargo, esta cuantía tiene un impacto significativo en relación con las actuaciones específicas que venían desarrollándose. En la tabla adjunta se observa que el Fondo ha supuesto un gran aumento de los recursos económicos que reciben las autonomías en comparación con la suma de lo que recibían a través de los dos convenios para la integración de inmigrantes del IMSERSO, denominados *Acogida básica* y *Atención a Inmigrantes*.

**Tabla 6.7. Aportación del Estado a los dos convenios existentes con comunidades autónomas (2002-2004) y al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (2005-2007)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	1.097.647	1.121.338	1.134.947	13.127.876	20.550.363	21.126.276
Aragón	117.792	130.681	130.681	3.593.691	5.816.229	6.211.109
Asturias	64.369	66.797	66.797	1.053.141	1.577.033	1.606.104
Baleares	112.525	119.137	119.137	3.445.477	5.294.633	5.163.141
Canarias	739.955	754.778	765.935	5.735.323	8.503.513	9.052.710
Cantabria	60.372	62.800	62.800	992.643	1.550.843	1.541.837
Castilla-La Mancha	233.138	254.446	256.897	4.185.082	7.278.048	7.672.850
Castilla y León	109.872	119.212	119.212	3.222.288	5.591.380	5.852.539
Cataluña	1.516.753	1.414.082	1.426.342	27.096.708	40.942.170	42.485.635
Comunidad Valenciana	259.906	290.764	740.764	14.375.555	22.540.940	22.715.542
Extremadura	165.107	167.372	168.843	1.379.481	1.933.385	1.985.617
Galicia	169.353	172.426	174.265	1.832.283	2.671.820	2.784.695
Madrid	1.284.171	1.240.977	1.250.717	27.754.749	40.218.646	40.794.098
Murcia	335.912	388.004	390.456	7.442.986	11.118.130	11.687.270
Navarra	—	—	—	1.188.109	1.415.649	1.515.768
País Vasco	—	—	—	1.275.590	1.662.801	1.857.966
La Rioja	68.217	74.979	74.979	1.356.341	2.057.132	2.171.974
Ceuta	350.941	357.922	364.052	442.283	827.946	871.869
Melilla	355.424	362.293	368.423	500.393	851.337	903.000
<b>Total</b>	<b>7.041.455</b>	<b>7.098.010</b>	<b>7.615.252</b>	<b>120.000.000</b>	<b>182.400.000</b>	<b>188.000.000</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El marco de cooperación del 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 autónomas.

Estos ejes coinciden con las áreas del PECEI, cuya labor se rige por tres principios que también podrían haberse planteado desde la lógica antidiscriminatoria porque enfatizan la creación de una sociedad cohesionada (Cachón, 2008): igualdad, ciudadanía e interculturalidad. De ahí que el PECEI se dirija a toda la población, tanto autóctonos como inmigrantes, ya que, según el propio Plan, se orienta «a 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».

El PECEI nace con la pretensión de establecer, por primera vez en España, un marco político que oriente «las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España»; un marco político formulado por el gobierno de la nación que, «respetando los ámbitos competenciales de otras administraciones públicas, pueda servirles de referencia»; un marco político que «orienta las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes».

En nuestra opinión, el modo y la forma de reparto del Fondo y la articulación del PECEI 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. Así, en la medida en que el Estado reparte recursos, parece lógico que haya un seguimiento más estricto de en qué se gastan, lo que quizá permita un mayor y mejor control sobre la inversión acometida.

Es la primera vez que, mediante un modelo que pretende dar cohesión a la intervención autonómica, hay una implicación del Estado en las políticas de integración. Con ello se ofrece un marco de actuación para que luego cada comunidad, con sus propias características, adapte los recursos a su entorno. 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 de financiación de comunidades y ayuntamientos, financiando actuaciones que ya se venían desarrollando.

Lo que sí parece indiscutible es que la administración central ha adquirido una mayor capacidad de incidencia en la definición del modelo de integración social en el conjunto del territorio. Un elemento clave en esta cuestión es el PECEI, y aunque su reciente puesta en marcha impide emitir aún una primera evaluación de su aplicación, ya se empiezan a percibir sus resultados (Cachón, 2008).

## 4. La asunción por las comunidades autónomas de la responsabilidad en la integración de inmigrantes

Las comunidades autónomas han tratado de construir una política migratoria propia, lo cual es coherente con la diversidad de situaciones que el fenómeno migratorio presenta en España. Este intento, sin embargo, se ha movido siempre dentro de los límites que le ha marcado la política estatal y el modelo de migración que se ha ido configurando en los últimos años. Además, las estrategias autonómicas frente a la inmigración en ocasiones tienden a constituirse en un mero reflejo del debate partidario y mediático que sobre la inmigración se desarrolla a nivel estatal, al margen de las necesidades específicas de cada territorio.

Ha sido en el campo de las políticas sociales en el que se ha podido construir cierta política migratoria autonómica, pero esta política es bastante fragmentaria, como efecto de la confluencia de procesos políticos de signo muy diferente. Algunos gobiernos autonómicos han utilizado su peso político para participar en el debate estatal sobre la inmigración, normalmente para apoyar las posiciones del partido político que los sustenta<sup>[4]</sup>. La orientación política ha derivado, en ocasiones, en un uso partidista de la inmigración como forma de desgaste. Los ejemplos son la interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias. Estos se han producido tanto desde el Estado hacia las comunidades como viceversa y son la constatación de las dificultades de articulación y de coordinación del modelo.

Asimismo, comunidades que presentan una identidad política más diferenciada y que aspiran a mayores cotas de descentralización —habitualmente con la presencia de partidos nacionalistas— han ido construyendo sus reivindicaciones políticas y reclamando una mayor capacidad de autogobierno en el conjunto de la política migratoria, sobre todo en el control de los flujos y en la regularización de inmigrantes. Pueden identificarse dos modelos que son además consecutivos en el tiempo.

En Navarra, esta aspiración trató de canalizarse, tal y como señala su Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante, a partir de la elaboración de un *Convenio de colaboración y cooperación interadministrativa*, como mecanismo para articular la política migratoria estatal y autonómica, que preveía el Programa GRECO. Esta vía podría haber permitido el acceso inmediato del Gobierno de Navarra a la información administrativa sobre permisos de trabajo y residencia que gestiona la administración central, haber previsto la capacidad de propuesta para la determinación de los contingentes, y haber favorecido la coordinación en las labores de inspección y control. Este tipo de iniciativas, sin embargo, no llegaron a ejecutarse.

[4] Véase, como ejemplo, el anuncio del Govern valenciano, del PP, de trasladar a su legislación autonómica el contrato de integración para inmigrantes.

Los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía ejemplifican el segundo modelo, que aumenta potencialmente la responsabilidad de un territorio en el conjunto del sistema migratorio. En concreto, ambos atribuyen a su comunidad la gestión ejecutiva de los permisos de trabajo de extranjeros y su participación en las decisiones del Estado sobre inmigración de especial trascendencia para ese territorio. El Estado mantendría la gestión de los permisos de residencia, sin los cuales la autorización para trabajar tiene un valor limitado. Por ello, el sistema acordado obliga a la administración estatal y a la autonómica a desarrollar un modelo de coordinación intenso si no se quiere llegar a una situación de inoperancia burocrática. La forma en la que este modelo se vaya concretando está todavía pendiente de determinar y será objeto sin duda de nuevas controversias en el futuro.

#### **4.1. Los planes de integración de inmigrantes como marco para la ejecución de las políticas autonómicas de integración social**

La visualización de la población extranjera desde finales de los años noventa impulsó que algunas comunidades aprobaran planes de integración, aunque Cataluña ya había sido pionera en 1993 cuando aprobó un plan transversal en esta materia. Sin embargo, hubo que esperar siete años para que se aprobara el siguiente plan autonómico, hasta que las comunidades balear y madrileña aprobaron sus respectivos planes transversales de integración en septiembre de 2000.

La ubicación administrativa de estos documentos condiciona en parte la orientación de la política autonómica de integración. La mayoría de los planes se inscriben en el área de Servicios Sociales, sobre todo en las comunidades que no cuentan con un plan transversal de inmigración. En este sentido, también hay regiones con planes contra la exclusión que cuentan específicamente con actuaciones destinadas a inmigrantes.

A continuación exponemos una tabla con la situación actual de los planes transversales de integración de inmigrantes de las comunidades autónomas.

**Tabla 6.8. Estado y ubicación administrativa de los planes de inmigración**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PERIODO	CONSEJERÍA RESPONSABLE
Andalucía	2006-2009	Gobernación
Aragón	2004-2007	Economía, Hacienda y Empleo
Baleares	2005-2007	Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
Canarias	2006-2008	Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Castilla y León	2005-2009	Administración Pública
Cataluña	2005-2008	Acción Social y Ciudadanía
Comunidad Valenciana	2004-2008	Inmigración y Ciudadanía
La Rioja	2004-2007	Servicios Sociales
Madrid	2006-2008	Inmigración
Murcia	2006-2009	Política Social, Mujer e Inmigración
Navarra	2002-2006	Bienestar Social, Deporte y Juventud
País Vasco	2003-2005	Vivienda y Asuntos Sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por las diversas Comunidades Autónomas

El esquema con el que cada autonomía organiza su plan no es idéntico y hay variaciones en la denominación de las áreas. Cada comunidad debe adecuarse a su propio marco para prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. Aun así, el tronco común en la mayoría es similar y, además de las áreas clásicas del Estado de bienestar (Educación, Empleo y Formación, Salud, Vivienda y Servicios Sociales), han abordado a veces otros campos más específicamente relacionados con la gestión del fenómeno migratorio (Sensibilización para la Convivencia, Atención y Garantías Jurídicas, y Cooperación al Desarrollo/Codesarrollo).

Este planteamiento multidimensional que señala como claves las «políticas de integración holísticas» ha sido defendido por la Comisión Europea (2003) y, a su vez, fue asumido expresamente por el PECEI. Entre estas políticas la Comisión Europea cita el mercado laboral, la educación y los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, los servicios sanitarios y sociales, el entorno social y cultural, la nacionalidad, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad.

#### **4.1.1. La heterogénea diversidad de las políticas sociales de integración de inmigrantes de las comunidades autónomas**

En la estructuración de una estrategia autonómica de integración en relación con la población inmigrante, los elementos cardinales para el resultado son dos: la diversidad de las políticas sociales del bienestar —condiciones de partida, competencias y recursos— y la inclusión o exclusión de las personas inmigrantes en estos sistemas y, en segundo lugar, la adaptación y adecuación de los propios sistemas a estas personas.

La revisión por áreas de intervención muestra diferencias significativas entre las distintas autonomías y en el seno de una misma comunidad (Martínez de Lizarrondo, 2008). Sólo a modo de ejemplo, y sin ánimo de ser exhaustivos, mostramos algunas diferencias en la forma en la que las comunidades han orientado sus políticas sociales hacia las personas inmigrantes.

En el ámbito de la educación, las diferencias no existen en cuanto a la garantía de escolarización de los menores, pero sí en el ritmo de adaptación a las necesidades de esta población, en la concepción más o menos intercultural, en la vigilancia del fracaso escolar o cómo la red educativa integra en el aula de referencia al alumnado que se incorpora tardíamente o tiene necesidades lingüísticas y/o curriculares. Es significativo que cuatro comunidades basan sus acciones educativas en un plan sectorial aprobado anteriormente por sus Consejerías de Educación. Estas son Andalucía, Canarias, Madrid y Murcia. Esto no quiere decir que las demás regiones no planifiquen detalladamente las acciones educativas, sino que muestra que este tema suele tomarse como el quid de una política de integración y es la primera respuesta ofrecida.

Ahora bien, a través de la visualización de las iniciativas puestas en marcha se aprecia una indefinición en los objetivos. La cuestión que simboliza todo este proceso se puede denominar como la falacia de la interculturalidad, que oculta la propia (in)eficiencia del sistema educativo. Por un lado, con su extensión hacia el resto de las áreas sociales, que la convierten en el ideario de la integración y ponen un énfasis excesivo en las diferencias culturales. Y también en el ámbito educativo, donde a veces se designan como interculturales a ejercicios de tendencia asimilatoria o en los que no se sabe qué se quiere conseguir o si se tienen los medios y los recursos para lograrlo.

En el acceso de la población inmigrante al sistema sanitario la posesión de la tarjeta sanitaria es clave y en este sentido destacan Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra, País Vasco y Andalucía. Las comunidades han ido garantizando por distintas vías la atención sanitaria a todos los inmigrantes, pero la extensión y la calidad de los servicios que se garantizan pueden variar sustancialmente.

El empadronamiento ha sido la base para la extensión de la tarjeta sanitaria, incluso a personas sin domicilio, a quienes en Baleares, Cataluña, Navarra y Euskadi se les llega a empadronar en los centros de servicios sociales. Andalucía, aunque no ha empleado el sistema normalizado como las otras comunidades para extender la TIS, resalta porque determinadas ONG y sindicatos tramitan documentos de derivación para el acceso al sistema de inmigrantes sin recursos —aunque es por un periodo de tres meses— y por la entrega de *carpetas de mano* con historia clínica portátil.

La línea de separación primordial en el terreno laboral se halla en quien permite el acceso de inmigrantes irregulares a la formación. Este es el caso de Baleares, Navarra y País Vasco, así como Madrid y Extremadura en algunos cursos organizados por sindicatos. Especialmente en el País Vasco, una persona sin papeles puede inscribirse en itinerarios de inserción del Servicio de Orientación para el Empleo y acceder a la

mayoría de los cursos ocupacionales del Gobierno Vasco. En cualquier caso, hay que tener en cuenta el encorsetamiento que somete la ley a estas personas porque una cosa es la permisividad autonómica en el acceso a la formación y otra el resultado final en términos de empleo. Así, los inmigrantes irregulares que finalmente se inscriben suelen ser una minoría, ya que luego en la práctica la legislación estatal impide su contratación legal.

En el acceso de los inmigrantes a los servicios sociales personales, en la mayoría de los casos se ha optado por facilitar el acceso normalizado a los centros municipales de servicios sociales —especialmente en la primera acogida— de la misma manera que la población autóctona. El ejemplo más interesante es la estructuración de una Red Pública de Acogida dentro de los servicios sociales municipales en Euskadi, fortalecida con el programa de atención sociojurídica y el de formación en extranjería a trabajadores sociales. Con carácter general, en todas las comunidades, la presencia de las ONG ha sido muy importante en la atención directa a las personas inmigrantes, lo que ha facilitado la atención a quien se encuentra en situación irregular.

En otros casos, sin embargo, justamente en las autonomías con más presencia de inmigrantes, se han puesto en marcha centros específicos para atender a esta nueva población, como los Centros de Atención Social a Inmigrantes de Madrid o las OFIM de Baleares. Aun así, algunas comunidades con tasas mucho más bajas de inmigrantes también han estructurado recursos de carácter específico para inmigrantes, como la Red Regional de Atención a Inmigrantes de Castilla-La Mancha y las Oficinas Permanentes de Inmigración de Extremadura. En ocasiones se ha acusado a estas comunidades autónomas de abrir una puerta a una atención paralela con estos recursos. Sin embargo, estas autonomías defienden la integración de estos centros en sus redes de atención públicas y su funcionamiento como un segundo nivel de atención específica.

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas presentan en principio una dimensión muy reducida, en relación con otros dispositivos de garantía de rentas de regulación estatal (Laparra, 2004). El tratamiento de los extranjeros es también diverso: en algunas comunidades autónomas, como Andalucía, se ha negado el acceso a todas las personas extracomunitarias, aunque en la mayoría de las regiones se limita el acceso exclusivamente a quien dispone del permiso de residencia en vigor. En otros casos, como el País Vasco, Navarra (las de mayor cobertura para el conjunto de la población), pero también Baleares —a pesar de su escasa cobertura para la población autóctona—, se ha permitido el acceso también a inmigrantes en situación de irregularidad, más allá incluso de la legislación estatal de extranjería. En el caso de Navarra se ha puesto en marcha incluso un mecanismo excepcional para los casos de clara necesidad por el que se rebaja hasta tres meses el tiempo de residencia mínimo exigido.

Por último, Vivienda es posiblemente el área donde se ha realizado un menor número de actuaciones autonómicas en torno a la integración de inmigrantes. En un contexto muy difícil para gran parte de la población autóctona, parece que las estra-

tegas planteadas se han visto constreñidas por la situación que vive el mercado de la vivienda.

El requisito de que los ayuntamientos cedan suelo para las promociones de vivienda social ha derivado en cierto fracaso, dado el rechazo de los municipios a la especificidad de viviendas para inmigrantes (Murcia) o temporeros (Andalucía). Por el contrario, en Euskadi se ha extendido el derecho de acceso a una vivienda pública a toda persona sin importar su estatus administrativo, aunque es un argumento retórico. Así, se permite la inscripción a los sorteos de Vivienda de Protección Oficial si se cumplen dos años de empadronamiento, pero en la práctica una persona sin papeles no puede optar porque carece de una justificación de sus ingresos.

Incluso en una misma comunidad encontramos una lógica ciertamente contradictoria entre diversos programas. En Navarra, mientras las Viviendas de Integración Social —programa que se dirige a los sectores más excluidos de la población, no sólo a inmigrantes— son captadas preferentemente por población extranjera, la Ley de Vivienda prima a la población autóctona y posterga el acceso de los inmigrantes a una VPO. El mecanismo utilizado es el empadronamiento, ya que la mayor puntuación en el baremo premia la residencia ininterrumpida en Navarra si es superior a siete años.

En definitiva, casi ningún territorio ha introducido una misma lógica en el tratamiento de todas las áreas. Hay comunidades que destacan en ciertos ámbitos, pero en otras áreas no han articulado una intervención de peso orientada a la integración de la población inmigrante. De la puesta en común de estos programas la conclusión cardinal es que no hay una estrategia general y coherente acerca de cómo tratar a la población inmigrante por parte de los sistemas de protección social de cada comunidad autónoma.

## **5. Hacia un modelo de integración de inmigrantes más coherente**

El diseño de políticas de integración y su implementación posterior se enfrentan a una contradicción importante en España: las comunidades autónomas asumen la responsabilidad de la integración de los inmigrantes, pero carecen de competencias en el control de los flujos y en la regulación de las condiciones administrativas de su estancia. Podríamos decir que si la administración central ha asumido la responsabilidad de delimitar la capacidad de acogida de la sociedad española, las comunidades son las responsables de conseguir la integración social y laboral de las personas que llegan.

Una política de inmigración no se limita exclusivamente a la gestión de los procesos de regularización y al control de los flujos migratorios, pero difícilmente puede hacerse al margen de estos. Podríamos decir incluso que este es un requisito para hacer via-

bles las políticas de integración social de la población inmigrante a nivel autonómico y local. Sin embargo, lo cierto es que las comunidades y los municipios españoles que soportan cierta presión sobre los servicios públicos son incapaces de prever la evolución de los flujos y poseen grandes dificultades para lograr la integración social de la población inmigrante en situación irregular.

Si, tal como hemos defendido, existen peculiaridades territoriales en la expresión del fenómeno inmigratorio, si las condiciones del mercado de trabajo también presentan diferencias sustanciales en las diferentes comunidades y si asumimos que la responsabilidad más directa del proceso de integración social está hoy en manos de estas, no parece descabellado pensar que las comunidades autónomas tendrán que desarrollar un rol más determinante en la construcción de las políticas estatales de inmigración.

Pero para lograrlo se deben configurar objetivos de desarrollo e integración social donde estén implicados tanto los agentes sociales y las instituciones públicas locales y autonómicas como el gobierno central. Sobra decir que es muy difícil alcanzar la integración social de estos colectivos sin antes haber resuelto su entrada, ni haber garantizado su estabilidad residencial y laboral. Asimismo, el retraso en la aparición de un plan de integración coherente a nivel estatal parece haber sido el germen para la proliferación de todo tipo de planes de integración autonómicos.

La presión de la inmigración, si no va acompañada de un incremento paralelo de los recursos, puede generar, y de hecho así ocurre en muchos espacios, una competencia por los recursos que a priori tiene efectos en el acceso a los recursos y en la opinión pública. El primero se refiere a que las administraciones restringen a veces el acceso de los inmigrantes a determinados recursos. En cambio, el segundo efecto se basa en el rechazo que suele generar a veces en la opinión pública la distribución de los recursos con la población inmigrante. Por ello y con carácter general, es perfectamente plausible la hipótesis de que si existieran unos recursos mayores, la competencia social sería menor. Debemos recalcar que en algunas áreas de intervención el problema no son los inmigrantes, sino la debilidad de los recursos disponibles.

En este punto parece conveniente recordar que quizá sea necesario afrontar un debate aún pendiente sobre la integración cívica en nuestro país. La idea utilitarista del «contrato de integración» ha puesto definitivamente sobre la mesa el tema de la inmigración en España. Una vez que se ha procedido a elevar a la categoría de primer problema político el asunto de la integración cultural o cívica, es difícil que esto no tenga consecuencias en el terreno de la convivencia, precisamente al revés de la estrategia planteada en el PECEI. Y por este mismo motivo creemos que se deben debatir determinados aspectos sobre la acogida y la integración cívica, pero desde un punto de vista no punitivo y sin que supongan el sacrificio de la libertad individual y la igualdad de trato.

Las diferencias entre comunidades en el desarrollo de sus planes de integración social de inmigrantes se explican en parte a través de factores socioestructurales y de las características de los flujos migratorios que reciben. Esta heterogeneidad es interau-

tonómica, pero también se observa que es intraautonómica, ya que apenas hay establecida una lógica común realmente coherente en ninguna comunidad en las áreas de intervención de los planes de integración. Esta *diferente heterogeneidad*, valga la redundancia, de las políticas de integración autonómicas conlleva la articulación de distintas tendencias de integración en España, pero que no pueden ser catalogadas aún como modelos autonómicos de integración.

El efecto de los planes autonómicos en la realidad debe ser tomado con prudencia, ya que para muchas comunidades han supuesto más un marco discursivo que una prioridad en su política social. Todavía nos hallamos inmersos en un proceso de concepción, diseño y configuración de las políticas de integración autonómicas.

Más allá de estos planes hay otra serie de políticas orientadas a favorecer la integración de y con los inmigrantes en la sociedad. La extensión de derechos básicos como el acceso a la escolarización y la atención sanitaria son claves en este entramado, de forma que se tienda a una homogeneización *por arriba* de los derechos. Es cierto que hay otros elementos que producen interrogantes con difícil respuesta. Pero también entendemos que el camino emprendido con el PECEI y el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes como herramienta de financiación específica, junto con el paulatino descenso de la irregularidad de la población inmigrante, suponen un cambio de rumbo y pueden suponer la progresiva transformación del sistema hacia un modelo de integración más coherente.

Sin embargo, en el panorama parecen vislumbrarse algunos elementos nuevos que podrían volver a reconfigurar el modelo migratorio en España, incluso antes de haber llegado a perfilarse durante los últimos años. El cambio de coyuntura económica, nacional e internacional, augura un aumento del desempleo, especialmente entre los inmigrantes, lo que implicará una reducción del impacto económico claramente positivo que la inmigración ha tenido en los últimos 15 años en España y un aumento de la percepción de la inmigración como problema y como carga entre la opinión pública. La expectativa del desempleo supone, pues, la erosión del pilar fundamental sobre el que se ha basado la integración y la promoción social de los inmigrantes. Además, el contexto europeo parece ir reforzando algunas de las concepciones más represivas y culturalistas de la integración social, que podrían socavar los avances realizados en la línea de la «ciudadanía» y la «convivencia».

Frente a estas tendencias, es necesario recordar que la inmigración es un fenómeno estructural, que funciona con una lógica de largo plazo y cuya gestión no conviene dejar al albur de determinadas coyunturas económicas o políticas (aunque haya que responder a los imperativos que estas implican). La integración económica, social y política de los inmigrantes sigue siendo un objetivo de primer orden para la sociedad española, incluso en periodos de crisis. En este sentido, el discurso de la expansión de los derechos políticos de los inmigrantes se configura como una contratendencia compensatoria de todo lo anterior: ¿es un paraguas suficiente para tanto nubarrón?

## 6. Bibliografía

- BALDWIN-EDWARDS, M. (1991): «Immigration after 1992». *Policy and Politics* (19), 3, 199-211.
- BAUMAN, Z. (2003): «Exclusión social y multiculturalismo». *Claves de Razón Práctica*, 137, 4-13.
- BONINO, C.; ARAGÓN, J., y ROCHA, F. (Fundación 1 de Mayo) (2003): *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración de los inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
- CACHÓN, L. (2004): «Integración de los inmigrantes a través del trabajo». *Documentación Social*, 132, 97-120.
- (2008): «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial». *Política y sociedad*, vol. 45, n.º 1.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo*, COM (2003), 336 final, Bruselas, 3 de junio de 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three words of Welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- EU COMMISSION (2006): *Second Annual Report on Migration and Integration*. SEC (2006) 892. Bruselas: Commission of the European Communities.
- FAVELL, A. (2001): *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Macmillan-Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- HAMMAR, T., y LITHMAN, Y. G. (1989): «La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas». En OCDE: *El futuro de las migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 347-385.
- IZQUIERDO, A. (2004): «El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)». En V. NAVARRO (coord.): *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Colección Temas de Política y Sociología, Tecnos-UPF, 121-159.
- JOPPKE, C. (2006): «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe». *West European Politics*, 30 (1), 1-22.
- KING, R. (2000): «Southern Europe in the changing global map of migration». En KING, R.; LAZARIDIS, G., y TSARDANIDIS, C. (eds.): *El dorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres: Macmillan Press.
- LAPARRA, M. (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España». *Documentación Social*, 135, 57-76.
- (2006): «Regional Migration Policies and Contradictions of the Spanish Migration System». *Decentralised Migration Policy in Europe*. Edinburgh University, 2-3 noviembre.
- (2008a): «La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra». *Política y Sociedad*, 45 (1).
- (2008b): «Southern Europe in the mirror of European traditional immigration countries». *Italian Journal of Social Policy*, 1/2008.
- LAPARRA, M., y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2003): «Integración y políticas de integración». En LAPARRA, M. (ed.): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra, 21-60.

- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2004): *Políticas de integración social para los inmigrantes en Navarra: perspectiva comparada con las CC.AA. españolas en el marco de la Unión Europea*. Pamplona: Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.
- (2008): «Una mirada a los planes de integración de las Comunidades Autónomas». En CACHÓN, L., y LAPARRA, M. (comp.): *Inmigración y política social*. Barcelona: Bellaterra.
- MUUS, P. (2006): «Do we need a common European Labour Migration Policy?». ESPANET International Conference on Migration and Social policies in Europe. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- OCDE (2006): *Perspectives des migrations internationales*. París: SOPEMI, OCDE.
- (2007): *Perspectives des migrations internationales*. París: SOPEMI, OCDE.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006): *Inmigración y Economía española: 1996-2006*. Madrid: Oficina Económica del Presidente.
- PUMARES, P. (2003): «La inmigración en España: perspectivas desde el territorio». En AUBARELL, G. (dir.): *Perspectivas de la inmigración en España*. Barcelona: Icaria, 177-204.
- RAVENSTEIN, E. G. (1885): «The laws of migration». *Journal of the Royal Statistical Society*, 48, 167-227.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994): *La política social en España 1980-1992. V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: FOESSA.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN (2007): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*. Madrid: Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

**7**

# **Inmigración, integración y Tercer Sector**

Autor

EMILIO JOSÉ GÓMEZ CIRIANO



## 1. Introducción

En este artículo se tratará de responder a la siguiente cuestión: ¿en qué medida la intervención del Tercer Sector Migrante (en adelante TSM) ha coadyuvado y coadyuva a la integración mutua de autóctonos e inmigrantes en España? Esta pregunta no surge descontextualizada, sino que se enmarca en un momento histórico en que en España un 11% de la población empadronada es extranjera, y cuando han pasado más de veinte años desde que fuera promulgada la primera ley de extranjería.

Dada la complejidad de la cuestión planteada, se nos aconseja imprescindible su delimitación. Para ello un primer paso consistirá en definir un concepto de integración lo suficientemente adecuado para alcanzar nuestros propósitos. A este fin se utilizará una definición aportada por Hartmut Esser, profesor de la Universidad de Manheim, por entender que presenta un indudable atractivo dada su claridad y por las posibilidades de contraste que permite.

Otro elemento que será necesario definir es el de TSM y decidir si se va a abarcar la totalidad de los actores que componen el mismo o si se prefiere focalizar el estudio en algunos de ellos. En nuestro caso el estudio se centrará fundamentalmente en las entidades «de» inmigrantes y las entidades de apoyo a inmigrantes, coloquialmente conocidas como «pro» inmigrantes.

El análisis de las entidades del TSM y de en qué medida favorecen o no la «integración» no puede desvincularse del conocimiento del modo en que estas funcionan y se interrelacionan con otros actores institucionales. Para lograr dicho objetivo, las aportaciones teóricas que brinda la «teoría de la agencia», una vez adaptados sus postulados a las entidades sin ánimo de lucro, resultarán de gran utilidad para este fin.

Clarificadas y delimitadas las cuestiones previas, ya se estará en condiciones de poner las bases para responder a la pregunta planteada. El itinerario que seguiremos será el siguiente: en primer lugar, se examinará la realidad migratoria con la que se encuentra

el TSM. A continuación nos centraremos en el TSM y definiremos qué es lo que se entiende por el mismo prestando especial atención al modo en que este interviene en la implementación de la política migratoria. Será entonces momento de focalizar nuestro estudio en las organizaciones «de» y «pro» inmigrantes y realizar una pequeña radiografía de su situación en el momento actual. Ello nos permitirá entrar de lleno en el concepto de integración y contrastar la actuación de las entidades del TSM a la luz del mismo para concluir el artículo respondiendo a la pregunta planteada y aventurando algunas reflexiones.

Para la realización del presente capítulo se ha recurrido a la metodología del análisis de textos y el análisis de datos: se han revisado memorias de entidades «de» y «pro» inmigrantes correspondientes a los diez últimos años, se ha recurrido a diversas fuentes estadísticas (INE, Observatorio Permanente de la Inmigración y otros), se han analizado las convocatorias de subvenciones estatales, autonómicas, locales y de entidades privadas dirigidas a las entidades del TSM, se han analizado los planes de integración de las comunidades autónomas, el Plan GRECO y el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), así como los textos europeos más relevantes en materia de integración de los inmigrantes, y, finalmente, se ha trabajado con documentos programáticos y de reflexión de diversas entidades.

## **2. Realidad migratoria, política migratoria y perspectivas**

En el momento presente el número de inmigrantes registrado en los padrones municipales se sitúa en torno al 11% de la población del país, según datos del INE. Tan sólo en los últimos dos años se han producido cerca de 1.100.000 nuevos registros de extranjeros, lo cual permite hacerse una idea de la intensidad del fenómeno.

De los inmigrantes extranjeros que se encuentran en nuestro país, puede afirmarse que la mayoría se encuentra en situación de regularidad administrativa y que un porcentaje nada desdeñable ha accedido a la nacionalidad española o tiene autorización de residencia permanente. Sin embargo, en sus grupos más vulnerables (aquellos que se encuentran en situación irregular o que tienen autorizaciones de residencia temporal) se acusa fuertemente la fragilidad propia de situaciones de precariedad laboral especialmente en periodos de crisis económica.

Es una inmigración diversa en sus procedencias y expectativas que va experimentando necesidades distintas a lo largo de todo el proceso migratorio. Una inmigración en su mayoría joven, con una media de edad de 30,3 años, en edad de trabajar (un 80,2% de los empadronados extranjeros está en edad laboral) y que entra —con mayores o menores obstáculos— en los circuitos normalizados de acceso a la educación, la sanidad o los servicios sociales públicos, reconocidos como derechos (con algunos

matices según sea la situación de regularidad o irregularidad administrativa) a raíz de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000.

Una inmigración muy visible en las ciudades y pueblos de la geografía española, particularmente a raíz de las regularizaciones de 2000 y 2001 y del proceso de normalización de 2005 y muy visibilizada desde los medios de comunicación, lo cual ha incidido en la percepción de la opinión pública hacia ellos tal y como muestran repetidamente los barómetros del CIS<sup>[1]</sup>.

Esta población inmigrante viene siendo destinataria desde 1985 de sucesivas políticas migratorias implementadas por los distintos gobiernos del país. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con los autóctonos, que al tener la posibilidad de elegir a sus representantes políticos, puede ser sujeto activo (al menos indirectamente) de las políticas que se promulgan y se les aplican. Los inmigrantes son meros destinatarios de las políticas a ellos dirigidas.

La única manera que tienen los inmigrantes de incidir en las decisiones que les afectan será bien a través de la adquisición de la nacionalidad española, bien a través de la actuación de las organizaciones que defiendan sus intereses, entre las que se encuentran las del TSM.

La conocida como «teoría de la agencia», utilizada para explicar las relaciones de poder existentes en el entorno de las corporaciones y que surgió con el fin de lograr una mayor eficiencia en la labor de las mismas, nos aporta elementos que, convenientemente adaptados a las entidades no lucrativas, resultan de utilidad para explicar el papel de los inmigrantes en los procesos de decisión política a los que acabamos de aludir.

En dicha teoría se distingue entre un «principal» dotado de poder y recursos y uno o varios «agentes» encargados de llevar a cabo las prioridades fijadas por «el principal». Los términos del acuerdo entre ambas partes se fijan en un contrato que es, en su caso, verificado mediante una actuación que ratifique los términos del mismo.

Traducido al ámbito de la política migratoria, el «principal» sería el «conjunto de electores de un país» que, mediante el poder que le confiere el derecho al sufragio activo y a través de los recursos económicos procedentes de los impuestos que paga, decide qué es lo que hay que hacer y cómo hacerlo, y lo acuerda con sus agentes (representantes políticos) eligiéndolos para que desarrollen el contrato (programa electoral) que es ratificado en las elecciones.

En consecuencia, quienes legislan en materia de política migratoria serían «agentes» del «principal» (el cuerpo electoral) del que, hoy por hoy, estarían excluidos la mayoría de los inmigrantes, verdaderos destinatarios de la misma.

[1] Especial interés tiene el barómetro número 2654 del CIS correspondiente al mes de septiembre de 2006, en el que se aprecia la repercusión que sobre los encuestados tuvo el «bombardeo mediático» de noticias sobre inmigración dadas en clave catastrofista por los algunos medios de comunicación social. Más información en [www.cis.es/barometros](http://www.cis.es/barometros)

Resultado de lo anterior es que el inmigrante que se encuentra actualmente en España experimenta cómo, sin haber tenido decisión alguna al respecto, le son aplicadas en aspectos de su vida cotidiana determinadas disposiciones que afectan a su manera de estar en la sociedad y que, por ende, inciden en sus posibilidades de integración. Estas disposiciones de carácter normativo adolecen a menudo de coherencia entre sí y ello porque, si bien coexisten en el tiempo y en el espacio, a menudo responden a puntos de vista distintos (incluso contrapuestos), pudiendo identificarse al menos tres perspectivas:

- *Una perspectiva que denominaremos «burocrático-represiva»*, presente en toda la legislación relativa a las condiciones de la entrada en España, en las renovaciones de autorizaciones de residencia, en las condiciones para la reagrupación familiar o, más propiamente, en el régimen de infracciones y sanciones. Principalísimas fuentes de esta perspectiva son, de una parte, el gobierno del Estado-nación (el gobierno español) y, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea (en los ámbitos relativos al control de fronteras, la gestión de flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos).
- *Una perspectiva que podríamos denominar «burocrático-laboral»*, muy presente en el conjunto de procedimientos conducentes al reclutamiento del inmigrante en los países de origen hacia los mercados de trabajo en destino o en la normativa referente a la convalidación y homologación de títulos académicos. En esta perspectiva, si bien el Estado conserva un importante protagonismo, empiezan a tenerlo también (traducido en competencias) las comunidades autónomas.
- *Finalmente, una perspectiva de carácter más garantista*, en la que se inscribirían todas aquellas normas relativas a la inserción de los inmigrantes en un espacio social en el que reciben la ilusión de estar ejerciendo una serie de derechos en igualdad de condiciones que los autóctonos, pero cuya titularidad plena únicamente se logra desde la consecución de la nacionalidad española.

### **3. El TSM. Definición y funcionamiento: características de las entidades «de» y «pro» inmigrantes**

Vistos a grandes rasgos algunos elementos de la situación actual de la inmigración en España y examinadas grosso modo determinadas perspectivas que ofrece la política migratoria, parece momento propicio de tomar contacto con el concepto del TSM para definirlo, delimitarlo y averiguar cuál es (o puede ser) su papel en los procesos de gestión e implementación de la política migratoria.

Si tomamos como base la definición de Cabra de Luna y la adaptamos al contexto migratorio, podría definirse el TSM como:

«El constituido por aquellas organizaciones privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que surgidas de la libre iniciativa y regidas de forma autónoma buscan responsablemente, mediante el desarrollo de diversas actividades de interés general, conseguir un incremento de los niveles de calidad de vida de la población inmigrante, así como una incidencia en los niveles de convivencia intercultural por medio de procesos que logren avances sociales solidarios y sostenidos de las poblaciones autóctonas y alóctonas, en cooperación con otras instancias públicas o privadas que operan en el mismo contexto espacio-temporal»<sup>[2]</sup>.

¿Qué función desempeñan las entidades del TSM en la gestación e implementación de las políticas migratorias? La «teoría de la agencia» nos permite identificar en la implementación de las mismas a un nuevo «principal» que aquí ya no es el conjunto de electores, como se veía en el epígrafe anterior, sino «el representante político» (el gobierno), que sigue siendo —al menos en teoría— «agente» de los electores (autóctonos y nacionalizados).

Este gobierno<sup>[3]</sup>, ahora en el papel de «principal», contaría con los recursos (presupuestos), el poder (ejecutivo) y la legitimidad (derivada de haber sido electo en un proceso electoral) suficientes para diseñar la política migratoria. Pero precisaría de «agentes» que deberían llevarla a cabo en la perspectiva burocrático-represiva, en la burocrático-laboral o en la burocrático-garantista.

En el caso de nuestro país, la especialización de las entidades que intervienen con población inmigrante, su mayor eficiencia, su menor coste en comparación con el de sus equivalentes en el ámbito de «lo público» y la insuficiencia de recursos públicos adecuados para llevar a cabo las actuaciones precisas han motivado que sean percibidas por los gobiernos como colaboradoras rentables en su política migratoria. Se erigen así en agentes privilegiados para desarrollar actuaciones destinadas a los inmigrantes, y para estos fines, son financiados con fondos públicos y, muy frecuentemente, asumen funciones delegadas en la prestación de servicios aunque la titularidad siga siendo de la Administración.

Este hecho, si bien supone para muchas de las entidades una garantía de financiación y por ende de estabilidad, puede representar en un momento dado una amenaza para su libertad de actuación y para sus principios, así como poner en riesgo la posibilidad de alcanzar los objetivos para los que fue constituida. Por ello muchas de estas entidades están diversificando sus ámbitos de actuación y sus fuentes de financiación.

Pero las entidades del TSM no sólo intervienen en el plano de la implementación de las políticas migratorias. También lo hacen en el espacio de gestación de las mismas influyendo en los gobiernos y grupos de poder a través de su intervención en espacios de incidencia

[2] DE LORENZO GARCÍA (coord.) (1993): «Tejido asociativo español y tercer sector». Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces y Fundación Luis Vives, 138.

[3] En el caso español, al hablar de gobierno nos referimos al gobierno central y los autonómicos.

política tanto formales como informales. De esta manera, los inmigrantes acaban siendo, aunque sea de modo indirecto, protagonistas de las decisiones que se les aplican.

Dentro de las entidades del TSM, revisten especial interés las asociaciones de inmigrantes y las asociaciones «pro» inmigrantes, en las que focalizaremos nuestra atención.

### 3.1. Entidades «de» inmigrantes

Se comprende bajo este epígrafe a todas aquellas entidades voluntarias constituidas y gestionadas mayoritariamente por personas inmigradas de un determinado colectivo que realizan actividades dirigidas al mismo, a otros colectivos de inmigrantes y también a la población española.

Algunos elementos que las caracterizan son los siguientes:

- Su número se sitúa en torno a las 500<sup>[4]</sup>, de las que la inmensa mayoría reviste la forma jurídica de «asociaciones».
- Se ubican preferentemente en aquellas comunidades autónomas y municipios con mayor porcentaje de población inmigrante. Así, en el año 2006 un 74,6% de estas entidades se repartían entre Madrid, Barcelona, Comunidad Valenciana, Andalucía y la Región de Murcia.
- Su ámbito de actuación es predominantemente regional y local, aunque un 26% de ellas declaran en sus estatutos tener ámbito estatal, lo que les abre las puertas a financiación procedente del Estado. Entre las que declaran su ámbito estatal, la mayor parte se encuentran ubicadas en Madrid y Cataluña, y tan sólo en algunos casos poseen delegaciones en otras comunidades autónomas, caso de entidades como ATIME (marroquíes), AESCO (colombianos), Rumiñahui (ecuatorianos) o FEDROM (rumanos).
- Su surgimiento y establecimiento corre paralelo a la llegada y asentamiento de los colectivos nacionales a los que dicen representar. Así sucedió en asociaciones como ATIME (marroquíes), VOMADE (dominicanas), ARI-PERÚ (peruanos) o Águila Blanca (polacos) en los primeros años de la década de los noventa. Y así ha seguido ocurriendo con las asociaciones de ecuatorianos (Rumiñahui), bolivianos (Acobe) o búlgaros (Balkan) en los primeros años del siglo XXI.
- Elemento generalizado en gran parte de ellas es la fragilidad de sus estructuras de funcionamiento, lo cual se relaciona con la escasez de recursos que dificultan la contratación de profesionales, y en ocasiones con la debilidad del estatus jurídico-administrativo de buena parte de los miembros que las componen, muchos de los cuales acuden de modo desinteresado a trabajar en la asociación como voluntarios.

[4] «Directorio de entidades de personas inmigradas en España» de la Fundación La Caixa. Más información en [www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es)

- No es en absoluto inhabitual que tengan dificultades para acceder a fuentes de financiación, siendo esta, cuando existe, principalmente pública y proveniente de la administración local y autonómica en mayor medida que del Estado<sup>[5]</sup>. En los últimos años están teniendo una presencia cada vez más relevante en la financiación de estas entidades las obras sociales de bancos y cajas de ahorros.
- En general, las aportaciones de socios y simpatizantes suponen cuantías poco significativas<sup>[6]</sup> para los presupuestos de estas entidades (excepción hecha de la Asociación de Chinos en España, que se nutre fundamentalmente de las cuotas de sus socios).
- En las primeras fases de «vida» y hasta que se llegan a consolidar en el tiempo, el peso fundamental de su actividad lo suelen tener iniciativas de tipo cultural y recreativo, además de asesoramiento a un nivel muy básico y cierto intercambio de informaciones. A medida que las entidades crecen tanto económica como socialmente, se produce un proceso de diversificación en sus actividades, pasando a realizar otro tipo de actuaciones: asesoramiento profesional, talleres para el mantenimiento de la lengua y cultura de origen, apoyo escolar, prevención del absentismo e incluso incidencia política.

Resulta interesante por su claridad el siguiente gráfico, en el que aparecen representadas las fases de desarrollo de las entidades de inmigrantes<sup>[7]</sup>.

[5] Tan sólo cuatro entidades de inmigrantes fueron beneficiadas por la financiación estatal en la última convocatoria del 0,52% del IRPF destinada a programas de acogida, formación para la integración laboral y retorno voluntario: ATIME, ACULCO, AESCO y Rumiñahui. Por su parte, en la resolución de 27 de enero de 2007 de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se resolvía sobre la concesión de ayudas y subvenciones para el tercer y cuarto trimestre de 2006, tan sólo concurrieron 13 asociaciones de inmigrantes, las cuales obtuvieron tan sólo un 19,36% del total de los fondos.

La situación es distinta en los ámbitos autonómico y local: así, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid existe una convocatoria específica de subvención dirigida a organizaciones de inmigrantes en la que los criterios determinantes encajan con la fragilidad que presentan (el que sus actividades consistan en atención, acogida y realización de actividades dirigidas a la población inmigrante residente en la Comunidad de Madrid para formación y perfeccionamiento de los profesionales). En el caso de la comunidad autónoma de Cataluña, no existe convocatoria específica para las entidades de inmigrantes y estas concurren con el resto de las organizaciones, situándose en cuanto a su financiación en franca desventaja. Así, en 2004 tan sólo un 16,58% de las asociaciones que recibieron financiación eran «de inmigrantes». En 2005 representaban un 14,67% del total, en 2006 un 13,04% y en 2007 un 12,44%. [www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/convocatories/](http://www.gencat.net/benestar/societat/convivencia/immigracio/convocatories/)

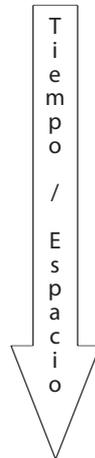
[6] En el caso de ATIME (Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España), de acuerdo con los datos oficiales publicados por el Ministerio de Trabajo (ver bibliografía), recibe aproximadamente un 93,5% de sus ingresos de subvenciones públicas, mientras que los socios únicamente aportan un 1,6% del total de su presupuesto y los financiadores privados suponen cerca de un 4,6%.

Otra entidad de creación más reciente como Rumiñahui (ecuatorianos) refleja en su estado de cuentas y en su memoria de 2006 cómo la financiación pública supone el grueso de sus ingresos (un 97,35% del total), mientras que la aportación de los socios es nula y la correspondiente a entidades privadas alcanza tan sólo un 2,6% ([www.ruminahui.org.es](http://www.ruminahui.org.es)). La dependencia de los financiadores públicos es, por tanto, notable.

[7] Obra Social Fundación la Caixa Directorio de entidades de personas inmigradas en España.

### CREACIÓN DE LA ENTIDAD

- Acciones lúdico-festivas.
- Espacio de encuentro e intercambio.
- Apoyo y acogida a las personas recién llegadas.
- Trámites burocráticos.
- Prestación de servicios.
- Intermediación.
- Formación.
- Acciones de incidencia política.
- Acciones de cooperación para el desarrollo.
- Profesionalización y especialización.
- Participación en redes.



### CONSOLIDACIÓN DE LA ENTIDAD

- Algunas de estas entidades tienen una creciente presencia en foros locales y autonómicos de integración e incluso en el Foro Estatal para la Integración Social de los Inmigrantes<sup>[8]</sup>. Si bien en justicia cabe decir que su presencia en ellos no siempre se corresponde con la representatividad real que tienen entre su propio colectivo, siendo una tónica general de estas entidades una cierta falta de confianza de los inmigrantes en las asociaciones que «los representan»<sup>[9]</sup>.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ofrece una interesante radiografía sobre la realidad actual de las asociaciones de inmigrantes, a la vez que destaca su importante potencialidad como catalizadoras de procesos de integración:

«El movimiento asociativo de inmigrantes en España en la actualidad presenta aún ciertas limitaciones para ser un instrumento adecuado que facilite la integración de los colectivos que representan y para estimular la diversidad en nuestra sociedad. Estas limitaciones son el resultado de causas complejas, unas ligadas a lo reciente del proceso migratorio en España y otras a algunas carencias del movimiento, como

Barcelona 2006, 19.

[8] En la Composición del Foro de 2006 se encuentran representadas las siguientes asociaciones de inmigrantes: ATIME, AESCO, VOMADE, Ari-Perú, Rumiñahui, ACHE, Acobe, Fedrom, Aibe-Balkan.

[9] En el libro *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*, de los autores Rosa Aparicio y Andrés Tornos, se muestra cómo las asociaciones de inmigrantes tienen escasa incidencia sobre sus nacionales a la hora de informarles en aspectos claves para la integración como el empleo o la vivienda. APARICIO, R., y TORNOS, A. (2005): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno*. Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, n.º 2. Madrid: Ministerio de

la insuficiencia de recursos, la falta de comunicación adecuada entre organizaciones de inmigrantes y asociaciones generales, la dispersión de las asociaciones de inmigrantes, el insuficiente reconocimiento del papel que desempeñan o la indefinición de los objetivos perseguidos por las mismas asociaciones».

«Pueden (las asociaciones de inmigrantes) ser un instrumento de integración de los inmigrantes que representan en la sociedad española a la vez que contribuyen a mantener los lazos con sus países y comunidades de origen. Tienen un papel de referente para sus respectivas comunidades y deben llevar a cabo una importante función de articulación de la voz de los inmigrantes y de reivindicación de sus intereses necesidades»<sup>[10]</sup>.

### 3.2. Entidades «pro» inmigrantes

Se entienden por tales las constituidas a iniciativa de personas pertenecientes a la «sociedad receptora» sin perjuicio de que puedan integrarse en su estructura, en sus cuadros directivos y personal personas inmigrantes<sup>[11]</sup>.

Dentro de estas organizaciones puede distinguirse la siguiente tipología:

- Entidades cuya misión específica y propia es la intervención con población inmigrante y/o refugiada y el trabajo de gestión de la diversidad cultural. Caso de CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)<sup>[12]</sup>, ACOGE (Red Acoge y Andalucía Acoge), ACCEM (Asociación Comisión Católica de Migración) o CEPAIM (Consortio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes), entre otras.
- Asociaciones «generalistas» que abordan la intervención social con inmigrantes como una actividad más dentro de una intervención más amplia que agrupa otros ámbitos y otros colectivos. Sería el caso de Cruz Roja o Cáritas Española (ambas denominadas «entidades singulares»), pero también el de MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad), la Federación de Mujeres Progresistas o Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, entre otras.

Característico de las entidades «pro inmigrantes» es que, al igual que sucede con las «de inmigrantes», su evolución en número y la mayor complejidad en las estructuras de algunas de ellas ha estado determinada por los siguientes factores: a) la sucesión

Trabajo y Asuntos Sociales, 121-135.

[10] [www.mtas.es/migraciones/integracion/Plan estrategico/indice.htm](http://www.mtas.es/migraciones/integracion/Plan%20estrategico/indice.htm), 117.

[11] Así, de acuerdo con las memorias de la entidad ACCEM del año 2006, 7, un 29% de los trabajadores de ACCEM en ese año eran extranjeros.

de los flujos migratorios y el aumento del número de inmigrantes llegados a España; b) el último gran proceso de descentralización administrativa acontecido en nuestro país desde comienzos de los años 2000; c) la diversidad normativa existente; y d) la diversidad de fuentes financiadoras de proyectos de atención a la población inmigrante.

Estos cambios han propiciado que surjan entidades nuevas para responder a necesidades más específicas, pero también han contribuido a que entidades ya establecidas adapten sus estructuras para lograr una mayor operatividad en la captación de recursos<sup>[13]</sup>. El mayor crecimiento en el número de estas entidades se ha producido a partir de 2000, alcanzando especial profusión en el ámbito autonómico.

Elemento característico de la mayor parte de estas entidades es su fuerte dependencia de las subvenciones públicas y el creciente porcentaje de financiación procedente de entidades privadas. También resulta muy significativo el proceso de diversificación que se está llevando a cabo en las entidades (sobre todo en las de mayor tamaño) para poder acceder a los distintos recursos económicos al que antes hacíamos alusión.

Buen ejemplo de ello es el modo en que tres entidades distintas, una confederación (Cáritas Española desde su programa de inmigrantes), una asociación con sedes en diversas comunidades autónomas (ACCEM) y un consorcio (CEPAIM), han experimentado este fenómeno.

En el caso de la Confederación CÁRITAS ESPAÑOLA, y de acuerdo con los datos de su memoria de actividades de 2006, un 64,9% de los fondos de que se nutrían las actividades que esta entidad realizaba hacia los inmigrantes provenía de subvenciones públicas, un 63,2% de las cuales provenían de las comunidades autónomas, un 16,5% de las administraciones locales y un 18,56 % del Estado. Tan sólo cinco años antes<sup>[14]</sup>, un 45% de las subvenciones en materia de inmigración correspondían a las comunidades autónomas, un 9,9% a las entidades locales y un 44% al Estado (fundamentalmente las provenientes del 0,52% del IRPF y las provenientes de la Dirección General de Inclusión Social).

En el caso de ACCEM, asociación de ámbito estatal, centralizada y con presencia en 13 comunidades autónomas y en la Ciudad Autónoma de Melilla, ha existido tra-

[12] El caso de CEAR, la principal actividad es el trabajo con población refugiada.

[13] Adaptaciones que en ocasiones han tomado la forma *de reajustes*, como sucedió con la separación de Andalucía Acoge y FAIN en el año 1992 y posteriormente el acuerdo de colaboración conjunta entre Red Acoge y Andalucía Acoge en 2004 o la secesión de las organizaciones Sevilla Acoge y Almería Acoge de la federación Andalucía Acoge y su posterior incorporación a CEPAIM (consorcio de entidades pro inmigrantes). Otro proceso interesante operado en muchas organizaciones pro inmigrantes es el de su descentralización administrativa, que ha tenido como consecuencia la constitución de federaciones regionales formadas por aquellas entidades que tienen presencia en el territorio de una comunidad autónoma a fin de poder acceder a las subvenciones provenientes de este ámbito. En no pocas ocasiones estos procesos de reestructuración han abierto planteamientos y preguntas al sentido de pertenencia e identidad de las asociaciones.

[14] Dato de la Memoria de Cáritas del año 2002.

dicionalmente un importante componente de su financiación procedente del Estado debido a los programas que desarrolla. Sin embargo, en los últimos años se ha venido produciendo una «regionalización» en la procedencia de los fondos hasta el punto de que es cada vez más patente el equilibrio entre los fondos procedentes del Estado y los que provienen del ámbito regional y local, inclinándose la balanza a favor de estos últimos.

Así, dado que en las memorias de esta entidad del año 2002 no aparece desagregada la procedencia de la financiación pública, pareció procedente, por significativo, comparar las memorias de 2006 con las de 2005, y así, de acuerdo con la memoria de 2006, la financiación estatal representaba un 43,14% del total, la autonómica un 31,49% y la local un 17,06%, mientras que en las memorias del año anterior las subvenciones estatales suponían un 50,12%, las autonómicas un 31,52% y las locales un 14,34%<sup>[15]</sup>.

Un ejemplo significativo en cuanto a la estructura de su financiación pública lo ofrece CEPAIM. De acuerdo con los datos de esta entidad, en 2006 esta se distribuía de la siguiente manera: financiación pública: 75,75% (estatal: 59,55%; autonómica: 13,78%; local: 2,54%; europea: 18,06%, y entidades privadas: 7,07%). Dos años antes la financiación pública suponía un 81,9% del presupuesto, la europea un 17,6% y la propia un 0,5%, mientras que en 2001 (antes de la incorporación de Almería Acoge y Sevilla Acoge) la financiación pública de esta entidad llegaba al 99,6% de sus recursos.

Si cambiamos la perspectiva y prestamos atención a las pequeñas asociaciones que intervienen en espacios territoriales más delimitados aunque sigan perteneciendo a federaciones estatales o locales, el panorama cambia completamente. Así, por ejemplo, una asociación como Horuelo, consorciada con CEPAIM, recibe la inmensa mayoría de los fondos para sus proyectos de los gobiernos regionales de Castilla-La Mancha y Madrid, concretamente un 95,5% del total de su presupuesto, mientras que un 2,1% proviene de entidades privadas, un 1,01% de ayuntamientos y un 1,5% se ubica bajo el epígrafe genérico de «otros ingresos».

Caso singular en cuanto a la procedencia de sus financiadores es también el de la asociación Cantabria Acoge, de larga tradición en la atención a la población inmigrante, en la comunidad cántabra, en la que tiene un importante peso la financiación que procede de las obras sociales de entidades financieras. De acuerdo con su memoria económica del año 2005, un 16,4% de sus fondos provenían del Estado vía subvenciones, un 40,1% del gobierno regional, mientras que un 21,9% tenía como origen las obras sociales de cajas y bancos.

A modo de cierre del presente epígrafe no está de más apuntar dos aspectos que será conveniente tener en cuenta en las entidades de cara al futuro.

[15] Ciertamente, en el año 2005 se produjo el proceso de normalización de extranjeros, el cual fue acompañado por un incremento significativo de financiación procedente del Estado.

El primero se refiere a la repercusión que la procedencia y la estructura de los ingresos financieros tiene sobre la gobernabilidad de las grandes organizaciones y sobre los equilibrios de poder existentes y los que puedan surgir entre «los servicios centrales» de estas entidades y las «entidades periféricas» confederadas, federadas o asociadas que las componen.

El segundo se refiere al creciente peso porcentual del sector privado en la financiación de las entidades pro inmigrantes (como el caso de Cantabria Acoge al que antes se ha aludido). Siendo así que resulta francamente revelador el interés que se tiene desde estas entidades por financiar proyectos de intervención social con inmigrantes, y es que como afirma ACCEM en sus memorias de 2006: «Los recursos de origen privado siguen representando una pequeña proporción sobre el total. Si bien hay que destacar el importante incremento de esta vía de financiación en 2006 respecto a 2005, pasando de tener un peso del 0,37% a un peso del 1,26%. Este dato muestra el gran interés que está mostrando este sector por el trabajo realizado por esta entidad y por el ámbito de las migraciones»<sup>[16]</sup>.

## 4. Integración y TSM

### 4.1 A modo de puntualización

Visto el contexto anterior, marcado por un TSM en permanente proceso de adaptación a las necesidades de sus usuarios y a los nuevos marcos normativos e institucionales, al tiempo que fuertemente dependiente de financiación ajena, se trata de dar un paso más con el fin de averiguar si las actuaciones que se están realizando desde las asociaciones «de» y «pro» inmigrantes están «apuntando» hacia «la construcción de una sociedad intercultural sana y saneada. Una sociedad, en fin, «integrada».

No se nos escapa lo aventurado que supone hablar de integración cuando existen tantas definiciones en juego, tantos modelos ensayados y tanta «literatura» publicada al respecto. No es el propósito de este artículo medir el «nivel» de integración desde la definición de indicadores para ver si han sido alcanzados o no por las entidades. Ello resultaría baldío por dos motivos: en primer lugar, por el carácter subjetivo que revisten algunos aspectos del concepto «integración» y, en segundo lugar, por el carácter procesual que acompaña a todo proceso de integración. ¿Dónde comienza y dónde acaba la integración?

Por ello se abordará la cuestión planteada partiendo de un concepto de integración que posibilite su contraste con las actuaciones que vienen desempeñando las entidades

[16] ACCEM: Memoria 2006, 8.

«de» y «pro» inmigrantes en su trabajo diario, pero previamente haremos el ejercicio de recorrer los conceptos de integración que actualmente se están aplicando en nuestro país y trataremos de averiguar el papel que desde ellos se confiere a las entidades del TSM. Se abordará el modelo europeo de los once principios, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y los Planes Regionales.

## 4.2. Los conceptos de integración en juego

### 4.2.1. El modelo europeo de integración de los «once puntos»

Es este un modelo de integración sugerido desde la Unión Europea que tiene como pilares once Principios Básicos Comunes sobre Integración aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior celebrado en Bruselas el 19 de noviembre de 2004. En él se trató de orientar a los Estados sobre medidas que, de ser implementadas, favorecerían la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras<sup>[17]</sup>. En el caso español existe actualmente sintonía respecto a este modelo y buena prueba de ello es que el recientemente aprobado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) se remite continuamente a estos principios.

El modelo de integración definido desde estos once principios plantea como sujetos de integración únicamente a los inmigrantes en situación de regularidad administrativa. Si bien considera la integración como un proceso bidireccional y multivariable que supondrá ajustes mutuos entre inmigrantes y sociedad receptora y que implicará a diversos actores en diversos niveles (multidireccionalidad). Define como ejes esenciales para la integración el empleo y la educación. Enmarca la integración (aunque no lo explicita) en la Estrategia de Lisboa al entender que una inmigración regular y adecuadamente encauzada fortalecerá el crecimiento económico y la cohesión social. No ahuyenta el fantasma de la inseguridad al plantear que la inmigración regular mejora e incrementa la sensación de seguridad y al afirmar que toda integración que quiera realizarse de manera adecuada tendrá que pasar por el reconocimiento de los valores básicos de la Unión Europea.

Entiende como un instrumento útil para esta integración el conocimiento por parte de la población inmigrante del funcionamiento de la sociedad receptora y sus instituciones. Finalmente, plantea que para que realmente la integración acabe siendo una realidad habrá que «hacerla real» en los espacios de interacción cotidianos desde unas

[17] Decimos que tratan de orientar, puesto que las políticas de integración recaen dentro del marco competencial de los Estados miembros, los cuales son libres para seguir o no las orientaciones provenientes de Bruselas.

condiciones de vida dignas en las que el acceso de los inmigrantes a las instituciones, bienes y servicios de la sociedad receptora en igualdad de condiciones con los autóctonos será esencial, y en las que se deberá promover la participación efectiva de los inmigrantes en los espacios sociales y políticos y en las propias políticas de integración.

#### **4.2.2. El papel de las entidades del TSM en el modelo definido en los once puntos**

Es preciso distinguir en este sentido el papel que jugaron organizaciones del TSM en la gestación del documento titulado «Handbook of integration for policymakers and practitioners»<sup>[18]</sup>, que dio como resultado posterior los once puntos del modelo de integración europeo, del papel que en dichos once puntos se confiere a las organizaciones del Tercer Sector como agentes capaces de implementar el modelo.

En el primer caso, es cierto que las entidades europeas del TSM tuvieron un protagonismo importante en los seminarios de discusión y estudio celebrados en febrero de 2004 en Copenhague (sobre la integración de los inmigrantes y refugiados recién llegados), en abril de 2004 en Lisboa (sobre participación cívica) y en junio de 2004 en Londres (sobre indicadores de la integración) participando activamente en las ponencias, los talleres y los grupos de trabajo que se constituyeron en el marco de los mismos, presentando cientos de propuestas a lo largo de todo el proceso de recogida de aportaciones en el portal establecido al efecto y haciendo tareas de *lobby*.

Sin embargo, si nos centramos en el papel que se confiere a las entidades del TSM en este «modelo» de integración de once puntos en los que el control aparece como elemento predominante, puede apreciarse cómo dicho papel no está definido, si bien parece inferirse que a medida que se vayan poniendo las bases para implementar el modelo<sup>[19]</sup> se irá también definiendo el papel que las mismas desempeñen.

### **4.3. El modelo de integración definido por el Estado: el PECEI**

Si bien es el Estado el que, de acuerdo con la Constitución española, ostenta las competencias exclusivas en materia de extranjería, no aparece tan claro hasta dónde abarca el ámbito «extranjería». Es indudable que algunos elementos que se relacionan con la

[18] [www.ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004-2007/doc/handbook\\_integration.pdf](http://www.ec.europa.eu/justice_home/funding/2004-2007/doc/handbook_integration.pdf)

[19] «Dichos principios básicos comunes (del modelo) también podrán contribuir a determinar el modo en que dichas políticas pueden comprometer más adecuadamente a otros de mujeres y de migrantes, empresas, y otras instituciones privadas».

integración tendrían que ver con este ámbito propio del Estado (reagrupación familiar, fijación de condiciones para la renovación de las diversas autorizaciones administrativas relacionadas con el estatuto administrativo-legal del inmigrante en España, derecho a la no utilización de datos personales sin consentimiento del interesado, establecimiento de condiciones para el acceso a los subsistemas del Estado del bienestar, etc.).

Respecto a la cuestión propiamente señalada de la integración, parece también claro que el Estado nunca ha renunciado a poder definir un cierto modelo de integración a lo largo de la breve historia migratoria de nuestro país. Prueba de ello es que desde el año 1994 se conocen tres planes de integración de los inmigrantes: el primero, denominado Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, definido para el trienio 1994-1997, el segundo, el Plan GRECO, para el periodo 2001-2004 y, por último, el Plan Estratégico para la Ciudadanía y la Integración (PECI) para el periodo 2007-2010. Sin embargo, cada uno de ellos tenía una orientación distinta. Si el primero propugnaba el cambio «de una política de extranjería a una política de integración» auspiciado desde el Ministerio de Asuntos Sociales, el llamado Plan Greco enfatizaba la lucha contra la inmigración irregular e incluso la penalización contra los países de origen que no coadyuvaran en el control de la misma. Una característica de los dos primeros planes es el hecho de que fueron diseñados «desde arriba» sin diálogo con las entidades del TSM, mientras que el último, PECI<sup>[20]</sup> (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración), partía, por vez primera, de un análisis y diagnóstico compartido con las organizaciones del Tercer Sector y otros agentes sociales y dibujaba líneas de actuación que trataba de ser congruentes con dicho análisis y diagnóstico.

El planteamiento que se tiene de cara al PECI es que este Plan realmente inspire y también articule la política del Estado en materia de integración social de los inmigrantes, de modo que no haya convocatoria de subvención, línea de financiación, programa desarrollado o proyecto ejecutado desde la Administración General del Estado que no se pueda referenciar coherentemente desde este plan.

#### 4.3.1. El papel de las entidades del TSM en el PECI

Parece innegable que el proceso de consulta pública promovido a lo largo de la gestación del PECI posibilitó la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada. Por tanto, cabe reconocer un primer intento de aglutinar opiniones de la ciudadanía en la fase de gestación. Por otro lado, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes emitió un dictamen el 5 de febrero de 2007 acerca de la idoneidad del

[20] Llama la atención cómo no existe línea de continuidad entre los tres planes de integración existentes hasta la fecha, con lo que se ha perdido una oportunidad de hacer de la política migratoria realmente una política de Estado que permitiera dar continuidad a los procesos de integración.

PECI que ofrecía su opinión al respecto. Con lo que puede afirmarse que existe una importante participación de las entidades del TSM en la definición de un modelo de integración estatal, lo que le confiere un notable respaldo. La conclusión del dictamen del Foro<sup>[21]</sup> así lo afirma:

«El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes valora favorablemente el proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración considerando que crea un marco adecuado para la integración de los inmigrantes como ciudadanos en España con plenitud de derechos humanos, sociales económicos, sociales culturales y políticos, todo ello teniendo en cuenta las consideraciones y observaciones señaladas».

Con todo, ya existen en el texto del PECI, una serie de principios con efecto en la integración en los que parece clara la implicación de las entidades del TSM.

#### 4.3.2. El principio de responsabilidad compartida

El PECI establece que la responsabilidad en el proceso de integración definido en el mismo es una responsabilidad compartida a distintos niveles, de modo que a las administraciones públicas corresponda el liderazgo y a las organizaciones sociales (organizaciones de y pro inmigrantes, organizaciones empresariales y sindicales) el colaborar en el mismo. Todo este proceso se hará, además, desde el diálogo fluido y constructivo.

La colaboración de las entidades del Tercer Sector en este proceso se produce a través de tres vías:

- a) *Realizando un seguimiento del Plan y aportando y canalizando propuestas para la mejora del Plan y para la integración de los inmigrantes:*

En el primer caso, el Foro para la Integración de los Inmigrantes se constituye como el principal órgano de participación en el que las organizaciones «de» y «pro» inmigrantes y las entidades sindicales y empresariales más representativas tienen presencia y pueden, de un lado, tener voz en cuanto al seguimiento del Plan Estratégico y, de otro, «canalizar las propuestas de las organizaciones no representadas en el mismo»<sup>[22]</sup>.

[21] [www.extranjeros.mtin.es](http://www.extranjeros.mtin.es)

[22] De hecho, en el PECI se plantean los siguientes: *presentar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes; formular propuestas y recomendaciones en relación con los programas del Plan Estratégico; recibir información de los programas y actividades del Plan Estratégico y ser informado periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico; informar sobre la evaluación del Plan Estratégico; recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales en relación con el Plan Estratégico.*

b) *Ejecutando las líneas de actuación definidas en el Plan:*

El PECCI plantea que sus directrices no se pueden llevar a cabo si no es con la colaboración de entidades del Tercer Sector que trabajan con inmigrantes<sup>[23]</sup> dado que «el conjunto de acciones que desarrollan inciden en las condiciones de vida de los inmigrantes y en sus posibilidades de inserción e incorporación plena a la sociedad española». Para ello se sirve de:

- Convenios con las entidades del TSM que resultan más representativas en el trabajo con inmigrantes.
- Subvenciones dirigidas tanto a ONG de apoyo a inmigrantes como a asociaciones de inmigrantes propiamente dichas

c) *Participando en el proceso de evaluación del Plan y formándose desde las enseñanzas que se van entresacando:*

Así se dice en el Plan:

«Que las ONG y asociaciones de inmigrantes (entre otros actores) implicadas en el proceso adquieran un aprendizaje y una valoración sobre el trabajo que llevan a cabo en esta área, sobre su racionalidad y su coherencia, sobre su eficacia y eficiencia y sobre el impacto del mismo» (351).

Ciertamente, el PECCI realiza una importante labor de equilibrismo político, ya que de un lado es consciente de su menguante influencia en espacios importantes donde se juega la integración y que caen dentro del ámbito competencial autonómico, y por otro lado choca con las limitaciones de un modelo de extranjería que sigue siendo competencia del Estado, en el que las políticas de control predominan y en el que la política de la Unión Europea permite realizar pocas concesiones en asuntos que facilitarían la integración (como, por ejemplo, en la reagrupación familiar). El mismo Plan lo acaba reconociendo, cuando plantea lo siguiente:

«Las comunidades autónomas y las corporaciones locales juegan un papel fundamental en la integración de los inmigrantes. De ellas dependen muchos de los servicios públicos básicos y buena parte de las actuaciones realizadas para la acogida y el asentamiento de las personas inmigrantes, incluyendo la educación, la salud, la vivienda, el empleo o los servicios sociales. También vienen actuando en ámbitos como

[23] El PECCI afirma literalmente: «Sin su participación las administraciones públicas no hubieran podido llevar a cabo algunas de las políticas puestas en marcha para la integración de los inmigrantes en los últimos años».

la sensibilización o la participación de inmigrantes, o en materia de cooperación al desarrollo y de co-desarrollo, en los países de origen de la población inmigrada. El Plan Estratégico pretende impulsar este papel de las corporaciones locales y de las comunidades autónomas en la integración de los inmigrantes, a través de una serie de programas y recursos que orienten y hagan posible actuaciones en esa dirección».

#### **4.4. Los modelos de integración definidos en los planes autonómicos y locales**

La generalización de la presencia de inmigrantes en los territorios de las comunidades autónomas y su consiguiente visibilización en las calles de ciudades y pueblos, el reconocimiento de un sustrato básico de derechos para todos los inmigrantes independientemente de su situación administrativa a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, la asunción por parte de las comunidades autónomas de competencias en materias relacionadas con la integración de los inmigrantes (sanidad, educación, servicios sociales) y la existencia de planes estatales para la integración social de los inmigrantes propició que en las comunidades autónomas y en algunos de los principales municipios del país se redactaran también planes de integración social para los inmigrantes.

De acuerdo con Antidio Martínez de Lizarrondo<sup>[24]</sup>, cuatro son los elementos que determinan los modelos de integración que se llevan a cabo en las comunidades autónomas y en los municipios: la ubicación administrativa (es decir, la consejería y/o el departamento en que se inscribe la política de integración y se enmarca el plan); el partido político gobernante; la cantidad presupuestaria asignada, y, por último, el tratamiento conferido a las situaciones de irregularidad administrativa en las políticas de integración.

El mismo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración recogía en su contenido cómo los planes de integración de las comunidades autónomas, aun en su diversidad, planteaban entre sus aspectos comunes los principios de igualdad, interculturalidad, normalización, integralidad y transversalidad. Sin embargo, parece claro que la orientación política de cada gobierno autonómico tiene una influencia central en la conceptualización del concepto de integración existente en su territorio, así como en el desarrollo de las políticas de integración. Compartimos plenamente el diagnóstico que realiza Martínez de Lizarrondo cuando plantea que el resultado de la heterogeneidad existente en cuanto a políticas de integración a nivel autonómico conlleva la articulación de

[24] MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A. (2006): «¿Un modelo español de integración de inmigrantes? Investigación comparada de los Planes de las CC.AA». Comunicación presentada en el Congreso «Migraciones y política social en Europa», celebrado en Pamplona del 8 al 11 de junio, en la Universidad Pública de Navarra (<http://www.navarra.es/migraciones/>).

distintos procesos de integración dentro del Estado español, *existiendo serias diferencias entre comunidades autónomas respecto a la situación de los colectivos de inmigrantes en sus territorios*. No nos extenderemos más en estos modelos y las implicaciones que tienen por cuanto serán tratados con profundidad en otro capítulo del presente libro.

#### **4.5. Las obras sociales de las entidades financieras y sus «modelos de integración»: entre el pragmatismo y la funcionalidad**

No es una novedad el hecho de que desde obras sociales de las cajas y bancos o desde las fundaciones de las empresas se financien proyectos que llevan a cabo entidades que trabajan con inmigrantes. Ya en los primeros años de la breve historia migratoria española, entidades como la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorros) subvencionaban proyectos de intervención con la población inmigrante. En los últimos años, sin embargo, se ha asistido a un cambio en la manera en la que algunas de las entidades financieras intervienen en la realidad migratoria. De la tradicional línea de financiación de proyectos por medio de convocatorias anuales que sigue funcionando y en continuo crecimiento<sup>[25]</sup>, se ha pasado a la apuesta por la creación de estructuras y soportes encaminados a vincular a las asociaciones de inmigrantes a obras sociales de cajas y bancos<sup>[26]</sup>.

En ocasiones, las obras sociales van más allá y definen sus propios conceptos de integración, interculturalidad y ciudadanía. Criterios que presidirán su actuación y sus pautas de financiación con las entidades que se presenten a las subvenciones. Así sucede, por ejemplo, con la obra social de la Caja de Ahorros del Mediterráneo cuando afirma promover a través de la financiación de sus proyectos «un nuevo concepto de ciudadanía constituido como un compromiso de derechos en una sociedad intercultural» o con Bancaja cuando en su web afirma literalmente: «La Obra Social de Bancaja

[25] Una entidad pro inmigrantes «de las grandes», como ACCEM, no incluía en su memoria del año 2002 ninguna institución privada entre sus financiadores; sin embargo, ya en la memoria de 2005 declara cómo recibía un 0,37% de sus ingresos de estas entidades, mientras que en 2006 ya venía a representar un 1,26%. Esta es una realidad generalizada entre las entidades del Tercer Sector. A otra entidad como Cáritas Española que, de acuerdo con la memoria del año 2002, recibía un 1,5% de su financiación de entidades privadas, en la del año 2004 la financiación ya suponía el 2,4%, mientras que en la memoria de 2006 representaba un 3,8%. En entidades de ámbitos territoriales de actuación más reducida y de tamaño más pequeño, las cantidades financiadas desde obras sociales de cajas y bancos pueden suponer porcentajes aún mayores.

[26] En este contexto se enmarcan iniciativas como, por ejemplo, el programa Intégrate XXI, de la Caixa, en el que prácticamente todas las entidades que aparecen formando parte del mismo son organizaciones de inmigrantes.

apuesta por ayudar a afianzar una sociedad tolerante mediante el diálogo civil y por consolidar las políticas de reconocimiento de la diferencia, a través de una cultura de la solidaridad». Algo parecido sucede con la Caixa de Pensiones, la cual, a la hora de definir el porqué de su red de mediadores interculturales, define la mediación intercultural «como una estrategia de intervención social que mejora la convivencia entre todas las partes»<sup>[27]</sup>.

Sin desmerecer la labor de apoyo que se hace desde las obras sociales al trabajo de las entidades del TSM resulta altamente significativo el hecho de que algunas de ellas hayan dado el paso cualitativo de definir líneas programáticas de actuación en clave política en el trabajo con inmigrantes convirtiéndose en la práctica en promotores privados de políticas sociales. En verdaderos «principales» según la terminología de la «teoría de la agencia». Desarrollando estructuras paralelas a otras ya existentes como sucede en el caso de los mediadores.

## 5. La labor de las entidades del TSM a la luz del concepto de integración de Hartmut Esser

### 5.1. Un proceso y cuatro niveles

Hemos tenido la oportunidad de pasar por encima de lo que diversos «principales»<sup>[28]</sup> entienden por «integración», y llegado el momento de conocer el trabajo que las entidades «de» y «pro» inmigrantes realizan en esta materia parecería obvio partir de lo que las propias asociaciones dicen de sí mismas en cuanto a lo que entienden por integración y cómo apuestan por ella. Sin embargo, y aunque parezca paradójico, no son muchas las explicitaciones que se han encontrado al respecto —más allá de referencias vagas existentes en los estatutos de todas las asociaciones examinadas—. Ciertamente, existen excepciones, y así desde entidades como Andalucía Acoge<sup>[29]</sup>, Cáritas, CEAR y otras más locales como Semilla o Candelita se ha trabajado en profundidad acerca de qué es lo que se entiende por «integración» y cuáles serían los pasos a dar para lograrla.

No obstante lo anterior, el hecho de que las definiciones y conceptos sobre integra-

[27] Se puede consultar esta información de los programas de integración de las obras sociales de estas entidades bancarias: [www.lacaixa.es](http://www.lacaixa.es); [www.bancaja.es](http://www.bancaja.es) y [www.cam.es](http://www.cam.es)

[28] Seguimos aquí utilizando la terminología de la teoría de la agencia.

[29] La federación Andalucía Acoge plantea la integración como «un largo proceso que pretende unir sin confundir y distinguir sin separar. Una integración dirigida no sólo a los inmigrantes sino entendida como un camino recíproco para el encuentro de dos partes social y culturalmente diferentes pero iguales en cuanto a derechos y deberes. Una integración que gira en torno al derecho a la diferencia y no a la diferencia de derechos y que por ello tiende a la eliminación de los obstáculos legales, sociales, culturales y otros y que impiden a las personas inmigrantes vivir y actuar como los autóctonos».

ción dadas por las entidades estén en su mayor parte contextualizadas en la realidad de las mismas y no sea fácil extrapolarla ni utilizarla de modo generalizado, hace aconsejable partir de la definición de Hartmut Esser, profesor de la Universidad de Manheim, quien entiende que:

«Un inmigrante se entenderá integrado cuando puede interactuar con otros, si tiene un lugar de trabajo y un papel que jugar en la sociedad, si puede poner su confianza en otros miembros de la sociedad e identificarse con los valores básicos de la sociedad en la que vive»<sup>[30]</sup>.

De esta definición se desprende el peso que variables subjetivas como son «la confianza» o «la identificación» juegan en los procesos de integración. Por tanto, la labor de los «principales» y los «agentes» será facilitar, mediante los proyectos que desarrollan, aquellos procesos mediante los que se puedan promover tanto la confianza como la identificación del inmigrante en la sociedad receptora. Ello será posible si se actúa en cuatro niveles que el mismo autor distingue:

1. Un nivel de reconocimiento subjetivo y relación interpersonal: que requiere el reconocimiento de la propia subjetividad y de los derechos inherentes a todo ser humano, conocimiento de la lengua y la cultura, posibilidad de reunirse y asociarse con otros, posibilidad de reagruparse con sus familiares.
2. Un nivel de utilidad social que contempla la posibilidad de poder desplegar las habilidades propias en la sociedad de destino, poder desempeñar un empleo remunerado y tener acceso a los derechos sociales y económicos derivados de la prestación que se realiza.
3. Un nivel de interacción social en el que se contempla la posibilidad de ser reconocido con entidad jurídica y subjetividad administrativa propia y relacionarse con organismos e instituciones como sujeto de derechos.
4. Finalmente, un nivel de participación social y política que implicará identificarse con los valores básicos de la sociedad en que se vive (democracia, respeto a los derechos humanos, libertad e igualdad) y participar activamente como agente de transformación social. Conlleva a su vez reconocimiento de los derechos de participación social y política.

Por tanto, la cuestión que planteábamos al comienzo de este artículo se entenderá respondida positivamente si las actuaciones desarrolladas por las entidades del TSM apuntan hacia la consecución de cada uno de los cuatro niveles definidos

[30] ESSER, H.: «Inklusion, Integration und ethnische Scichtung». Institut für interdisziplinäre Konflikt und gewaltforschung 1/99, 5-35.

por Esser.

## **5.2. El trabajo del TSM desde los cuatro niveles**

### **5.2.1. Primer nivel: reconocimiento subjetivo y relación interpersonal**

Este nivel, de acuerdo con Esser, «implica el reconocimiento de la propia subjetividad y de los derechos inherentes a todo ser humano, el conocimiento de la lengua y la cultura, la posibilidad de reunirse y asociarse con otros y la posibilidad de reagruparse con sus familiares».

Si bien el marco normativo vigente en extranjería reconoce a todos los inmigrantes (independientemente de su situación jurídico-administrativa) el acceso a algunos derechos inherentes a todo ser humano, como la educación, la sanidad y los servicios sociales básicos, al tiempo que no reconoce otros o los reconoce sólo parcialmente, el trabajo de las entidades del TSM se centra en promover el acceso real y efectivo a los derechos legalmente reconocidos, en denunciar las barreras existentes para el disfrute de los mismos en igualdad de condiciones que los autóctonos y en la ampliación en el contenido de estos derechos.

A este trabajo contribuyen los servicios de primera acogida y orientación que en su práctica totalidad de las entidades del TSM desempeñan y los servicios de asistencia jurídica presentes en bastantes otras. En ellos, el usuario inmigrante es atendido desde la empatía y la comprensión de su situación por profesionales especializados y se le responde bien desde la propia institución, bien desde la derivación a otra entidad especializada o a los servicios públicos encargados de prestarlo. Especial importancia reviste en la acogida el hecho de que el usuario pueda ser atendido en una lengua que le resulte comprensible. En este sentido, los servicios de traducción e interpretación prestados por algunas de estas entidades desempeñan una función esencial.

Derechos básicos como el de reunión y asociación son fomentados en su ejercicio por las entidades del TSM proveyendo espacios posibilitantes para el encuentro o facilitando locales para potenciar el tejido asociativo. Resulta de gran interés la labor de «plataforma de lanzamiento» que muchas organizaciones pro inmigrantes han desempeñado a la hora de facilitar la creación de organizaciones de inmigrantes y apostar por garantizar que se hiciera efectivo el derecho de asociación. Y es que mucho antes de que desde las administraciones públicas se financiara la creación y consolidación de estas asociaciones, muchas de ellas ya estaban constituidas gracias a la ayuda de otras proinmigrantes.

Resulta muy destacada la labor realizada a la hora de facilitar el conocimiento al usuario inmigrante de la lengua y cultura española y las lenguas autonómicas. Ello porque el dominio de la misma le abre a todo un mundo de relaciones laborales y sociales. Son innumerables los proyectos existentes desarrollados por las entidades del TSM, y en prácticamente todas ellas el voluntariado desempeña un papel central.

Es de resaltar el papel pionero que algunas entidades del TSM han desempeñado

y desempeñan en la elaboración y difusión de materiales pedagógicos y educativos de altísima calidad dirigidos no únicamente al conocimiento de la lengua y cultura del lugar de destino, sino también a la mediación intercultural socioeducativa, sociosanitaria, sociolaboral o vecinal, entre otros. Los materiales elaborados por Almería Acoge, Cáritas, Cruz Roja, Red Acoge o la Liga Española para la educación y la cultura popular han sido y siguen siendo referente en muchos ámbitos.

En el ámbito educativo se realizan actividades de apoyo y refuerzo escolar, actuaciones para la prevención del absentismo y talleres de ocio y tiempo libre destinados a los conocidos como «niños llave»<sup>[31]</sup>. También se interviene, de una manera más frecuente en los mismos centros educativos, asesorando a los claustros en la elaboración de los proyectos educativos de centro, colaborando con las AMPAS, en las escuelas de padres y madres, etc.

El mantenimiento de la lengua y cultura de origen es un objetivo prioritario de buena parte de las organizaciones «de» inmigrantes no hispanohablantes. Numerosos proyectos se desarrollan en ese sentido con el fin de que no se pierdan las referencias culturales de origen en las mal llamadas «segundas y terceras generaciones». Ello además supone un indudable enriquecimiento mutuo: asociaciones como ATIME o Aibe-Balkan, entre otras, tienen interesantes proyectos en este sentido.

La reagrupación familiar como instrumento esencial para el enraizamiento del inmigrante en la sociedad de destino y como elemento de afianzamiento de los proyectos migratorios es una cuestión de gran importancia en todo proceso que se quiera calificar de integración. Las entidades del TSM realizan, a través de los equipos de red jurídica, apoyo a los mismos al tiempo que denuncian las trabas y las restricciones que tanto desde el punto de vista legal como administrativo se ponen para el ejercicio efectivo de este derecho.

Es muy destacable el trabajo realizado por numerosas entidades del TSM por favorecer el acceso a una vivienda digna para los inmigrantes. Esto se hace realizando labores de intermediación, avalando a los inquilinos inmigrantes ante arrendadores recelosos, ofreciendo la credibilidad de la institución como aval ante los propietarios, realizando talleres de sensibilización en asociaciones de vecinos, empresas inmobiliarias, etc. Entidades como APLA, Guada Acoge, Provovienda, entre muchas otras, desarrollan proyectos en este sentido.

Gran parte de estos servicios son financiados desde las administraciones públicas teniendo el Estado un protagonismo especial en la financiación de los programas de acogida y de lengua y cultura para inmigrantes. A través de la convocatoria anual del 0,52% del IRPF destinado a otros fines de interés social o la que anualmente realiza la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. También financia a las comunidades autónomas a través del «Fondo de apoyo a la acogida e integración social de los

[31] El concepto de «niño llave» hace referencia a los niños que pasan mucho tiempo en la casa sin estar en compañía de sus padres.

*inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos».*

Junto a los ya reseñados, existen otros programas desarrollados por algunas entidades financiadas también con fondos públicos y que responden a situaciones de emergencia. Entre ellos se comprenden los programas de atención y alojamiento a personas llegadas en patera, programas de atención y alojamiento de desplazados (como sucedió con los kosovares en 1999 y 2000). La financiación de este tipo de proyectos se realiza a través de convenios bilaterales firmados por la entidad con la dirección general correspondiente.

En consecuencia, puede afirmarse que buena parte de las actuaciones desarrolladas por el TSM avanzan en el sentido de lograr que el inmigrante sea consciente de los derechos que le son reconocidos y pueda hacerlos efectivos, al tiempo que desde las entidades se apuesta por hacer posible un cierto espacio de seguridad y estabilidad que permita al inmigrante ir desarrollando su proyecto migratorio.

No obstante lo anterior, existen impedimentos de carácter administrativo y burocrático que no ayudan a que el inmigrante alcance este nivel de integración por mucho que las entidades hagan lo posible al respecto. En este sentido, son numerosas las barreras «invisibles» que provocan que aunque el inmigrante tenga derecho a determinados servicios y prestaciones no pueda ejercerlos por cuestiones burocráticas, por insuficiencia de formación y sensibilidad de los profesionales prestadores de servicios o por otras cuestiones.

Por otro lado, la legislación en materia de reagrupación familiar es sumamente restrictiva, y al hacer difícil que el inmigrante pueda reagruparse con los suyos, provoca que se trunquen muchos proyectos migratorios con las consecuencias que ello tiene para la estabilidad emocional del inmigrante y de su familia.

Será necesario que las entidades incidan más en actuaciones dirigidas a evitar la lentitud administrativa en los procedimientos de acceso a la documentación y que potencien su capacidad de coordinarse y de trabajar en red (entre ellas y con las administraciones) para lograr una mayor integridad en los procesos de intervención social.

### **5.3. Nivel de utilidad social**

Contempla este nivel «la posibilidad de poder desplegar las habilidades propias en la sociedad de destino, poder desempeñar un empleo remunerado y tener acceso a los derechos sociales y económicos derivados de la prestación que se realiza».

Aquí se ubican los programas relativos al asesoramiento en materia de empleo, a la integración en el mercado de trabajo a la promoción en materia de autoempleo, los programas de microcréditos orientados a la creación de empresas, así como aquellos proyectos dirigidos a lograr la inserción familiar y laboral en zonas rurales.

Al ser la inmigración que llega a España eminentemente laboral, este es uno de los campos en los que las organizaciones del TSM realizan el grueso de su trabajo. Para muchos inmigrantes, el hecho de que una organización respalde la presentación de

su primera solicitud de autorización de trabajo o su renovación comprobando si se encuentran todos los documentos, realizando el seguimiento de los expedientes, recurriendo si es necesario ante posibles denegaciones o contactando al empresario ante posibles situaciones de fraude o impago supone un apoyo fundamental. En los sucesivos procesos de regularización-normalización y en la tramitación de los contingentes para trabajadores extranjeros las asociaciones TSM han tramitado el grueso de los expedientes presentados en este país.

Los servicios de traducción de documentos, realizados por estas entidades, el apoyo en la homologación de títulos académicos que posibilitan al inmigrante la movilidad intersectorial son servicios esenciales que facilitan la movilidad laboral ascendente y ayudan a una mejor integración.

Otro servicio que tradicionalmente han venido desempeñando entidades del TSM es el de actuar como «agencias de empleo» poniendo en contacto a los inmigrantes extranjeros que acuden a sus sedes con empleadores que son conocidos en la entidad o que acuden a ella llevados por el buen nombre o la fama de la misma. Esta labor no está exenta de controversia, ha llevado a que algunas entidades del TSM hayan sido acusadas de favorecer la economía sumergida y la precariedad laboral.

Las estrategias de gestión de flujos migratorios y de organización del mercado de trabajo, dentro de la política migratoria del Estado, hace que se vea en las organizaciones del TSM un «brazo» privilegiado para llevar a cabo los mismos. Aquí caben, sin lugar a dudas, las subvenciones para fomentar la movilidad geográfica de los trabajadores (elemento clave para dinamizar la economía en determinados sectores de la producción, como es el de la construcción y los servicios) o para alojar a aquellas personas poseedoras de autorizaciones de trabajo genéricas para determinadas ocupaciones en destino (sobre todo en el sector del servicio doméstico) hasta tanto encuentren empleador y perfeccionen los contratos de trabajo y, por último, también en este contexto entra la labor que el gobierno del Estado pide a las ONG a la hora de facilitar la tramitación de los expedientes de retorno voluntario.

En resumen, tampoco en este caso caben muchas dudas acerca de que el trabajo realizado por el TSM contribuiría en unas condiciones legales, sociales y económicas ideales a facilitar su integración. Sin embargo, existen ciertos elementos que obstaculizan que dicho nivel de integración pueda ser conseguido. Entre ellos cabe destacar:

- El peso de la burocracia administrativa en los procesos de tramitación de expedientes laborales que afectan a la estabilidad administrativa del inmigrante y condicionan fuertemente sus oportunidades laborales.
- Un mercado de trabajo estructurado de modo que favorece, por medio de la situación nacional de empleo, que los trabajadores inmigrantes entren en espacios laborales precarizados, con alta flexibilidad y bajos sueldos, y que tengan muy difícil salir de ellos, con las consecuencias que ello conlleva para la estabilidad

personal del inmigrante.

- Una Administración muy lenta en la homologación de los títulos y acreditaciones académicas.

También acaba resultando un obstáculo para conseguir la integración en este nivel la escasa coordinación entre las entidades de apoyo a inmigrantes en esta materia y la poca mirada integral sobre la integración que muchas de estas entidades poseen.

## 5.4. Respeto del tercer nivel: interacción social

Contempla «la posibilidad de ser reconocido con entidad jurídica y subjetividad administrativa propia y relacionarse con organismos e instituciones como sujeto de derechos».

Este es, quizá, el nivel en el que las entidades del TSM tienen un trabajo mayor por hacer. No cabe duda de que el actual marco normativo español discrimina a los inmigrantes respecto a los autóctonos en sus relaciones con la Administración, y dentro de los mismos inmigrantes se discrimina a los que se encuentran en situación irregular respecto a los que se hallan en situación administrativa legal.

Por otro lado, es cierto que incluso en las mejores condiciones objetivas ideales existe por parte del inmigrante cierto temor a la hora de relacionarse con la Administración.

Las actuaciones de sensibilización y formación que estas entidades realizan con las administraciones, con la policía, con empresas, con los medios de comunicación, los pactos firmados para un tratamiento respetuoso de las noticias sobre migración tienen gran importancia en este sentido<sup>[32]</sup>.

En la labor de seguimiento en el tratamiento que los medios de comunicación hacen de la realidad migratoria, las entidades TSM han sido pioneras. Destacan las iniciativas puestas en marcha en los años noventa por CIPIE con su dossier de prensa sobre inmigración y su tratamiento en los medios de comunicación, y actualmente por SOS Racismo Euskadi y el resumen diario MUGAK-inmigración.

Existe abundante financiación tanto pública como privada orientada a actividades de sensibilización y a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación. Financiación que es adecuadamente utilizada por las entidades, si bien en ocasiones es demasiado frecuente «caer en lugares comunes» y no profundizar suficientemente en aspectos menos visibles de discriminación, que cuesta más trabajo erradicar y que en ocasiones tienen su anclaje en los mismos preceptos legales.

Al igual que en los niveles anteriores, puede afirmarse que desde el TSM se está apos-

[32] La Federación Andalucía Acoge elaboró en este sentido un material titulado «La inmigración comunica» dirigido a los medios de comunicación ([www.acoge.org](http://www.acoge.org)). Por otra parte, las organizaciones canarias de apoyo a los inmigrantes suscribieron con los medios de comunicación un decálogo para un tratamiento respetuoso de las noticias sobre esta temática.

tando por favorecer la relación normalizada del inmigrante con la Administración pública para poder sentirse un administrado de pleno derecho. Una vez más, la principal dificultad radica en actuaciones diferenciadas para autóctonos y alóctonos en determinados asuntos, que no garantiza igualmente para nacionales y no nacionales la intimidad de los datos registrales y su uso por la policía o los ministerios. En el fondo es una administración en la que sigue latente un rescoldo, no evidente pero sí patente, de sospecha hacia el extranjero.

A lo anterior se une que este nivel no es exactamente prioritario para la mayor parte de las entidades del TSM, que no dan abasto con el trabajo que desarrollan en los dos niveles anteriores en los que se produce el mayor volumen de trabajo. La falta de coordinación y de trabajo en red entre las entidades sigue siendo aquí un obstáculo importante para su consecución.

## 5.5. El nivel de participación social y política

Implica «identificarse con los valores básicos de la sociedad en que se vive (democracia, respeto a los derechos humanos, libertad e igualdad) y participar activamente como agente de transformación social. Conlleva a su vez reconocimiento de los derechos de participación social y política».

Las entidades del TSM han sido y son elementos fundamentales en el juego de las políticas migratorias; sus planteamientos y sus voces son escuchados de una manera potente en los diversos ámbitos en los que actúan y su presencia es cada vez más demandada en procesos preparatorios de futura legislación: tanto en la preparación de los planteamientos de la Unión Europea sobre integración (ya visto) como en la gestación del PECL, recientemente aprobado, se abrieron importantes procesos de consulta en los que tanto las organizaciones pro inmigrantes como de inmigrantes vertieron sus propuestas.

Esto no es todo, muchas entidades del Tercer Sector forman parte de plataformas o *lobbies* que operan a nivel europeo (en Bruselas) e incluso a nivel mundial. En este sentido merece ser destacada la influencia que las organizaciones del TSM tuvieron en la visita de la Relatora de Naciones Unidas de Migraciones en septiembre de 2003 o al promover la visita del Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda a España en noviembre-diciembre de 2006, ambos relatores denunciaron fuertemente la situaciones en las que vivían muchos inmigrantes en situación irregular en nuestro país.

A nivel estatal, merece especial referencia el conocido como «Consenso social sobre inmigración», espacio abierto de debate en cuyo documento base se recogen medidas en materia de vivienda, salud, empleo, economía, educación y cultura, servicios sociales, interculturalidad, religión, participación política y ciudadana, y codesarrollo. Espacio que sigue existiendo e inspitando reflexiones y propuestas<sup>[33]</sup>.

[33] [www.consensosocial.org](http://www.consensosocial.org)

El fomento del asociacionismo de los inmigrantes y su participación progresiva en los cuadros de directivos de organizaciones pro inmigrantes es un elemento en el que las entidades del TSM han tenido y tienen un destacado protagonismo. Respecto del primer punto, ya se ha tratado en el epígrafe relativo al primer nivel de integración, en cuanto al segundo basten dos ejemplos: el presidente de la federación Andalucía Acoge es inmigrante; una asociación como ACCEM cuenta con un 29% de trabajadores extranjeros.

El trabajo comunitario desarrollado por las asociaciones del TSM en barrios y pueblos tiene asimismo una importancia vital a la hora de generar o recrear en el marco convivencial cotidiano espacios de reencuentro entre «nuevos» y «viejos» vecinos, permitiendo desmontar estereotipos y prejuicios asentados y fomentando la participación social. Sin embargo, cabe decir que todavía muchos inmigrantes no están participando en espacios asociativos más «mixtos» como pueden ser asociaciones de vecinos, asociaciones de consumidores, AMPAS..., etc.

La presencia de las entidades del TSM en espacios estatales, regionales o locales de interlocución con la Administración en los que se tratan cuestiones relativas a la integración de los inmigrantes tiene una importancia creciente.

Un elemento singularmente importante y que concita los esfuerzos de muchas entidades del TSM es la apuesta por el derecho al sufragio activo y pasivo de los inmigrantes en las elecciones locales y regionales. El hecho de que la única manera actualmente existente de que los inmigrantes puedan participar en las decisiones políticas que les afectan y de que tengan garantizada la igualdad jurídica y administrativa con españoles sea accediendo a la nacionalidad representa una visión muy reduccionista del concepto de ciudadanía. En la lucha por la consecución de este derecho al voto de los inmigrantes se inscribe la campaña denominada «Aquí vivo, aquí voto»

En consecuencia, también en este nivel resulta francamente importante la labor realizada por las entidades del TSM y sin su capacidad de denuncia, presión, propuesta e interlocución política serían ciertamente menores los avances obtenidos en cuanto a reconocimiento de derechos para los inmigrantes.

## **6. A modo de conclusión: el TSM como factor de integración: potencialidades y riesgos**

Un intento de recopilar y sistematizar lo hasta ahora visto lleva a las siguientes conclusiones.

De una parte, la existencia de un marco normativo sobre integración disperso, en la práctica desigual en el territorio español y que en no pocas ocasiones entra en conflicto

con una normativa de extranjería<sup>[34]</sup> en la que de modo obsesivo se hallan presentes elementos de control y represión que dificultan que, incluso en aquellos ámbitos posibilitantes de la integración, esta sea realmente viable y que en esta dificultad se vean afectados incluso residentes legales que llevan largo tiempo en España.

De otra parte, la existencia de una diversidad de «principales»: actores políticos, ubicados en distintos niveles competenciales, con capacidad de implementar, a través de desarrollos normativos y convocatorias de subvenciones, acciones e iniciativas tendentes «a la integración de los inmigrantes». Iniciativas que en ocasiones se encuentran recogidas en planes estatales, autonómicos o locales, los cuales, manejan conceptos de integración en ocasiones poco concordantes. En otros casos, los conceptos de integración ni siquiera aparecen, y las iniciativas que se implementan en este sentido responden a decisiones con alto nivel de discrecionalidad.

Encontramos un «Tercer Sector Migrante» muy atomizado en su número, muy plural en sus concepciones, con desigual grado de estructuración y cohesión y que, salvo excepciones, es fuertemente dependiente de fondos «no propios» provenientes de financiación pública (con tendencia a ser en su mayoría autonómica y local y cada vez en menor medida proveniente del Estado) y privada (en la que tienen creciente importancia las obras sociales de cajas y bancos). Un Tercer Sector que en muchos casos no tiene definido un modelo de integración que oriente sus decisiones y acciones y que compite por las subvenciones para poder seguir actuando. Un Tercer Sector que, a pesar de lo anterior, ha promovido y promueve iniciativas, genera redes y plataformas, suscita interrogantes y reflexiones y sigue teniendo un poder de incidencia nada desdeñable a la hora de implementar medidas de política migratoria. Un sector que, con sus imperfecciones e incoherencias, «rema» a favor de la integración.

Encontramos nuevos actores que se han incorporado al campo de juego de la migración. O, mejor dicho, nuevas estrategias de actores que siempre tuvieron un cierto protagonismo, pero que en la actualidad no renuncian a desempeñar un papel cada vez más significativo: nos referimos a las obras sociales de bancos y cajas que, sin perder de vista la funcionalidad que los inmigrantes pueden suponer para su objetivo primordial, proponen medidas que vinculen a las asociaciones «de» y «pro» inmigrantes, y, por ende, a los propios inmigrantes a sus objetivos, no dudando para ello en utilizar de modo a veces laxo conceptos como «ciudadanía», «integración» o «interculturalidad» e incluso buscando complicidad con algunas entidades del Tercer Sector para implementar en algunos ámbitos (mediación intercultural) estructuras paralelas a las existentes en las redes públicas de servicios sociales.

En medio de este contexto tan complejo, el logro de sociedades integradas en su diversidad cultural en la que autóctonos y alóctonos convivan e interactúen en un marco

[34] Desde el año 2000, proveniente de transposición de normativa europea.

de igualdad en derechos, deberes y oportunidades se antoja francamente difícil. Son ciertos los pasos dados en la Unión Europea a través de algunas de sus directivas, y especialmente el proceso realizado en el año 2004 en diálogo con las organizaciones sociales que tuvo, entre otros efectos, la elaboración de los once principios básicos sobre integración, puede considerarse un avance en el intento por consensuar unas líneas de integración que sean válidas y orienten a los estados de la Unión, pero también es necesario afirmar que incluso en esos once puntos básicos sigue demasiado presente una perspectiva de desconfianza hacia el extranjero.

Es de saludar asimismo tanto la aparición del PECEI (marco referencial de la política del Estado en este campo) como el proceso dialogado con el conjunto de actores sociales que dieron como fruto la aparición del mismo. Sin embargo, la permanente referencia que se hace en el mismo a los once principios básicos de la integración definidos desde la Unión Europea (puntos en los que, como ya se ha señalado, se encuentra demasiado presente la desconfianza y el control hacia el extranjero) como la necesidad de contar con la leal colaboración de las comunidades autónomas, ayuntamientos y entidades no lucrativas requerirá un permanente esfuerzo de diálogo a la hora de su puesta en marcha y consolidación.

Existen una serie de riesgos que afectan a las entidades del TSM y que afectan seriamente a su trabajo en materia de integración.

El principal de ellos es el de la «licuación» de sus identidades como consecuencia de la subordinación de principios fundamentales a otras necesidades: sobrevivir, acumular mayor número de subvenciones, tener más relevancia mediática y mayor influencia política. Otro riesgo y que afecta principalmente a las entidades de mayor tamaño es la esquizofrenia que surge del hecho de estar poniendo simultáneamente en marcha proyectos que responden a ideas de integración distintas e incluso contrapuestas al ser también distintos los financiadores. La desconfianza hacia el resto de las organizaciones del Tercer Sector que no facilita el trabajo en red y que obstaculiza procesos de integración en los territorios impidiendo desarrollar sinergias es otro riesgo.

La idea de constituir un gran Pacto de Estado sobre inmigración e integración que corresponsabilice a todos los actores y todas las administraciones implicadas y que permita poner las bases para un trabajo coordinado y sinérgico en un horizonte común ha sido planteada en repetidas ocasiones por organizaciones del Tercer Sector (Cáritas, CEAR, UGT...) y constituye la idea motriz del Consenso Social sobre Inmigración al que se ha hecho referencia con anterioridad. Esta idea está también presente en el PECEI. Probablemente sea esta la única solución posible para evitar fracasos en la gestión de la diversidad cultural que puedan acabar costando demasiado caros. Para ello será necesaria una buena dosis de generosidad y amplitud de miras, pero, fundamentalmente, la definición de un concepto y un modelo de integración unánimemente aceptado y apoyado por todos.

## 7. Bibliografía

- AGRUPACIÓN DE DESARROLLO NEXOS (2005): «La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes». *Rutas y Caminos*. Murcia.
- ANDALUCÍA ACOGE (1999): «Propuestas para una política alternativa sobre inmigración». Málaga: Aljaima, 151.
- APARICIO, R., y TORNOS, A. (2003): «Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España. Un estudio sobre el terreno». *Colección Observatorio Permanente de la Inmigración*, n.º 2. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- BANCO DE ESPAÑA: «Informe anual 2007». Capítulo 2: «Desaceleración y reequilibrio de la economía española el ciclo inmobiliario y el funcionamiento del mercado de trabajo». Madrid: Banco de España, 46-65.
- CALLEN, J. L., y FALK, H. (1993): «Agency and Efficiency in Nonprofit Organizations». *Accounting Review*, vol. 68, 48-65.
- ESSER, H.: «Inklusion, Integration und ethnische Scichtung Institut für interdisziplinäre Konflikt und gewaltforschung 1/99, 5-35.
- FANTOVA, F. (2001): «Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las Organizaciones no Gubernamentales de Intervención Social». Madrid: PPC.
- GARCÍA DELGADO, J. L.; JIMÉNEZ, J. C.; SÁEZ FERNÁNDEZ, J., y VIAÑA, E. (2004): *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Biblioteca Civitas Economía y Empresa. Colección Economía. Madrid: Civitas.
- LORENZO GARCÍA, R. de (2003): «Tejido asociativo español y tercer sector». Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, Fundación Luis Vives.
- MARTÍN PÉREZ, V.; MARTÍN CRUZ, y HERNANGÓMEZ BARAHOMNA, J. (2008): «La construcción de la arquitectura organizativa en las entidades sin ánimo de lucro: El caso de las ONGDs en España». *Revista Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. vol. 14, n.º 1. Vigo: Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005): «Quién es quién: las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF». Convocatoria 2004. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2002): «Quién es quién: las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF». Convocatoria 2001. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OBRA SOCIAL FUNDACIÓN LA CAIXA (2006): «Directorio de entidades de personas inmigradas en España». Barcelona, 19.
- PÉREZ DÍAZ, V., y LÓPEZ NOVO, J. (2003): «El tercer sector social en España». Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PLATAFORMA DE ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA (2006): «El tercer sector y los Derechos Sociales». *Colección debates*, n.º 6. Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO (coord.) y otros (2003): «Las entidades voluntarias de acción social en España». *Colección Estudios*, n.º 9. Madrid: Cáritas Española Editores.
- RODRÍGUEZ VILLEGAS, P.: «Integración sociolaboral de personas inmigrantes». En: *La economía social como puerta de la integración sociolaboral de las personas inmigrantes*. Servicio de publicaciones de la Universidad Católica de Ávila, 11.



8

**Aspectos  
sociodemográficos  
que contribuyen  
a explicar la  
conducta criminal  
y su percepción  
por la sociedad**

Autor

JULIO BORDAS MARTÍNEZ



## 1. Introducción

Desde antiguo, los matemáticos, médicos y juristas que fundaron la criminología, con Quetelet, Lombroso y Garófalo a la cabeza, quisieron establecer algunas relaciones entre las características genéticas, anatómicas, psicológicas y sociodemográficas de los delincuentes, que los distinguían de las «personas normales» (edad, sexo, raza y enfermedad, por ejemplo), y la comisión de un hecho criminal concreto o su padecimiento. Pretendían establecer alguna correlación, como sucedáneo de causalidad, entre aspectos del perfil sociodemográfico fácilmente identificables por su apariencia y su potencialidad como víctima o victimario.

El error de la criminología se produjo, como ocurrió con la sociología, desde Comte y Spencer hasta Wilson, por la intención ilustrada de encontrar las leyes naturales que regulan la conducta humana, las que en realidad sólo existen en el campo de la etología, en la pequeña medida en que los hombres también somos animales, además de ser, fundamentalmente y como ya enunciara Aristóteles, seres sociales.

Esta intención metodológica de pretender explicar una conducta social como el crimen a partir de atributos biológicos está equivocada no tanto porque establezcan algunos factores como determinantes de dicha conducta, lo cual es necesario para poder aplicar el método científico y que dicha conducta sea explicable y predecible, como enseñaban Durkheim y Ferri, sino porque dicha determinación la sitúan erróneamente en atributos naturales poco relevantes a la hora de explicar la conducta humana que, en realidad, está determinada por la cultura en la que fueron socializados los actores: delincuentes y víctimas, a los que se les dota de un «guión» interpretativo que da sentido a su acción, la cual está encarrilada por la estructura estratificada de la sociedad que enmarca, como «escenario», los acontecimientos sociales ya sean conformados o desviados según el ordenamiento jurídico vigente.

Que la conducta de los actores sea desviada o conformada no depende causalmente de sus atributos sociodemográficos de origen natural, como el sexo, por ejemplo; ni tan siquiera de la socialización de dichos atributos, como el género. Tampoco depende de la maldad intrínseca de los hechos cometidos, cuya valoración moral cambia en el tiempo, el espacio y las diferentes culturas, sino que depende de circunstancias sociales y, concretamente, de dos hechos sociales.

En primer lugar, del sistema estratificado de desigualdad social que permite la integración de la población mediante una estructura de oportunidades o estimula su desviación mediante un sistema de exclusión de *residuos humanos* generados por el sistema productivo, abocándoles a la supervivencia natural fuera del sistema social.

En segundo lugar, de la ideología de las élites políticas en el poder que se constituyen en «jurado» decidiendo cuáles son, aquí y ahora, las conductas conformadas y las desviadas y, de entre estas últimas y más allá de las faltas de educación, faltas de solidaridad o faltas administrativas, cuáles deben estar tipificadas como faltas penales, las más leves, y cuáles como delitos, que son las conductas más graves y cuya atribución puede conllevar cierta estigmatización y un mayor reproche penal, de acuerdo con los criterios culturales, políticos, mediáticos y legales dominantes.

## 2. Características de la delincuencia actual en España<sup>[1]</sup>

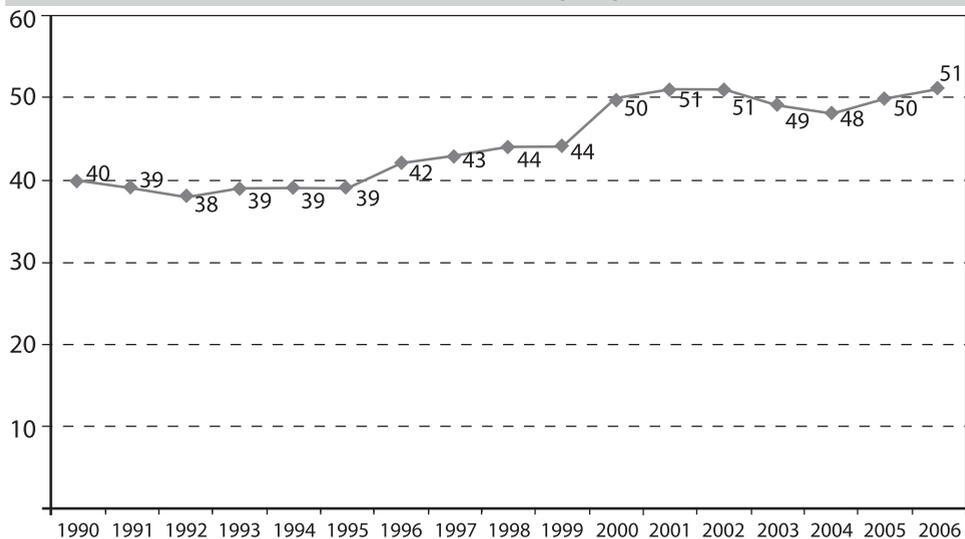
La tasa de infracciones ha experimentado bastante crecimiento, pasando de 40 infracciones por 1.000 habitantes en 1990 a 51 infracciones por 1.000 habitantes en 2006. En el Gráfico 8.1 reflejamos la evolución de dicha tasa desde 1990, momento a partir del que disponemos de fuentes más o menos fidedignas gracias a los datos facilitados por la Guardia Civil y por el Cuerpo Nacional de Policía, cuya creación en 1986 absorbía tanto al Cuerpo Superior de Policía, que realizaba las funciones que hoy desempeñan las Comisarías Generales de Policía Judicial, de Información, de Extranjería y Documentación y de Policía Científica, como a la Policía Nacional, que es como se denominaba a la evolución y modernización de la antigua Policía Armada, encargada, como policía gubernativa, de las funciones que hoy desempeña la Comisaría General de Seguridad Ciudadana.

Las infracciones han subido su principal escalón durante el cambio de siglo, momento en el que además de producirse un aumento de los hurtos también se tipificaron penalmente algunas conductas que antes no lo estaban. Las comunidades autónomas

[1] J. BORDAS (2008): «Violencia y delincuencia». En DEL CAMPO, S., y TEZANOS, J. F.: *La Sociedad*. Madrid: Biblioteca Nueva.

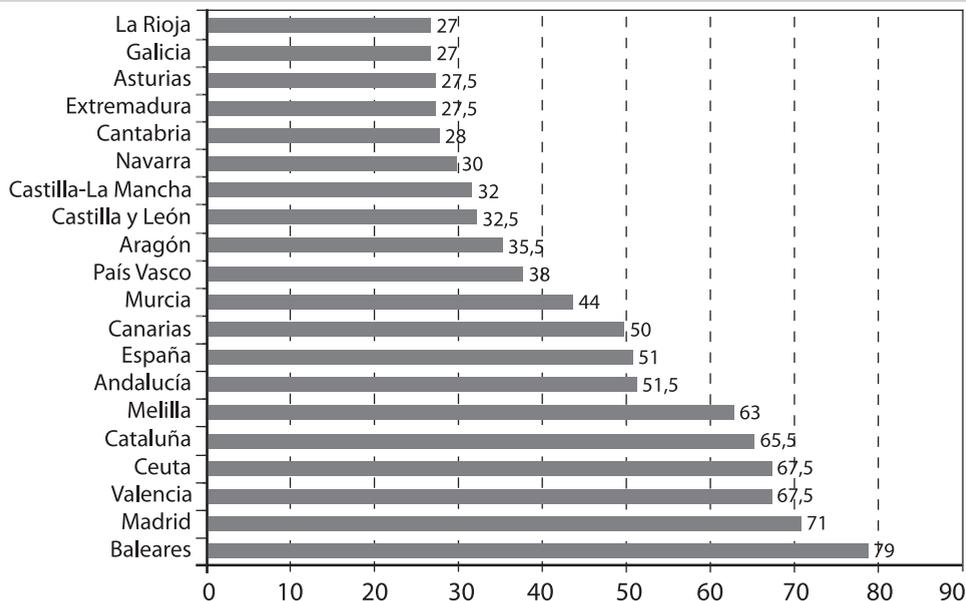
con mayor tasa de delincuencia son, como puede apreciarse en el Gráfico 8.2, las de Baleares, Madrid, Valencia, Ceuta, Cataluña y Melilla.

**GRÁFICO 8.1. Evolución de la tasa de delincuencia en España por 1.000 habitantes**



Fuente: Ministerio del Interior a partir de datos del CNP, GC, M'ossos, PAV y Forales.

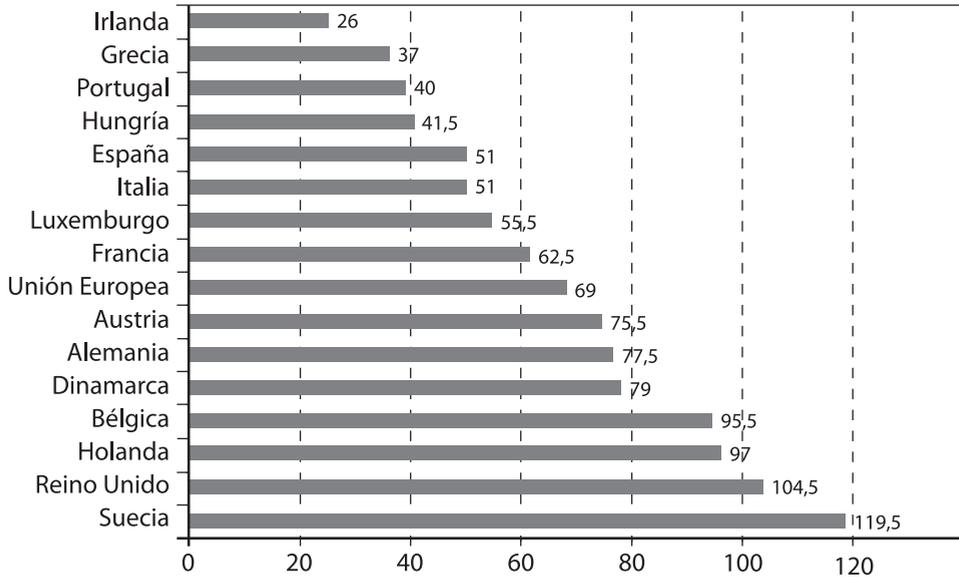
**GRÁFICO 8.2. Tasa de infracciones por 1.000 habitantes en 2006 por comunidades**



Fuente: Ministerio del Interior a partir de datos del CNP, GC, Miossos, PAV y Forales.

No obstante el crecimiento señalado, debemos subrayar que la tasa de delincuencia en España se encuentra entre las más bajas de Europa (Gráfico 8.3).

**GRÁFICO 8.3. Tasa de infracciones por 1.000 habitantes en 2006 por países**

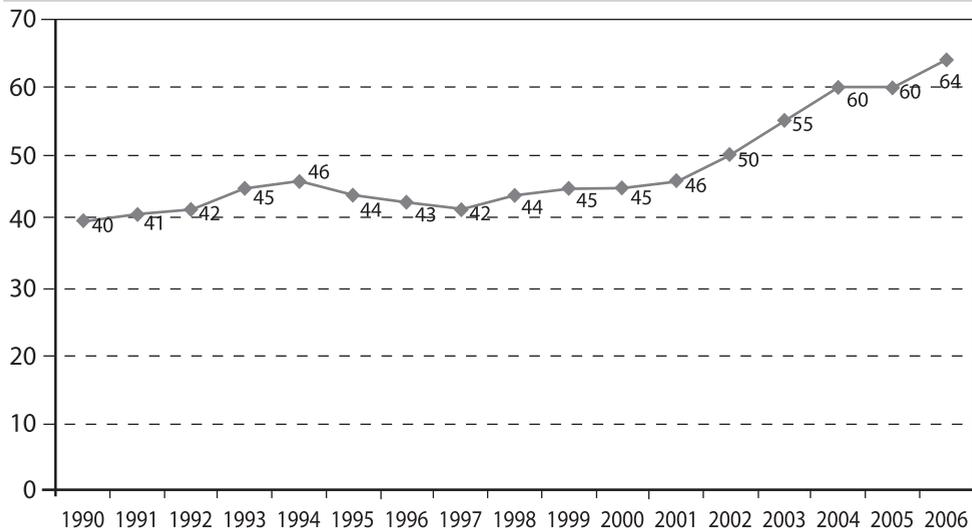


Fuente: Ministerio del Interior a partir de datos del CNP, GC, M'ossos, PAV y Forales.

Como subraya Díez Ripollés y «de acuerdo a los últimos datos comparados disponibles, no es correcto afirmar que vivamos en un país con una delincuencia elevada, más bien procede la afirmación contraria, estamos ante uno de los países europeos con menores tasas de criminalidad en general»<sup>[2]</sup>. A pesar de esta baja tasa de criminalidad, el número de reclusos en España ha experimentado un constante crecimiento y se sitúa actualmente en los 64.000 internos (Gráfico 8.4).

Para que el lector tenga un punto de referencia a la hora de observar la evolución de la criminalidad en España hemos compuesto la Tabla 8.1 con los valores promedio de las infracciones ocurridas desde 1993 hasta 2005, distinguiendo los grandes grupos de delitos y faltas, entre los que destacan los relacionados con el patrimonio.

[2] DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. (2006): «Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI». *Revista Española de Investigación Criminológica*, 4, enero 2006. [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net), 5.

**GRÁFICO 8.4. Evolución del número de internos en prisión en miles**

Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

**Tabla 8.1. Media de infracciones 1993-1995**

Total nacional	MEDIA 1993 A 2005		
	Conocidos	Esclarecidos	Detenidos
<i>Delitos</i>	980.548	268.415	213.885
Contra el patrimonio	825.920	138.700	108.566
Contra las personas	25.966	22.559	16.720
Contra la libertad e indem. sexual	7.590	5.410	4.302
Contra la seguridad colectiva	41.816	38.225	44.161
Otros delitos	74.977	63.131	40.136
<i>Faltas</i>	887.876	149.981	13.015
Contra las personas	173.975	143.559	2.985
Contra el patrimonio	703.132	126.881	9.152
Contra los intereses generales	2.604	2.019	29
Contra el orden público	8.397	7.882	849
<i>Total infracciones (delitos + faltas)</i>	<i>1.864.514</i>	<i>500.368</i>	<i>236.509</i>
Ley de Extranjería			56.538
<i>Reclamados</i>			18.456
<i>Total detenidos</i>			328.686

Fuente:

Elaboración propia con datos de CNP, GC, PAV, M'ossos, Policía Foral de Navarra.

A partir del año 2000 se incluyen datos de los M'ossos (los datos de los M'ossos sobre esclarecidos y detenidos son totales, no pudiendo repartirse entre los distintos tipos penales).

Para los años 2004-2005 se incluyen datos de la Policía Foral.

La PAV no facilita datos de esclarecidos.

Los detenidos por reclamación judicial y Ley de Extranjería se incluyen desde el año 2000.

En dicha tabla registramos una media de 1.864.514 infracciones, de las que el 53% son delitos y el 47% son faltas. El 82% de las infracciones son contra el patrimonio, el 2,6% de los delitos son contra las personas, el 27% de las infracciones están esclarecidas y los detenidos suponen el 22% de los delincuentes conocidos. Estos datos promedio rebajan la tensión analítica sobre un hecho tan sensible como el crimen y nos permiten encontrar los momentos en que se producen variaciones significativas.

En este marco, queremos llamar la atención sobre los cambios habidos en la criminalidad desde 1993 hasta 2005 y para ello nos valemos de la Tabla 8.2, en la que destacamos las diferencias, en el bien entendido caso de que en 1993 no teníamos datos procedentes de los Mossos d'Escuadra o de los Forales de Navarra y los que teníamos de la Ertzaintza no hacían referencia a la eficacia policial.

Desde 1993 hasta 2005 se ha producido un incremento de las infracciones del 47%, sobre todo motivado por el incremento en un 108% de las faltas, que actualmente suponen el 54% de las infracciones.

Las infracciones contra el patrimonio suponen el 79% y los delitos contra las personas han llegado hasta el 7%; por tanto, debemos subrayar el significativo incremento de los delitos contra las personas, que, aun siendo muy pocos en términos absolutos, han ascendido, sobre todo durante el escalón del cambio de siglo. En definitiva, se ha registrado un incremento de 700.000 infracciones en 13 años, sobre todo relacionadas con el patrimonio.

Junto al crecimiento de la criminalidad en España (cuya brusca disminución sería ilusoria debido al incremento de población que estamos experimentando), tenemos que reseñar un significativo aumento de la eficacia policial que se manifiesta durante estos años en el aumento del porcentaje de esclarecimientos (76%), que en el caso de los delitos contra las personas supone un incremento acumulado del 546%.

En el mismo sentido, las detenciones, sin contar con las realizadas por aplicación de la Ley de Extranjería, han subido un 40% en los años estudiados, especialmente en el caso de los delitos contra las personas, que ha crecido un 654%.

En la Tabla 8.3, que estudia las variaciones sucedidas en el hecho criminal desde el año 2000 hasta el 2005, podemos ofrecer una especie de «efecto lupa» y acercarnos a la naturaleza de los cambios experimentados por la delincuencia y percibirnos de que es en este periodo en el que las faltas contra el patrimonio y los delitos contra las personas se dispararon.

De 2000 a 2005 las faltas contra el patrimonio subieron un 38% desde una cantidad enorme de sucesos y los delitos contra las personas, aunque fueran pocos numéricamente, experimentaron un crecimiento del 268%.

También hay que señalar que a comienzos del siglo XXI se mantiene, al hilo del desarrollo tecnológico de la sociedad, un crecimiento de la eficacia policial en la represión de los delitos más graves cometidos contra las personas. El esclarecimiento de estos delitos asciende a un 284% y el nivel de detención de delincuentes relacionados con delitos contra las personas alcanza el 331%.

Tabla 8.2. Variación de las infracciones 1993-2005

	CONOCIDOS			ESCLARECIDOS			DETENIDOS		
	1993	2005	Variación (%)	1993	2005	Variación (%)	1993	2005	Variación (%)
<i>Delitos</i>	938.612	1.030.349	9,77	234.639	351.900	49,98	195.996	277.186	41,42
Contra el patrimonio	811.266	805.261	-0,74	127.815	150.213	17,52	110.573	110.491	-0,07
Contra las personas	15.144	73.309	384,08	10.563	68.255	546,17	7.126	53.754	654,34
Contra la libertad e indem. sexual	6.178	10.086	63,26	4.410	7.384	67,44	3.746	6.259	67,08
Contra la seguridad colectiva	34.872	36.296	4,08	34.426	32.233	-6,37	45.063	36.311	-19,42
Otros delitos	71.152	108.934	53,10	57.425	93.815	63,37	29.488	70.371	138,64
<i>Faltas</i>	566.363	1.182.516	108,79	135.388	298.821	120,71	11.887	15.215	28,00
Contra las personas	113.346	218.374	92,66	85.428	177.413	107,68	2.853	2.836	-00,60
Contra el patrimonio	448.813	951.143	111,92	46.336	109.851	137,07	8.626	10.991	27,42
Contra los intereses generales	907	2.618	188,64	684	1.869	173,25	18	38	111,11
Contra el orden público	3.297	10.381	214,86	2.940	9.688	229,52	390	1.350	246,15
<i>Total (delitos + faltas)</i>	1.504.975	2.212.865	47,04	370.027	650.721	75,86	207.883	292.401	40,66
Ley de Extranjería								69.523	
<i>Reclamados</i>								39.720	
<i>Total detenidos</i>								401.644	

Fuente:

Elaboración propia con datos de CNP, GC, PAV, Mossos, Policía Foral de Navarra.

A partir del año 2000 se incluyen datos de los Mossos (los datos de los Mossos sobre esclarecidos y detenidos son totales, no pudiendo repartirse entre los distintos tipos penales). Para los años 2004-2005 se incluyen datos de la Policía Foral.

La PAV no facilita datos de esclarecidos.

Los detenidos por reclamación judicial y Ley de Extranjería se incluyen desde el año 2000.

Tabla 8.3. Variación de las infracciones 2000-2005

	CONOCIDOS			ESCLARECIDOS			DETENIDOS		
	2000	2005	Variación (%)	2000	2005	Variación (%)	2000	2005	Variación (%)
<i>Delitos</i>	960.678	1.030.349	7,25	258.114	351.900	36,34	211.018	277.186	31,36
Contra el patrimonio	816.952	805.261	-1,43	135.891	150.213	10,54	105.535	110.491	4,70
Contra las personas	19.898	73.309	268,42	17.738	68.255	284,80	12.468	53.754	331,14
Contra la libertad e indem. sexual	7.622	10.086	32,33	5.188	7.384	42,33	3.991	6.259	56,83
Contra la seguridad colectiva	48.010	36.296	-24,40	41.749	32.233	-22,79	48.380	36.311	-24,95
Otros delitos	68.196	108.934	59,74	57.608	93.815	62,85	40.644	70.371	73,14
<i>Faltas</i>	892.308	1.182.516	32,52	254.193	298.821	17,56	12.987	15.215	17,16
Contra las personas	189.926	218.374	14,98	189.926	177.413	-6,59	3.255	2.836	-12,87
Contra el patrimonio	688.691	951.143	38,11	688.691	109.851	-84,05	8.760	10.991	25,47
Contra los intereses generales	3.812	2.618	-31,32	3.812	1.869	-50,97	41	38	-7,32
Contra el orden público	9.879	10.381	5,08	9.879	9.688	-1,93	931	1.350	45,01
<i>Total (delitos + faltas)</i>	1.852.986	2.212.865	19,42	512.307	650.721	27,02	229.795	292.401	27,24
Ley de Extranjería							27.772	69.523	150,33
<i>Reclamados</i>							5.539	39.720	617,10
<i>Total detenidos</i>							272.519	401.644	47,38

Fuente:

Elaboración propia con datos de CNP, GC, PAV, Mossos, Policía Foral de Navarra.

A partir del año 2000 se incluyen datos de los Mossos (los datos de los Mossos sobre esclarecidos y detenidos son totales; no pudiendo repartirse entre los distintos tipos penales).

Para los años 2004-2005 se incluyen datos de la Policía Foral.

La PAV no facilita datos de esclarecidos.

Los detenidos por reclamación judicial y Ley de Extranjería se incluyen desde el año 2000.

### 3. Factores contextualizadores, activadores y covariantes de la delincuencia

La conducta desviada y concretamente las infracciones tipificadas en el Código Penal están estrechamente relacionadas con otros hechos sociales: los «hechos contextualizadores», los «hechos activadores» y los «hechos covariantes».

En primer lugar, los «hechos contextualizadores» son aquellos que aun no teniendo una relación directa con las conductas criminales sí que multiplican su ocurrencia y su percepción, positiva o negativamente.

Los «hechos contextualizadores» no suponen una explicación causal de las conductas criminales, pero sí que crean un contexto que permite su desarrollo.

Por ejemplo, si los hechos criminales son hechos sociales estadísticamente «normales», por muy ilegales e inmorales que los consideremos, entonces tenemos que aceptar que hay dos hechos contextualizadores determinantes: la evolución de la población y la cultura que homogeneiza y hace previsible la conducta humana.

Si la población aumenta, ya sea como consecuencia del crecimiento vegetativo o del saldo migratorio, debemos esperar, lógicamente, que cualquier fenómeno social «normal» experimente una evolución semejante.

En este sentido, si la población aumenta un 10%, sería «normal» que aumentara el consumo de agua, las matrículas escolares, el transporte, las urgencias hospitalarias, el crimen, el consumo de electricidad y de alimentos, la asistencia a espectáculos de moda, etc., por lo menos hasta que las empresas en el ámbito del mercado o las autoridades en el ámbito político reasignen los recursos económicos y aumenten los recursos humanos y materiales para atender el incremento de las incidencias.

En consecuencia, si la población crece significativamente y lo hace especialmente entre los inmigrantes y las cohortes de edad más juveniles, y el crimen permanece constante o en un muy ligero crecimiento, máxime en zonas urbanas en pleno desarrollo económico, resulta inevitable considerar un éxito la política de seguridad ciudadana porque si con ese espectacular y peculiar incremento demográfico disminuyera drásticamente la criminalidad cualquiera, podría sospecharse de la fiabilidad de los registros estadísticos realizados.

En este sentido, el contexto social ha evolucionado y, como indica Luis Arroyo Zapatero, «España ha experimentado en los últimos treinta años, con la instauración de la democracia en 1978, un espectacular proceso de desarrollo y modernización económica, social e institucional. Desde 1980 el PIB per cápita de los españoles ha pasado de unos 5.000 a alrededor de 20.000 dólares. Se ha multiplicado por tres el número de estudiantes universitarios, pasando de 500.000 en 1980 a 1.500.000 en 2004. De 30 millones de turistas en 1980 se ha llegado a 85 millones en 2004... También el crimen ha experimentado en estos 20 años un notable incremento, lo que se vincula de modo

natural al de la propia actividad social, así como a los fenómenos de la movilidad que acompañan a la globalización y a la desaparición de fronteras»<sup>[3]</sup>.

Efectivamente, de 1980 a 2005 la población ha crecido un 17%; la esperanza de vida ha subido un 5,4%; la mortalidad infantil ha bajado un 30%; la población urbana ha crecido un 24%; los extranjeros han aumentado su presencia entre nosotros en un 57% y, de entre los extranjeros, los inmigrantes han crecido en estos años más de un 2.000%.

Los universitarios han aumentado un 122% y no digamos el crecimiento experimentado por las escuelas oficiales de idiomas, cuya matrícula se ha disparado, llegando a más del 600%.

El parque de vehículos ha aumentado un 152%, los accidentes de tráfico han bajado un 13% en 25 años, las infracciones penales han subido un 319% en estos años, los internos en prisión han crecido un 231,2% y el personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado sólo ha aumentado un 17%, igual que el conjunto de la población.

Se han construido un 48% más de hospitales en España y la edad media de maternidad ha pasado a ser los 30 años.

Las viviendas familiares han aumentado un 52%, los teléfonos fijos un 49% y los teléfonos móviles o los ordenadores no tienen punto de comparación.

El salario mínimo interprofesional ha subido un 274% y, sin embargo, el 20% de la población sigue estando bajo el umbral de la pobreza a pesar de que la renta familiar disponible ha subido un 87%, lo que nos habla de la falta de reparto de la riqueza y de la agudización y bipolarización de las desigualdades.

Como vemos, España ha cambiado mucho en 25 años y también ha cambiado en uno de sus aspectos, la criminalidad, que ha aumentado sensiblemente, aunque muy por debajo de la media europea.

Ciñéndonos más a la actualidad, debemos resumir diciendo que durante el sexenio que va desde el año 2000 hasta el 2005 no sólo ha aumentado la criminalidad y mejorado el control social policial, sino que lo que ha cambiado ha sido la sociedad española, tal y como reflejan las Tablas 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 y 8.9.

En estos últimos años las infracciones han pasado de 1.852.986 a 2.212.865, de entre las que destacan 1.182.516 faltas, la mayoría de las cuales tienen que ver con el patrimonio en el ámbito de lo que los italianos denominan microdelincuencia y que mezcla la delincuencia de «poca monta» con las graves faltas de educación y en algunos casos con mendicidad y consumo de drogas.

El crecimiento de la delincuencia ha sido especialmente significativo, tanto por su volumen como por su crecimiento en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña, Valencia y Baleares, a la que recientemente se está incorporando Andalucía.

[3] ARROYO ZAPATERO, L. (2005): «Criminalidad y contexto urbano en España». En *Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice*. Bangkok, abril 2005, [www.defensesociale.org](http://www.defensesociale.org). 3.

Junto al crimen, otros factores sociales también han cambiado durante este sexenio: la población ha crecido un 9%, los extranjeros empadronados han aumentado un 300%, la población urbana se ha incrementado en un 11,5% y el paro registrado ha aumentado un punto.

Junto a la evolución de la población, el otro principal «hecho contextualizador» es la cultura dominante, entendiendo por tal el conjunto de conocimientos, creencias, normas, valores, símbolos y hábitos que tanto facilitan como condicionan la integración del individuo en el grupo y del grupo en la naturaleza.

Dicha cultura, con sus componentes de organización, tecnología y lenguaje, ha permitido a la especie humana sobrevivir en la naturaleza construyendo su propio «nicho ecológico»<sup>[4]</sup> y transformar, a través del proceso de socialización, como dice Julio Iglesias de Ussel<sup>[5]</sup>, a los embriones de hombres en «socios», en personas cuyo comportamiento no se desarrolla al azar, sino que está sometido a leyes sociales que lo hacen regular, explicable y predecible.

La cultura no la transmiten las madres por los genes, sino que la transmiten por palabras mediante el proceso de socialización en la familia, la escuela, la pandilla, los medios de comunicación, la empresa, etc., y nos determina de tal manera que nos lleva a suponer que nuestra conducta es natural y que nos comportamos como nos place, cuando la realidad es que estamos básicamente programados desde el punto de vista cultural y encarrilados desde el punto de vista estructural.

El aparato valorativo de la cultura cristaliza en las instituciones que prestan servicios imprescindibles para la sociedad de tal forma que al valor fraternidad le corresponde la institución familiar, a la sabiduría la escuela, a la seguridad la policía, a la prosperidad la empresa, a la salud la sanidad, etc.

En segundo lugar, los «hecho activadores» son los que directa o indirectamente condicionan, estimulan o frenan las conductas criminales.

La distribución de la *población* dotada de una *cultura*, que suponen los dos principales «hechos contextualizadores», se manifiesta de forma muy desigual tanto individual como colectivamente. Esta desigualdad se materializa en los diferentes perfiles sociodemográficos de las personas, con sus peculiaridades biológicas y actitudinales, en diferentes estilos de vida que cotidianamente se presentan como diferentes maneras de consumir el tiempo y el dinero; y en sus diferentes estatus sociales dependiendo de nivel de ingresos, educación, hábitat, etc. De estas desigualdades se deriva una estratificación jerarquizada que provoca un choque de intereses y un conflicto social del que en ocasiones nacen determinadas conductas desviadas, que algunas veces se manifiestan como conductas delictivas.

[4] DOWNS, J. F., y BLEIBTREV, H. K. (1969): *Human variation*. Beverly Hills: Glencoe Press, 49.

[5] IGLESIAS USSEL, J. (1988): «Socialización y control social». En DEL CAMPO, S.: *Tratado de Sociología*. Madrid: Taurus, vol. I, 166.

Tabla 8.4. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2000

Datos año 2000	Población			Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	Tasa paro		Infracciones	Faltas	Infracciones 1.000 h
	total	hombres	mujeres					registrado	Infractions			
Total	40.499.791	19.821.364	20.678.407	923.879	8.888.634	30.796.529	4,4	1.852.986	960.678	892.308	46	
Andalucía	7.340.052	3.609.312	3.730.640	128.916	13,44	1.719.322	5.610.587	5,8	339.523	184.316	155.207	46
	18,12	8,91	50,83	13,95	19,34	76,44			18,32	19,19	17,39	
Aragón	1.189.909	586.122	603.787	12.051	3,10	230.873	801.195	3,1	37.762	18.168	19.594	32
	2,94	49,26	50,74	1,30	2,60	67,33			2,04	1,89	2,20	
Asturias	1.076.567	516.398	560.169	7.859	2,25	202.817	919.343	5,5	30.301	12.944	17.357	28
	2,66	47,97	52,03	0,85	2,28	85,40			1,64	1,35	1,95	
Castilla-La Mancha	1.734.261	860.657	873.604	13.854	3,45	354.020	829.198	4,9	45.397	20.649	24.748	26
	4,28	49,63	50,37	1,50	3,98	47,81			2,45	2,15	2,77	
Castilla y León	2.497.118	1.221.973	1.257.145	18.381	5,69	113.661	1.355.363	4,5	65.653	26.841	38.812	26
	49,29	50,71	1,99	4,273	1,26	113.661	353.232	4,0	20.770	7.862	12.098	39
Cantabria	531.159	258.682	272.477	4.273	1,26	113.661	353.232	4,0	20.770	7.862	12.098	39
	1,31	48,70	51,30	0,46	4,02	423.241	1.470.582	6,8	114.202	63.724	50.478	67
Canarias	1.716.276	854.899	861.377	77.196	4,02	423.241	1.470.582	6,8	114.202	63.724	50.478	67
	4,24	49,81	50,19	8,36	4,76	86			6,16	6,63	5,66	
Cataluña	6.261.999	3.058.628	3.203.371	181.598	18,55	1.342.091	4.971.368	3	331.099	181.094	150.005	53
	15,46	48,84	51,16	19,66	15,10	79,39			17,87	18,85	16,81	
Baleares	845.630	419.095	426.535	54.729	2,50	184.723	664.463	2,1	47.616	30.255	17.361	56
	2,09	49,56	50,44	5,92	2,08	78,58			2,57	3,15	1,95	
Ceuta	75.241	38.497	36.744	3.050	0,30	19.210	75.241	6	6.595	4.531	2.064	88
	0,19	51,16	48,84	0,33	0,22	100,00			0,36	0,47	0,23	
Comunidad Valenciana	4.120.729	2.020.667	2.100.062	156.207	9,68	907.710	3.294.703	3,9	236.175	127.951	108.224	57
	10,17	49,04	50,96	16,91	10,21	79,95			12,75	13,32	12,13	
Madrid	5.205.408	2.501.285	2.704.123	165.734	17,27	1.179.928	4.917.635	3,9	326.288	148.436	177.852	63
	12,85	48,05	51,95	17,94	13,27	94,47			17,61	15,45	19,93	
Extremadura	1.069.420	531.144	538.276	8.173	1,74	224.245	469.902	5,8	27.287	13.040	14.247	26
	2,64	49,67	50,33	0,94	2,52	43,94			1,47	1,36	1,60	
Galicia	2.731.900	1.312.391	1.419.509	25.602	5,39	580.769	1.791.686	5,4	75.127	37.911	37.216	27
	6,75	48,04	51,96	2,77	6,53	65,58			4,05	3,95	4,17	
Melilla	66.263	33.976	32.287	4.803	0,30	16.676	66.263		5.503	3.275	2.228	83
	0,16	51,27	48,73	0,52	0,19	100,00			0,30	0,34	0,25	
Murcia	1.149.328	570.125	579.203	26.189	2,40	272.043	1.061.343	3,8	50.717	25.856	24.861	44
	2,84	49,61	50,39	2,83	3,06	92,34			2,74	2,69	2,79	
Navarra	543.757	269.826	273.931	9.188	1,69	112.477	281.900	3,6	13.514	6.985	6.526	25
	1,34	49,62	50,38	0,99	1,27	51,84			0,73	0,72	0,69	
País Vasco	2.098.596	1.026.651	1.071.945	21.140	6,42	444.803	1.702.253	4	71.394	42.572	28.822	34
	5,18	48,92	51,08	2,29	5,00	81,11			3,85	4,43	3,23	
La Rioja	264.178	130.956	133.222	4.397	0,76	53.969	160.272	3,2	8.063	4.295	3.768	31
	0,65	49,57	50,43	0,48	0,61	60,67			0,44	0,45	0,42	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-M'oscos).

Tabla 8.5. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2001

Datos año 2001	Población			Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	Tasa paro			Infracciones	Faltas	I.000 h
	total	hombres	mujeres					registrado	Infracciones	Delitos			
Total	41.116.842	20.165.514	20.951.328	1.370.657	13,46	8.891.466	32.190.785	4,3	2.044.978	1.058.470	981.475	50	
Andalucía	7.403.968	3.647.194	3.756.774	164.145	13,46	1.702.840	5.775.562	5,6	370.287	198.141	172.146	50	
	18,28	49,26	50,74	11,98		19,15	78,01		18,11	18,72	17,54		
Aragón	1.199.733	592.682	607.071	25.132	3,07	230.179	809.780	3,0	46.925	23.974	22.951	39	
	2,96	49,40	50,60	1,83		2,59	67,50		2,29	2,26	2,34		
Asturias	1.075.329	515.897	559.432	10.848	2,23	214.150	919.768	5,0	29.932	12.296	17.636	28	
	2,66	47,98	52,02	0,79		2,41	85,53		1,46	1,16	1,80		
Castilla-La Mancha	1.755.053	873.287	881.766	27.887	3,44	353.286	878.356	4,7	50.761	27.897	22.864	29	
	4,33	49,76	50,24	2,03		3,97	50,05		2,48	2,64	2,33		
Castilla y León	2.479.425	1.222.612	1.256.813	26.572	5,64	481.001	1.359.959	4,2	66.194	26.585	39.609	27	
	6,12	49,31	50,69	1,94		5,41	54,85		3,24	2,51	4,04		
Cantabria	537.606	261.967	275.639	6.833	1,27	112.983	360.410	4,0	20.343	7.515	12.828	38	
	1,33	48,73	51,27	0,50		1,27	67,04		0,99	0,71	1,31		
Canarias	1.781.366	890.549	890.817	107.930	4,07	427.796	1.536.796	6,7	118.142	61.613	56.529	66	
	4,40	49,99	50,01	7,87		4,81	86,26		5,78	5,82	5,76		
Cataluña	6.381.365	3.115.336	3.246.029	257.354	18,43	1.342.091	5.058.090	3,0	345.936	192.239	153.697	54	
	15,71	48,97	51,03	18,77		15,09	79,51		16,92	18,16	15,66		
Baleares	878.627	437.340	441.287	73.614	2,50	192.402	700.896	2,2	67.388	41.928	25.460	77	
	2,17	49,78	50,22	5,37		2,16	79,77		3,30	3,96	2,59		
Ceuta	75.694	38.884	36.810	3.281	0,16	19.210	75.694	6,2	6.695	4.540	2.155	88	
	0,19	51,37	48,63	0,24		0,22	100,00		0,33	0,43	0,22		
Comunidad Valenciana	4.202.608	2.066.487	2.136.121	199.574	9,74	907.710	3.506.373	3,5	294.457	160.845	133.612	70	
	10,38	49,17	50,83	14,56		10,21	83,43		14,40	15,20	13,61		
Madrid	5.372.433	2.584.779	2.787.654	305.656	17,46	1.179.928	5.075.154	3,8	361.986	162.633	199.353	67	
	13,27	48,11	51,89	22,3		13,27	94,47		17,70	15,36	20,31		
Extremadura	1.073.381	533.622	539.622	11.627	1,71	224.245	483.281	5,7	27.525	13.740	13.785	26	
	2,65	49,71	50,29	0,85		2,52	45,02		1,35	1,30	1,40		
Galicia	2.732.926	1.314.078	1.418.848	33.058	5,32	580.769	1.808.943	5,3	75.539	37.356	38.183	28	
	6,75	48,08	51,92	2,41		6,53	66,19		3,69	3,53	3,89		
Melilla	68.789	35.027	33.762	6.561	0,14	16.676	68.789	8,3	6.067	3.564	2.503	88	
	0,17	50,92	49,08	0,48		0,19	100,00		0,30	0,34	0,26		
Murcia	1.190.378	595.757	594.621	55.458	2,42	272.043	1.100.307	3,7	57.545	31.310	26.235	48	
	2,94	50,05	49,95	4,05		3,06	92,43		2,81	2,96	2,67		
Navarra	556.263	277.118	279.145	19.497	1,69	112.477	288.747	3,6	16.336	8.291	8.045	29	
	1,37	49,82	50,18	1,42		1,26	51,91		0,80	0,78	0,82		
País Vasco	2.101.478	1.028.392	1.073.086	27.438	6,37	444.803	1.702.259	3,7	74.419	44.442	29.977	35	
	5,19	48,94	51,06	2,01		5,00	81,00		3,64	4,20	3,05		
La Rioja	270.400	134.506	135.894	8.193	0,76	53.969	164.347	3,0	8.501	4.594	3.907	31	
	0,67	49,74	50,26	0,6		0,61	60,78		0,42	0,43	0,40		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-M/ossos).

Tabla 8.6. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2002

Datos año 2002	Población			Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	Tasa paro			Infracciones	
	total	hombres	mujeres					registrado	Infracciones	Delitos		Faltas
Total	41.837.894	20.564.089	21.273.805	1.977.946		8.919.447	32.190.785	4,5	2.148.469	1.081.893	1.066.486	51
Andalucía	7.478.432	3.687.421	3.791.011	212.202	13,59	1.692.618	5.775.562	5,8	373.356	190.960	184.396	50
	17,87	49,31	50,69	10,73		18,98	77,23		17,47	17,65	17,29	
Aragón	1.217.514	603.149	614.365	44.028	3,09	231.738	824.098	3,3	46.519	23.726	22.793	38
	2,91	49,54	50,46	2,23		2,60	67,69		2,17	2,19	2,14	
Asturias	1.037.971	515.166	558.805	14.846	2,21	209.265	919.899	5,4	29.359	12.148	17.211	27
	2,57	47,97	52,03	0,75		2,35	85,65		1,37	1,12	1,61	
Castilla-La Mancha	1.782.038	888.987	893.051	48.123	3,43	357.491	878.356	4,8	52.630	23.634	29.016	30
	4,26	49,89	50,11	2,43		4,01	49,29		2,45	2,18	2,72	
Castilla y León	2.480.369	1.223.935	1.256.434	42.640	5,62	473.205	1.375.281	4,4	70.006	27.481	42.525	28
	5,93	49,34	50,66	2,16		5,31			3,26	2,54	3,99	
Cantabria	542.275	264.492	277.783	10.334	1,27	112.315	360.410	4,4	19.496	7.208	12.288	36
	1,30	48,77	51,23	0,52		1,26	66,46		0,91	0,67	1,15	
Canarias	1.843.755	923.353	920.402	143.138	4,12	431.313	1.601.977	6,1	110.970	55.063	55.907	60
	4,41	50,08	49,92	7,24		4,84	86,89		5,17	5,09	5,24	
Cataluña	6.506.440	3.201.029	3.305.411	382.067	18,32	1.415.430	5.222.081	3,4	355.206	192.523	162.687	55
	15,55	49,20	50,80	19,32		15,87	80,26		16,53	17,79	15,25	
Baleares	916.968	458.349	458.619	99.744	2,53	200.877	741.725	3,3	84.320	50.845	33.471	92
	2,19	49,99	50,01	5,04		2,25	80,99		3,92	4,70	3,14	
Ceuta	76.152	39.195	36.957	3.334	0,16	18.641	76.152	6,2	6.724	4.244	2.030	82
	0,18	51,47	48,53	0,17		0,21	100,00		0,29	0,39	0,19	
Comunidad Valenciana	4.326.708	2.136.323	2.190.385	301.143	9,78	929.586	3.506.373	3,5	323.595	174.205	149.390	75
	10,34	49,38	50,62	15,23		10,42	81,04		15,06	16,10	14,01	
Madrid	5.527.152	2.663.407	2.863.745	444.440	17,40	1.231.974	5.216.136	4,1	400.169	175.490	224.679	72
	13,21	48,19	51,81	22,47		13,81	94,37		18,63	16,22	21,07	
Extremadura	1.073.050	533.539	539.511	15.125	1,73	218.552	487.307	6,2	28.843	14.111	14.732	27
	2,56	49,72	50,28	0,76		2,45	45,41		1,34	1,30	1,38	
Galicia	2.737.370	1.316.721	1.420.649	42.426	5,32	559.446	1.831.233	5,7	79.959	38.406	41.553	29
	6,54	48,10	51,90	2,15		6,27	66,90		3,72	3,55	3,90	
Melilla	69.184	35.178	34.006	6.425	0,14	16.603	69.184	6,8	5.742	3.283	2.495	83
	0,17	50,85	49,15	0,32		0,19	100,00		0,27	0,30	0,23	
Murcia	1.226.993	616.236	610.757	83.511	2,44	289.867	1.134.327	3,5	56.740	29.420	27.320	46
	2,93	50,22	49,78	4,22		3,25	92,45		2,64	2,72	2,56	
Navarra	569.628	284.620	285.008	30.686	1,69	115.504	295.129	1,8	15.962	7.828	8.134	28
	1,36	49,97	50,03	1,55		1,29	51,81		0,74	0,72	0,76	
País Vasco	2.108.281	1.032.209	1.076.072	38.408	6,32	421.304	1.704.636	3,9	78.479	46.435	32.044	37
	5,04	48,96	51,04	1,94		4,72	80,85		3,65	4,29	3,00	
La Rioja	281.614	140.780	140.834	15.288	0,75	421.304	170.899	3,1	8.824	4.973	3.851	31
	0,67	49,99	50,01	0,77		4,72	60,69		0,41	0,46	0,36	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-M'oscos).

Tabla 8.7. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2003

Datos año 2003	Población			Población			PIB			Jóvenes			Urbanos			Tasa paro registrado			Infracciones		
	total	hombres	mujeres	Extranjeros	mujeres	Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	Tasa paro registrado	Infracciones	Delitos	Faltas	I.000 h							
Total	42.717.064	21.034.326	21.682.738	2.664.168	8.932.689	33.030.625	4,5	2.102.476	1.013.428	1.089.048	49										
Andalucía	7.606.848	3.757.370	3.849.478	282.901	13,61	1.686.829	5,917.536	5,9	372.002	178.625	193.377	49									
	17,81	49,39	50,61	10,62	18,88	77,79	17,70	17,62	17,76												
Aragón	1.230.090	610.210	619.880	61.896	3,09	230.501	834.992	3,2	44.727	20.130	24.597	36									
	2,88	49,61	50,39	2,32	2,58	67,88	2,12	1,99	2,26												
Asturias	1.075.381	515.945	559.436	19.691	2,81	203.756	923.474	5,2	29.248	12.047	17.201	27									
	2,52	47,98	52,02	0,73	2,28	85,87	1,40	1,19	1,58												
Castilla-La Mancha	1.815.781	907.656	908.125	70.899	3,43	361.728	916.408	4,9	51.704	22.829	28.875	28									
	4,25	49,99	50,01	2,66	4,05	50,47	2,46	2,25	2,65												
Castilla y León	2.487.646	1.228.177	1.259.469	59.440	5,59	464.095	1.389.194	4,3	70.250	26.640	43.610	28									
	5,82	49,37	50,63	2,23	5,20	55,84	3,34	7,62	4,10												
Cantabria	549.690	268.309	281.381	13.677	1,26	110.855	385.839	4,3	18.022	6.448	11.574	33									
	1,29	48,81	51,19	0,51	1,24	66,55	0,90	0,63	1,10												
Canarias	1.894.868	950.159	944.709	179.493	4,15	429.762	1.649.278	6,6	104.121	49.856	54.265	55									
	4,43	50,14	49,86	6,73	4,81	87,04	4,96	4,92	4,99												
Cataluña	6.704.146	3.309.850	3.394.296	543.008	18,29	1.373.418	5.382.195	3,5	345.721	180.872	164.849	51									
	15,70	49,37	50,63	20,38	15,38	80,28	16,45	17,84	15,14												
Baleares	947.361	474.248	473.113	126.505	2,5	204.186	767.053	2,5	81.693	48.773	32.920	86									
	2,22	50,06	49,94	4,74	2,29	80,97	3,90	4,81	3,03												
Ceuta	74.931	38.395	36.536	3.203	0,16	17.776	74.931	6,3	5.585	3.565	2.020	74									
	0,18	51,24	48,76	0,12	0,20	100,00	0,27	0,35	0,18												
Comunidad Valenciana	4.470.885	2.213.010	2.257.875	413.76	9,73	941.659	3.639.912	3,7	309.632	159.512	150.120	69									
	10,47	49,50	50,50	15,53	10,54	81,41	14,73	15,74	13,79												
Madrid	5.718.942	2.760.877	2.958.065	589.125	17,47	1.255.360	5.379.106	4,2	406.412	172.996	233.416	71									
	13,40	48,28	51,72	22,11	14,05	94,06	19,33	17,10	21,43												
Extremadura	1.073.904	533.891	540.013	17.885	1,72	214.547	495.113	6,1	27.270	12.699	14.571	25									
	2,51	49,71	50,29	0,67	2,40	46,10	1,29	1,25	1,34												
Galicia	2.751.094	1.324.385	1.426.709	53.808	5,32	548.075	1.854.742	5,7	77.343	35.642	41.701	28									
	6,44	48,14	51,86	2,10	6,14	67,42	3,68	3,51	3,83												
Melilla	68.463	34.737	33.726	6.333	0,4	16.034	68.463	7,4	5.376	2.832	2.544	78									
	0,16	50,74	49,26	0,23	0,18	100,00	0,26	0,27	0,24												
Murcia	1.269.230	639.795	629.435	113.912	2,48	294.896	1.184.453	3,7	55.778	28.543	27.235	44									
	2,98	50,41	49,59	4,27	3,30	93,32	2,65	2,81	2,50												
Navarra	578.210	288.991	289.219	38.741	1,70	114.288	308.469	3,6	15.740	7.257	8.483	27									
	1,35	49,98	50,02	1,45	1,28	53,35	0,74	0,72	0,78												
País Vasco	2.112.204	1.034.326	1.077.878	49.231	6,33	407.615	1.704.840	3,7	74.018	40.265	33.753	35									
	4,94	48,97	51,03	1,84	4,56	80,71	3,52	3,98	3,11												
La Rioja	287.390	143.995	143.395	20.570	0,75	57.309	174.627	3,1	7.834	3.897	3.937	27									
	0,68	50,10	49,90	0,77	0,64	60,76	0,37	0,38	0,36												

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-M'oscos).

Tabla 8.8. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2004

Datos año 2004	Población			Población			Tasa paro			Infracciones		
	total	hombres	mujeres	Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	registrado	Infracciones	Delitos	Faltas	I.000 h
Total	43.197.684	21.285.247	21.912.437	3.034.326	13,61	8.825.220	33.456.357	5,7	2.119.991	1.070.853	1.104.998	48
Andalucía	7.687.518	3.800.208	3.887.310	321.570	13,61	1.670.631	5.998.352	5,7	381.710	180.710	200.599	49
	17,80	49,93	50,57	10,60		18,93	78,03		18,24	18,11	18,36	
Aragón	1.249.584	620.874	628.710	77.545	3,09	229.675	850.645	3,1	43.571	18.968	24.603	35
	2,90	49,69	50,31	2,55		2,60	68,07		2,08	1,90	2,26	
Asturias	1.073.761	515.047	558.714	22.429	2,18	197.684	922.846	5,3	28.373	12.091	16.282	26
	2,49	47,97	52,03	0,74		2,24	85,95		1,36	1,21	1,49	
Castilla-La Mancha	1.848.881	925.694	923.187	88.858	3,43	365.667	929.868	4,8	54.132	24.689	29.443	29
	4,29	50,07	49,93	2,93		4,14	50,29		2,60	2,47	2,69	
Castilla y León	2.493.918	1.231.258	1.262.660	71.300	5,59	453.928	1.385.160	4,2	72.854	27.854	45.280	29
	5,78	49,37	50,63	2,35		5,14	55,54		3,48	2,76	4,14	
Cantabria	554.784	270.907	283.877	16.364	1,26	108.808	368.570	4,1	16.585	6.344	10.241	30
	1,29	48,83	51,17	0,54		1,23	66,43		0,80	0,63	0,94	
Canarias	1.915.540	960.658	954.882	185.781	4,15	423.475	1.688.505	6,5	102.553	49.520	53.033	53
	4,43	50,15	49,85	6,12		4,80	88,15		4,91	4,95	4,85	
Cataluña	6.813.319	3.366.329	3.446.990	642.846	18,29	1.360.765	5.472.363	3,4	336.995	193.687	173.308	49
	15,78	49,41	50,59	21,18		15,42	80,32		16,14	17,70	14,71	
Baleares	955.045	478.046	476.999	131.423	2,5	202.062	774.115	2,7	77.595	45.203	32.392	81
	2,22	50,05	49,95	4,33		2,29	81,06		3,72	4,52	2,96	
Ceuta	74.654	38.113	36.541	2.863	0,16	171.198	76.654	6,3	5.726	3.457	2.269	77
	0,18	51,05	48,95	0,10		0,19	100,00		0,27	0,34	0,21	
Comunidad Valenciana	4.543.304	2.251.812	2.291.492	464.317	9,73	1.360.765	3.710.535	3,7	307.656	154.250	153.406	68
	10,52	49,56	50,44	15,30		15,42	81,67		14,72	15,45	14,04	
Madrid	5.804.829	2.804.962	2.999.867	664.255	17,47	1.240.087	5.450.332	4,1	395.421	168.286	227.135	68
	13,44	48,32	51,68	21,90		14,05	93,98		18,92	16,86	20,80	
Extremadura	1.075.286	534.704	540.582	20.066	1,72	212.130	499.439	6,4	28.352	13.102	15.250	26
	2,49	49,73	50,27	0,66		2,40	46,45		1,36	1,31	1,40	
Galicia	2.750.985	1.324.987	1.425.998	58.387	5,32	532.097	1.851.525	5,8	78.048	34.090	43.958	28
	6,37	48,16	51,84	1,92		6,03	67,30		3,73	3,41	4,02	
Melilla	68.016	34.455	33.561	5.874	0,4	15.533	68.016	7,4	5.753	3.117	2.636	84
	0,16	50,66	49,34	0,19		0,18	100,00		0,27	0,31	0,24	
Murcia	1.294.694	652.057	642.637	132.918	2,48	294.114	1.208.207	3,4	55.478	28.190	27.288	43
	3,00	50,36	49,64	4,38		3,33	93,32		2,65	2,65	2,50	
Navarra	584.734	292.059	292.675	43.376	1,70	111.942	310.868	3,4	16.625	8.574	8.051	25
	1,35	49,95	50,05	1,43		1,27	53,16		0,71	0,68	0,74	
País Vasco	2.115.279	1.035.863	1.079.416	59.166	6,33	393.020	1.704.281	3,7	76.694	40.904	35.790	36
	4,90	48,97	51,03	1,95		4,45	80,57		3,67	4,10	3,28	
La Rioja	293.553	147.214	146.339	24.339	0,75	57.250	188.076	2,9	8.097	4.053	4.044	28
	0,68	50,15	49,85	0,82		0,65	64,07		0,39	0,41	0,37	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-M'ossos- Policía Foral).

Tabla 8.9. Datos sociodemográficos relacionados con infracciones año 2005

Datos año 2005	Población			Población			PIB			Jóvenes			Urbanos			Tasa paro			Infracciones		
	total	hombres	mujeres	extranjeros	Extranjeros	PIB	Jóvenes	Urbanos	registrado	Infracciones	Delitos	Faltas	1.000 h								
Total	44.108.530	21.780.869	22.327.661	3.730.610	137	8.791.642	34.336.166	5,4	2.212.865	1.030.349	1.182.516	50									
Andalucía	7.849.799	3.889.605	3.960.194	420.207	137	1.675.199	6.170.837	6,9	407.328	186.662	220.666	52									
Aragón	1.797	49.55	50.45	11,26	3,1	19,05	78,6	3,5	18,41	18,12	18,66	36									
	1.269.027	632.148	636.879	96.848	2,60	229,459	863.808	3,5	46,124	19,676	26,448	36									
	2,88	49,81	50,19	2,60	2,60	2,61	68,1	2,08	1,91	2,24	2,24	27									
Asturias	1.076.635	516.329	560.306	26.797	2,2	190,729	926.526	5,9	29,138	12,094	17,04	27									
	2,44	47,96	52,04	0,72	2,2	2,17	86,1	1,32	1,17	1,44	1,44	32									
Castilla-La Mancha	1.894.667	950.976	943.691	91.318	3,4	373,033	973.235	5,8	60,276	26,818	33,458	32									
	4,30	50,19	49,81	2,45	3,4	4,24	51,4	2,72	2,60	2,83	2,83	32									
Castilla y León	2.510.849	1.240.450	1.270.399	115.223	5,4	446,124	1.405.331	5,1	80,188	28,592	51,596	32									
	5,70	49,40	50,60	3,10	5,4	5,07	56,0	3,62	2,77	4,36	4,36	29									
Cantabria	562.309	274.797	287.512	20.547	1,3	107,234	383.417	4,8	16,354	6,334	10,020	29									
	1,27	48,87	51,13	0,55	1,3	1,22	68,2	0,74	0,61	0,85	0,85	51									
Canarias	1.968.280	980.050	988.230	222.260	4,1	423,945	1.736.519	7,9	101,341	47,623	53,718	51									
	4,46	50,21	49,79	5,96	4,1	4,82	88,2	4,58	4,62	4,54	4,54	56									
Cataluña	6.995.206	3.468.235	3.526.971	798.904	18,8	1.362,955	5.642.689	4,4	394,498	202,870	191,622	81									
	15,86	49,58	50,42	21,41	18,8	15,50	80,7	17,83	19,69	16,20	16,20	81									
Baleares	983.131	492.642	490.489	156.270	2,5	202,491	805.144	4,5	79,356	43,653	79,356	73									
	2,22	50,11	49,89	4,19	2,5	2,30	81,9	3,59	4,24	6,71	6,71	73									
Ceuta	75.276	38.315	36.961	3.037	0,1	16,830	75.276	10,8	5,501	3,529	1,972	73									
	0,17	50,89	41,11	0,10	0,1	0,19	100,00	0,25	0,34	0,17	0,17	67									
Comunidad Valenciana	4.692.449	2.332.283	2.360.166	581.985	9,7	945,232	3.853.301	4,9	316,307	154,119	162,188	67									
	10,64	49,70	50,30	15,60	9,7	10,75	82,1	14,29	14,96	13,72	13,72	68									
Madrid	5.944.143	2.887.718	3.076.425	780.752	17,7	1.229,344	5.606.097	4,4	403,882	168,409	235,473	68									
	13,52	48,42	51,58	20,93	17,7	13,98	94,0	18,25	16,34	19,90	19,90	27									
Extremadura	1.083.879	539.225	544.654	25.341	17	211,319	518.752	8,3	29,791	13,076	16,715	27									
	2,46	49,75	50,25	0,67	17	2,40	47,9	1,35	1,27	1,41	1,41	28									
Galicia	2.762.198	1.330.703	1.431.495	69.363	5,1	517,759	1.846.200	7	77,349	33,551	43,798	28									
	6,26	48,18	51,82	1,85	5,1	5,89	68,8	3,50	3,26	3,70	3,70	78									
Melilla	65.488	33.322	32.166	2.891	0,1	14,825	65.488	12,7	5,110	2,827	2,283	78									
	0,15	50,88	49,12	0,10	0,1	0,17	100,00	0,23	0,27	0,19	0,19	44									
Murcia	1.335.792	677.049	658.743	165.016	2,5	298,091	1.247.234	3,9	59,293	28,980	30,313	44									
	3,03	50,69	49,31	4,42	2,5	3,39	93,4	2,68	2,81	2,56	2,56	31									
Navarra	593.472	296.587	296.885	49.882	1,7	110,273	314.204	4,3	18,113	10,239	7,874	31									
	1,35	49,97	50,03	1,34	1,7	1,25	52,9	0,82	0,99	0,67	0,67	37									
País Vasco	2.124.846	1.040.525	1.084.321	72.894	6,1	378,983	1.709.263	4,5	77,966	40,749	10,67	37									
	4,82	48,97	51,03	1,95	6,1	4,31	80,4	3,52	3,95	3,15	3,15	28									
La Rioja	301.084	151.730	149.354	31.075	0,7	57,817	192.845	3,8	8,487	4,079	4,408	28									
	0,68	50,39	49,61	0,83	0,7	0,66	64,1	0,38	0,40	0,37	0,37										

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Anuario Social de la Caixa (tasa de paro) y de la Secretaría de Estado para la Seguridad (CNP-GC-PAV-Mossos-Policía Foral).

Igual que señalábamos a la población y a su cultura como principales «hechos contextualizadores», debemos señalar el perfil sociodemográfico, el estilo de vida de las personas y su estatus social, económico y cultural como los tres principales «hechos activadores» a la hora de cometer o de padecer conductas desviadas.

Por lo que se refiere al perfil sociodemográfico, no es indiferente ser hombre que mujer, joven que viejo, con pareja que sin ella, trabajar o estar en el paro, con ingresos altos o bajos, con estudios o sin estudios, residente en un buen barrio o en un poblado marginal, inmigrante o nacional, con antecedentes policiales o penales que sin ellos, etc.

Por lo que se refiere al estilo de vida, no es lo mismo gastar mucho dinero que gastar poco, no es lo mismo gastárselo en unas cosas que en otras, no es lo mismo andar frecuentemente de noche por la calle que estar en casa, no es lo mismo frecuentar unos barrios que otros ni asistir a una actividades lúdicas que a otras; y tampoco es lo mismo unas amistades que otras.

Tampoco es indiferente el estatus social de las personas, como producto del proceso de estratificación social. La estratificación es un proceso de decantación derivado de la desigualdad social en función del poder, la educación y la riqueza de los miembros de una comunidad de tal manera que unos ocupan los estatus superiores y otros los inferiores, generándose entre estos últimos auténticos procesos de exclusión social que convierten a algunos seres humanos en personas prescindibles, que no cuentan ni como productores ni como consumidores. Son los *residuos humanos* generados por el capitalismo salvaje, que los pone en una situación de necesidad tal que se convierte en un factor de riesgo de conductas delictivas por pura supervivencia.

De esta manera, la producción de infracciones reales (delitos más faltas) y su percepción por la población dependen, en buena medida, de la densidad de la población, del multiculturalismo existente, de los valores de la cultura dominante y también del sexo, de la edad, de los ingresos, de los estudios y del hábitat de quien lo perciba, lo padezca o no, y de su posición social dentro de una estructura de desigualdad, tanto objetivamente como en función de la red de relaciones sociales de las que subjetivamente pueda echar mano, de su capital social en los términos de Putnam<sup>[6]</sup>.

Los «hechos activadores», por su apariencia (perfil sociodemográfico, estilo de vida, estatus), inducen prejuiciosamente la asignación de roles asociados a la delincuencia, independientemente de que los hechos sean reales, circunstanciales o imaginarios.

En tercer lugar los «hechos covariantes» son los que experimentan una evolución acompasada con la de la delincuencia durante un tiempo, aparentando una relación causal.

Durante muchos años los sociólogos hemos establecido relaciones paracausales entre la delincuencia y las drogas, explicando que el dolor físico y psíquico producido

[6] PUTNAM, R. D. (1998): *Solo en la bolera*. Barcelona: Círculo de Lectores.

por el síndrome de abstinencia exigía a los drogadictos que adoptaran cualquier medida, incluso ilegal, para obtener recursos económicos con los que comprar más droga para conseguir relajarse. También hemos establecido estas mismas relaciones entre la delincuencia y la prostitución, las zonas turísticas y recreativas, la forma de vestir de la juventud, los descampados marginales y los callejones oscuros; y actualmente estamos viendo cómo se acompasa la delincuencia con un fenómeno social incipiente pero importante y exponencialmente creciente como es la inmigración.

De los «hechos co-variantes», los actualmente más significativos, y que merecen un epígrafe específico, tienen que ver con el sexo y la edad de los actores por una parte y con el lugar de origen, de ellos mismos o de sus padres, por otra.

Tanto el ser un varón joven en general como el ser inmigrante o hijo de inmigrante suponen pinceladas muy significativas del hipotético retrato robot de un delincuente o de una víctima en potencia.

## **4. La sobre-representación de determinados perfiles sociodemográficos y actitudinales entre los criminales**

### **4.1. La edad y el sexo de los detenidos, los procesados y los internos**

Si nos atreviéramos a describir rotundamente el perfil más probable de un delincuente potencial, no podríamos hablar de enfermos mentales, ni de pobres, ni de analfabetos, ni de campesinos, ni de parados, ni tan siquiera de drogadictos. Tampoco sería exacto hablar de inmigrantes en general aunque los inmigrantes de alguna procedencia concreta sí que estén significativamente sobre-representados entre algunos tipos de criminales.

En realidad, su principal seña de identidad sería la de ser un varón joven. Sobre la delincuencia juvenil habría que profundizar, como se viene haciendo desde los orígenes de la criminología, porque ya sea por cuestiones hormonales (testosterona), económicas (pobreza relativa), morales (idiotez moral), psicológicas (narcisismo frustrado) o culturales (anomia), es un hecho incuestionable que la inmensa mayoría de los delincuentes detenidos, condenados y reclusos son varones y, en la mayoría de los casos, jóvenes.

También tenemos que reconocer que esas conductas desviadas son exageraciones y deformaciones *cancerígenas*, por así decirlo, de los valores culturalmente dominantes como el individualismo, el hedonismo, el consumismo, la competitividad y el hágalo usted mismo. Se pide a los jóvenes varones que sean ejecutivos y que triunfen, a toda costa, en el mercado y provean de recursos económicos y bienes de consumo a sus

hogares. Es decir, los jóvenes varones que se comportan desviadamente lo hacen así no porque sean de una distinta naturaleza o cultura, sino porque dentro y fuera del mercado se comportan como les han enseñado. Recuérdese que después de periodos bélicos el principal problema de seguridad no suelen ser los pobres o los «sin techo», sino que suele estar constituido por las tropas licenciadas y abandonadas a su suerte en un mercado salvaje transformadas en partidas de bandoleros (ese fue el origen de los bandidos de Sierra Morena y de la mafia).

Los jóvenes varones están educados para conseguir cosas tanto en el mundo virtual de los videojuegos como en el mundo lúdico de los deportes (entre los que algunos incluyen la *conducción* por carretera), como en las relaciones afectivas (*conquistar* a una chica), como en el mercado real, y si no lo consiguen legalmente pueden, en ocasiones, intentar conseguirlo con argucias maleducadas o insolidarias e incluso cometiendo delitos.

En este sentido, Messner y Rosenfeld<sup>[7]</sup> explican que la tasa de delitos de los Estados Unidos es mucho más elevada que en las demás naciones occidentales como un efecto secundario de las mismas virtudes que son veneradas por la sociedad norteamericana: la exagerada importancia que se da al éxito monetario y el mucho menor énfasis que se pone en la licitud de los medios para conseguirlo.

Es insensato educar a los jóvenes varones para una competitividad bestial y la búsqueda del éxito a cualquier precio a fin de alcanzar el nivel de consumo deseado (ya que eso es en realidad lo que consideran que define su estatus y no sus estudios y su empleo), y esperar que se ciñan a reglas estrictas que les impiden prosperar por no disponer de la formación, las relaciones sociales y las facilidades de que disponen los jóvenes de clase media o superior o por estar constreñidos por normas que no conocen o no valoran. Los jóvenes varones están educados para creer que ellos se merecen todo aquí, ahora y fácilmente o, en caso contrario, que no es moralmente inaceptable hacer trampas para conseguirlo, como suponen que hace todo el mundo que lo consigue.

La diferencia entre caballeros y villanos no es genética, ni solamente cultural, sino que también tiene un trasfondo de desigualdad, injusticia y frustración económica derivada de la falta estructural de medios disponibles para alcanzar los objetivos socialmente plausibles por conductos conformados. Para ser y portarse como un caballero hay que saber y, además, poder. Para que esa posibilidad se generalice hay que aumentar la igualdad social y la disponibilidad de recursos sociales, como un primer empleo temporal y una pequeña vivienda en alquiler. El miedo a no ser capaz de conquistar un futuro estable y la frustración que eso conlleva puede ser un motor mayor que la testosterona para que la mayoría de los delincuentes sean varones jóvenes.

Centrándonos en las características sociodemográficas de los delincuentes detenidos, condenados y reclusos, podemos señalar, de acuerdo con la Tabla 8.10 y con los

[7] MESNER, S. F., y ROSENFELD, R. (2001): *Crime and the American dream*. Belmont: Ed. Wadsworth.

Gráficos 8.5, 8.6 y 8.7, que el 88% de los detenidos son varones y que el 56% de los detenidos por la policía son menores de 30 años, porcentaje que llega al 64% cuando estos jóvenes son extranjeros.

Los principales motivos de la detención tienen que ver con delitos contra el patrimonio, como robos con violencia o con fuerza en las cosas o sustracción de vehículos y en vehículos. Los menores de 30 años están especialmente presentes entre los detenidos por tráfico de estupefacientes, cosa que no ocurre entre los detenidos por delitos contra la personas, donde están especialmente presentes los mayores de 30 años.

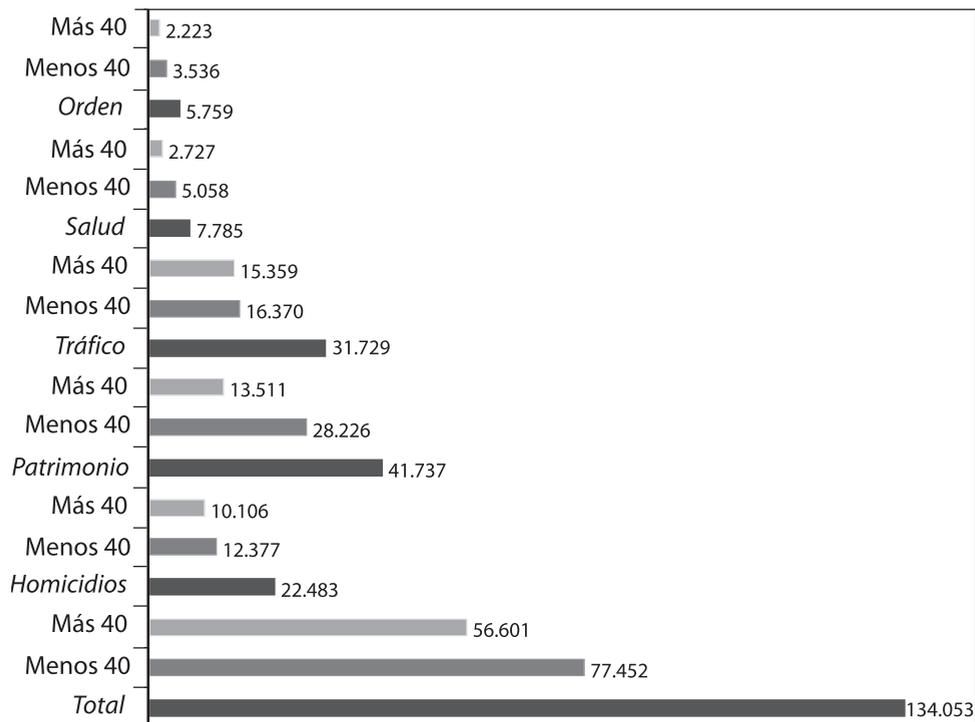
**Tabla 8.10. Características de los detenidos en 2005**

Motivo de la detención	MENORES					MAYORES		Total
	de 18	18-20	21-30	31-40	41-50	51-60	64	
<b>Robos con fuerza</b>								
en cosas	3.553	3.796	8.321	6.249	2.041	408	71	24.439
Robos con violencia	3.501	2.684	4.872	3.485	1.009	196	43	15.790
Tirones	404	401	722	437	95	13	5	2.077
Sustracción en vehículos	1.217	1.545	3.140	2.635	724	99	12	9.372
Sustracción de vehículos	2.906	2.352	4.240	2.636	878	207	29	13.248
Hurtos	2.449	2.507	7.426	4.653	1.708	579	100	19.422
Otros contra el patrimonio	1.439	2.216	8.523	6.745	3.147	1.385	198	23.653
Homicidio-asesinato	100	137	494	357	223	96	36	1.443
Lesiones	1.169	1.840	5.082	3.375	1.775	682	217	14.140
Otros contra las personas	536	1.333	9.853	11.937	7.215	2.766	812	34.452
Estupefacientes	592	1.905	7.164	4.488	2.123	734	134	17.140
Contra la libertad sexual	347	411	1.736	1.529	895	503	215	5.636
<b>Otros en general</b> (incluye reclamados y Ley Extranjería)	<b>4.360</b>	<b>21.076</b>	<b>91.194</b>	<b>57.131</b>	<b>25.964</b>	<b>8.986</b>	<b>1.621</b>	<b>210.332</b>
<b>Total</b>	<b>22.573</b>	<b>42.203</b>	<b>152.767</b>	<b>105.657</b>	<b>47.797</b>	<b>16.654</b>	<b>3.493</b>	<b>391.144</b>
<i>Nacionalidad</i>								
Españoles	16.503	19.783	57.151	56.039	32.204	12.955	2.972	197.607
<b>Extranjeros</b>	<b>6.070</b>	<b>22.420</b>	<b>95.616</b>	<b>49.618</b>	<b>15.593</b>	<b>3.699</b>	<b>521</b>	<b>193.537</b>
<i>Antecedentes</i>								
Antecedentes	4.986	12.408	48.742	47.958	22.229	6.115	1.005	143.443
Sin antecedentes penitenciarios	17.587	29.795	104.025	57.699	25.568	10.539	2.488	247.701
<i>Sexo</i>								
<b>Hombres</b>	<b>19.819</b>	<b>36.721</b>	<b>132.784</b>	<b>93.784</b>	<b>42.813</b>	<b>14.986</b>	<b>3.188</b>	<b>344.095</b>
Mujeres	2.754	5.482	19.983	11.873	4.984	1.668	305	47.049
<i>Nivel educativo</i>								
<b>Sin estudios</b>	<b>6.739</b>	<b>9.464</b>	<b>33.406</b>	<b>27.450</b>	<b>13.411</b>	<b>4.798</b>	<b>1.314</b>	<b>96.580</b>
Educación primaria	3.221	3.915	12.071	10.510	5.600	2.127	400	37.844
Secundaria-F. profesional								
Bachiller	1.852	1.891	5.467	1.741	2.451	1.053	167	17.328
Universitarios (diploma- dos-licenciados)	0	27	487	614	563	262	53	2.037
Se desconoce	10.758	26.881	101.336	62.636	25.771	8.414	1.559	237.355

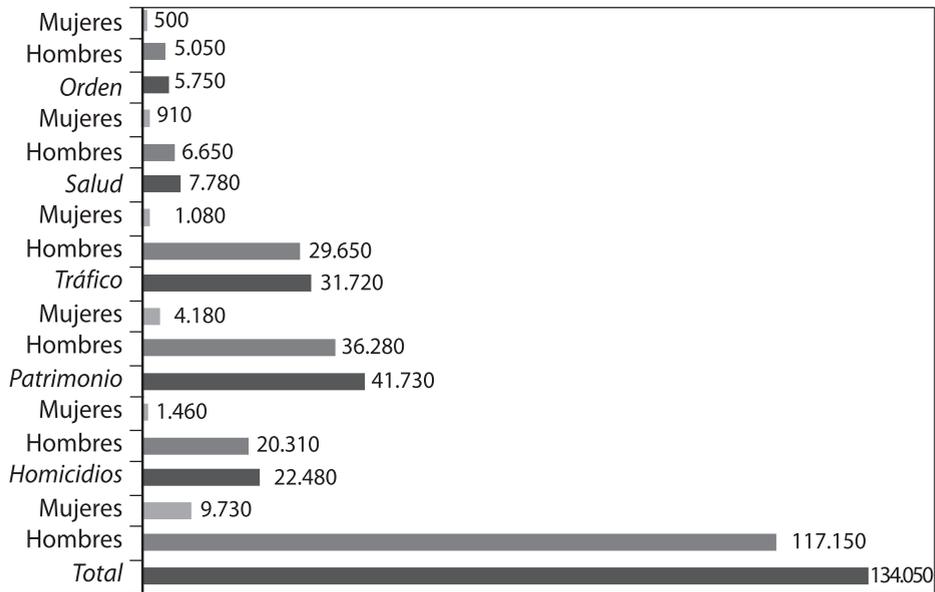
Fuente: Ministerio del Interior a partir de datos del CNP, GC, M'ossos, PAV y Forales.

En el caso de los procesos judiciales, la mayoría de los condenados por los tribunales son menores de 40 años (58%) y varones (87%).

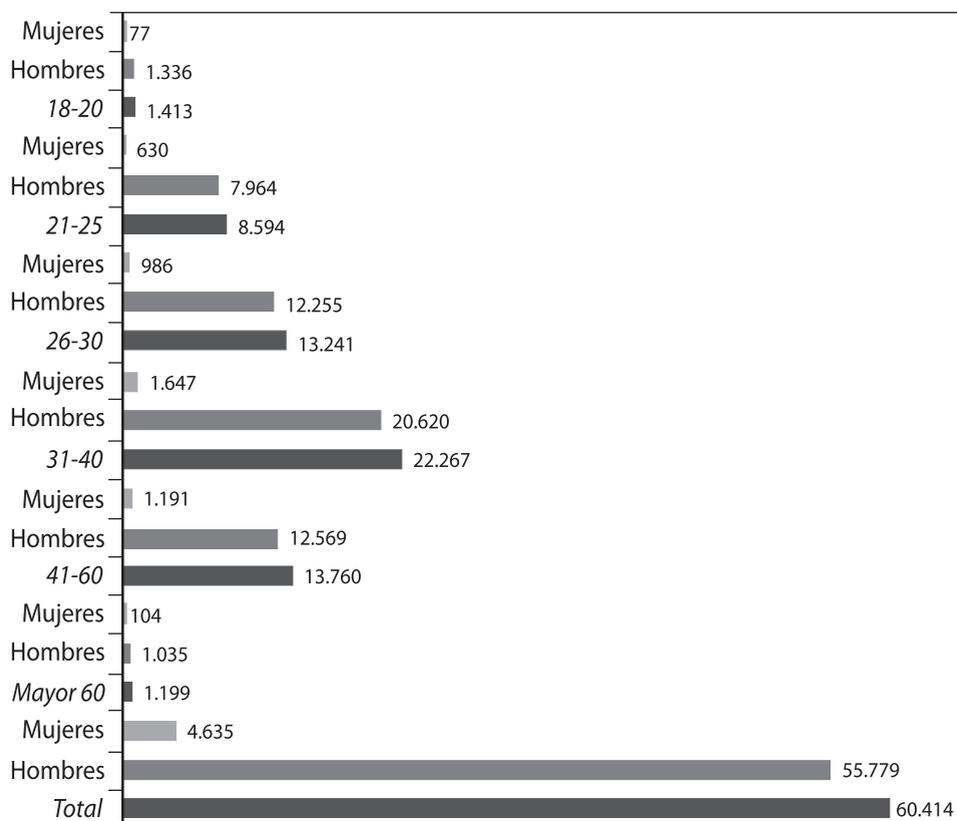
**GRÁFICO 8.5. Condenados por los tribunales en 2004 por delito y edad (INE)**



**GRÁFICO 8.6. Condenados por los tribunales en 2004 por delitos y sexo (2006)**



En el caso de la población reclusa se mantiene el mismo patrón, aunque de una forma aún más exagerada: el 92% son hombres, el 38% son menores de 30 años, pero si estiramos la edad hasta los 40 años resulta que reunimos al 76% de los internos; es decir, que los reclusos suelen ser relativamente jóvenes pero tienen dos lustros más que la media de la edad de los detenidos por la policía, situación fácilmente explicable por la duración del proceso penal y por la duración de las condenas.

**GRÁFICO 8.7. Población reclusa por sexo y edad 2005**

Fuente: Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

En definitiva, los varones, y de entre ellos los más jóvenes, están clara y sistemáticamente sobre-representados entre los detenidos por la policía, donde destacan los más jóvenes, los condenados por los tribunales y los reclusos, donde la juventud ya va camino de una inexorable madurez inadaptada y de difícil reinserción social, máxime cuando sabemos que más de la cuarta parte de los presos ya lo han sido con anterioridad.

## 4.2. El lugar de nacimiento de los delincuentes, los detenidos, los procesados y los internos

Junto al género y a la edad, hay otro factor covariante: la inmigración, que también evoluciona acompasadamente con el hecho social criminal; correlación esta que junto con la sensibilidad social ha justificado que la inmigración no sólo sea estudiada por

la demografía, sino que también se convierta en objeto de estudio de la sociología criminal.

Los inmigrantes vienen a España porque no pueden seguir viviendo aceptablemente bien en su tierra natal debido a problemas económicos, políticos y culturales, que se han vuelto un obstáculo cotidiano para prosperar allí. Obviamente, los que perciben su vida en sus países de origen como insufrible no son los pobres de solemnidad ni los más incultos, sino los «semipobres», que son los que padecen una mayor frustración relativa al imaginarse cómo sería su vida al otro lado de la «brecha social de Gibraltar».

El atractivo relativo de España antes de la crisis financiera mundial ha sido muy grande y podemos resumirlos en cinco motivos y medio:

1. España es un país al que la transición democrática y el esfuerzo de los agentes sociales ha llevado a una muy rápida situación de prosperidad que lo aleja mucho y en una sola generación de sus vecinos magrebíes y de sus hermanos iberoamericanos. Por ejemplo, Estados Unidos tiene un PIB per cápita cuatro veces superior al de México y siete veces superior al de Venezuela, mientras que el PIB per cápita de España es dos veces superior al de Argentina, tres veces superior al de Bulgaria y Rumanía, cuatro veces superior al del Perú, República Dominicana, China o Argelia, cinco veces superior al de Marruecos y Colombia, seis veces superior al de Ecuador y catorce veces superior al de los súbditos de Senegal que asaltan las vallas de Melilla<sup>[8]</sup>.
2. España está muy cerca geográficamente de los marroquíes y argelinos, muy cerca culturalmente de los ecuatorianos, colombianos, peruanos, argentinos y dominicanos y, gracias a su integración en la Unión Europea, muy cerca políticamente de búlgaros y rumanos.
3. Los inmigrantes vienen a España porque les interesa entrar en Europa y porque les resulta más difícil ir a otros sitios como Estados Unidos o Canadá en América.
4. Los inmigrantes actualmente asentados en España, por su parte, actúan como un imán atrayendo a sus hermanos y amigos, a los que animan psicológicamente, ayudan a encontrar trabajo y les alojan, aun en condiciones de hacinamiento, durante el tiempo necesario hasta que se independicen. En este último caso y como explican Rosa Aparicio y Andrés Tornos<sup>[9]</sup>, las redes de relaciones sociales basadas en la fraternidad y la amistad dan un soporte decisivo, aun

[8] NACIONES UNIDAS (2006): Human Development Report 2006. Nueva York: Ed. United Nations Development Programme, 283-286.

[9] APARICIO, R., y TORNOS, A. (2005): *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

dentro de su escasez, para la integración de los nuevos inmigrantes en las comunidades de acogida, ya sean inmigrantes regulares o irregulares.

5. Por último, muchos inmigrantes no sólo vienen a España para prosperar y volver más ricos a sus lugares de origen, sino que algunos vienen con la esperanza, infundada muchas veces y mal informada en todos los casos, de que podrían obtener fácilmente la nacionalidad española cuando no es así. En España<sup>[10]</sup>, como en todas las antiguas provincias romanas, nos regimos por el derecho de la sangre y no por el derecho del suelo, por lo que los hijos de españoles son españoles nazcan donde nazcan y ningún hijo de extranjero es automáticamente español aunque nazca en España.

El medio motivo reside en que hasta 2003 y como bien explican Rafael Muñoz de Bustillo y José Ignacio Antón<sup>[11]</sup>, España no era un país atractivo desde el punto de vista de las prestaciones del Estado de bienestar, puesto que su inversión en política de vivienda, de familia o de atención a los discapacitados era demasiado escasa respecto de su PIB disponible; situación esta que parece que comienza a enmendarse con nuevas políticas sociales y no sólo sanitarias, estrategia esta cuyo mantenimiento dependerá de la rapidez y solvencia a la hora de afrontar la crisis internacional, más financiera que hipotecaria.

Resulta evidente que los inmigrantes tienen motivos personales para querer venir a un país desarrollado como España; pero es que dicha opción no sólo beneficia a los inmigrantes, sino que también contribuye netamente al desarrollo de los países de origen y de acogida.

Como explican José Ignacio Conde-Ruiz, Ángel Estrada y Carlos Ocaña<sup>[12]</sup>, en los países de origen las remesas de los inmigrantes suponen un estímulo económico a veces superior al comercio exterior y a las inversiones extranjeras, y en los países de acogida han supuesto el rejuvenecimiento de la población, han estimulado el empleo femenino, han potenciado el consumo y han mejorado la natalidad.

[10] En España se adquiere la nacionalidad si se tienen padre o madre de nacionalidad española, si se ha nacido en España de padres extranjeros que también hayan nacido en España (excepto en el caso de hijos de diplomáticos), si los padres son apátridas, los nacidos en España de padres desconocidos, los menores de edad cuyo lugar de nacimiento se ignora, cualquier ciudadano extranjero que solicite la nacionalidad y haya residido legalmente en España de forma continuada durante diez años o cinco años en el caso de refugiados, dos años en el caso de ciudadanos iberoamericanos, andorranos, guineanos o filipinos, o un año si se ha nacido en España y no se está incluido en ningún supuesto anterior. Excepcionalmente, el Consejo de Ministros puede conceder discrecionalmente la nacionalidad española a personas que a su juicio lo merezcan. [www.lexjuridica.com](http://www.lexjuridica.com).

[11] MUÑOZ DE BUSTILLO, R., y ANTÓN, J. I. (2007): «Inmigración y Estado de Bienestar, una aproximación al caso español». En DOMÍNGUEZ, R.: *Inmigración: Crecimiento económico e integración social*. Santander: Ed. Universidad de Cantabria, 120.

[12] CONDE-RUIZ, J. I.; ESTRADA, A., y OCAÑA, C.: «Efectos económicos de la inmigración en España». En DOMÍNGUEZ, R., *Ibidem*, 111 a 114.

El problema surge cuando habiendo entrado como turistas se quedan en España como inmigrantes irregulares con dificultades para encontrar alojamiento y trabajo, amén de posteriores problemas añadidos, como la asistencia sanitaria o la escolarización de sus hijos si no están empadronados. Frecuentemente, esta situación de irregularidad es conocida de antemano por los inmigrantes, que no turistas, y por quienes les facilitan ilegalmente su permanencia en el territorio y en el mercado español.

«Ante la presencia de inmigrantes “sin papeles” —advierte Díez Nicolás— el gobierno sólo puede hacer dos cosas: expulsarles (si legalmente puede), o permitir que se ganen la vida trabajando legalmente, pues no expulsarles pero prohibirles trabajar legalmente sólo puede conducir a una de tres situaciones: morir de hambre, incitarles a la delincuencia o condenarles a ser explotados por empresarios desaprensivos»<sup>[13]</sup>.

La introducción fraudulenta y la permanencia ilegal de estas personas en España los cosifica y los convierte en objetos y en el motivo de un gran negocio para las mafias internacionales, que, como señala Emiliano García Coso, se aprovechan «por un lado, de la globalización de las relaciones económicas y, por ende, de un incremento de los movimientos de personas, capitales y mercancías y, por otro, son conscientes de que en el espacio europeo la diversidad de legislaciones, de autoridades judiciales y policiales y sus límites soberanos de actuación son una ventaja que no pueden dejar pasar para incrementar sus beneficios y su campo de actuación»<sup>[14]</sup>.

Esta actividad ilícita se manifiesta, como explica Alfonso Serrano<sup>[15]</sup>, en dos delitos parecidos pero de muy diferente naturaleza: el tráfico de inmigrantes o *smuggling*, que violenta gravemente la legislación administrativa, civil y laboral, y la trata de seres humanos o *trafficking*, que resulta mucho más grave porque con lo que se comercia ilegalmente no es con la entrada de un extranjero en un determinado país, sino con personas concretas de carne y hueso, atentando contra las normas del derecho penal, del derecho internacional y de los derechos humanos. Lógicamente, la sanción para el *trafficking* es mayor (el doble, según el artículo 318 bis del Código Penal adaptado a las directrices europeas) que para el *smuggling*.

No obstante, ni las penas son tan grandes como para producir un efecto disuasorio, no pasan de los ocho años de prisión, ni se puede materialmente expulsar a todos los inmigrantes irregulares, cosa que, lamentablemente, se convierte en la justificación de la demanda sostenida de los servicios de los traficantes de seres humanos, que pueden demostrar estadísticamente que sí que pueden introducir a inmigrantes irregulares en

[13] DÍEZ NICOLÁS, J. (2005): *Las dos caras de la inmigración*. Bilbao: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 19.

[14] GARCÍA COSO, E. (2004): «Los avances de la UE contra el crimen organizado, tráfico de personas e inmigración ilegal». *Inmigración y seguridad*; Madrid: Ed. IUIISI-UNED, 21.

[15] SERRANO, A., y SERRANO, A. (2005): *Derecho Penal*. Madrid: Ed. Dykinson, 597 y 611.

el Primer Mundo y que, además, les pueden asegurar cierto tipo de empleos que empresarios sin escrúpulos les van a ofrecer por el bajo precio de su fuerza de trabajo y por sus inexistentes reivindicaciones laborales.

Los inmigrantes irregulares son el actual «ejército de reserva del capital» en un régimen de semiesclavitud, convirtiéndose, debido a su estado de necesidad, en las brigadas de esquirolas potenciales de las que pueden echar mano los empresarios en caso de huelga y con las que pueden amenazar para mantener bajo el precio del factor de producción «trabajo» en el mercado occidental y siempre y cuando, por razón de la actividad económica (agricultura, hostelería, construcción, prostitución, servicio doméstico, ganadería, pesca, minería, seguridad, etc.), no puedan sacar la producción del país y situarla en países con materias primas y mano de obra más barata.

La inmigración ilegal no sólo es rentable para los que trafican con ella como *smuggling* o como *trafficking*, sino también para los que la utilizan, y todo ello amparado por un creciente sentido común que va minando la credibilidad de los inmigrantes. Como señala Daniel Wagman: «La estigmatización de los inmigrantes como conflictivos, problemáticos o criminales tiene una enorme funcionalidad a la hora de asegurar el mantenimiento de los altos niveles de explotación laboral. Primero, permite que los propios inmigrantes sean temerosos (...) Segundo, permite un clima social entre la población autóctona que ve a los inmigrantes como una amenaza (...) Y permite no tener que responder a las necesidades y demandas sociales de los inmigrantes, ya que existe una creciente percepción social de que los inmigrantes están disfrutando “injustamente” de una desproporcionada cantidad de recursos sociales (...)»<sup>[16]</sup>. Así, resulta de «sentido común» sospechar de los inmigrantes y parece un «sinsentido» perseguir policialmente y no sólo laboralmente a los empresarios que contratan ilegalmente a inmigrantes irregulares.

Aunque el gobierno español está haciendo enormes progresos en la regularización y laboralización de la inmigración, lo cierto es que hasta el momento el peso de la política de inmigración ha recaído en la policía y, como señala el comisario Santolaya: «Está centrada básicamente en los mecanismos de entrada y expulsión de los extranjeros, es decir, fundamentalmente policiales. Por el contrario refleja una preocupación mucho menor en los aspectos relacionados con la integración de extranjeros, y cuando lo hace se limita con frecuencia a subvencionar organizaciones no gubernamentales»<sup>[17]</sup>.

En este epígrafe, y desde una perspectiva sociológica más que jurídico-laboral o jurídico-penal, «la cuestión fundamental —como señala Ramiro Martínez— es en qué medida los inmigrantes contribuyen de forma desproporcionada a la delincuencia

[16] WAGMAN, D. (2004): «Integración e inmigración». *Inmigración y seguridad*. Madrid: Ed. IUISI-UNED, 12.

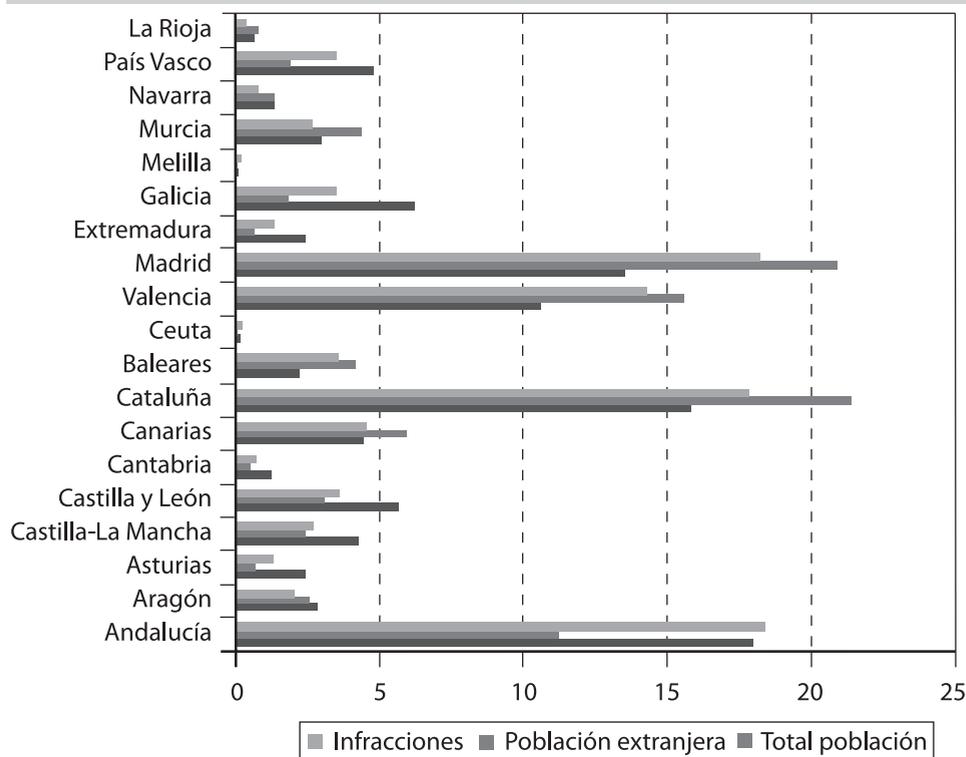
[17] SANTOLAYA, P. (2005): «España». En AJA, E., y DíEZ, L.: *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Ed. La Caixa, 271.

más allá de lo que se podría esperar de la contribución de la población oriunda con similares características demográficas»<sup>[18]</sup>. En consecuencia, después de haber descrito, como marco, la situación general del crimen en España tenemos que observar si determinados grupos de inmigrantes están sobre-representados entre los delincuentes.

Junto a los aspectos ecológicos, económicos, psicológicos, culturales, políticos, juveniles y varoniles del crimen, hay otro hecho social que suele aumentar en el mismo sentido que el delito, aunque no suponga una explicación causal, y es el de la inmigración.

Efectivamente, en las comunidades con un porcentaje del total de inmigrantes relativamente superior al porcentaje de población general residente en dicha comunidad suele también darse un porcentaje mayor de denuncias por infracciones: véase en el Gráfico 8.8 el caso de Madrid, Valencia, Cataluña, Canarias o Baleares.

**GRÁFICO 8.8. Población total, población extranjera e infracciones (porcentajes) año 2005**



Fuente: Ministerio del Interior, elaboración a partir de datos facilitados por el CNP, GC y PAV e INE.

[18] MARTÍNEZ, R.: «Inmigración y delincuencia». *Revista Española de Investigación Criminológica*, [www.criminologia.net/revista](http://www.criminologia.net/revista), 19.

Sin embargo, esta simultaneidad entre la concentración de la delincuencia y la inmigración en las mismas zonas sólo es un aspecto de la cuestión y se debe al desarrollo económico de dichas zonas. Como hemos visto, otro aspecto que puede ser más explicativo de la conducta delictiva reside en la coincidencia del perfil de los inmigrantes (varones jóvenes) con el perfil sociodemográfico del conjunto de los delincuentes; es más, la capacidad explicativa de la inmigración en general es pequeña por cuanto que los inmigrantes coinciden en ser extraños y estar en una situación de mayor necesidad, pero no coinciden en absoluto en algo mucho más determinante de su conducta: la subcultura en la que han sido socializados.

Por ello, para apreciar la importancia real de la inmigración como factor criminógeno debemos distinguir unos inmigrantes de otros y para eso, en primer lugar, tenemos que prescindir del rigor demográfico y considerar que no son inmigrantes los españoles que han emigrado de una parte del territorio nacional para asentarse en otra; además, debemos no incluir entre los inmigrantes, aunque técnicamente también lo sean y sufran el mismo proceso de desarraigo, a los extranjeros residentes en España procedentes de la Unión Europea, como los británicos de Málaga, que tienen cierta importancia en el ranking de delincuentes, o si los pudiéramos distinguir de los turistas, tampoco tendríamos que incluir entre los inmigrantes a los extranjeros (algunos búlgaros, por ejemplo) que vienen a España expresamente a delinquir dentro de una organización criminal multinacional y para los que nuestro país es un «destino profesional» como cualquier otro, ni a los argentinos que trabajan en España dentro de la industria farmacéutica y que tienen más ingresos, mejor hábitat, mayor nivel educativo y mayores redes de relaciones sociales que la inmensa mayoría de la población española.

Los inmigrantes que se estudian en sociología criminal no son los turistas ni los extranjeros comunitarios, excepto búlgaros y rumanos, sólo son los semipobres procedentes de países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo y que tienen un «aspecto» diferente, independientemente de que hayan cometido un delito o no; es decir, en la sociología criminal han irrumpido este tipo de inmigrantes no como pincelada descriptiva del perfil de los delincuentes conocidos por estar detenidos, condenados o recluidos, sino que ahora conforman parte del objeto de estudio como población de riesgo en una situación criminógena.

No obstante, es impreciso e injusto hablar de la sobre-representación de los inmigrantes en general entre los criminales, puesto que no es cierto: los que sí que están sobre-representados son los varones marroquíes menores de 40 años.

Como explica Antonio Izquierdo<sup>[19]</sup>, los marroquíes son los inmigrantes varones (66%) más jóvenes (28 años de media) y los que menos vienen acompañados por su

[19] Izquierdo, A.: «Panorama de la inmigración en la España del 2006». En DOMÍNGUEZ, R., *op. cit.*, 88-94.

pareja, dedicándose a la construcción y a la agricultura en las zonas de mayor desarrollo turístico de España, siendo los que en mayor medida están dados de alta en la Seguridad Social (45%), no sólo en términos absolutos, lo cual sería inevitable puesto que son la gran mayoría de los inmigrantes en general, sino también en términos relativos.

La relación que hasta ahora hemos establecido entre inmigración y delincuencia ha sido muy ligera y se ha basado en una evolución acompañada, pero no causal, de diferentes hechos sociales. Podíamos haber sostenido también que la inmigración o la delincuencia tenían que ver con el volumen del parque de automóviles, que también sigue la misma distribución y evolución, aunque muchos inmigrantes no tengan coche.

Sin embargo, si pasamos de los datos de delitos conocidos y registrados mediante *denuncias* (los dos millones de que hablábamos) a los datos de detenciones de delincuentes (unos 400.000) ofrecidos por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y continuamos analizando los datos de *condenados* por los tribunales de justicia (unos 130.000) para terminar analizando las características de los *internos* en las instituciones penitenciarias (unos 60.000), entonces podremos ver alguna relación mayor y más explicativa entre inmigración y delincuencia.

Debemos partir de que la inmensa mayoría de la población se comporta de manera conformada con la legislación vigente tal y como es de esperar. Por eso, solamente el 0,5% de los españoles y el 2,8% de los extranjeros son detenidos por infracciones penales, cifra esta que realmente es menor si descontamos a los reincidentes que son detenidos por el mismo o distinto delito cometido en momentos diferentes a lo largo de un año.

En cualquier caso, la mitad de los detenidos son extranjeros y la mitad de ellos lo son por infracciones administrativas, no penales, relacionadas con la Ley de Extranjería, por lo que, en justicia, nos quedaría que los extranjeros residentes en España detenidos por infracciones penales suponen la cuarta parte de los detenidos.

Aunque no sean el 50%, la cuarta parte de los detenidos por razones penales son extranjeros y esta cifra sigue siendo superior al 9% que suponen los extranjeros residentes en España. Sin embargo, esta cifra disminuye si distinguimos entre faltas y delitos, si distinguimos entre extranjeros de la Unión Europea e inmigrantes y si distinguimos a los inmigrantes por países.

En la Tabla 8.11, analizada en detalle en las Tablas 8.12, 8.13, 8.14 y 8.15, podemos ver la distribución por países y tipo de infracción de los 193.537 extranjeros detenidos por faltas y delitos durante el año 2005:

- Los marroquíes son el 13,7% de la población extranjera y reúnen el 25,% del conjunto de las infracciones y, de estas, el 21,3% de los delitos cometidos por extranjeros, es decir, la presencia de marroquíes entre los delincuentes es superior a su presencia en el conjunto de la población extranjera.

- Los rumanos, con el 8,5% de la población extranjera, llegan al 15,8% de las infracciones y al 13,1% de los delitos cometidos por extranjeros, es decir, están sobre-representados entre los delincuentes.
- Los argelinos suponen el 1,2% de la población extranjera en España pero alcanzan el 4% de las infracciones y el 3,8% de los delitos.
- Los ecuatorianos son el 13,3% de la población extranjera, pero su presencia baja hasta el 7,1% de los infractores y el 9,7% de los delincuentes.
- Los colombianos registran el 7,2% de la población extranjera, situándose su presencia entre los infractores en el 3,6% y entre los delincuentes en el 5,1%. Los colombianos son poco infractores, pero cometen bastantes delitos.
- Los británicos son el 6% de los extranjeros residentes en España y suponen el 1,5% de los infractores y el 2,7% de los delincuentes foráneos.
- Los chinos suponen el 2,3% de la población extranjera y están poco presentes tanto entre los infractores (1,9%) como entre los delincuentes (2,9%).
- El epígrafe de «otros europeos» alcanza el 8% de los residentes, procedentes de países del Este y suponen el 8,7% de los delincuentes.

**Tabla 8.11. Detenidos extranjeros por países y motivo de la detención 2005**

	TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL		TOTAL	
	DELTOS	%	FALTAS	%	EXTRANJERÍA	%	RECLAMADOS	%	DETENIDOS	%	EXTRANJEROS	%
Alemania	973	1,17	49	0,63	4	0,00	209	1,69	1.235	0,71	133.588	3,58
Bélgica	301	0,36	14	0,18	12	0,01	68	0,55	395	0,22	26.670	0,71
Francia	1.571	1,89	165	2,14	44	0,06	235	1,90	2.015	1,16	77.791	2,08
Reino Unido	2.239	2,70	87	1,12	16	0,02	354	2,86	2.696	1,56	227.187	6,09
Italia	1.157	1,39	147	1,90	17	0,02	198	1,60	1.519	0,88	95.377	2,55
Holanda	343	0,41	12	0,15	6	0,00	74	0,59	435	0,25	33.845	0,90
Polonia	993	1,20	111	1,43	19	0,02	158	1,27	1.281	0,74	36.477	0,97
Portugal	1.791	2,16	88	1,14	18	0,02	378	3,06	2.275	1,32	66.236	1,77
Rumanía	<b>10.819</b>	<b>13,07</b>	<b>2.308</b>	<b>29,92</b>	<b>12.844</b>	<b>18,47</b>	<b>1.331</b>	<b>10,77</b>	<b>27.302</b>	<b>15,84</b>	<b>317.366</b>	<b>8,50</b>
Rusia	8	0,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	8	0,00	36.319	0,97
Otros Europa	7.227	8,73	1.282	16,62	5.049	7,26	1.374	11,12	14.932	8,66	302.314	8,10
Argentina	937	1,13	52	0,67	404	0,58	116	0,93	1.509	0,87	152.975	4,10
Brasil	911	1,10	27	0,35	3.439	4,94	81	0,65	4.458	2,58	54.115	1,45
Chile	628	0,75	92	1,19	382	0,54	121	0,98	1.223	0,71	35.800	0,96
Colombia	4.226	5,10	115	1,49	1.403	2,01	481	3,89	6.225	3,61	271.239	7,27
Cuba	1.037	1,25	210	2,72	303	0,43	151	1,22	1.701	0,98	45.009	1,20
R. Dominicana	1.158	1,39	35	0,45	413	0,59	108	0,87	1.714	0,99	57.134	1,53
Ecuador	<b>8.052</b>	<b>9,72</b>	<b>348</b>	<b>4,51</b>	<b>3.081</b>	<b>4,43</b>	<b>832</b>	<b>6,73</b>	<b>12.313</b>	<b>7,14</b>	<b>497.799</b>	<b>13,3</b>
EE.UU.	142	0,17	8	0,10	13	0,01	13	0,10	176	0,10	25.831	0,69
Perú	1.221	1,47	70	0,90	261	0,37	137	1,10	1.689	0,98	85.029	2,27
Otros América	3.191	3,85	94	1,21	5.158	7,41	226	1,83	8.669	5,03	249.562	6,69
Angola	160	0,19	21	0,27	95	0,13	34	0,27	310	0,18	2.513	0,06
Argelia	3.168	3,82	632	8,19	2.193	3,15	908	7,35	6.901	4,00	46.278	1,24
Marruecos	<b>17.649</b>	<b>21,32</b>	<b>1.016</b>	<b>13,17</b>	<b>20.993</b>	<b>30,19</b>	<b>3.455</b>	<b>27,97</b>	<b>43.113</b>	<b>25,01</b>	<b>511.294</b>	<b>13,7</b>
Nigeria	1.629	1,96	81	1,05	1.291	1,85	147	1,19	3.148	1,82	27.203	0,72
Otros África	6.330	7,64	300	3,89	7.808	11,23	716	5,79	15.154	8,79	126.686	3,39
China Popular	2.422	2,92	29	0,37	865	1,24	93	0,75	3.409	1,97	87.731	2,35
Líbano	98	0,11	46	0,59	39	0,05	43	0,34	226	0,13	1.442	0,03
Palestina	323	0,39	116	1,50	127	0,18	82	0,66	648	0,37	0,00	0,00
Otros Asia	1.961	2,36	142	1,84	3.222	4,63	207	1,67	5.532	3,21	97.675	2,61
Otros países	94	0,11	14	0,18	3	0,00	19	0,15	130	0,07	2.321	0,06
Sin nacional.	5	0,00	1	0,01	1	0,00	1	0,00	8	0,00	721	0,01
<b>Totales</b>	<b>82.764</b>	<b>48,02</b>	<b>7.712</b>	<b>4,47</b>	<b>69.523</b>	<b>35,92</b>	<b>12.350</b>	<b>7,16</b>	<b>172.349</b>		<b>3.730.610</b>	

Fuente: Ministerio del Interior, elaboración propia a partir de datos facilitados por el CNP, GC y PAV. Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Extranjería se llevan a efecto detenciones e interceptaciones.

Tabla 8.12. Detenciones de extranjeros africanos total nacional 2005

	Contra las personas					Contra el patrimonio					Contra la libertad sexual					Seguridad colectiva, tráfico de drogas					Falsedades	Otros delitos	Delitos	Faltas	Ley Extranjería	Reclamados	Total general	Situación (excepto Ley Extran.)	
	Homicidio, asesinato	Lesiones	Otros	Robos con violencia o intimidación	Robos con fuerza en las cosas	Hurtos	Estata	Otros	Contra la libertad sexual	Seguridad colectiva, tráfico de drogas	Falsedades	Otros delitos	Delitos	Faltas	Ley Extranjería	Reclamados	Total general	Regular	Irregular										
Angola	1	4	25	21	16	6	10	13	3	10	17	34	160	21	95	34	310	91	94										
Argelia	12	94	157	409	651	511	30	312	46	232	114	600	3.168	632	2.193	908	6.901	1.638	2.750										
Marruecos	116	1.040	1.500	2.030	1.862	514	110	2.341	457	2.450	969	4.260	17.649	1.016	20.993	3.455	43.113	12.230	9.185										
Nigeria	6	62	176	61	21	18	451	48	44	146	365	231	1.629	81	1.291	147	3.148	854	985										
Otros africanos	12	169	365	224	112	107	305	2.960	95	440	722	819	6.330	300	7.808	716	15.154	3.151	3.976										
Total	147	1.369	2.223	2.745	2.662	1.156	906	5.674	645	3.278	2.187	5.944	28.936	2.050	32.380	5.260	68.626	17.964	16.990										

**Tabla 8.13. Detenciones de extranjeros europeos total nacional 2005**

	Contra el patrimonio											Situación (excepto Ley Extran.)							
	Homicidio, asesinato	Lesiones	Otros	Robos con violencia o intimidación	Robos con fuerza en las cosas	Hurtos	Estata	Otros	Contra la libertad sexual	Seguridad colectiva, tráfico de drogas	Falsedades		Otros delitos	Delitos	Faltas	Ley Extranjería	Reclamados	Total general	Regular
Alemania	12	58	148	30	76	24	71	118	29	68	32	307	973	49	4	209	1.235	1.140	71
Bélgica	0	11	58	5	14	7	30	30	6	25	15	100	301	14	12	68	395	339	40
Francia	7	50	145	72	146	97	67	259	19	202	71	436	1.571	165	44	235	2.015	1.549	261
Reino Unido	14	225	427	46	130	62	61	310	65	128	99	672	2.239	87	16	354	2.696	2.549	121
Italia	3	32	115	61	128	101	77	155	14	158	67	246	1.157	147	17	198	1.519	1.339	154
Holanda	4	14	45	6	11	9	12	46	17	79	14	86	343	12	6	74	435	392	37
Polonia	17	38	145	54	138	84	8	135	16	42	21	295	993	111	19	158	1.281	958	285
Portugal	17	88	203	88	260	98	26	203	41	167	55	545	1.791	88	18	378	2.275	1.810	281
Rumanía	26	484	840	664	1.926	1.841	323	1.031	471	108	1.343	1.762	10.819	2.308	12.844	1.331	27.302	5.462	8.804
Rusia	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	6	8	0	0	0	8	3	4
Otros europeos	62	272	704	286	1.352	643	193	837	158	267	731	1.722	7.227	1.282	5.049	1.374	14.932	4.916	4.819
<b>Total</b>	<b>162</b>	<b>1.272</b>	<b>2.830</b>	<b>1.312</b>	<b>4.182</b>	<b>2.967</b>	<b>868</b>	<b>3.124</b>	<b>836</b>	<b>1.244</b>	<b>2.448</b>	<b>6.177</b>	<b>27.422</b>	<b>4.263</b>	<b>18.029</b>	<b>4.379</b>	<b>54.093</b>	<b>20.457</b>	<b>14.877</b>

Fuente: Ministerio del Interior, elaboración propia a partir de los datos facilitados por el CNP, GC y PAV. Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Extranjería se llevan a efecto detenciones e interceptaciones. En la columna Situación (regular, irregular) los datos corresponden a la suma del CNP y GC.

Tabla 8.14. Detenciones de extranjeros americanos total nacional 2005

	Contra el patrimonio											Total general	Situación (excepto Ley Extran.)						
	Homicidio, asesinato	Lesiones	Otros	Robos con violencia o intimidación	Robos con fuerza en las cosas	Hurtos	Estafa	Otros	Contra la libertad sexual	Seguridad colectiva, tráfico de drogas	Falsedades		Otros delitos	Delitos	Faltas	Ley Extranjeria	Reclamados	Regular	Irregular
Argentina	4	57	189	53	67	85	28	74	27	93	66	194	937	52	404	116	1.509	803	286
Brasil	5	45	93	32	40	28	17	52	43	100	246	210	911	27	3.439	81	4.458	476	513
Chile	0	22	58	83	89	133	26	59	10	23	14	111	628	92	382	121	1.223	355	476
Colombia	57	289	820	295	239	179	77	196	130	710	156	1.078	4.226	115	1.403	481	6.225	3.180	1.502
Cuba	4	42	107	72	47	386	38	80	14	27	49	171	1.037	210	303	151	1.701	543	830
Dominicanos	24	91	240	112	45	31	25	41	37	168	32	312	1.158	35	413	108	1.714	1.032	241
Ecuador	68	541	2.643	523	259	271	80	462	306	94	384	2.421	8.052	348	3.081	832	12.313	6.618	2.489
EE.UU.	1	16	19	6	12	3	7	13	4	16	0	45	142	8	13	13	176	122	30
Perú	6	59	341	69	53	120	36	60	38	19	93	327	1.221	70	261	137	1.689	1.096	315
Otros americanos	15	234	869	149	155	139	70	143	99	403	190	725	3.191	94	5.158	226	8.669	1.946	1.476
Total	184	1.396	5.379	1.394	1.006	1.375	404	1.180	708	1.653	1.230	5.594	21.503	1.051	14.857	2.266	39.677	16.171	8.158

Fuente: Ministerio del Interior; elaboración propia a partir de los datos facilitados por el CNP, GC y PAV. Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Extranjería se llevan a efecto detenciones e interceptaciones. En la columna Situación (regular, irregular) los datos corresponden a la suma del CNP y GC.

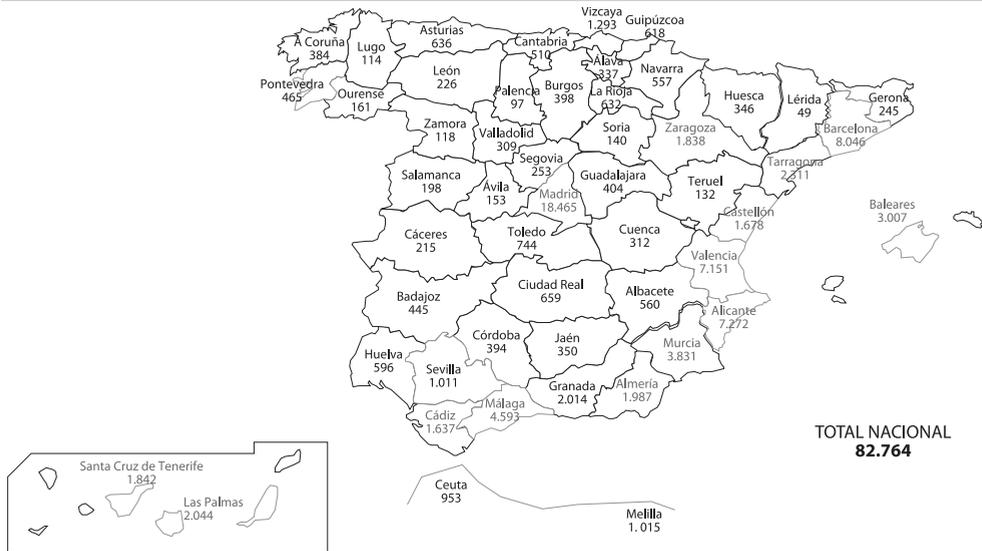
**Tabla 8.15. Detenciones de extranjeros asiáticos total nacional 2005**

	Contra el patrimonio											Situación (excepto Ley Extran.)							
	Homicidio, asesinato	Lesiones	Otros	Robos con violencia o intimidación	Robos con fuerza en las cosas	Hurtos	Estata	Otros	Contra la libertad sexual	Seguridad colectiva, tráfico de drogas	Falsedades		Otros delitos	Delitos	Faltas	Ley Extranjería	Reclamados	Total general	Regular
China Popular	12	57	70	21	28	16	77	1,523	12	8	342	256	2,422	29	865	93	3,409	1,110	1,425
Líbano	0	3	5	10	8	29	5	11	3	10	4	10	98	46	39	43	226	73	109
Palestina	0	6	4	57	69	92	1	26	0	24	9	35	323	116	127	82	648	109	374
Otros asiáticos	2	85	124	94	50	93	82	785	53	115	257	221	1,961	142	3,222	207	5,532	973	1,304
Otros países	0	7	5	3	9	9	2	4	6	9	1	39	94	14	3	19	130	37	18
Sin nacionalidad	0	0	0	0	1	1	1	2	0	0	0	0	5	1	1	1	8	3	4
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>158</b>	<b>208</b>	<b>185</b>	<b>165</b>	<b>240</b>	<b>168</b>	<b>2,351</b>	<b>74</b>	<b>166</b>	<b>613</b>	<b>561</b>	<b>4,903</b>	<b>348</b>	<b>4,257</b>	<b>445</b>	<b>9,953</b>	<b>2,305</b>	<b>3,234</b>

Fuente: Ministerio del Interior, elaboración propia a partir de los datos facilitados por el CNP, GC y PAV. Como consecuencia de la aplicación de la Ley de Extranjería se llevan a efecto detenciones e interceptaciones. En la columna Situación (regular, irregular) los datos corresponden a la suma del CNP y GC.

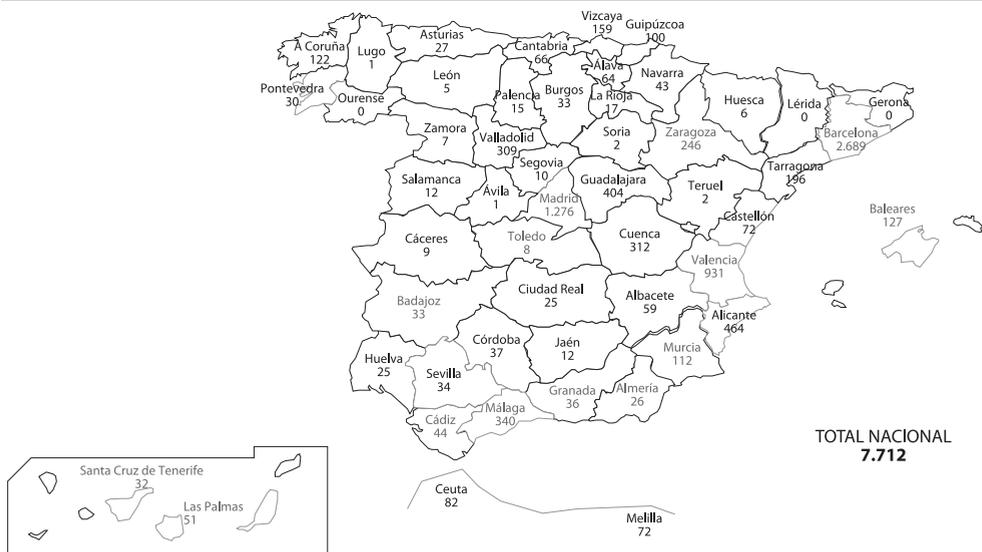
La distribución provincial de los detenidos según sus infracciones nos permite concluir que, en términos generales (Gráficos 8.9, 8.10 y 8.11), los extranjeros detenidos se concentran en Madrid, Levante, Baleares y Canarias. En el caso de los delincuentes se localizan especialmente en Madrid, Barcelona, Valencia y Málaga.

**GRÁFICO 8.9. Detenidos extranjeros por delitos por provincias 2005**



Fuente: Ministerio del Interior, elaboración a partir de datos facilitados por el CNP, GC y PAV.

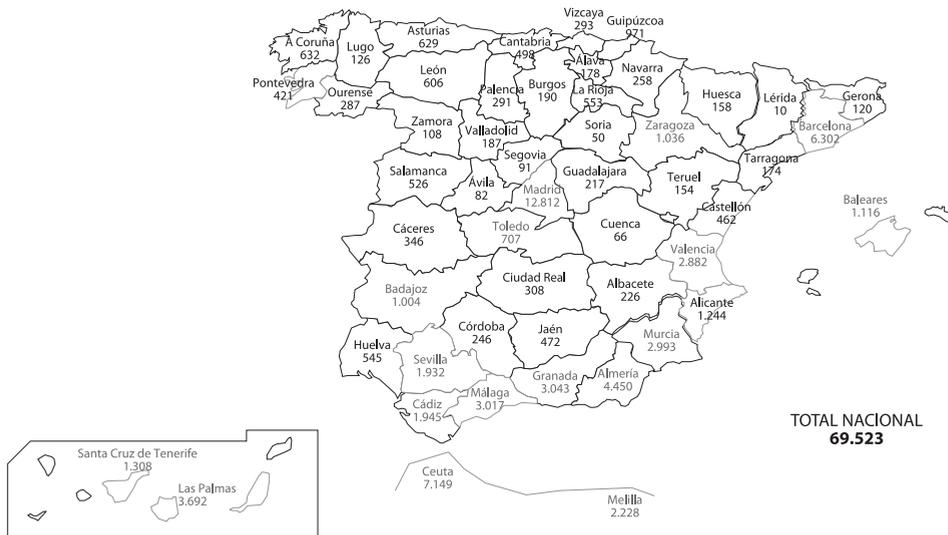
**GRÁFICO 8.10. Detenidos extranjeros por faltas por provincias 2005**



Fuente: Ministerio del Interior, elaboración a partir de datos facilitados por el CNP, GC y PAV.

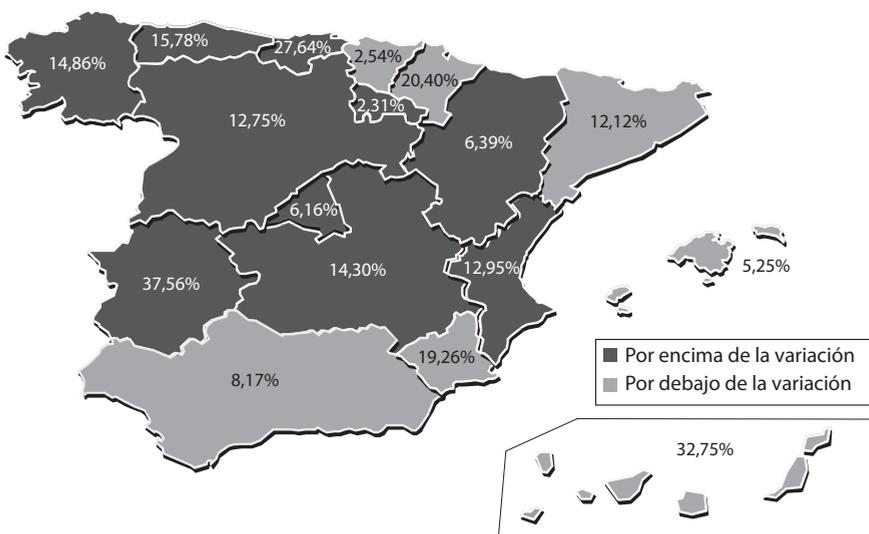
Las faltas, sin embargo, se concentran mayoritariamente en Barcelona; y los detenidos por aplicación de la Ley de extranjería se localizan mayoritariamente en el sur de Andalucía, en Murcia, en Madrid, en Barcelona y en Gran Canaria.

**GRÁFICO 8.11. Detenidos extranjeros por Ley de Extranjería por provincias 2005**



Fuente: Ministerio del Interior, elaboración propia a partir de datos facilitados por el CNP, GC y PAV.

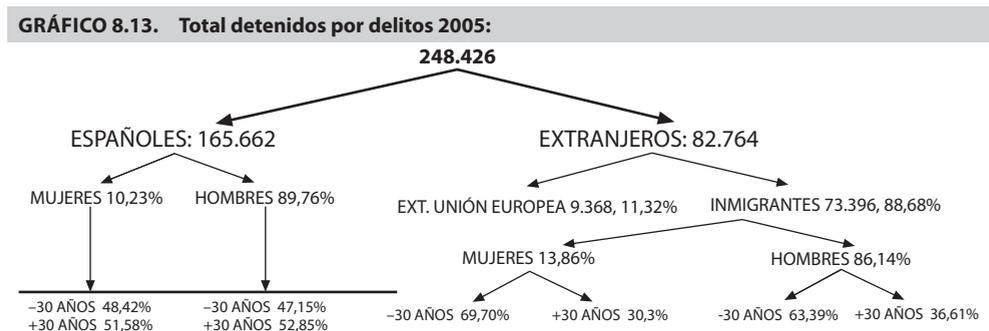
**GRÁFICO 8.12. Detenidos extranjeros por comunidades autónomas variación porcentual del año 2005 respecto del 2004**



Fuente: Ministerio del Interior elaboración propia a partir de datos del CNP, GC y PAV.

Aunque el mayor número de detenciones de extranjeros se produzca junto al Mediterráneo, el crecimiento mayor de dichas detenciones se está produciendo en Madrid (Gráfico 8.12).

En resumen, y por lo que se refiere a las características de los detenidos y su relación con la inmigración, podemos ayudarnos del Gráfico 8.13 para evitar prejuicios y ver si realmente hay una relación entre inmigración y delincuencia.



Efectivamente, lo primero que tenemos que hacer es expurgar los datos y separar las infracciones administrativas de las penales y, dentro de las penales, seleccionar los delitos, porque es realmente por lo que se detiene y procesa a las personas y no por cometer faltas. La selección de los 248.426 delitos, por su propia gravedad, nos hace pensar que se habrá evitado en parte aquellas detenciones (previsiblemente por faltas) en las que la policía pudiera haber tenido un comportamiento prejuicioso o arbitrario.

En consecuencia, de los 391.144 detenidos en general, españoles y extranjeros, por delitos o por faltas, pasamos a un conjunto de 248.426 detenidos sólo por delitos, de los cuales 82.764 son extranjeros (33,3%), de los que podemos quitar 9.368 delincuentes que son ciudadanos de la Unión Europea, quedándonos con 73.396 inmigrantes que suponen el 29,5% de los detenidos por motivos penales y el 18,8% del conjunto de detenidos sumando faltas y delitos; los cuales, además, se caracterizan por ser hombres (86,14%) y menores de 30 años (63,39%).

Si a los 73.396 inmigrantes detenidos por delitos les restamos las mujeres y los mayores de 30 años, nos quedan 40.078, que suponen el 16,13% de los delincuentes detenidos y el 10,83% de los infractores en general, los cuales siguen siendo más que el 9% que suponen los residentes extranjeros en España, máxime si a este conjunto le quitáramos los procedentes de la Unión Europea, las mujeres y los mayores de 30 años.

Aunque hayamos pasado de un 49,47% de inmigrantes infractores penales y administrativos a un 26,28% de infractores penales y del 26,28% hayamos bajado hasta un 16% de delincuentes, resulta que los inmigrantes siguen estando relativamente más presentes entre los detenidos por delitos que en el conjunto de la población (9%), pero eso es así como agregado de inmigrantes de muy diferentes orígenes y culturas de en-

tre los que nos atrevemos a señalar a los marroquíes y rumanos como los principales infractores extranjeros residentes en España con unos niveles de criminalidad significativamente superiores a la media.

Analizando los datos estadísticos hemos obtenido dos conclusiones: primero, que la inmensa mayoría de los inmigrantes son respetuosos con la legislación española; segundo, que hay determinados colectivos de inmigrantes, especialmente jóvenes varones marroquíes y rumanos que están presentes en mayor medida que el conjunto de la población entre los que infringen la ley y, más aún, entre los que cometen delitos que, lógicamente, corresponden a las conductas más graves y respecto de las que, como señala Juan Avilés<sup>[20]</sup>, es menos probable un comportamiento prejuicioso de la policía.

Esta conclusión podría ser fuente de opiniones xenófobas y de conductas prejuiciosas, puesto que si bien es cierto que los inmigrantes con mayores niveles de comportamiento criminal son los marroquíes, no es menos cierto que la inmensa mayoría de los marroquíes residentes en España viven dentro de la ley y contribuyen a las arcas de la Seguridad Social.

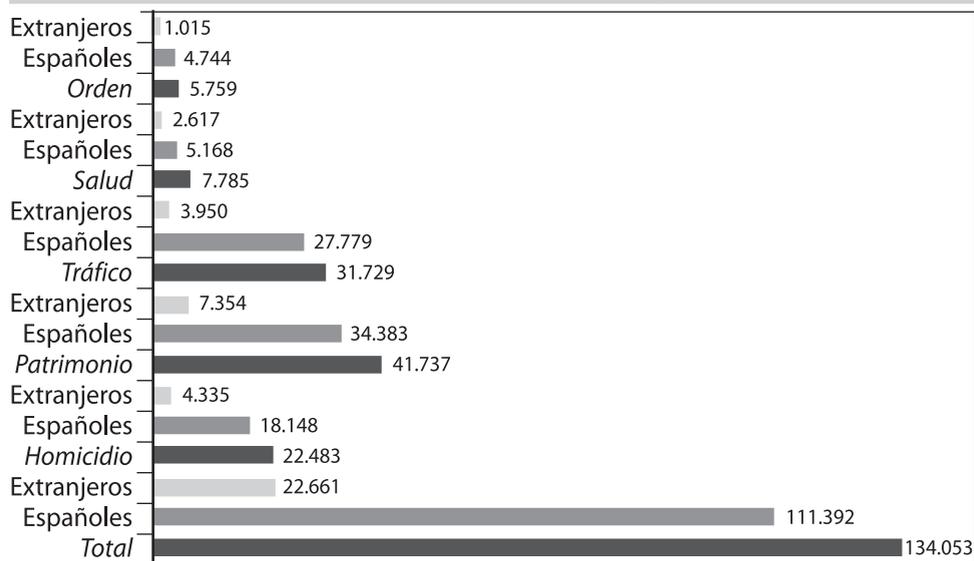
Téngase en cuenta que los delincuentes extranjeros, jóvenes y varones suelen ser reincidentes, por lo que hay menos delincuentes que delitos cometidos por extranjeros.

La detención policial no cierra la relación entre inmigración y delincuencia, puesto que quedan dos pasos: el proceso judicial y el internamiento de los condenados.

Por lo que se refiere al procesamiento judicial, en el Gráfico 8.14 vemos que en 2004 134.053 procesados fueron condenados por sentencia firme como autores de delitos relacionados con el patrimonio, el tráfico, la salud pública o el homicidio. De estos condenados, 22.661 eran extranjeros, el 17%.

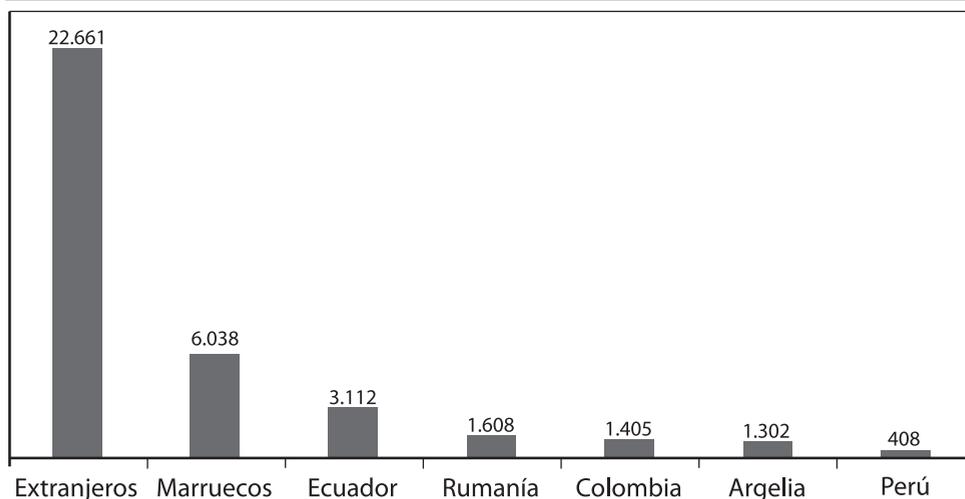
[20] AVILÉS, J. (2004): «Inmigración y seguridad ciudadana». *Inmigración y seguridad*. Madrid: Ed. IUISI-UNED, 43.

**GRÁFICO 8.14. Condenados por los tribunales en 2004 por delito y nacionalidad (INE)**



Por países, podemos destacar el claro protagonismo de los marroquíes, que suponen más de la cuarta parte de los extranjeros condenados (Gráfico 8.15).

**GRÁFICO 8.15. Extranjeros condenados por los tribunales en 2004 por países (INE)**



**Tabla 8.16. Población reclusa extranjera**

	Hombres	Mujeres	Total
<i>Europeos</i>	3.685	386	4.071
Rumanía	1.026	138	1.164
Portugal	399	30	429
Francia	403	36	439
Otros	1.857	182	2.039
<i>América del Sur/Central</i>	4.264	850	5.114
Colombia	1.624	356	1.980
Ecuador	541	42	583
Venezuela	336	77	413
Otros	1.763	375	2.138
<i>América del Norte</i>	66	8	74
<i>África</i>	7.775	171	7.946
Marruecos	5.190	101	5.291
Argelia	1.208	5	1.213
Nigeria	405	30	435
Otros	972	35	1.007
<i>Asia</i>	484	22	506
China	119	10	129
Líbano	58	—	58
Pakistán	77	—	77
Otros	230	9	242
<i>No consta</i>	33	23	56
<i>Otros</i>	607	19	626
<b>Total</b>	<b>16.914</b>	<b>1.479</b>	<b>18.393</b>

Fuente: Instituciones Penitenciarias Gabinete Técnico. Servicio Planificación y Seguimiento. Datos a 30/09/2005. Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia. Secretaría de Servicios Penitenciarios. Datos a 30/11/2005.

Por lo que se refiere a los internos en instituciones penitenciarias y a partir de los datos correspondientes a 2005, que reflejamos en la Tabla 8.16, podemos señalar que de los 60.414 reclusos registrados<sup>[21]</sup>, 18.393, el 30%, son extranjeros, entre cuyas características cabe destacar que el 92% son hombres, que el 35% son preventivos, que el motivo de su condena tiene que ver con delitos contra el patrimonio (40%) y que su país de origen es Marruecos (29%), Colombia (11%), Argelia (6,6%) o Rumanía (6,3%).

Resumamos: hay un 9% de extranjeros en el conjunto de la población residente en España.

Entre los infractores administrativos y penales conocidos recontamos hasta un 49% de extranjeros.

[21] Nótese que este número de reclusos no se produce cada año, sino que suele ser inferior, lo que ocurre es que se reúnen los reclusos correspondientes a varios años por la duración de las condenas.

Si al conjunto de infractores le quitamos los infractores administrativos, nos quedamos con que el 26,% de los infractores penales son extranjeros, que ascienden hasta el 33% cuando descontamos las faltas y nos circunscribimos a los delitos.

Si entre los detenidos por cometer delitos seleccionamos a los que han sido condenados por los tribunales, nos quedamos con que el 17% son extranjeros.

Sin embargo, subsisten dos fenómenos que vuelven a asociar a algunos inmigrantes con la delincuencia: en primer lugar, el 17% de los condenados por delitos son extranjeros, y esa cifra es mayor que el 9% que suponen en el conjunto de la población; en segundo lugar, que el 30% de los reclusos son extranjeros, lo que podría explicarse por ciertos prejuicios de los jueces, por haber padecido una peor defensa en los procesos por falta de cultura y de recursos económicos, pero no podemos descartar que la explicación consista en que los extranjeros delincuentes sean más peligrosos y por eso estén en la cárcel más tiempo.

Como queda patente en el informe del WODC<sup>[22]</sup> de 2006, con datos de 2003, en España se registraron 137 internos por cada 100.000 habitantes, lo que nos sitúa a la cabeza de la Unión Europea. Es decir que, aunque tenemos una baja tasa de criminalidad, tenemos una elevada tasa de población reclusa, sólo superada por el Reino Unido y los Países del Este, como consecuencia de la reforma del Código Penal de 1995, que hace hincapié en las penas privativas de libertad en lugar de las sanciones económicas (Tabla 8.17).

En dicha tabla advertimos que en 2003 el 25% de los presos en España eran extranjeros, sobre todo inmigrantes, dato este que está creciendo significativamente, como demuestra que dos años después, en 2005, el porcentaje de reclusos extranjeros haya llegado al 30%.

En definitiva, la riqueza y la urbanización suponen un imán que atrae a la gente que pretende prosperar en general, y a los inmigrantes en particular.

En definitiva, el perfil sociodemográfico de los delincuentes en general, como ya explicara Quetelet desde los comienzos de la estadística moral<sup>[23]</sup>, se caracteriza por ser varones y jóvenes, atributos en los que coinciden con los aficionados a determinados refrescos, música, ropas y deportes y también con los inmigrantes.

[22] Consejo de Europa, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2003 SPACE 2006. [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

[23] QUETELET, A. (1984): *Research on the propensity for crime at different ages*. Cincinnati: Ed. Anderson.

**Tabla 8.17. Porcentaje de población reclusa en diferentes países europeos en 2003**

País	Población reclusa 100.000 h.	Internos extranjero (%)	Mujeres internas (%)
Rusia	607	2	6
Ucrania	395	2	5
Polonia	209	2	7
Rumanía	203	1	4
Hungría	169	4	6
Inglaterra	140	12	6
España	137	25	8
Bulgaria	133	2	3
Portugal	130	16	7
Holanda	100	56	9
Alemania	99	19	5
Italia	98	30	5
Austria	96	38	5
Francia	96	22	4
Bélgica	86	42	3
Grecia	81	43	5
Irlanda	75	8	5
Suecia	75	21	5
Suiza	71	71	6
Dinamarca	67	16	5
Finlandia	66	8	6
Islandia	38	9	5

Fuente: Consejo de Europa, European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2003 SPACE 2006 Situation of Penal Institutions on 2003 ISBN: 978-90-5454-733-4 [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

Por todo ello, no es de extrañar que los inmigrantes jóvenes y varones se concentren en los alrededores de las grandes ciudades en busca de prosperidad y estén especialmente presentes en grupos específicos de población como el de los delincuentes, máxime si las estructuras sociales en las que viven no les proporcionan los medios para satisfacer las expectativas que esas mismas sociedades les generan y las subculturas en las que han sido socializados no les suponen un freno inamovible en la posibilidad de desarrollar conductas desviadas para alcanzar determinados objetivos.

No se puede decir que los inmigrantes sean delincuentes potenciales, porque no es cierto; lo que es cierto es que algunos inmigrantes varones y jóvenes procedentes de determinados países sí que están sobre-representados entre los delincuentes.

Para que los inmigrantes en general no se conviertan en un «chivo expiatorio» según un incipiente «sentido común» prejuicioso, lo más eficaz es explicar quiénes son los delincuentes, cuál es su perfil sociodemográfico y aclarar su edad, género y país de procedencia, así como sus circunstancias económicas, culturales y ambientales.

La asociación entre inmigración y delincuencia es imprecisa e injusta en términos generales, pero debemos aceptar dos argumentos fundamentales: en primer lugar, los inmigrantes están sobre-representados entre la población delincente y más aún entre la población penitenciaria y, en segundo lugar, los hijos de inmigrantes, erróneamente denominados inmigrantes de segunda generación, están convirtiéndose en una especie de ejército de reserva de la delincuencia común en general, y de las bandas de delincentes juveniles latinoamericanas y del terrorismo yihadista en particular, por su anomia potencial y por su falta de integración social, derivadas ambas de los procesos de exclusión social que padecen.

Dos manifestaciones delictivas de la inadaptación de los hijos de los inmigrantes, como fue la Cosa Nostra o mafia de los inmigrantes italianos en Estados Unidos, son las bandas latinas y el denominado terrorismo de cosecha propia.

Las bandas latinas, como los Ñetas o los Latin Kings son organizaciones juveniles fuertemente articuladas, jerarquizadas y apegadas a un territorio, que exigen ciertos rituales iniciáticos y salvajes novatadas para integrarse en las mismas y que disponen de códigos lingüísticos, icónicos y kinésicos propios. Las bandas latinas son fundamentalmente organizaciones juveniles que canalizan el inmenso y aburrido tiempo libre de sus miembros y que, a veces, cometen actos delictivos contra el patrimonio de la comunidad en actos de vandalismo contracultural o contra miembros de otras bandas juveniles casi siempre por negocios de «medio pelo», por venganzas de origen familiar o sexual y por rencillas territoriales. Son chicos callejeros sin futuro que muchas veces canalizarían su tiempo libre hacia el deporte o alguna tarea productiva si pudieran y que abandonan las bandas cuando tienen algo mejor que hacer, como alistarse al ejército, o cuando se casan y su novia «les retira».

Cuando estos chicos no se integran y siguen cumpliendo años, evolucionan hacia el crimen organizado de carácter económico, frecuentemente asociado con el tráfico de drogas, que algunas veces mantiene la apariencia de banda juvenil, como es el caso de los Mara Salvatrucha o los Vatos Locos.

El terrorismo de cosecha propia, por su parte, es un concepto, ampliamente utilizado por el FBI<sup>[24]</sup>, que no hace referencia al terrorismo autóctono, como el terrorismo de ETA o del Grapo en España, sino al que se produce en determinado país por parte de gente que ha nacido en el mismo territorio pero que no está integrada como ciudadanos ordinarios, puesto que se consideran a sí mismos o son etiquetados por los demás como «inmigrantes de segunda generación» o como «ciudadanos de segunda clase».

Ya sea por el origen de sus padres o porque alguna diferencia les posiciona en un lugar marginal o inferior de la sociedad, los «terroristas caseros» suelen responder a la

[24] MUELLER, R. (2006): «Discurso sobre homegrown terrorism», en el Club de la ciudad de Cleveland, Ohio, el 23 de junio de 2006, [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov)

sociedad con actos de vandalismo contracultural que les lleva a la cárcel, donde aprenden otra cultura, religión incluida, traban nuevas relaciones de solidaridad y se marcan otros objetivos al margen de la sociedad, de la ley y de la moral.

Un ejemplo muy significativo de terrorismo de cosecha propia es, como señaló inmediatamente Loretta Napoleoni<sup>[25]</sup>, el de los terroristas yihadistas que el siete de julio de 2005 hicieron estallar sus bombas asesinas en el metro de Londres, a pesar de haber nacido y vivido en Inglaterra, conocer perfectamente su cultura, haber estudiado y estar trabajando allí, tener familia en Gran Bretaña y, a pesar de todo eso, inmolarse en un acto asesino por motivaciones religiosas.

## **5. La violencia percibida y la sobre-representación de determinados perfiles sociodemográficos entre las víctimas**

### **5.1. La delincuencia proyectada por los medios de comunicación social**

La corriente de opinión actualmente dominante en España según la cual se sobreentiende que padecemos una elevada inseguridad ciudadana no es producto del crecimiento real pero paulatino y normal de las infracciones, sino de un clima de opinión insuflado deliberadamente por algunos partidos y medios de comunicación.

Como sabemos, hemos pasado de 2.212.865 infracciones en 2005 a 2.267.723 infracciones en 2006, incluyendo el conjunto de España, lo que supone un aumento del 2,5%. Lógicamente, la criminalidad es proporcional a la población en términos absolutos, pero no lo es en cuanto a su distribución territorial, concentrándose en las prósperas ciudades de Madrid, Baleares, Cataluña y Valencia y afectando fundamentalmente, como victimarios y como víctimas, a los jóvenes varones.

Sin embargo, los medios de comunicación social, como puede apreciarse en la Tabla 8.18, hablan mayoritariamente de delitos graves contra las personas y de problemas de orden público.

Aun siendo los más graves, los delitos contra las personas son muy poco frecuentes estadísticamente hablando y muy pocas personas se han sentido víctimas de este tipo de delitos. Lo mismo pasa con el terrorismo.

[25] NAPOLEONI, L. (2005): «Expertos analizan cómo serán los futuros atentados terroristas», [www.noticiastodot.com](http://www.noticiastodot.com), julio 2005.

También hablan, en tercer lugar, de infracciones contra el patrimonio, pero si leemos el contenido de los mensajes periodísticos veremos que esas infracciones contra el patrimonio no relatan faltas de hurto, sino delitos excepcionalmente graves contra la propiedad. No obstante, las faltas contra el patrimonio, que en realidad son las que justifican la sensación de inseguridad de algunas personas que se ven como víctimas propiciatorias de dichas infracciones, no tienen una presencia proporcional en los medios de comunicación.

**Tabla 8.18. Evolución de las noticias sobre delincuencia aparecidas en prensa (%)**  
(Centro de Cooperación Cultural y Prospectiva)

TIPO DE INFRACCIÓN	2006											
	En.	Feb.	Mar.	Abril	Mayo	Junio	Julio	Ag.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Contra las personas	28	17	17	18	17	19	18	14	14	17	21	15
Terrorismo etarra	7	5	10	5	2	7	4	1	6	3	3	8
Contra el patrimonio	9	15	13	22	17	12	13	12	11	14	14	13
Contra la salud pública	7	7	5	6	8	6	4	5	5	4	4	5
Orden público	17	14	17	11	14	16	15	15	11	17	14	17
Inmigración	4	3	5	3	6	7	5	11	11	5	4	3
Violencia doméstica	5	8	9	4	5	3	4	9	7	7	5	6
Crimen organizado	1	2	2	2	11	10	1	1	1	1	3	2

Por ello, Susana Soto señala: «El mayor número de noticias sobre sucesos se dedica a los delitos de menor incidencia, pero que causan mayor impacto social. Así, mientras que en las noticias de prensa los sucesos con mayor presencia cuantitativa son los homicidios y asesinatos, que representan cerca de un tercio del total de noticias sobre delincuencia, según las estadísticas policiales estos delitos alcanzan tan sólo el 0,06% de los hechos conocidos»<sup>[26]</sup>.

## 5.2. La delincuencia percibida por la opinión pública

La percepción de los hechos sociales está determinada por la forma de verlos, por la «carta de ajuste» valorativa que los sintoniza y da sentido, y por el esquema actitudinal, que, como «sistema de navegación», produce respuestas, ante determinados estímulos, en forma de opiniones y acciones.

La «carta de ajuste», como elemento valorativo de la cultura integrado por la ideología y por la conciencia, sintoniza y da sentido a los hechos, establece una jerarquía

[26] SOTO NAVARRO, S. (2005): «La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, septiembre 2005; www.criminet.urg.es. 37.

entre los valores anteponiendo o subordinando valores, todos ellos positivos, como la libertad, la vida, la propiedad, la sabiduría, la seguridad, la variedad, el ahorro, el hedonismo, etc.; y evalúa la posible conducta como buena, mala o regular.

El «sistema de navegación» que reacciona ante los estímulos produciendo opiniones y acciones está compuesto por los elementos operativos de la cultura, entre los que podemos destacar el sentido común y el esquema actitudinal. El sentido común no es el único ni el mejor, sino que es el reflejo cristalizado y la síntesis de la ideología dominante en una sociedad concreta y cuyas opciones no necesitan ser explicadas por sobreentendidas y sobrevaloradas; y el esquema actitudinal es el reflejo material de la conciencia y el que nos predispone a opinar o actuar ante determinados estímulos.

Cuando estas opiniones y acciones se manifiestan colectivamente se produce un clima de opinión sobre los hechos evaluados, la delincuencia en nuestro caso, contribuyendo a la creación de una ideología sobre la delincuencia de la que se nutren determinadas «corrientes de opinión» concretas y puntuales que actúan a modo de «sentido común» colectivo y tautológico juzgando y sentenciando los hechos sin mayor análisis y con la confianza de que «todo el mundo estará de acuerdo» porque, al fin y al cabo, la corriente de opinión sobre la inseguridad ciudadana es un subproducto ideológico del clima de opinión que sobre la delincuencia han creado los partidos políticos y los medios de comunicación.

De este clima de opinión se derivan determinadas corrientes de opinión, en cuya transmisión intervienen los medios de comunicación social que con su selección, difusión y reiteración de un orden del día concreto, realzando los aspectos que les parezcan más interesantes o llamativos e ignorando los demás, hasta que la «espiral del silencio» de la que hablaba Neumann<sup>[27]</sup> los haga desaparecer, consiguen conformar una corriente de opinión sobre un suceso concreto, el crimen en nuestro caso.

De esta manera, la personalidad social, caracterizada por su perfil sociodemográfico, estilo de vida y estatus, y en función del rol que esté desempeñando en determinado escenario en un tiempo y lugar concretos, recibe algunos estímulos, relacionados con el crimen en nuestro caso, y al filtrarlos por su cultura (incluida su ideología-sentido común y su conciencia-esquema actitudinal) produce unas opiniones y unas acciones que no sólo ni principalmente dependen de los hechos materiales concretos, sino de la corriente de opinión dominante, así como de las circunstancias de la personalidad de quien lo percibe.

Todo este procedimiento psicosocial nos permite comprender la importancia que la gente asigna a la inseguridad ciudadana en comparación con otros problemas sociales que podrían parecer mucho más urgentes e importantes.

No obstante, la percepción de la problemática derivada de la inseguridad ciudadana depende de la perspectiva que adopte el evaluador en el sentido de que no es igual de

[27] NEUMANN, E. N. (1995): *La espiral del silencio*. Barcelona: Paidós.

grave o importante la inseguridad ciudadana como problema político nacional que la inseguridad ciudadana como problema padecido personalmente.

Efectivamente, como puede apreciarse en la Tabla 8.19, la inseguridad ciudadana ocupaba una quinta posición entre los principales problemas políticos de España, precedida por el paro, la inmigración, la vivienda y el terrorismo. Sin embargo, cuando se pregunta por los principales problemas personales, tal y como se refleja en la Tabla 8.20, la inseguridad ciudadana asciende a la tercera posición, precedida por el paro, la vivienda y acompañada por los problemas relacionados con la inmigración.

**Tabla 8.19. Evolución principales problemas de España (%) (Centro de Investigaciones Sociológicas)**

TIPO DE INFRACCIÓN	2006											
	En.	Feb.	Mar.	Abril	Mayo	Junio	Julio	Ag.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Inmigración	32	27	33	30	44	38	36	—	59	49	40	42
Terrorismo	25	35	28	25	18	23	27	—	18	19	25	27
Drogas	4	7	6	5	5	6	6	—	5	6	5	6
Inseguridad	23	19	16	18	26	24	21	—	16	16	20	21
Violencia de género	4	4	4	3	2	2	2	—	3	2	4	3
Paro	49	49	52	50	46	43	47	—	42	41	40	42
Vivienda	18	18	19	25	26	24	26	—	21	30	25	30
Educación	4	4	4	3	3	3	3	—	4	4	7	3

**Tabla 8.20. Evolución principales problemas personales más importantes (%) (Centro de Investigaciones Sociológicas)**

TIPO DE INFRACCIÓN	2006											
	En.	Feb.	Mar.	Abril	Mayo	Junio	Julio	Ag.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Inmigración	11	7	9	10	15	12	12	—	18	15	12	12
Terrorismo	3	6	5	5	4	5	6	—	3	4	5	6
Drogas	2	3	3	2	2	2	2	—	1	2	2	2
Inseguridad	16	14	11	13	18	17	16	—	12	11	13	15
Violencia de género	1	1	1	1	1	1	0	—	1	0	1	1
Paro	26	21	25	24	22	20	23	—	21	20	19	22
Vivienda	17	14	17	20	21	21	21	—	17	23	20	24
Educación	7	5	5	6	4	4	4	—	5	4	6	4

Es decir, la inseguridad ciudadana tiene más de miedo personal que de peligro real o de problema político.

Ferraro define el miedo al delito como «una respuesta emocional de nerviosismo o ansiedad al delito o símbolos que la persona asocia con el delito»<sup>[28]</sup>.

[28] FERRARO, K. F. (1995): *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*. Albany: State University of New York Press, 8.

Wilson y Kelling<sup>[29]</sup> definieron el aspecto del contexto social que hace verosímil el miedo al delito como una posibilidad real, cotidiana y personal de padecerlo con la metáfora de los «cristales rotos», según la cual el miedo a ser víctima de un delito es mayor en determinados barrios en los que con frecuencia y normalidad hay venta de droga al menudeo, prostitución, ruido, suciedad, oscuridad, coches abandonados, pandillas de menores inmigrantes, pandillas de jóvenes bebiendo alcohol, equipamiento urbano roto, pintadas en las paredes, niños mendigando, riñas callejeras, chabolismo y cristales rotos.

Como señala Juan José Medina: «El miedo al delito, a diferencia de la delincuencia real, afecta a un mayor espectro de ciudadanos y sus consecuencias son prevalentes y severas. Incluso hay quienes han subrayado que el miedo al delito puede ser un problema más severo que la propia delincuencia. Efectivamente, el miedo al delito obliga a los individuos a cambiar sus estilos de vida. Aquellas personas especialmente temerosas del delito deciden refugiarse en sus hogares, protegiéndose con candados, cadenas, barras de seguridad y alarmas. Pero el miedo al delito también tiene importantes repercusiones sociales y económicas. Así, por ejemplo, se ha señalado que genera alienación, promueve el desarrollo de estereotipos nocivos y acelera la ruptura de las redes informales de control social»<sup>[30]</sup>.

Esta paranoia generalizada puede ocasionar un problema político y no sólo partidista, puesto que, como advierte García-Pablos de Molina, el temor infundado a convertirse en víctima de un delito «implica desconfianza en el sistema mismo, conduce a la autoprotección y a los excesos defensivos al margen de la ley y las instituciones, modifica los estilos de vida de sectores de la población, genera continuos comportamientos insolidarios hacia otras víctimas y desencadena una política criminal emocional, basada en el desmedido rigor, que pone en peligro las conquistas liberales y humanitarias de nuestro tiempo. El miedo infundado a la criminalidad —y a la victimización— suele ser una pieza fundamental de conocidos mecanismos psicosociales que en momentos de crisis manipulan la realidad en aras de pretensiones políticas interesadas. Una oportuna invocación al peligro y a sentimientos irracionales de alarma o temor —y la culpabilización de ciertos grupos o minorías desviadas como agentes del mismo— es un reclamo poderoso. Concita la atención general y la orienta deliberadamente hacia unos objetivos llamativos; distrae o desvía aquella de otros problemas sociales, sin duda prioritarios, que pasan a un segundo plano; proyecta la agresividad y emociones colectivas sobre minorías y colectivos marginales, con el consiguiente re-

[29] WILSON, J. Q., y KELLING, G. L. (1980): *Broken Windows*. Washington: Atlantic Monthly, 249, 29 a 38.

[30] MEDINA, J. J. (2003): «Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, marzo 2003, [www.criminet.urg.es](http://www.criminet.urg.es), 3.

fuerzo de la cohesión y la solidaridad social (función integradora del delito), y, sobre todo, propicia reacciones hostiles y pasionales que impulsarán una política criminal rigurosa»<sup>[31]</sup>, contra los que podríamos denominar «chivos expiatorios», que la psicología moderna explica como un mecanismo proyectivo, por medio del cual se colocan en otros los vicios, defectos o errores que no soportamos en nosotros mismos<sup>[32]</sup>.

Si el crimen es un hecho social normal, la violencia y el miedo que produce su percepción, interiorizado como riesgo, es completamente una construcción social al más puro estilo del Teorema de Thomas, que explica la ruina del sólido y solvente Last National Bank, que explica cómo un joven periodista llamado Orson Wells consiguió convencer desde una pequeña emisora de radio de Nueva York a millones de personas de que durante la noche de Halloween de 1938 la Tierra estaba siendo invadida por extraterrestres y que explica cómo los discursos de Hitler o de Goebbels, quien consideraba que una mentira repetida mil veces podía alcanzar el estatus de verdad, producían un maremoto entre la arruinada, desmoralizada, aterrorizada y desconcertada masa popular de la Alemania de entreguerras.

Los amedrentadores mensajes transmitidos por la radio durante los años treinta y cuarenta pueden adaptarse al contexto actual y escenificarse y difundirse mediante producciones cinematográficas o vía Internet, que es lo que hoy en día está en boga.

En cualquier caso, el miedo producido por la violencia enunciada, sea cierta o falsa, siempre produce efectos reales en sus consecuencias, como ocurrió con la tan famosa como incierta Escuela de Cazadores de Dragones de Pekín, que durante dos mil años entrenó en China a sus cadetes con durísimos e interminables cursos sobre la anatomía, fisiología, psicología, bromatología y etología del mítico animal, mitad cocodrilo mitad águila, así como sobre las mejores y más ensayadas estrategias y tácticas para dominarlo y mantenerlo alejado de los arrozales de las plácidas aldeas de unos campesinos que pagaban lo que hiciera falta, incluida la virginidad de sus hijas, para evitar ser atacados por los tan temibles como inexistentes dragones, a los que sólo podían enfrentarse unos héroes que por serlo conseguían estupendos empleos y pingües beneficios de los gobiernos regionales e imperiales, amén del mayor reconocimiento y prestigio social.

La verdad es que la violencia, la delincuencia, su percepción y la reacción policial para controlarla no es un problema más grave que el paro estructural de los mayores de 45 años, que la sequía, que el sida, que la desatención hasta ahora padecida por millones de discapacitados en España, que los accidentes de tráfico, que las epidemias

[31] GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. (1988): *Manual de criminología*. Madrid: Ed. Espasa, 97 y 98.

[32] MANERO BRITO, R.; VILLAMIL URIARTE, R. R., y ORIHUELA, L. (2004): «La violencia de la sospecha. La construcción de la víctima en el planteamiento victimológico». *El Cotidiano*. México, septiembre de 2004, 11.

locales de meningitis entre escolares, que los incendios forestales, que los accidentes laborales o que la dificultad de los jóvenes para encontrar empleo estable e hipotecas para soñar con tener un piso en miniatura; sin contar, claro está, con problemas realmente atroces, como la falta de alimentos, de medicamentos y de libros entre la mayoría de los habitantes del planeta.

La delincuencia es un hecho social normal, su análisis es una operación intelectual lógica que no necesita de interpretaciones cabalísticas y la reacción de control social familiar, escolar, asistencial, policial, judicial o penitenciaria debe ser una reacción reglada y normal; entre otras cosas porque cualquier sobre-reacción policial pondría en peligro la democracia y la libertad que se pretende proteger y porque la mera, pasiva y masiva presencia policial por las calles, que tanto alienta y tranquiliza a la gente de orden que no suele ser víctima de los delitos, es extremadamente cara para la muy baja utilidad técnica que tiene; sobre todo porque los policías uniformados son también vistos y controlados por los delincuentes, que al percatarse de su presencia cambian de emplazamiento y no de actividad.

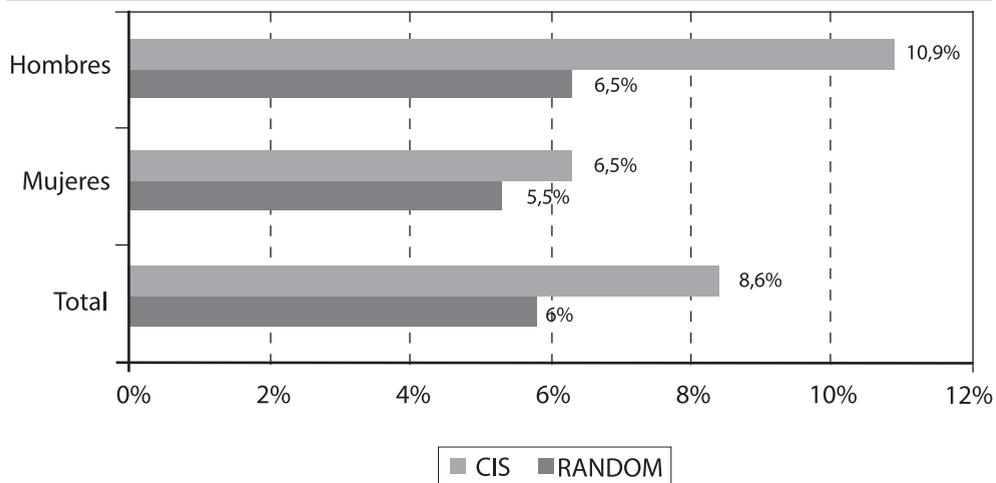
### **5.3. Las víctimas de la delincuencia**

Para determinar el número, características y cualidades de las víctimas podemos utilizar la perspectiva cuantitativa y la perspectiva cualitativa.

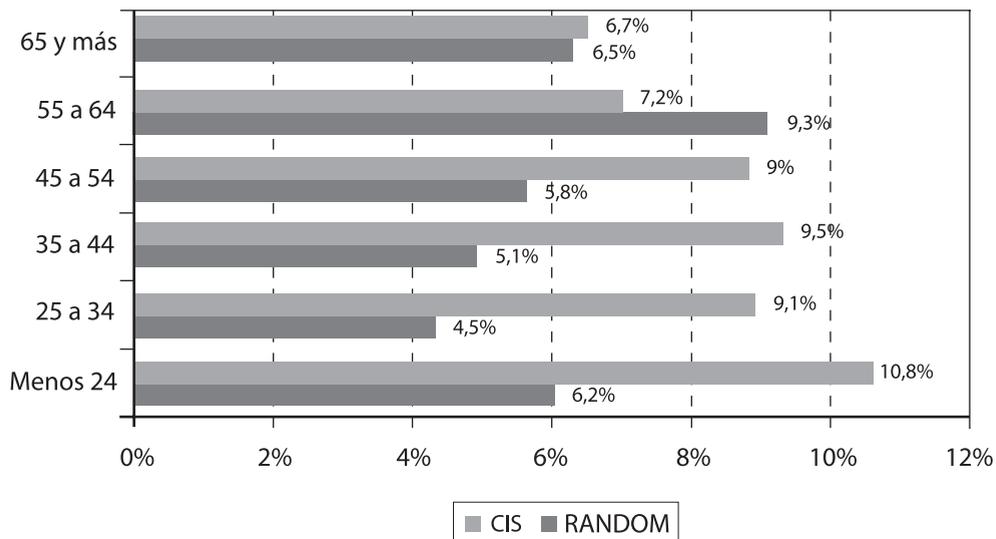
Desde la perspectiva cuantitativa podemos trabajar, como hace INTERPOL, con la tasa de infracciones conocidas por la policía (delitos más faltas dividido por el número de habitantes), que en España se sitúa en 50 infracciones por mil habitantes; o podemos preguntar a la gente si en un periodo de tiempo determinado, el año pasado por ejemplo, se ha sentido víctima de un delito, utilizando para ello técnicas de encuesta a una muestra representativa del universo estudiado.

Desde el punto de vista de la demanda de seguridad determinada mediante encuesta, y como se deduce fácilmente del Gráfico 8.16, existe entre un 6% y un 8% de entrevistados mayores de 15 años, especialmente los varones, que consideran que han sido víctimas de algún delito durante el año pasado. Extrapolando estos datos podemos concluir que, en vez de dos millones de infracciones conocidas, debe de haber dos millones y medio de víctimas, en el bien entendido caso de que estamos hablando de mayores de 15 años y que, al tratarse de un estudio de opinión, podría suceder que una misma persona haya sido víctima de varios delitos o, por el contrario, que alguna persona se sintiera víctima de algún delito que en realidad no lo había sido.

Concretando un poco más, podemos añadir que el perfil de las víctimas se caracteriza no sólo por ser un varón, sino también por ser mayor de 55 años o menor de 24, por residir en un gran núcleo de población y por ubicarse socialmente en lo que ambientalmente denominamos como clase media (Gráficos 8.17, 8.18 y 8.19).

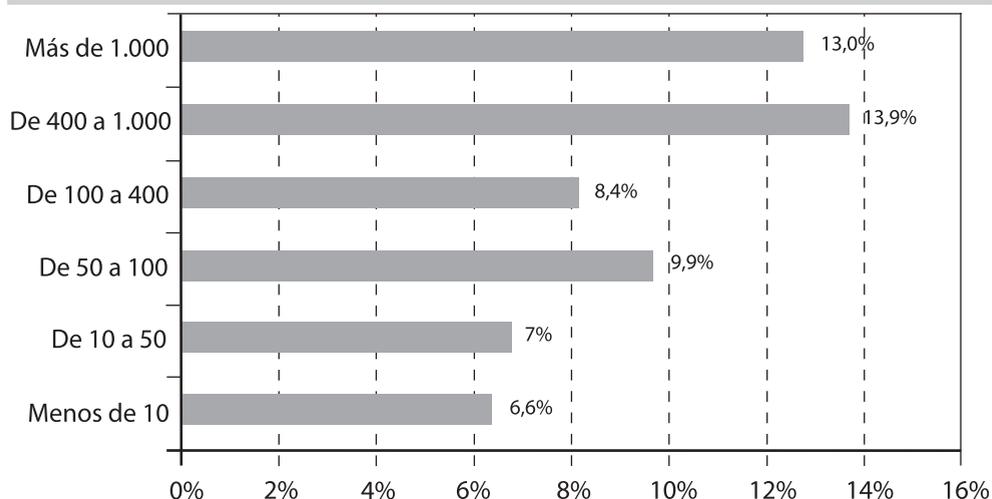
**GRÁFICO 8.16. Víctimas de algún delito a lo largo del año 2005 por sexo**

Fuente: Encuesta del CIS (diciembre 2005) y encuesta RANDOM (noviembre 2005).

**GRÁFICO 8.17. Víctimas de algún delito a lo largo del año 2005 por edad**

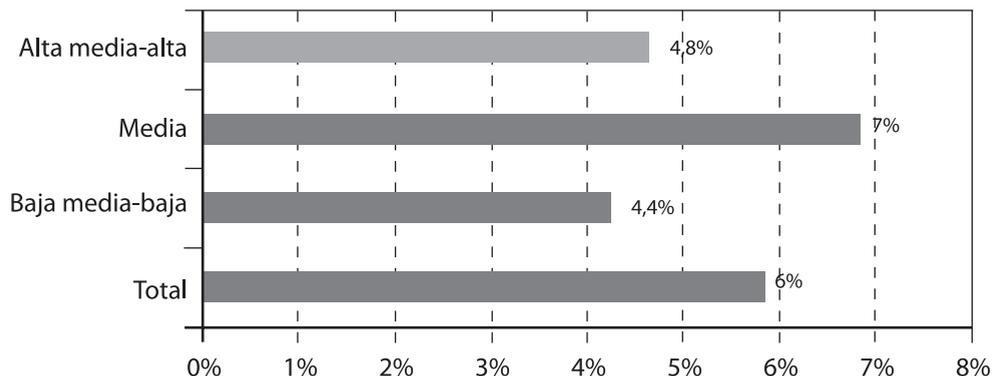
Fuente: Encuesta del CIS (diciembre 2005) y encuesta RANDOM (noviembre 2005).

**GRÁFICO 8.18. Víctimas de algún delito a lo largo del año 2005 por habitante**



Fuente: Encuesta del CIS (noviembre 2005).

**GRÁFICO 8.19. Víctimas de algún delito a lo largo del año 2005 por clase social**



Fuente: Encuesta de RANDOM (noviembre 2005).

Desde la perspectiva cualitativa, proporcionada por la realización a finales de 2005 de dos reuniones de grupo con víctimas y 12 entrevistas en profundidad a expertos, no sólo podemos describir sociodemográficamente a las víctimas, sino que podemos enmarcarlas en un doble escenario: el escenario cultural, jurídico geográfico y económico donde la víctima padece el delito, y el escenario psicológico, en el que se combinan las características sociodemográficas de la víctima con su situación anímica, económica y biológica, además de su propia percepción del hecho criminal padecido.

En el caso personal de las víctimas, el proceso por el que llegan a tener conciencia de su situación es traumático y surge de golpe. De echo, a las víctimas les cuesta creer

que les haya pasado a ellos. El hecho delictivo es, para ellas, “universal” y más o menos “aleatorio”, le puede ocurrir a cualquiera. No existe la percepción de ser una víctima propiciatoria, por lo que el sentirse diferente a los demás viene determinado por las consecuencias que genera el hecho y no por las causas que lo originaron.

La impotencia, la violación de la intimidad, el miedo, etc., sólo los conocen las personas que han sufrido un delito, los demás no, y en ese sentido sí se sienten diferentes. Sin embargo, no existe ningún atisbo de que las víctimas perciban que lo sean por sus especiales características físicas, económicas, geográficas o psicológicas.

Las peores consecuencias del delito padecido no son las psicológicas, ni las económicas, ni las clínicas, ni las infraestructurales, ni las jurídicas, sino las actitudinales, porque, además de privar injustamente de algo a la víctima, la transforma en otra persona, produciéndose una especie de metamorfosis inversa que convierte a las mariposas en gusanos. Las víctimas odian a los victimarios, exigen el máximo castigo, la mayor reparación física, psicológica y económica, así como la seguridad gubernativa de que a ellos no les volverá a pasar bajo ningún concepto.

Podríamos hablar de los derechos de las víctimas como parte de un proceso penal en el que reivindicar su posición ante los tribunales, podríamos hablar de las necesidades de la víctima como persona a la que desde fuera habría que resarcir material, económica o psicológicamente de algo de lo que injustamente se le habría privado, o podríamos hablar de las demandas de las víctimas como si tuvieran al gobierno bajo contrato y a cambio de sus impuestos y de su legitimidad y le pudieran exigir privadamente que les garantizaran su seguridad o, en su defecto, que restablecieran la situación anterior al incidente lo antes posible con la mayor eficacia mediante las indemnizaciones correspondientes.

No obstante, no vamos a adoptar la perspectiva jurídica, ni la económica, ni la clínica, sino que, adoptando la perspectiva sociológica, hablaremos de las expectativas de las víctimas como una construcción social en la que, además de ellas, también participan los delincuentes y la leyes que establecen que uno tiene el papel de héroe y otro el de villano, coexistiendo todos ellos con determinadas circunstancias, económicas, políticas y culturales que configuran el escenario donde ocurre el suceso y donde la percepción del mismo por los otros, especialmente por los medios de comunicación y por las familias, es tan importante como la percepción personal de la víctima.

En semejante contexto, no es de extrañar que una especie de paranoia generalizada por los medios de comunicación termine haciendo verosímil una alta probabilidad de ser víctima de un delito, cuando en realidad la probabilidad es muy baja, aun contando con todas las infracciones posibles, delitos más faltas, y considerando que toda la población corre el mismo riesgo, lo que es estrictamente falso.

La verdad es que muy pocas personas han sido víctimas de una infracción durante el año 2005; no obstante, los pocos que lo han sido responden, en este contexto de miedo tan generalizado como infundado y como consecuencia de su propia indignación e impotencia, con planteamientos netamente vengativos, comprensibles desde el punto de vista humano, pero inaceptables desde el derecho penal y el derecho procesal.

Hay veces que en el fragor de los debates en las reuniones de grupo parece un gran avance desde el punto de vista de la civilización el salvaje Código de Hammurabi, que al fin y al cabo limitaba el «ojo por ojo y el diente por diente» en lugar de cambiar un ojo por la vida del delincuente y la de su familia, como ocurre en territorios sin ley donde se encierra a seres humanos sin formación de causa y por tiempo indefinido.

Las víctimas componen el núcleo duro de la demanda de seguridad y sus exigencias podrían concretarse, con justicia y sin dramatismo, en las siguientes:

- Mayor presencia policial para que haya «zonas liberadas» donde moverse.
- Atención humanitaria, además de policial y judicial, en las oficinas de denuncias de las comisarías de policía y de la Guardia Civil.
- Búsqueda y captura de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial.
- Información de la policía a la víctima de los trámites de su caso y en el momento en el que se encuentran.
- Información exhaustiva a la víctima de la tipificación administrativa o penal del hecho padecido para que no espere que por una mera infracción se vaya a encarcelar a su agresor, porque jurídicamente no puede ocurrir.
- Juicios rápidos en los que los delincuentes graves no salgan a la calle en media hora y cumplimiento íntegro de las penas establecidas en el Código Penal, respetando las políticas de reinserción social.

Para concluir, podemos subrayar cinco apreciaciones relacionadas con el perfil de las víctimas: en primer lugar, que las víctimas reales corresponden a los grupos con mayor «vulnerabilidad» potencial (varones, jóvenes, solteros, residentes en determinadas zonas, socializados en determinadas subculturas y con determinados hábitos<sup>[33]</sup>); en segundo lugar, que las víctimas reales (jóvenes varones) no tienen el mismo perfil que las personas que sienten más inseguridad subjetiva (mujeres mayores)<sup>[34]</sup>; en tercer lugar, que las víctimas y los delincuentes tienen un perfil muy parecido, como ya habían adelantado Wolfgang, Figlio y Sellin<sup>[35]</sup>; en cuarto lugar, que la «vulnerabilidad» no es proporcional a todas las clases sociales ni cohortes de edad<sup>[36]</sup>, y, en quinto lugar, que la «vulnerabilidad» no depende del azar, sino que, además de determinadas características sociodemográficas —como explica el reconocido criminalista mexicano Luis Rodríguez Manzanares—<sup>[37]</sup>, exige unas circunstancias de tiempo y espacio que permiten calcular la probabilidad de ser víctima.

[33] KENNEDY, L. W., y FORDE, D. R. (1990): «Routine activities and crime: an analysis of victimization in Canada». *Criminology*, 28. University of Maryland.

[34] TORRENTE, D. (2001): *Desviación y delito*. Madrid: Alianza, 159.

[35] WOLFGANG, M. E.; FIGLIO, R. M., y SELLIN, T. (1972): *Delinquency in a birth cohort*. Chicago: Chicago University Press.

[36] GARCÍA-PABLOS, A. (1988): *Manual de Criminología*. Madrid: Espasa, 89.

[37] RODRÍGUEZ MANZANARES, L. (1987): «La Prevención Criminal». *Curso Internacional de Criminología*. La Habana, julio de 1987, 6.

Como resume Alfonso Serrano: «El delito se concentra mayoritariamente en los siguientes grupos o unidades y tiene las siguientes características:

- Los hombres cometen muchos más delitos que las mujeres.
- Los jóvenes cometen un número desproporcionado de delitos.
- Los solteros delinquen más que los casados.
- El delito tiende a correlacionar con un estatus socioeconómico desfavorecido.
- El delito es un fenómeno fundamentalmente urbano.
- Los delincuentes tienden a ser versátiles.
- Tiende a haber una cierta continuidad en los delincuentes.
- Los delitos requieren un mínimo esfuerzo.
- Los delitos reportan unas escasas ganancias»<sup>[38]</sup>.

El crimen, más allá de valoraciones morales, es un hecho social normal que nunca se va a extinguir por la propia dinámica de la sociedad que lo genera y lo reprime; pero, aunque sea estadísticamente normal, no es aleatorio, sino que se produce y encarrila dentro de un sistema social concreto que es el que genera la socialización cultural, la estratificación estructural, la desigualdad, el conflicto, la conducta desviada y su control y reinserción. Siendo inexorable pero explicable y predecible, el crimen tiene como protagonistas a la ley que lo define y humanamente a victimarios y a víctimas, cuyas características sociodemográficas, sus estilos de vida y sus estatus les ponen en situación de riesgo de cometer o de padecer algún crimen, sobre todo en algunos barrios marginales o turísticos de ciudades prósperas y en los que la pareja criminal tiene un perfil caracterizado frecuentemente por ser varones, jóvenes e inmigrantes.

Como sintetiza Elliott<sup>[39]</sup>, influido por las teorías del control social de Gottfredson y Hirschi<sup>[40]</sup>, por un lado, y de Sampson y Laub<sup>[41]</sup>, por otro, de la frustración según la interpretación de Agnew<sup>[42]</sup> y del aprendizaje de Akers<sup>[43]</sup>, la delincuencia es el resultado conjunto de vínculos débiles a grupos y normas convencionales y de vínculos sólidos a personas y grupos desviados, asentados en una zona concreta y con su correspondiente subcultura o contracultura.

[38] SERRANO, A. (2004): *Introducción a la Criminología*. Madrid: Dykinson, 209 y 210.

[39] ELLIOTT, D. S. (1985): «The assumption that theories can be combined with increased explanatory power: theoretical integrations», en *Theoretical methods in Criminology*. Beverly Hills: Sage.

[40] GOTTFREDSON, M. R., y HIRSCHI, T. (1990): *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.

[41] SAMPSON, R. J., y LAUB, J. H. (1993): *Crimen in the making. Pathways and turning points though life*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

[42] AGNEW, R. (1992): «Foundation for a general strain theory of crime and delinquency». *Criminology*, 30. University of Maryland.

[43] AKERS, R. L. (1998): *Social learning and social structure: a general theory of crime and deviance*. Boston: Northeastern University Press.

