

**A POLÍTICA INMIGRATORIA  
ESPAÑOLA NO NOVO  
ESCENARIO:  
CONSIDERACIÓN  
E PROPOSTAS**

**Antonio Izquierdo Escribano**

Universidade da Coruña



Na política migratoria o criterio ético ben podería ser o de «failles aos outros o que che gustaría que che fixesen a ti».

Paul Collier

## INTRODUCCIÓN. TRAZOS DA PAISAXE INMIGRATORIA ESPAÑOLA E PROPÓSITO DESTE TRABALLO

A pegada estatística que deixou a política española ao longo destas tres décadas de inmigración (1985-2015) sintetízase en dous resultados que cabe avaliar. O primeiro amosa que nos atopamos nunha situación de certo equilibrio entre a estranxeiría cultural e os dereitos cidadáns. Noutras palabras, o *stock* de residentes estranxeiros divídese, a partes iguais, entre persoas incluídas no réxime comunitario e as inscritas no réxime xeral. E, como é ben sabido, os primeiros gozan de máis dereitos e vantaxes —como cidadáns da Unión Europea— ca os segundos, é dicir, os non-comunitarios. E o segundo dato salientable é que a trasfega migratoria que tivo lugar entre 2008 e 2015 foi moi intensa. Noutras palabras, que asistimos a fluxos de entradas e saídas realmente copiosos, malia que de parecida estatura<sup>1</sup>.

Así, pois, os dous resultados apuntan cara ao equilibrio e a vitalidade. De tal maneira que o saldo final, é dicir, o depósito de inmigrantes, se baleirou pouco, apenas un 10 % do total. O que resulta máis significativo, cando se trata de pensar nas políticas migratorias, é que foi o *stock* de estranxeiros (non tanto o

---

<sup>1</sup> O caudal dos fluxos presenta algunhas variacións se no canto da estatística de variacións residenciais (EVR) se toma como fonte de análise a estatística de migracións (EM), mais a tendencia e a interpretación non varían, posto que o volume anual de entradas se situou ao nivel do total de nacementos e o de saídas na contorna da cifra de defuncións. É dicir, o groso dos fluxos, na súa dupla dirección, foi moi notable e sitúase como un fundamento básico na reprodución da poboación.

de inmigrantes) o que minguou nunha medida maior. E esa diminución da estranxeiría respecto da inmigración está vencellada ao proceso de naturalización por residencia, ou, dito doutro xeito, ao cambio de estranxeiro a cidadán español, e, en consecuencia, impulsa a inclusión do «naturalizado de orixe estranxeira» no ámbito das políticas públicas.

No terreo das percepcións dos cidadáns asentadas tras a gran recesión, son tres as ideas que quedaron gravadas na opinión pública española. A primeira cre que, por mor da crise, unha gran parte dos inmigrantes estranxeiros retornaron ao seu país de orixe. A segunda constata que non houbo conflitos racistas cos estranxeiros, pese á enorme taxa de desemprego. E, por último, malia que sexa a idea máis propagada nestes últimos anos, esténdese o estado de ánimo segundo o cal os españois, maioritariamente novos e cualificados, emprenderon un novo ciclo emigratorio cara a Europa, que rememora o de metade dos sesenta. Volvendo ao ámbito da política migratoria, que é o que nos ocupa, estas tres ideas interpelan, respectivamente, 1) á evolución dos fluxos, 2) ao modelo de integración e 3) á valoración da emigración como un fracaso social.

Á vista desa discreta diminución do *stock* de inmigrantes e desa maior redución da estranxeiría, este traballo ocúpase da política que cabe facer, nun novo escenario, tendo en conta o variado e variable estado da opinión pública e o evidente proxecto de asentamento dos inmigrantes.

A evolución dos datos pódese sintetizar en tres pasos. Primeiro, durante tres décadas (1985-2015) a política de «estranxeiría laboral» impúxose á política de inmigración e de cidadanía. Segundo, a experiencia acumulada e os resultados colleitados aconsellan que se leve a cabo un debate público cuxo fin sexa configurar un modelo migratorio para España. Este modelo ha de se traducir nunha política de Estado. E terceiro, na súa vertente política, este acordo migratorio de carácter estratéxico ha de se manifestar non só na xestión da estranxeiría laboral, senón tamén, sobre todo, na elaboración dunha política de inmigración e de cidadanía.

Gran parte do dito ata aquí condénsase nestas tres ideas, a saber:

1) Tras oito anos de gran recesión, *o depósito inmigratorio apenas minguou*. E sobre este primeiro estrato migratorio edificarase unha parte da sociedade futura. Dado o poder de atracción desta primeira capa de poboación foránea, é preciso estudar, polo miúdo, o seu proceso de adaptación, (máis ou menos) segmentado.

2) A permanencia dos inmigrantes de orixe estranxeira callou como un dos ingredientes básicos na anovación da estrutura social. E desde agora cabe xestionar as migracións non só como man de obra, senón, principalmente, como un investimento cívico e social a medio e longo prazo.

E, por último,

3) os fluxos demostraron o seu vigor, mesmo nos anos máis duros da crise. O cal evidencia que non é só, nin acaso primordialmente, a chamada do emprego o que atrae os inmigrantes, senón que o que impulsa as xentes a emigrar é, por unha banda, a busca de seguridade vital en calquera das distintas etapas do ciclo de vida, e, pola outra, a satisfacción, máis ou menos impaciente, das expectativas que as súas aptitudes e carácter estimulan.

## 1. O NOVO ESCENARIO MIGRATORIO: CONXUNTURAS E TENDENCIAS DE FEITO NA OCDE E EN ESPAÑA

Repensar a política migratoria nun novo escenario require sintetizar os trazos básicos dese novo contexto e interpretar a evolución dos feitos. Este escenario caracterízase por unha revolta contra a inmigración por parte daqueles que se senten máis danados pola crise. E, neste sentido, pensamos que unha das consecuencias da gran recesión *foi a desmaterialización das percepcións* sobre a inmigración entre os cidadáns do común. De maneira que, se antes da crise as opinións públicas puñan a tónica nos beneficios económicos e nos prexuízos sociais que comportaba a aceptación de inmigrantes, agora, tras a ampla redución do benestar que se produciu nesta crise, as actitudes de rexeitamento cara aos foráneos concéntranse na distancia cultural e na inseguridade urbana. Nunha frase, hoxe sinálase a condición de estranxeiría onde onte primaba a concepción de utilidade laboral. Por resumilo, o inmigrante detrae benestar material e rompe a identidade cultural. Noutras palabras, a gran recesión económica, democrática e social engadiu o repregamento relixioso —no seu sentido doutrinal e patriótico— á debilitación do Estado de benestar.

Nos países que integran a OCDE, e tamén no conxunto da UE, os fluxos de inmigración e os de solicitantes de asilo aceleráronse nos dous últimos anos. É máis, ao longo de 2014 a inmigración permanente alcanzou os niveis de 2008 —cando nos atopabamos no limiar da crise—, con máis de 4,3 millóns de entradas. E os peti-

cionarios de asilo excederon as 800 000 demandas, das cales 600 000 se dirixiron aos países da UE. Todos os prognósticos, baseados nos datos aínda provisionais que manexa a OCDE, auguran que para 2015 se van superar eses niveis tanto no tocante á inmigración de carácter permanente como, e sobre todo, no que atinxe ao fluxo de asilados. No seo desta formidable chea, a inmigración irregular tamén aumenta e resulta máis difícil de controlar<sup>2</sup>.

O conxunto da UE enfróntase, desde o punto de vista fáctico, á enchente desa dupla corrente, a dos refuxiados potenciais e a dos migrantes tradicionais. E tamén se topa coa fragilidade e a inestabilidade da recuperación económica, e co aumento da vulnerabilidade dos mercados de traballo. Nos bastidores, o que está en disputa é cal vai ser o lugar do poder político na configuración do modo de vivir e que evolución vai seguir o sistema democrático. É dicir, o grao de colonización da razón pública respecto da privada, ou, se así se quere ver, a mercantilización da sociedade civil e o grao de subalternidade da política estatal respecto do poder financeiro.

Desde o punto de vista emocional, a UE está aterrada por outra dupla presión, a mediática e a que atinxe á seguridade da vida cotiá. As poderosas imaxes dos nenos afogados que as ondas arriman ás praias e as de longas columnas de solicitantes de asilo que se arrastran polos camiños e deixan a esperanza entre os aramados polarizan —dividen e segmentan— as actitudes respecto da acollida de inmigrantes e de asilados. Mais, polo outro costado, a proliferación das accións terroristas avala o xiro restritivo que experimentan as políticas de asilo e de inmigración, e enturban as actitudes de empatía dos cidadáns «correntes» cara aos foráneos.

A tensión entre a alza dos fluxos e o rexeitamento da opinión pública pódese esquivar no curto prazo electoral, mais as políticas de inmigración, na UE, han de se guiar, tamén, polo longo prazo da reprodución social. É a tensión que se produce entre o interese partidario e o interese xeral, entre o autointerese e o ben común. Que a migración é unha compoñente estrutural das sociedades avanzadas pódese soste a teor dos estudos feitos e malia a axitación das emocións. O cal, e para volvermos ao ámbito das políticas migratorias, ha de levar os Gobernos a liderar unha política educativa que sirva para conformar as actitudes do común das xentes e procure suavizar os prexuízos e presentimentos que se constrúen, en

<sup>2</sup> Nos seis primeiros meses de 2015, 137 000 persoas desembarcaron nas costas gregas, italianas, españolas e maltesas. No mesmo período do ano anterior fixérono 75 000 (OCDE, Editorial). E unhas estimacións do Pew Research Center, publicadas en agosto de 2016, calculan en 1,3 millóns o número de refuxiados que se dirixiron cara a Europa en 2015.

gran medida, a través dos medios que forman (deforman) e constrúen a opinión pública.

E, por seguirmos con outro exemplo pegado á pel do que aquí nos trae, recoméndase que os Gobernos tomen decisións sobre a regulación dos fluxos distinguindo entre o curto e o longo prazo. E, pola mesma razón, aconséllase que teñan en conta a heteroxénea natureza dos fluxos e a súa distinta composición. Dito noutros termos e de forma breve, sobre os refuxiados potenciais pódese actuar nos países de orixe, acurtando a guerra e contribuíndo a reparar a destrución. Sobre a migración tradicional tamén se pode influír potenciando a migración circular e seleccionando a migración permanente.

### 1.1. O novo escenario en España

A longa e profunda recesión desembocou noutro contexto laboral e social. Mais o estrato inmigratorio, na súa maior parte, aguantou e, sobre todo, madurou e sedimentou. A inmigración que chegou nos anos previos á recesión cambaleouse ou marchou durante o trienio máis duro e negro da crise (2011-2013), pero o grosor dos que viñeron durante o primeiro lustro do século XXI ficou. Hoxe os residentes foráneos teñen como media máis de 13 anos de residencia<sup>3</sup>. E, cando un supera a década de vida nun país que non é o do seu nacemento, hase de recoñecer que ten arraigamento dabondo para actuar, de pleno dereito, como parte desa sociedade.

En España o que acontece, ademais, é que os datos de feito e as emocións están empapadas de anacronismo. Polo lado dos feitos, os fluxos de entrada minúguaron, pero menos do que se percibe, e os de saída aumentaron, mais non tanto como se fantasía. En consecuencia, o saldo migratorio foi lixeiramente negativo, pero só durante tres anualidades, pois outra vez volve ser, en 2015, levemente positivo. Sen sabermos aínda se se vai confirmar a repunta inmigratoria, o que si se pode afirmar é que a circulación durante os últimos oito anos foi e é moi intensa. Para dar conta dese grande intercambio no seu duplo sentido, abonda con facer a suma de entradas e saídas. Comprobaremos que o que máis resalta, durante o longo período de crise, é a contía do caudal na dupla dirección, pois produciuse unha media de 800 000 movementos anuais.

<sup>3</sup> Dato extraído da EPA e tirado da presentación ao número 24 da revista *Panorama Social*. Número dedicado a afondar nos procesos de integración e a ofrecer novas perspectivas de análise.

Como acabamos de sinalar, no último ano o saldo é lixeiramente favorable ás entradas; é dicir, veñen uns poucos máis dos que se van. A conclusión que cabe tirar destes algarismos é que ese copioso movemento reclama un maior esforzo das políticas de control, tanto en canto á súa cantidade como no tocante á súa composición. E iso co fin de evitar non só que entren masivamente os que logo non van ter acomodo digno, senón tamén que os que o fagan sexan os axeitados para unha emigración, sexa ela de signo permanente ou circular ou, de ser o caso, de carácter temporal. Ha de ficar claro que esa política de selección e regulación de fluxos resulta tamén necesaria para evitar que as saídas sexan indiscriminadas e se perda un potencial que pode xerar emprego e riqueza, mais tamén ha de se preocupar de enriquecer o tecido comunitario. Isto significa que as políticas de control (selección e regulación) han de pensar tamén en termos de integración, é dicir, en familias, en menores, en idioma, en formación.

A vertente emocional da cidadanía española empapouse coa imaxe da emigración de xente nova de «clase media», formalmente instruída —con estudos medios e superiores—, que vai na procura dun emprego que se adecúe ao seu nivel formativo. É dicir, unha saída de rapaces, culturalmente ben equipados, que queren evitar o seu desclasamento e a frustración das súas expectativas. Esa imaxe revolveu o pouso pesimista —de fracaso social e nacional— que impregnou tradicionalmente a emigración española ao exterior (e, por certo, tamén a interior) durante o século xx. Unha percepción que vinculou e identificou correctamente a emigración (interna e internacional) coa pobreza, a represión política e o bloqueo da mobilidade social e ocupacional. Mais que errou ao identificar calquera movemento de saída con emigración. Cando a mobilidade se agranda, a emigración achícase. Por iso hoxe, a diferenza dos anos sesenta, a emigración non come a mobilidade, senón que rivaliza con ela, e perde ante ela.

Se nos situamos no lado da produción de emocións e sentimentos patrios, tamén cabe acentuar a política de comunicación e de socialización da opinión pública española. Pois non só aumentou o rexeitamento, e o menosprezo, á inmigración española no Reino Unido, ou en Francia e Alemaña, senón que tamén están crescendo as trabas á mobilidade, sobre todo, pero non só, respecto dos migrantes menos cualificados. Hai que sinalar que o contaxio proteccionista alcanzou os países nórdicos e o Benelux, que antano eran países de xenerosa e multicultural acollida. Alén diso, e polo que tamén nos atinxe, os sentimentos de perda dos recursos humanos nativos máis novos e cualificados xeran identidades



de pertenza, repregamentos rexionais e actitudes nacionalistas, os cales dificultan unha política migratoria ecuánime e equilibrada. Unha política que pense en termos de estrutura da sociedade e de interese xeral.

## 2. DE ONDE VIMOS: A XESTIÓN E O XIRO CONCEPTUAL E IDEOLÓXICO

A acción dos sucesivos Gobernos socialistas e populares respecto da inmigración estranxeira tivo a súa orixe na xestión administrativa, e iso dotouna de realismo desde a súa orixe. Durante o primeiro lustro que seguiu á aprobación da primeira Lei de estranxeiría de 1985, é dicir, entre 1986 e 1990, despregouse unha política enfocada ao mundo laboral que se inspirou na experiencia que tiveron os socialistas exiliados coa emigración de traballadores españois en distintos países europeos<sup>4</sup>. Esa política de inmigración, que pilotaba o Ministerio de Traballo e Seguridade Social, pódese caracterizar como compasiva, empática e de clara raíz social. Mais, dado o nivel administrativo en que se trazou —a Dirección Xeral de Migracións—, carecía dunha perspectiva global. Foi unha política de man de obra, sen modelo migratorio de Estado.

Durante a década dos noventa produciuse unha paulatina mudanza de acento desde a política de inmigración cada á de estranxeiría. Desde a sensibilidade social e laboral cara ao control cultural e a seguridade urbana. O decenio iniciouse coa proposición non de lei de 1991, que levou o Goberno do PSOE ao Congreso dos Deputados. A proposta —que foi elaborada, principalmente, pola Dirección Xeral de Política Interior—, culminou cunha regularización masiva. A dita legalización multitudinaria o que pretendía era «poñer o contador a cero» e inaugurar unha fase de estrito control dos fluxos. A dirección política pasou das mans do Ministerio de Traballo e Seguridade Social ás do Ministerio do Interior. Este tránsito ministerial simbolizaba unha mudanza de concepto, na dirección da política e nas prioridades. Naquel tempo, estranxeiría era sinónimo de control policial dos estranxeiros que residían en España. Esa era a nota dominante.

<sup>4</sup> Solidaria e protectora en correspondencia cos valores da cultura obreira e de oposición ao réxime ditatorial. Esta política que encarnaba Carmen García Bloise na Secretaría de Emigración do PSOE contrapúñase á política do franquismo respecto da emigración, cuxos fundamentos foron o control das saídas —a emigración asistida— e o paternalismo nos seus vencellos cos emigrados —as casas rexionais.

O decenio que puxo fin ao século xx inaugurouse cunha regularización masiva en 1991 e pechouse con outra legalización, tamén multitudinaria, no ano 2000. Foi unha década na que o fincapé se fixo en tratar de canalizar os fluxos laborais a través dos chamados continxentes anuais de traballadores estranxeiros. Estas cotas foron, na realidade, un xeito de baleirar a bolsa de inmigrantes en situación de irregularidade documental. Os inmigrantes sen permiso de residencia ou sen contrato de traballo acumulábanse nas obras, os servizos e o agro. Os topes numéricos deses continxentes estaban supeditados á capacidade de xestión das Administracións e non se fixaban atendendo ás demandas detectadas nos mercados de traballo. É dicir, o límite aos continxentes non foi político senón administrativo.

A cantidade de traballadores estranxeiros que se admitían cada ano foi establecida sobre a base das partidas orzamentarias e estaba en relación co persoal funcionario dedicado a esta tarefa, xunto cos contratados para tramitaren a documentación. De modo que as cotas non se dirixían a regular nin conter a entrada dos inmigrantes que viñan de fóra, senón a resolver a indocumentación dunha pequena fracción dos moitos que xa estaban a traballar aquí. Foi aquel un esforzo político-administrativo, tan loable coma fraco, co obxectivo de poñer orde na abundante inmigración inesperada.

En realidade, foi unha década *de xiro conceptual* para os sucesivos Gobernos do PSOE e do PP. Deuse o paso desde a xestión sociolaboral da inmigración a unha concepción policial do control migratorio. A xestión ordinaria da man de obra foi reactiva e correspondía ao Ministerio de Traballo. En troques, o punto de vista político era represivo e quedou nas mans dos ministerios de Interior e de Exteriores. Unha proba irrefutable deste xiro controlador foi o feito de as fontes e rexistros estatísticos seren usados pola oposición como munición contra o Goberno que estaba no poder. O partido que non se atopaba no Goberno abrazaba o padrón elaborado polo INE (que superaba en número ao rexistro de permisos en vigor que producía o Ministerio do Interior) e brandíao como proba da incapacidade do Goberno para controlar e reducir as entradas de estranxeiros ao país. Os dous grandes partidos apropiábanse dunha ou doutra fonte estatística segundo lles conviñese nese momento.

A outra cara desa mudanza conceptual, que por outra banda era compartida polos dous partidos que se alternaban no Goberno do Estado, foi a construción dunha imaxe negativa da inmigración e o uso da dobre linguaxe co fin de manipular a opinión pública segundo e cando conviñese. Aparentábase controlar os fluxos, mais, na práctica, seguían a entrar sen medida mentres se establecían en

situación irregular. Enganábase a opinión pública mediante a aparencia de que se estaba a exercer un control dos fluxos ao tempo que se medía, máis que cal era o estado de animo daquela, cal era o grao de aceptación da negativa imaxe que se ía construíndo sobre a base da inmigración ilegal ou indocumentada.

Claro que unha cousa son as declaracións públicas e outra a xestión concreta. Pódese predicar o control máis estrito, como ocorreu en 2006, e permitir que entren máis de 600 000 inmigrantes. No tocante a esa dobre linguaxe que supón dicir unha cousa e actuar noutra dirección, non houbo tampouco grandes diferenzas entre os Gobernos que se alternaban no poder. Podía ser o PSOE o que propugnase un férreo control e un retorno incentivado, como expresou o ministro de Traballo, Celestino Corbacho, tras a crise de 2008. Ou proceder a unha xenerosa regularización cando a economía demandaba man de obra abundante, tal e como aconteceu con outro ministro de Traballo, Jesús Caldera, en 2005. Podía actuarse freando o fluxo marroquí, como fixo o Goberno de Aznar, ou proceder a unha dupla ou tripla regularización coma as que despregaron, cando despuntaba o século, Jaime Mayor Oreja e Mariano Rajoy cando exercían como ministros da seguridade interior.

Por aquel tempo, e durante todo o decenio que pechaba o século xx, non se dispuxo de ningunha medida directa da cantidade de inmigrantes que chegaban cada ano. Noutras palabras, ignorábase a magnitude dos fluxos de inmigración. E discutíase verbo de cal era o volume de estranxeiros que residían en España. A contabilidade do *stock* de estranxeiros residentes foi unha tarefa encomendada á Comisión Interministerial de Estranxeiría, a cal en 1992 fixo público o primeiro *Anuario Estadístico de Extranjería*. Con esta publicación empezou a análise ordenada e sistemática da inmigración estranxeira. A Comisaría Xeral de Documentación, dependente da Dirección Xeral de Policía, era a unidade que lideraba esa comisión interministerial, se ben os datos estatísticos máis detallados e precisos eran os que se elaboraban no Ministerio de Traballo e Seguridade Social<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na Comisión Interministerial de Estranxeiría estaban presentes os ministerios de Interior, Exteriores, Xustiza e Traballo e Seguridade Social. Que se encargaban, respectivamente, de compilar os datos sobre residentes, estudantes, asilados e refuxiados, visados, concesións de nacionalidade e traballadores estranxeiros. Con anterioridade a esta estatística de estranxeiría, o Ministerio de Traballo e Seguridade Social publicaba o *Anuario de Migraciones*, do cal se encargaba a Dirección Xeral de Migracións, e a «Estatística de Permisos de Trabajo a Extranjeros» (1986), elaborada pola Subdirección Xeral de Estatística, encadrada na Dirección Xeral de Informática e Estatística.

Logo da primeira lei de dereitos e liberdades dos estranxeiros en España, en 1985, e, sobre todo, desde a aprobación da proposición non de lei de 1991, a política real, é dicir, a que se practicou durante os trinta anos seguintes —nos cales se alternaron os Gobernos do PSOE e do PP—, oscilou entre acentuar a estranxeiría ou a inmigración laboral. Houbo, porén, unha lexislatura, entre 2004 e 2008, na que o Goberno presidido por J. L. Rodríguez Zapatero, a través do Ministerio de Traballo, pretendeu desenvolver unha política de inmigración respecto dos fluxos e outra de cidadanía dirixida á integración do *stock*<sup>6</sup>. Mais o certo é que as accións gobernamentais fixeron fincapé, segundo a conxuntura económica e o momento emocional, ben na diferenza cultural (estranxeiría) ou ben no beneficio que reportaba a inmigración de man de obra. Esta regra foi seguida en todas as quendas de goberno. Uns e outros executivos regularizaron os traballadores inmigrantes cando a economía crecía e estranxeirizaron os foráneos cando pintaban bastos e na opinión pública se encollía a empatía.

A oscilación entre unha política de inmigración e outra de estranxeiría estivo presente durante os tres primeiros lustros do século XXI. É interesante observar que as etiquetas adscritas aos Gobernos populares e socialistas (os primeiros máis dispostos ao nacionalismo cultural, máis proclives á política de estranxeiría, por así dicilo, mentres que os segundos parecían ser máis sensibles á cuestión social) se sosteñen sobre todo na construción da súa imaxe para a opinión pública. Dito con toda claridade, o PP tamén regularizou (política de integración social), e moito, entre 2000 e 2004. O que sucede é que, de cara á opinión pública, a segunda lexislatura do presidente Aznar estivo marcada polas declaracións fortes en contra da inmigración ilegal e por xestos duros cara ás expresións relixiosas e culturais. Polo mesmo, o PSOE alternou as medidas de integración coas expulsións aéreas, as detencións incentivadas e os internamentos disuasorios dos indocumentados. Nun e noutro caso foron a proximidade electoral e a presión dos medios de comunicación e dos grupos de presión dos seus homólogos europeos os que modulaban os discursos e as accións. Incluso, como xa se sinalou, as mesmas fontes estatísticas (o padrón e os rexistros policiais) se utilizaban e se analizaban co mesmo ánimo limitador, prescindindo de cal fose a cor política, cando se estaba na oposición ou no Goberno.

---

<sup>6</sup> Na Secretaría de Estado dirixida por C. Rumí elaborouse unha política de regulación de fluxos laborais baseada na preparación dun *Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura* (CODC) e do primeiro Plan de cidadanía e integración, que se preocupaba das primeiras e segundas xeracións de inmigrantes.

Se nos cinguimos ao século XXI, que é aquel no que se produciu a afluencia masiva de inmigrantes, non sería exacto sinalar tres etapas imbuídas por principios doutrinais distintos. Foi o momento económico polo que atravesaba o país, e non a tradición ideolóxica do partido de goberno, o que orientou a política de inmigración. A tradición ideolóxica sucumbiu ante a conxuntura económica. De xeito que establecer cortes con nitidez, segundo a orientación (ou desorientación) ideolóxica do partido gobernante, sería borrar os importantes matices que se produciron na acción política real. Se distinguimos as accións de goberno que denigren a imaxe do inmigrante e as denominamos como políticas de estranxeiría, e as contraponemos a aquelas outras medidas que contribúen á súa aceptación e integración (políticas de cidadanía), comprobamos que PP e PSOE comparten políticas de estranxeiría e de cidadanía.

Non sería, pois, exacto caracterizar os períodos de goberno como 1) de estranxeiría (2000-2004, Goberno do PP), seguida por outra quenda de 2) inmigración e cidadanía (2004-2008, Goberno do PSOE) e, de novo, 3) unha terceira estranxeiría (2009-2017, Gobernos do PSOE, ata finais de 2011, e do PP); polo seu contido, establecen similitudes, e tamén diferenzas, entre os dous partidos de goberno. Por exemplo, o aludido bienio negro do ministro Corbacho, que logo foi temperado pola razoable xestión de Anna Terrón na Secretaría de Estado de Migracións. Ou a exclusión da sanidade pública dos inmigrantes por parte do Goberno popular. Certamente, se só nos fixamos nos discursos, o PP foi máis partidario da política de estranxeiría, mentres que o PSOE se mostrou máis proclive á política de inmigración e cidadanía. Pero, nos feitos, un e outro puxeron en práctica —iso si, con distinta intensidade— a combinación de máis estranxeiría e menos cidadanía. Ou, o que é equivalente, estiveron máis ocupados en controlar os fluxos ca en impulsar a integración.

No lado positivo da integración, se ben todos os Gobernos —tanto do PP como do PSOE— realizaron regularizacións masivas, as taxas de legalización foron inferiores cos Gobernos populares. Alén diso, e sobre todo, o apoio á integración dos inmigrantes que tivo un alcance máis estrutural foi o empadramento (obra do PSOE) como fonte de dereitos sociais. Do lado do PP está tamén o pulo dado á naturalización durante a última lexislatura. En resumo, e en termos xerais, na política de inmigración prevaleceu o concepto de estranxeiría —que pon a tónica no control de fluxos, a seguridade e a diferenza cultural— fronte á concepción da inmigración como paso previo á cidadanía plena. Ningún dos dous grandes partidos liderou un discurso nin

emprende unha política que establecese a necesidade da inmigración como unha fonte clave na reprodución da poboación e no anovamento da sociedade, ou como elemento fundamental na profundización da democracia. En suma, na mente dos Gobernos non predominou unha comprensión clara e profunda do feito migratorio, nin unha avaliación positiva dos inmigrantes como seres humanos plenos.

### 3. UN CAMBIO DE TÓNICA NA POLÍTICA MIGRATORIA

O fío argumental que nos servirá para enfiar esta reconsideración da política migratoria é o da inmigración como parte da sociedade. Unha conceptualización que entronca coa nosa historia emigratoria.

Esta consideración da inmigración como unha parte da estrutura da sociedade despraza a tónica das políticas migratorias en dous sentidos. Un, político e moral, e o outro, a prol dunha boa xestión. O primeiro supón pasar do inmigrante como mercadoría ao inmigrante como cidadán. Facer do fortalecemento da sociedade, e da súa cohesión, o eixe reitor das políticas migratorias. Pór límites ao crecemento da desigualdade. É o paso, ao cal xa se aludiu, da estranxeiría á cidadanía. E o segundo aspecto da política migratoria é aquel que ten un sentido máis administrativo e institucional e que, necesariamente, ha de se mover cara arriba e cara abaixo. Hai que desprazar cara arriba, é dicir, cara á UE, as políticas de recepción ou aceptación, que deben ser coordinadas nese ámbito, e hai que desprazar cara abaixo as accións de inserción e integración, que indubidablemente han recaer nos municipios, rexións e comunidades autónomas. Noutras palabras, os requirimentos para o acceso enfócanse cara a fóra, mentres que cara a dentro se programan as condicións para o arraigamento.

Desprazar a tónica da estranxeiría á inmigración é acentuar a cidadanía e logo ordenar a súa inserción social e cultural. Considerar a persoa como cidadá e como produtora de bens e reprodutora de vida. Tela e aceptala como veciña activa con plenos dereitos para contribuír á convivencia e á conformación do espazo público. O cidadán con dereito a aprender a lingua e practicala ou criticar os costumes, tanto os propios como os do lugar de acollida. Inmigrante é persoa con emprego, familia e dereitos plenos. En primeiro lugar, os dereitos de todos e, despois, o recoñecemento recíproco das diferenzas e das discrepancias culturais. Isto polo que toca á filosofía que inspira as políticas de inserción dos inmigrantes.

No entanto, un cidadán con familia, con traballo e con Seguridade Social require que a política de fluxos se fundamente nalgúns criterios de selección. Criterios públicos, debatidos e —na medida do posible— consensuados, mais que se atean ás condicións materiais para integrar os que están por vir. En síntese, ocupación, fogar, saúde, educación e dereitos políticos plenos, primeiro no ámbito municipal e logo no rexional, o estatal e o europeo. Separando as políticas humanitarias das de inmigración, distinguindo as de asilo das de traballo (malia que sexa difícil separar as motivacións para emigrar). De tal xeito que a necesaria e conveniente regulación dos fluxos —o tope numérico e a composición daqueles—, é dicir, tanto a cantidade como a selección, teña como obxectivo final a integración estrutural e esta programada para ela. Noutras palabras, que a política de fluxos esta orientada por e cara á cidadanía.

Permítasenos repetir, a modo de resumo, este cambio de tónica, que implica unha corrección do punto de vista, do sentido e do concepto. Este desprazamento da tónica desde o mercantil (o inmigrante como mercadoría) cara aos dereitos (o inmigrante como persoa que ten familia) supón considerar por separado as políticas de recepción ou acceso e as de inserción ou asentamento. E propor políticas coordinadas de acceso e políticas descentralizadas de integración. Porque os asuntos de inserción veciñal, e de sanidade ou educación, é dicir, os «feitos de benestar», se producen no espazo local, mentres que, pola contra, os «documentos de cidadanía» se dan no ámbito estatal e no europeo. Debe subliñarse que este poñer a tónica na cidadanía e na seguridade que proporciona a integración social non vai en menoscabo do recoñecemento e valoración das diferenzas relixiosas e culturais. Senón que ha procurar tratar as diferenzas —e as diverxencias— en diferentes instancias político-administrativas. Trátase de programar a inmigración estrutural, recoñecendo e respectando a diversidade cultural.

#### **4. A CORRECCIÓN DO PUNTO DE VISTA: DA ESTRANXEIRÍA Á INMIGRACIÓN, MAIS MIRANDO CARA Á CIDADANÍA**

A primeira cuestión sobre a que é conveniente discorrer versa sobre os conceptos de inmigración, de estranxeiría e de cidadanía, co fin de elucidar cal dos tres inspirou, en maior medida, as políticas despregadas durante estas tres décadas.

Unha vez despexada a concepción que sostén durante máis tempo a xestión inmigratoria, habemos decidir se estas actuacións son máis propias dunha política de Estado ou de actuacións de goberno. É dicir, se se artellou sobre a base dun modelo migratorio consensuado ou se, pola contra, pivotou en sintonía coa conxuntura. O terceiro punto que cabe aclarar ten que ver coas funcións de 1) unha política de estranxeiría, 2) unha de inmigración e 3) unha de cidadanía. Noutras palabras, se o que se practicou foi unha política de natureza cultural, unha de carácter social ou unha política pública de cidadanía.

O uso común, da rúa, do termo «inmigrante» refírese aos chegados desde outros países para traballaren e, nunha medida moito menor, apunta cara aos que viñeron na procura de seguridade ou de ampliaren a súa educación. Dicur «inmigrante», para a maioría da xente, é pensar en traballadores subalternos. Sen dúbida, este concepto así entendido é o que máis nos aproxima á nosa historia pasada; en particular —e por permanecer máis viva entre nós—, remítenos á historia da emigración española a Europa<sup>7</sup>. De xeito que nos coloca en situación de comprendermos os así nomeados e de nos sentirmos próximos (empatía) a eles. Pola contra, o concepto de estranxeiría, seguindo a Fernández Buey, acentúa o halo de estrañeza nos costumes, a separación cultural e, en especial, a diferenza relixiosa. Por veces, mais poucas, cando se utiliza esta palabra pénsase nos estranxeiros ricos, eses que fan a súa vida á parte, sen se mesturaren cos nativos<sup>8</sup>.

Se levamos esta distinción ao noso obxecto de análise, que son as políticas migratorias, fixemos leis para usar a inmigración, pero envolvémolas na bandeira da estranxeiría. En realidade, pretendemos regular a xestión da man de obra de baixo prezo, mais fragilizámola e estigmatizámola mediante a etiqueta da distancia ou alleidade cultural. En suma, a nosa política inmigratoria manexou esa mestura de

---

<sup>7</sup> Para certificar que a emigración se ve con certa tranquilidade e normalidade tanto desde a óptica administrativa e goberamental como desde a científico-social, abonda con acudir aos varios informes sobre a emigración que foron elaborados por técnicos do Ministerio de Traballo, así como reparar nos resultados da *Encuesta sobre determinantes de la emigración* de 1966 e a levantada pola Fundación FOESSA de 1970.

<sup>8</sup> É frecuente, cando se xuntan expertos de distintas disciplinas sociais e xurídicas para falaren sobre o tema (xuristas, economistas, sociólogos, demógrafos, xeógrafos ou antropólogos), que uns se refiran á condición laboral, outros á etiqueta nacional, que aqueles se fixen no lugar de nacemento ou nos costumes, e outros na presenza externa; en fin, cuestión de tónicas e de compartimentos disciplinares. Non é doado entenderse sen facer explícito o enfoque, e aínda menos doado resulta o acordo para aterse ao uso de «migrante» e «estranxeiro» tal e como se expresa na rúa. Pois o chamado uso común depende do círculo ou clase social en que se inscriba o interlocutor.



«estranxeiría laboral» para a súa comenencia, segundo primasen as conveniencias empresariais ou as electorais; isto é, segundo a ocasión e o propósito requirisen favorecer uns ou outros intereses. Eran estranxeiros cando se trataba do exercicio dos dereitos e da captura de votos. Mais convertíanse en inmigrantes cando había que encher o baleiro provocado polo desinterese dos traballadores nativos ante empregos pouco apreciados por mor das súas condicións laborais e salariais. Ou, dito de forma máis estrita e precisa, cando había que duplicar a man de obra debido ao aumento (conxuntural) da demanda, mais abaratando os custos desa forza laboral suplementaria ou ocasional. Eran traballadores sobrantes, «supernumerarios», por así dicilo, respecto daqueles que figuraban nos cadros de persoal.

Canto ao segundo aspecto, cabe dicir que desde 1985 non houbo unha política de Estado, senón accións de goberno. A confusión explícase pola falta dun debate público a respecto do lugar que ocupa a inmigración na reprodución da sociedade, mais tamén se debe ás similitudes nas actuacións dos Gobernos populares e socialistas. As accións enfocáronse en exclusiva, e case obsesivamente, sobre o control dos fluxos. Houbo diferenzas, de certo, entre os Gobernos do PSOE e do PP, e delas algo xa se dixo e se falará deseguida, mais non foron nin de fondo nin continuadas, senón máis ben de tónica e circunstanciais. E esas distincións debéronse á conxuntura económica, aos vaivéns nas relacións exteriores cos países implicados e, por fin, malia que nunha medida menor, á cultura política do partido de goberno. O fondo do asunto é que esas diferenzas nas accións dos sucesivos Gobernos non se sustentaban nun modelo acordado, é dicir, nunha política de Estado. Noutras palabras, xestionouse a inmigración sen ter definido un modelo de anovamento da sociedade. Máis ben actuouse a golpe de conxuntura e dentro da atmosfera dominante no ámbito da UE, aínda que, iso si, con diferenzas de tónica e de estilo entre o PSOE e o PP.

Esas similitudes nas actuacións foron basicamente dúas, a saber: os límites ou cotas para introducir os traballadores inmigrantes de modo legal e as regularizacións de indocumentados para remendar os fallos na regulación dos fluxos. Mais o que a política tivo pouco en conta é que os fluxos migratorios non se reducen á entrada de man de obra foránea. Pola contra, os fluxos son, na realidade, máis plurais e abranguen tanto a reagrupación de familiares como a captación de estudantes e a canalización de inmigrantes temporais ou a acollida de nenos desacompañados. Todos eles son fluxos de distinta natureza e carácter, o cal demanda

políticas que se axusten máis ás súas motivacións e propósitos. E, xaora, non cabe esquecer a cada vez máis avultada circulación dos migrantes polo espazo europeo e o retorno aos países de orixe. De xeito que o ocuparse dos fluxos laborais só é unha parte, se ben importante, das políticas inmigratorias.

E, neste sentido, a política de goberno que se despregou durante o ciclo alcista da inmigración foi, no mellor dos casos, de man de obra subalterna, de baixo custo. Unha xestión governamental que oscilou entre a estranxeiría e a inmigración, é dicir, entre a diferenza cultural e a inferioridade laboral. E ese foi o importante matiz que diferencia as actuacións no eido migratorio segundo cal fose o Goberno que se atopase nese momento no poder. Os Gobernos do PSOE acentuaron a condición laboral, mentres que, cando a xestión lle correspondía ao PP, se incidiu na distancia cultural. Porén, o común denominador foi, para alén das tónicas, o dunha concepción que podemos chamar, para resumir, de «estranxeiría con utilidade laboral». Baseada na conveniencia dunha forza de traballo ocasional e prescindible, sen asumir —en todas as súas consecuencias— a súa permanencia, o seu arraigamento e a súa participación como cidadáns de pleno dereito. É dicir, guiada pola ganancia económica inmediata e despreocupada do beneficio, ou prexuízo, social.

As políticas migratorias desbordan o tempo de exercicio dun Goberno e a canalización dos fluxos de entrada e de saída. É dicir, as políticas migratorias non acaban co migrante acollido xa no interior dun Estado, senón que perseguen a súa integración e a súa inclusión na cidadanía. Ou, o que vén sendo equivalente, esas políticas buscan a progresiva desaparición da condición migratoria como estigma ou síndrome de inferioridade civil, social e cultural. *A política migratoria ten por finalidade a de deixar de selo, a da súa disolución e esgotamento no seo das políticas públicas.* Dito con toda claridade, se as políticas migratorias son máis ben reactivas e conxunturais, accións que segmentan e sitúan o designado nun lugar xuridicamente subalterno, as políticas públicas encárganse da extinción da condición migrante e apostan decididamente pola plena inclusión cívica e a participación no repartimento da riqueza social, sexa cal for a súa orixe nacional e a súa condición étnica.

E é aquí onde procede reflexionar sobre os conceptos de estranxeiría, inmigración e cidadanía. A utilización da estranxeiría como nome da primeira lei reguladora en 1985, cun Goberno do PSOE, xa entrañaba o estigma. Estranxeiro é un estraño, un diferente cultural, un foráneo que causa rexeitamento. Mentres

que «migración» é unha palabra que apela ao seu costado laboral, á condición de traballador, e, simbolicamente, nos achega a comprender a súa situación porque nos retrotrae a un pasado que aínda segue vivo. Colócanos nunha posición de empatía polo duplo feito de ser un Estado multinacional e multicultural, enfiado durante o século xx por migracións interiores, que foron seguidas por migracións ao exterior. Primeiro, ultramarinas e, na metade do século xx, tamén intraeuropeas. España como un Estado feito sobre a base de comunidades culturais e de sucesivas emigracións socioeconómicas tanto internas como exteriores. En definitiva, a estranxeiría ten unha tónica que nos separa, mentres que o concepto de migración ten unha resonancia que nos aproxima. Por último, está o traxecto que acaba na cidadanía política, é dicir, que nos iguala en dereitos e deberes, malia que culturalmente non nos torne homoxéneos<sup>9</sup>.

Pois ben, durante os Gobernos do PP predominou a acepción de estrañeza cultural, a noción de «estranxeiros». Pola contra, durante os Gobernos do PSOE o que dominou foi a condición de traballadores complementarios e subalternos. Mais, tanto nun como no outro caso, operaron baixo o principio da «preferencia nacional» dos nativos, é dicir, sen a perspectiva de fondo da naturalización, do arraigamento familiar e, por fin, da participación política na democracia como cidadáns completos. Faltou un modelo, un sistema migratorio de Estado que asumise a condición da súa permanencia e da súa necesidade para a reprodución da sociedade e o anovamento da democracia. Un sistema baseado nas oportunidades de emprego si, mais tanto conxunturais ou temporais como duradeiras e definitivas. Un sistema no que encaixen, coas variacións debidas, tanto os ciclos de bonanza como as conxunturas adversas. Un modelo migratorio que non perdesse de vista a vertente estrutural das migracións como un dos fenómenos inscritos no haber da globalización económica, política, social e cultural, que require e necesita o longo tempo para o seu despregamento.

---

<sup>9</sup> O termo de «inmigración» úsase, no seu sentido demográfico máis técnico, para un se referir a persoas que están a vivir en España, mais que naceron fóra do país. Pero, cando se fala de fluxos de inmigración, neles inclúense todos os vidos desde o exterior, con independencia de que nacesen ou non fóra do país ao que chegan. Os estranxeiros, en cambio, son aquelas persoas que teñen unha nacionalidade distinta á do país en que viven, nacesen ou non fóra del. Por iso hai estranxeiros nados en España e españois nados fóra. De xeito que inmigrante estranxeiro é aquel que naceu no exterior e que chega a España con outra nacionalidade. Os inmigrantes españois (nados fóra, mais de nacionalidade española) distínguense, pola súa vez, segundo a súa españolidade sexa de «orixe» ou fose «adquirida» seguindo distintos procedementos.

## 5. FEITOS E RECONTOS: O DEPÓSITO ACUMULADO E OS FLUXOS HABIDOS

### 5.1. A experiencia recente: silencios e esaxeracións

Fagamos un balance cuantitativo e interpretativo do acontecido. Primeiro, sobre o acontecido durante os tres lustros de inmigración que durante o século XXI se levan percorridos. E, en segundo lugar, do medio século de España como sociedade emigratoria. Esta memoria dunha España desarraigada, cunha enorme migración interior, produto das secuelas políticas e represivas da Guerra Civil e da «liberalización económica» nos sesenta. Empezando polos exiliados e seguindo polos desprazados cara a outras zonas de España, que non volveron á súa vila rural para non quedaren sinalados e sufriren o duro castigo. A isto sumouse a derrota da reforma agraria, que frustrou as esperanzas no cambio de propiedade da terra. Todo o cal apuxou ás cidades masas de xornaleiros pobres e de desposuídos da terra (Richards 2013).

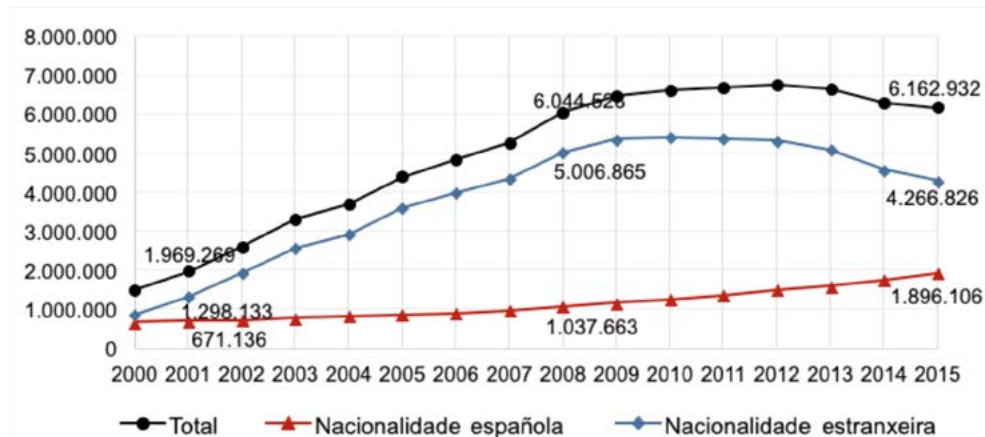
O feito é que, desde os anos 40 e máis aínda nos dous decenios seguintes, os españois se moveron de maneira masiva e violenta polo interior de España. Logo, nos sesenta, coa posta en marcha do Plan de estabilización da economía, foi cando a esa migración interna se engadiron os emigrantes que deron o salto ao exterior. De xeito que aos perseguidos e exiliados pola guerra (á emigración política) se sumou a emigración de man de obra atraída pola forte industrialización e a reconstrución en distintos países europeos. Toda esta trasfega interna e internacional constitúe o pano cultural de fondo que nos permite entender a permissividade e a empatía social con que foron acollidos, no século XXI, os seis millóns de inmigrantes e os cinco de estranxeiros. A marca migratoria é un trazo cultural dos españois vulnerables, que son os que se rozan cos inmigrantes estranxeiros<sup>10</sup>.

O balance numérico refírese a dúas fases e mestúraas. A primeira, que percorre practicamente o primeiro decenio do século XXI, é a fase de crecemento da inmigración e da estranxeiría. E a segunda é a que, provisionalmente, resulta logo de máis dun sexenio (ata 2015) de recesión económica, social, política e cultural. A avaliación cuantitativa apóiase en tres fontes: a enquisa de variacións residen-

<sup>10</sup> Ensaio recentes como *La España vacía* ou *Historias para después de una guerra* dan conta desa enorme trasfega interior. Aínda que onde se reflicten polo miúdo a repercusión e a violencia que comporta a emigración no mundo da vida (a sociedade civil) é en películas como *Surcos*, de 1951, ou en novelas como *Tiempo de silencio* (1961).

ciais, o padrón municipal continuo e a enquisa de poboación activa. O noso exame das políticas migratorias apoiarase na repercusión que teñen as accións de goberno na evolución das estatísticas.

Gráfico 1. Evolución da poboación nada no estranxeiro segundo a súa nacionalidade, 2000-2015



Fonte: elaboración propia a partir dos datos do padrón municipal de habitantes (2000-2015). Instituto Nacional de Estadística (INE).

O balance interpretativo arrinca da toma de partido por un dos dous sentidos e conceptos a partir dos cales se analizan os desprazamentos humanos: o da inmigración e o da estranxeiría. Tras considerar o momento que atravesamos e a información dispoñible, este traballo decántase polo primeiro. A dita información dispoñible apunta a que o *stock* de estranxeiros (4,7 millóns) está ao mesmo nivel que en 2007, antes da gran recesión, e que a cifra da inmigración supera os 6,1 millóns de persoas. Realmente o volume de estranxeiros diminuíu nun millón respecto do teito que se alcanzou en 2011. E a cantidade de inmigrantes reduciuse en 600 000 persoas, se comparamos 2015 co recuento de 2012, que constitúe o rexistro máis elevado en toda a serie. De tal xeito que o peso dos estranxeiros é do 10 % sobre o total da poboación (dous puntos menos ca na súa cima en 2011) e o da inmigración do 14 %, logo de ceder tan só un punto por debaixo da cúspide alcanzada en 2012. En resumo, o baleirado da inmigración apenas tivo lugar e o da estranxeiría é

o resultado, na súa maior parte, dunha transferencia á cidadanía. Neste mesmo sentido, a saber, a consolidación do arraigamento xurídico, o que si se produciu é unha evolución desde o réxime xeral ao comunitario e desde a condición de estranxeiros á de cidadáns naturalizados, así como, na liña da sedimentación sociolóxica, de persoas solitarias a familias ancoradas nas súas respectivas comunidades.

O momento en que vivimos caracterízase polo «silencio verbo dos fluxos de entrada» protagonizados —maioritariamente— polos foráneos, e a esaxeración dunha parcela minoritaria dos fluxos de saída, é dicir, aquela porción que está integrada por españois nativos. A toma de partido favorable ao concepto de inmigración fundaméntase nunha *práctica* que impregna *unha idea*. A práctica é a que nos conduce a unha política migratoria que non tente clausurar a mobilidade en ningunha das súas direccións, senón que, pola contra, atenda ao medio prazo, no canto de se pregar ao instinto do momento. A idea é aquela segundo a cal a estranxeiría, como a estrañeza que denota, nos atemoriza e nos conduce, talvez sen o advertirmos, ao racismo, mentres que a inmigración, pensada como estrutura da sociedade, nos dirixe cara á convivencia e á análise dos retrocesos e avances na integración. É un soporte histórico e anímico que aniña na memoria do común dos españois e que produce un pouso ético e cultural que anima á razón práctica.

Durante estes dezaseis anos (2000-2015) pasamos dunha fase de obsesión polos fluxos a unha de silencio ominoso sobre eles. E non só respecto do seu respectable volume, senón tamén no tocante ás mudanzas de composición e ao sentido dos ditos fluxos (Miyar Bustos 2016). Dun primeiro período de intensidade formidable na chegada de inmigrantes estranxeiros (2000-2008), con fluxos asombrosos (entre 600 000 e máis de 900 000 altas residenciais anuais), a outro período caracterizado por unha caída non menos brusca dos fluxos de entrada, mais aínda caudalosos. Poderase pensar que na primeira das fases era difícil esaxerar a chegada de inmigrantes, pero mesmo así fíxose, por exemplo a respecto da inmigración africana que chegaba en pateras. Logo vivimos un período de grande ocultación e despreocupación verbo do volume e a composición das correntes de inmigrantes estranxeiros en ambos os sentidos. Durante a recesión económica abandonámonos á memoria esaxerada. A reavivar a memoria emigratoria de hai medio século. En poucas palabras, silenciouse que anualmente chegaban máis de 350 000 estranxeiros e ocultouse que se ían nunha cifra semellante, mais, a cambio, construíuse unha imaxe avultada da saída de xente nova española altamente cualificada.

Na primeira fase mostrouse o imponente da corrente e a impotencia na súa regulación. O resultado foi tanto a irregularidade masiva como a irregularidade «sobrevida». É dicir, tanto a indocumentación social como a impotencia administrativa, o cal —e de feito— tivo como resultado unha produción institucional de irregularidade<sup>11</sup>. No que se refire ao segundo período, que transcorre desde 2009 e ata 2016, o que se destacou —en termos mediáticos e respecto dos inmigrantes— foi a política de retorno incentivado e a política de exclusión do acceso á sanidade pública. Ambas as medidas resultaron ser máis aireadas ca estatisticamente significativas. En particular, e verbo da primeira, esta foi formulada nun sentido propagandístico, porque en termos cuantitativos aquilo que se silenciou foi que o retorno pola propia conta dun foi moito maior ca o politicamente impulsado. Mais, sobre todo, o que se puxo en sordina é o altísimo nivel de desemprego, así como as estratexias de resistencia despregadas polos inmigrantes antes de teren que emigrar cara a outros países ou que retornar ao lugar de orixe.

A fase de ingreso de inmigrantes estranxeiros caracterizouse por ser certamente desorbitada, tendo en conta a dimensión demográfica do país e a fragilidade da economía española. O que se demostrou é que a «urxencia» dos fluxos e o crecemento do *stock* tiveron a súa xusta réplica na admirable capacidade de absorción que despregou a sociedade española. Apelando, outra vez, ao recordo e á vivencia na cultura do pobo común, da profunda experiencia emigratoria.

É importante subliñar, co fin de reconsiderar as políticas migratorias, que as insuficiencias no control fronteirizo, xunto coa política de consolidación dos *stocks* (regularizacións masivas) produciron *unha mediática desorde migratoria* que fraguou nunha actitude de asolagamento. Alimentado polo incesante fluxo televisivo de desembarcos inesperados e desesperados. Considero relevante subliñar que esa mediática desorde e as conseguíntes actitudes e sensacións de abafado son o que se reflicte e se rexistra nas enquisas. E foron o argumento lexitimador para armar o discurso dos Gobernos a favor do control fronte á permisividade, amortecendo ou ocultando o eixe predominante e real —e criterio *quasi* único— das políticas de recepción, que non é, nin foi, outro ca a utilidade e rendibilidade da man de obra foránea para o precarizado e segmentado mercado de traballo.

<sup>11</sup> A diverxencia entre a evolución dos fluxos e o sostemento do *stock* explícase polo obrigatorio anovamento do empadramento e o sistema de baixas. Se este sistema de baixas automáticas e o endurecemento no control das inscricións no padrón teñen como resultado o aumento da irregularidade é un dato que aínda non estamos en situación de calibrar.

De feito, o discurso oficial de carácter restritivo formulouse antes da gran recesión —practicamente desde os primeiros noventa do século xx—, cando o volume de inmigrantes era reducido. Xa desde aquela, 1990 e 1993 (cando os estranxeiros supuñan o 1,5 % da poboación), as enquisas do CIS rexistraban que os entrevistados se mostraban convencidos de que había «demasiados estranxeiros» en España (Izquierdo 1994). Entón ese desequilibrio entre percepcións e medicións titulouse como «as enquisas contra a inmigración». A ensinanza que cabe tirar deste recordatorio é que a estranxeiría produce inxenuidade, con relativa independencia do seu número.

A fase de acollida masiva estendeuse ao longo de case un decenio (2000-2008), se ben se preparou no anterior. En efecto, durante a última década do século xx producíronse dúas regularizacións explícitas e catro ou cinco principios de regularización (continxentes) que puxeron as bases reticulares para o brusco e enérxico impulso dos fluxos ao despuntar o século XXI. En contra da hipótese da atracción que exerceron as redes están a pequenez, naquel tempo, do reagrupamento familiar e as probas acerca da escasa influencia que revisten as redes de veciñanza (Laparra 2012). No entanto, desde aquela ata hoxe aparecen evidencias que sinalan a influencia das redes comunitarias e de veciñanza na chegada e nos primeiros pasos. A explicación máis razoable e completa conduce a pensar que as redes acompañaron a descarada demanda empresarial, que contou co beneplácito e a complicidade dos Gobernos que se atopaban neses momentos no poder.

As vías de ingreso legal ao emprego foron, segundo un informe do Ministerio de Traballo, o réxime xeral (33 %), os continxentes ou cotas anuais (12 %) e, sobre todo, as frecuentes e repetidas regularizacións de traballadores sen contrato, responsables de máis da metade do total de incorporacións ao mercado de traballo<sup>12</sup>. Todas estas vías de ingreso ao dito mercado de traballo estiveron fundamentadas nas demandas (urxentes e insatisfeitas, malia que fragmentarias e volubles) do mercado.

E aconteceu que os traballadores vulnerables atraeron a súa familia, e a inmigración laboral converteuse, ao cabo, en poboación establecida, é dicir, en parte da estrutura societaria de España. Un indicio, aínda que sexa insuficiente, dos

---

<sup>12</sup> O lector debe ter en conta que, no período de tempo considerado por este informe realizado polos servizos da Administración (do 30 de xuño de 2003 ao 30 de xuño de 2006), pesou poderosamente a normalización de 2005.



medios que utilizan os inmigrantes con maior asiduidade para buscaren emprego móstranos que son os amigos e coñecidos (entre o 41 % e o 47 %), seguidos por algún familiar directo (entre o 13 % e o 17 %), os que aparecen como as canles máis usadas e de máis éxito. Apenas un 15 % dos inmigrantes obtén o seu emprego a través de medios virtuais ou por causa dos seus méritos (Internet, envío de currículos). E son tamén unha minoría, por agora, os que poden xerar o seu propio emprego como autónomos<sup>13</sup>.

A esta fase, esquematicamente debuxada, seguiu a gran recesión, pola cal, no social, aínda deambulamos, coa súa enorme destrución de emprego e benestar, de dereitos laborais e sociais (sanidade, ensino e dependencia). Ao principio operou o estado de resistencia, é dicir, o agardar a que revertese a situación de deterioración sociolaboral. De aí que seguisen as entradas por inercia e se operasen mudanzas nas estratexias familiares co fin de aguantar fronte a unha mala situación que se esperaba que fose pasada<sup>14</sup>. Mais, cando se normalizou esa gran desvalorización do benestar, é dicir, cando esa situación de rebaixa social se estabilizou, daquela foi cando se produciron a reemigración e o retorno.

E nesas estamos e andamos. Só que agora, e desde hai catro anos, no que nos fixamos, porque así o publicitan os medios de formación da opinión pública, é na saída (non sabemos en que proporción se converterá en emigración duradeira) de xente nova e menos nova española. O resultado é que os fluxos de emigración de estranxeiros e, en menor contía, de españois (nativos e naturalizados) teñen lugar no medio dun veloz avellentamento, o cal reduciu a dimensión da poboación activa entre 2009 e 2015 en case un millón de persoas. Pois, se en 2009 había 31 171 500 persoas de 15-64 anos, en 2015 a cifra rebáixase a 30 174 300 (EPA, IIT).

<sup>13</sup> Este indicio pódese tirar do barómetro do CIS de febreiro de 2016. Hai unha pregunta que busca elucidar: «Como conseguíu Vde. o seu actual traballo?». E respecto da cal se pode distinguir se a persoa entrevistada ten unicamente a nacionalidade española ou tamén é titular doutra nacionalidade. Así mesmo, pódense diferenciar aqueles que teñen a nacionalidade española por nacemento ou a adquiriron con posterioridade. Os dous cruzamentos dan unha base numérica moi parecida e reducida (arredor de corenta casos), mais o certo é que os resultados acadados por ambas as clasificacións son moi semellantes. Iso si, esta pista ha de se tomar con todas as cautelas dado o exíguo da cantidade de españois doutra nacionalidade ou que se naturalizaron con posterioridade ao nacemento e que son captados pola mostra. Agradezo a Félix Requena o poder dispor desta información.

<sup>14</sup> As estratexias familiares foron, sucesivamente, a incorporación da muller a un emprego de servizos, o abandono da formación por parte dalgún dos fillos, a repatriación do esposo acompañado por algún dos descendentes e, ao cabo, o alugueiro de parte da vivenda para compartir gastos con algún dos compatriotas que pasaba polas mesmas dificultades.

## 6. TRES DESAFÍOS CONCRETOS: O BLOQUEO SOCIAL, O EDUCATIVO E O DEMOCRÁTICO

A seguir resúmese, en tres pasos, o itinerario que envelenou a integración dos inmigrantes nas sociedades europeas, e que a pode apodrentar na española. O primeiro paso empeza así. Os inmigrantes desempregados atoparán o próximo traballo, na súa maioría, nos mesmos sectores e ocupacións nos que antes estiveron empregados. É dicir, nos mesmos nichos laborais nos que agora se encontran os traballadores inmigrantes que se manteñen ocupados. Iso revela que a segmentación laboral os encadea durante longo tempo. No peor escenario, o desemprego prolóngase por máis dun ano, e daquela o destino del e dos seus fillos é o de marxidados.

Logo, nun segundo paso, o camiño cara á integración empínase, pois ese bloqueo na mobilidade social ascendente dos proxenitores repercute nas actitudes e nas aptitudes dos fillos escolarizados. Os descendentes vense desviados do ensino superior cara a outras ensinanzas formais e profesionais de grao medio, e iso faise prescindindo das súas aptitudes intelectuais. A subestimación dos pais transfírese xeracionalmente. Logo do cal son desclasados ou subempregados na súa incorporación ao mercado de traballo, por debaixo da súa titulación, capacidades e experiencia. Por último, ao bloqueo social e formativo súmase, como terceiro paso, a barreira da inferioridade cívica, o penoso itinerario de seren tratados como non-cidadáns, ou cidadáns atípicos sen a plena igualdade de dereitos políticos. Un status discriminatorio que se prolonga durante máis ou menos tempo segundo o país de orixe e a nacionalidade do afectado.

Non semella preciso subliñar por que a cohesión social e política é un requisito básico para o bo funcionamento das sociedades democráticas. Neste sentido, aparecen tres prioridades na política de inmigración. A primeira e *máis básica* é a integración política dos estranxeiros como cidadáns de pleno dereito, o cal é unha consecuencia da súa naturalización. A segunda prioridade ten un *longo percorrido*, pois apunta cara ao desempeño escolar do alumnado inmigrante como parte do futuro da sociedade, cousa que repercute no benestar social, no aumento da produtividade e na mellora da seguridade na vida urbana. E, por fin, mais da maior *urxencia*, está a recuperación laboral dos damnificados pola gran recesión.

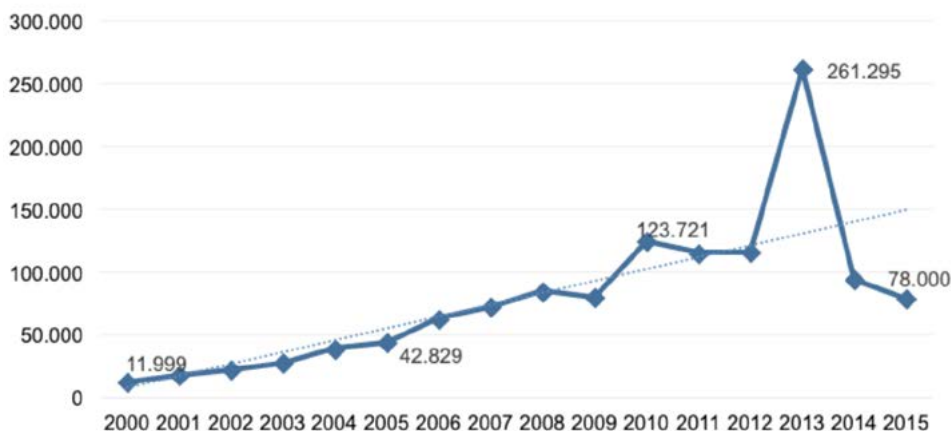
Estras tres áreas de acción da política pública constitúen as guías da política de inmigración. Son as vigas mestras para que, nas sociedades democráticas, desapareza a condición de estranxeiro como réxime de inferioridade. Noutras palabras, co paso dunha política de estranxeiría laboral a unha de cidadanía o que se pretende é suprimir a estranxeiría, evitar o desclasamento social e promover a inclusión ocupacional. Aínda hai unha cuarta pata para o modelo migratorio de reprodución cívica e social ser realmente sostible, a saber: unha política de selección de fluxos cun rango de entradas en que se fixe un teito migratorio.

No que vai a seguir examinaremos a evidencia empírica inmediatamente dispoñible e farémolo a través de tres indicadores que resumen, respectivamente, unha viable integración cívica, unha aceptable socialización e unha mellor inserción laboral. Estes tres indicadores son as naturalizacións, o desempeño escolar e a situación no mercado de traballo.

### **6.1. A cidadanía crecente**

A evolución das naturalizacións de estranxeiros, que os converten en cidadáns españois de orixe inmigrante, segue unha pauta marcada polas decisións políticas. Neste percorrido sobresaen dúas impresións: a tendencia crecente desde os inicios do século, que se acentúa durante o trienio 2010-2012, e o pico extraordinario observado en 2013, con máis de 260 000 solicitudes favorablemente resoltas. Este rebentón na bolsa de demandas acumuladas foi produto da encomenda feita aos notarios e aos rexistradores da propiedade para eles resolveren con celeridade as solicitudes de naturalización que encoraran polos atrasos na resolución.

Gráfico 2. Evolución das naturalizacións por residencia: 2000-2015



Fonte: elaboración propia a partir de datos de nacionalizacións do Ministerio de Emprego e Seguridade Social (2000-2015).

A lexislatura de goberno popular que transcorre entre 2010 e 2015 esforzouse por resolver as demandas de nacionalidade que se acumularan no Ministerio de Xustiza. Neste período concedéronse máis de 700 000 solicitudes de nacionalidade por residencia. Desde principios de século foron máis de 1 250 000, aínda que, se se engaden as adquisicións de nacionalidade que foron tramitadas a través da Lei de memoria histórica, supérase a cifra de 1,5 millóns de novos españois procedentes da migración. Domina a naturalización de inmigrantes de orixe latinoamericana, por mor da redución do tempo de residencia, mais é de notar que case 200 000 marroquís conseguiron naturalizarse entre 2000 e 2015. A altura do pico marroquí no ano da externalización da xestión explícase pola acumulación que se produce no caixón das solicitudes, e é o resultado da discriminación na duración da súa residencia respecto de, entre outros, os latinoamericanos. Durante o tempo da gran recesión, é dicir, o que transcorre entre 2008 e 2015, practicamente un millón de estranxeiros obtiveron a nacionalidade española. Esta é a principal explicación da redución no número de estranxeiros con permiso de residencia.

O volume de naturalizados non é o produto dunha integración efectiva, senón que opera como unha ferramenta da que se serven os máis beneficiados

para ficaren no país e poderen circular máis libremente pola UE. Non é a consecuencia dunha taxa de naturalización que se concede unha vez que a persoa coñece os costumes. Máis ben ao contrario, a taxa de concesión de naturalizacións é moi baixa e, na maioría dos casos, os naturalizados levan pouco tempo a vivir en España. O ritmo de evolución da naturalización é o resultado de tomar atallos legais para sortear as trabas burocráticas e aproveitar as contradicións do réxime de estranxeiría. Semella unha contradición, para alén dunha inxustiza, que a uns inmigrantes estranxeiros se lles esixan dez anos de residencia (é o caso dos marroquís), mentres que a outros (aos latinoamericanos) lles abonda con dous anos de estadía. E que resulte máis doado o acceso á nacionalidade a través do matrimonio que por medio dunha residencia continuada. Ademais, a naturalización facilita a mobilidade internacional. A mobilidade transnacional é un capital dos migrantes, que se revaloriza nesta época de restricións, ben sexa para probar fortuna noutro país europeo, ben para retornar, aínda que sexa de modo provisional, ao país de orixe.

Destas consideracións verbo do uso e das formas de acceso á nacionalidade despréndense dúas propostas para a política inmigratoria, a saber: que se han de homoxeneizar os criterios para o acceso á nacionalidade a prol dun itinerario máis equilibrado na integración e que, na política de selección de fluxos, a perspectiva da naturalización ha de ocupar un lugar preferente. Que a condición de estranxeiría dure varias xeracións non é de xustiza, nin tampouco é boa, como se puido comprobar, para a cohesión social e a identidade nacional. Dese xeito tamén se conseguiría que a opinión pública aceptase de mellor grado a chegada do foráneo. É sabido que o establecemento e a publicidade de regras claras e equitativas proporcionan tranquilidade tanto ao candidato como ao tribunal.

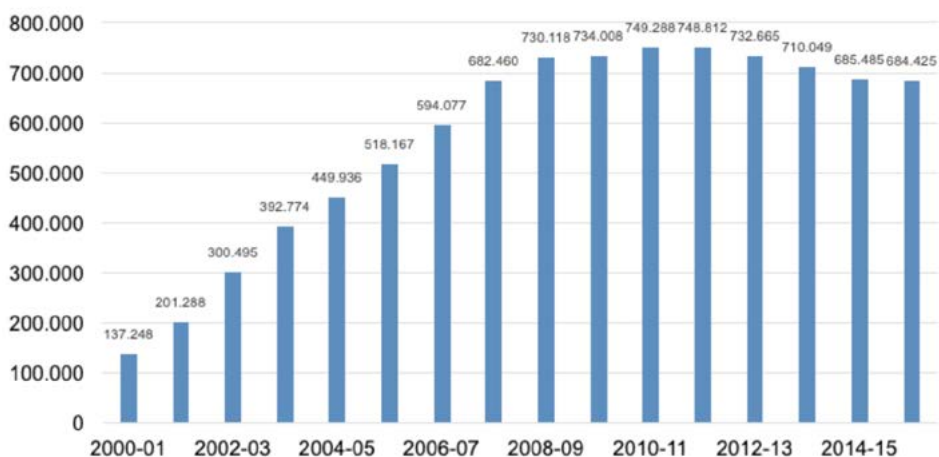
## **6.2. Apostar pola formación e atender ao desemprego do presente**

O alumnado estranxeiro é a outra cara da moeda da mudanza sociocultural que produciu a inmigración estranxeira na sociedade española. Para alén da intensa achega de nacementos, que chegou a representar entre o 20 % e o 25 % do total de nados en España, hai máis de 700 000 alumnos estranxeiros matriculados nos ensinos non universitarios. A tendencia é lixeiramente descendente desde hai catro anos, mais a redución, de apenas 70 000 escolares, aínda nos sitúa, en

2015, ao mesmo nivel ao que estabamos en 2008, é dicir, antes de que estalase a gran recesión.

Esa redución dun 10 % nos menores escolarizados explícase tanto polas naturalizacións como polo retorno ao país de orixe. É probable que tamén sexa o produto dun prematuro abandono escolar debido á diminución e á carencia de recursos económicos que sufriron as familias durante a crise. O incremento nas solicitudes de axuda social por parte da poboación foránea, e a súa maior visibilidade nas filas de repartición de comida e bens de primeira necesidade, é o resultado da maior repercusión da destrución de emprego e da rebaixa de salarios entre a poboación máis pobre e vulnerable, como é o caso dunha gran parte dos inmigrantes que se ocupaban na construción e na industria conexas.

Gráfico 3. Evolución dos/das alumnos/as estranxeiros/as matriculados/as en ensinos non universitarios (réxime xeral)



Fonte: elaboración propia a partir de «Estadísticas de la Educación», do Ministerio de Educación, Cultura e Deporte.

As evidencias dispoñibles indican que o menor rendemento educativo dos fillos da inmigración se explica pola orixe social dos pais. E, referíndose aos tres grandes continentes de orixe, sinalan con rotundidade que son os africanos, e en particular os marroquís, os que acumulan máis desvantaxes, mentres que os

européos están ao nivel dos autóctonos e os latinoamericanos se colocan nunha posición intermedia. Hai dúas boas novas a este respecto. A primeira é que a repartición do alumnado segundo o continente de orixe se mostra bastante equilibrada entre europeos, africanos e latinoamericanos, coa importante excepción asiática, a cal nos distancia do que ocorre noutras sociedades europeas avanzadas. A segunda distribución favorable di que o 56 % dos alumnos matriculados se atopa nos primeiros niveis educativos, de xeito que aínda se está a tempo de reducir esta desvantaxe por clase social. Por último, e no tocante á política de inmigración, cabe lembrar que, se é o status socioeconómico o que ten máis influencia no risco de fracaso escolar, daquela unha política de fluxos guiada por criterios de integración, e non só de man de obra abundante, podería suavizar o lastre educativo que atenaza os fillos da inmigración estranxeira.

### **6.3. Máis tempo parados, pero co mesmo mono de traballo**

Finalmente aparece a cuestión máis urxente e a que impregna as demais, a saber: que facer para procurar a inserción laboral dos inmigrantes máis danados por esta longa e profunda crise. Tracemos un bosquexo da evolución e da situación en que se atopa a poboación inmigrante no mercado de traballo tras a gran recesión. Un resumo, incompleto, dos trazos que máis sobresaen é o que vai a seguir.

A enquisa de poboación activa capturaba na metade de 2015 máis de cinco millóns de persoas de 16 e máis anos que non naceran en España. Nesa data contábanse case 2 700 000 traballadores inmigrantes con emprego e arredor de 1 150 000 desocupados. En suma, arredor de catro millóns de foráneos activos. A taxa de actividade era do 75 %, a de paro roldaba o 30 % e a de ocupación o 52 %. Nun só ano, e sen que variase apenas a poboación activa inmigrante, a taxa de desemprego diminuíra tres puntos e crecera un dous por cento a taxa de ocupación. Desde 2013 —o peor ano na crise— a situación dos inmigrantes respecto do emprego mellorou, tanto para os homes como para as mulleres. Iso é o que ocorre se avaliamos esta situación a través de indicadores brutos. Sen maior desagregación, comparación nin detalle sobre as condicións laborais e salariais. Pois, se a comparamos con 2008, daquela a taxa de ocupación roldaba os dous terzos (64 %) e a de paro era practicamente a metade (16,5 %). Mais non cabe ocultar dúas tendencias xerais:

1) a ocupación está a crecer para os inmigrantes de forma máis acelerada ca para os españois, malia que tamén diminuíu de maneira máis rápida e aguda cando se produciu a recesión, e 2) as condicións laborais empeoraron para todos; é dicir, tivo lugar unha igualación por deterioración e por abaixo.

Se imos ao detalle por sexo e por continente de nacionalidade, e desde o inicio da recesión, veremos que a poboación activa inmigrante diminuíu en 700 000 persoas e hai un millón menos de inmigrantes ocupados. A crise golpeou máis os inmigrantes masculinos ca as mulleres, e iso reflíctese no maior descenso da ocupación (20 puntos fronte a 11) e tamén, aínda que en menor proporción, no aumento da taxa de paro (que subiu 19 puntos nos homes, fronte a 16 puntos nas mulleres). É razoable pensar que «elas» acudiron ao rescate familiar incorporándose ao mercado de traballo, e de aí que a súa taxa de paro aumentase tanto.

A ocupación caeu máis entre a inmigración latinoamericana, que foi a máis danada canto a perda de emprego, se ben o paro afectou máis a inmigración africana, que xa antes da crise era a máis marxinaada en termos de emprego e que segue a selo tras esta fase crítica. Os europeos comunitarios e os asiáticos son os inmigrantes que saíron mellor parados da sacudida recesiva.

No último ano, é dicir, en 2015, como xa dixemos, produciuse unha mellora destes indicadores (ocupación e desemprego) tanto entre a poboación autóctona como entre a foránea, pero beneficiáronse máis os inmigrantes ca os nativos desta recuperación. Probablemente sexa a maior vulnerabilidade da man de obra inmigrante a que estea detrás da súa maior adaptabilidade ás desmelloradas condicións salariais e laborais. De aí a súa maior incorporación a un emprego que é máis inestable e que está peor remunerado do que o estaba antes da crise. O outro trazo desta «recuperación por desvalorización da forza de traballo» é o feito de ela beneficiar máis os homes ca as mulleres inmigrantes. O cal pode apuntar a que o emprego se crea nos mesmos nichos onde antes da crise se ocupaban os inmigrantes masculinos, mais tamén a que o papel da muller no fogar e nos ingresos familiares retorna á condición subalterna e substitutiva.

O problema máis urxente é o do millón cento cincuenta mil parados que hai en 2015 e que se reparten, metade por metade, entre homes e mulleres. A distribución deses empregados segundo os meses transcorridos desde o seu último emprego amosa que a crise golpeou con especial forza os inmigrantes. Pois, se en 2008 tres de cada catro foráneos permanecían nesa situación de desemprego



menos dun ano (72,6 %), fronte a dous de cada tres autóctonos (63,6 %), ocorre que, en 2015, as proporcións empeoraron moito e, alén diso, se igualaron naquilo que non é desexable. De tal xeito que non chegan ao 40 % os españois (39,2 %) nin os inmigrantes (38,3 %) que achan emprego antes de transcorrer un ano. Pola contra, a situación agravouse moito e o paro ten unha duración desmesurada, de modo que máis dun terzo dos españois (38 %) e unha proporción moi parecida de inmigrantes (34 %) superan os dous anos en situación de desemprego.

Táboa 1. Número de meses transcorridos desde o seu último emprego segundo o país de nacemento, 2008-2015

	2008		2015	
	Españois	Inmigrantes	Españois	Inmigrantes
<1 ano	1 101 834	470 634	1 563 329	442 716
Entre 1 e 2 anos	193 923	54 195	510 310	159 114
>2 anos	280 420	58 078	1 521 831	390 157
Resto	156 683	65 781	397 111	164 441
Total	1 732 860	648 688	3 992 581	1 156 428

Fonte: elaboración propia a partir de datos da enquisa de poboación activa (EPA), segundo trimestre de 2008 e 2015. Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por último, e para respondermos á pregunta de a que sectores se pode incorporar esta poboación desempregada, repasaremos as distribucións dos inmigrantes que levan parados menos dun ano segundo o sector ou rama de actividade en que tiveron o seu último emprego. E comprobaremos que, en 2015, os 442 000 parados de curta duración atoparon o seu último traballo nos mesmos sectores en que tradicionalmente se empregou o conxunto dos inmigrantes. É dicir, na hostalaría, o comercio, a agricultura, a construción e o servizo doméstico. A agricultura parece que operou como un sector de resistencia para os traballadores da construción e da industria, mentres que o comercio, as tarefas administrativas e o servizo doméstico acollen as novas incorporacións.

Táboa 2. Actividade do establecemento no que traballou (se está desempleado desde hai menos dun ano)

	2015		2008	
	Abs.	%	Abs.	%
Agricultura, gandería, silvicultura e pesca	72 625	16,4	67 906	8,9
Industria extractiva	1126	0,3	155	0,0
Industria manufactureira	23 025	5,2	74 868	9,8
Subministración de enerxía, gas e auga	2762	0,6	674	0,1
Construción	54 476	12,3	182 148	23,8
Comercio	67 585	15,3	102 908	13,5
Transporte e almacenamento	13 257	3,0	21 176	2,8
Hostalaría	71 724	16,2	122 461	16
Información e comunicacións	2122	0,5	9867	1,3
Actividades financeiras e inmobiliarias	4994	1,1	11 560	1,5
Actividades profesionais, científicas e técnicas	6930	1,6	11 032	1,4
Actividades administrativas e servizos auxiliares	29 326	6,6	32 590	4,3
Administración pública e defensa	12 563	2,8	7886	1,0
Ensino	4906	1,1	11 638	1,5
Actividades sanitarias	4630	1,0	4329	0,6
Actividades asistenciais e servizos sociais	5049	1,1	13 076	1,7
Actividades artísticas e extraterritoriais	11 932	2,7	10 487	1,4
Outros servizos	6841	1,5	9438	1,2
Servizo doméstico	46 844	10,6	70 375	9,2
Total	442 716	100,0	764 574	100,0

Fonte: Elaboración propia a partir de datos da enquisa de poboación activa (EPA), segundo trimestre de 2008 e 2015. Instituto Nacional de Estadística (INE).

## 7. EN QUE ACERTARON E EN QUE FALLARON AS POLÍTICAS MIGRATORIAS: 1985-2015

1.- Respecto dos fluxos, errouse na temperanza das entradas, se ben se atinou no equilibrio de procedencias nacionais e continentais. Á vista dos datos do *stock*,

subestimáronse a natureza permanente e o proxecto de asentamento da maioría dos inmigrantes. Verbo da conveniente moderación dos fluxos cabe establecer, polo menos, tres principios, que son os seguintes: os de establecer topes numéricos, aplicarse na composición ou selección e todo iso pensando na integración (cidadanía e redes sociais). Parece claro que os teitos e limiares cuantitativos (topes) dependerán da velocidade de integración e esta, pola súa vez, será debedora da composición e, xa que logo, da selección dos admitidos.

É dicir, non se fixaron uns límites numéricos nin un intervalo de acollida cuantitativo. Así, os fluxos saltaron dos 100 000 en 1999 aos máis de 900 000 en 2017. E, aínda en anos recentes (2014), os fluxos de entrada superan folgadoamente os 350 000. Tampouco se acertou en que os suramericanos e os romaneses se inclinarían pola naturalización, a reemigración ou a circulación e —nunha medida que aínda non é posible aquilatar— polo retorno definitivo. Existen indicios de que se decantaron máis polo retorno temporal á espera dunha recuperación que, malia que rebaixada no nivel social, lles resulta comparativamente vantaxosa. Mentres que o proxecto migratorio dos marroquís, africanos e asiáticos vence cara ao costado da instalación duradeira. Os preferidos esfúmanse, sequera provisionalmente.

Tomando boa nota dos proxectos migratorios duns e doutros, habería que procurar facilitar a reunión familiar nos fluxos legais e duradeiros. Atraer máis capital en formación —estudantes— e seleccionar consonte o criterio (se van quedar, convén que sexan versátiles nas súas capacidades profesionais) da inmigración como estrutura.

Canto á selección dos fluxos (que non se debe practicar cos refuxiados ou asilados, nin cos familiares), requírese, para a súa discusión ser acordada de modo público e razoado, a oferta de canles axeitadas para a entrada. A selección vértese sobre a composición (e sobre o número), mais tamén respecto da taxa e da velocidade de absorción. Aí os criterios de idade, aptitudes lingüísticas, instrución e profesión deberían prevalecer, ou polo menos gardar o equilibrio, respecto de marcadores culturais tales como a identidade étnica e as crenzas ou prácticas relixiosas.

2.- No tocante aos *stocks*, hai que axudar —e non só acompañar— a sociedade na súa integración. Quere isto dicir que, por exemplo, hai que facilitar e custear a aprendizaxe do idioma cando o inmigrante xa é un traballador adulto e non

vai inserirse no sistema educativo. Seguir o exemplo alemán. Mais é significativo que, ata agora, os efectos sociais benéficos ou adversos fosen menos analizados e difundidos ca os efectos económicos positivos (crecemento) e negativos (desemprego, pobreza e redución de salarios). Sinal do escaso valor que se lle concede ao desenvolvemento social en comparación co crecemento do diñeiro. Os estragos sociais e políticos negativos, tales como o racismo e a ruptura da solidariedade ou a conformación de paisaxes de exclusión social, non foron, para o ben e para o mal, os máis publicitados.

Así, pois, o segundo reto é o de analizar a fragmentada e asimétrica integración na sociedade e informar acerca dela. E, neste senso, non se pode simplificar a política de inmigración ignorando a importancia que ten a compoñente relixiosa e étnica. As dúas políticas, a de inclusión social e a de relación intercultural, van intimamente unidas se se ten un concepto estrutural das poboacións inmigradas.

## 8. DESAFÍOS QUE ASOMAN

**O primeiro desafío é aprender dos erros e avaliar, en termos xerais, a experiencia.**

1.- Esa avaliación non se levou a cabo tras a longa experiencia española na emigración e, particularmente, logo da emigración durante os anos sesenta aos países centrais da —agora— Unión Europea. Sinaladamente, non se reparou na evolución que seguían os españois en Francia, Bélxica e Alemaña Occidental. A emigración española forneceu preciosas indicacións sobre os resultados, para a inserción laboral, dos fluxos «acompañados» polos técnicos da Administración española. Nin sobre a dificultade de controlar a «saída libre», é dicir, a corrente de españois que se foi sen coñecemento nin asistencia do Instituto Español de Emigración. Así mesmo, pódense tirar leccións da integración lingüística e educativa dos fillos das familias españolas e da súa repercusión na mobilidade social, tanto nos seus países de acollida como no seu eventual regreso a España. Por último, tampouco se analizou cal foi a experiencia que seguiu ao retorno.

Estas leccións poden ser útiles nos tempos presentes. En primeiro lugar, porque aumentou o número de españois que viven fóra de España e que poderían querer vir se houberse condicións para iso. A diáspora no exterior é unha fonte para a política inmigratoria en termos de integración e de capacitación. E, en

segundo lugar, porque constitúen unha inxección de cosmopolitismo para a sociedade.

**Outra das ensinanzas que se desprenden da comparación entre ciclos migratorios é a necesaria adecuación conceptual á época, á motivación e ao contexto.**

2.- A motivación dos candidatos segundo cales sexan o carácter e a natureza do seu proxecto migratorio é un criterio para diferenciar a migración temporal da estrutural. O abaratamento dos transportes e o acceso á información convidan a facilitar a mobilidade e a circularidade, en contra das políticas que as obstaculizan e as traban. O contexto de recesión e de receo nas poboacións europeas aconsella poñer en práctica políticas de selección que se baseen en criterios claros e que proporcionen seguridade e confianza aos cidadáns maltratados (máis danados) pola crise.

E, situados neste momento, é dicir, nos anos que levamos vividos do século XXI, a información dispoñible aconsella que as políticas diferencien as migracións suplementarias (temporal e circular) das emigracións permanentes, estruturais e complementarias. Esta distinción entre a inmigración como prótese ou como transplante (Livi Bacci 2012), ou, dito doutro xeito, como man de obra ou como parte do tecido social, é a que adopta a OCDE nos seus informes anuais. As primeiras —as temporais e circulares— están máis supeditadas aos ciclos económicos e ao modelo produtivo, mentres que nas segundas poida, e quizais convén, que pese tanto ou máis a inserción na sociedade. Expresado con outras palabras, nunha sobresa e a facilidade e a rapidez da *taxa de inserción laboral* e na outra aténdese máis ben á maior ou menor dificultade e lentitude na *taxa de absorción social* (Collier 2013).

3.- Por fin, repensar os conceptos require e esixe boas fontes de información e medición. En particular, se se pensa nas migracións como diversidade instalada, como parte constitutiva do modelo social, como fonte de reprodución da poboación; en definitiva, como estrutura desta sociedade. É necesario, por iso, xerar datos lonxitudinais de poboación de orixe estranxeira, é dicir, información que inclúa os inmigrantes que antes eran estranxeiros e que se converten en cidadáns naturalizados. Por exemplo, seguir a evolución segundo os recursos socioeconómicos (e a distinta comunidade cultural) do alumnado de orixe estranxeira, aínda que de nacionalidade española, durante o seu tránsito polo ensino primario e medio, para a comparar coa do alumnado comunitariamente español e de distin-

ta orixe social. Ou, por poñer outro exemplo, este a respecto dos fluxos, requírese saber cantos se van, quen se vai e canto durou a súa estadía. É dicir, pensar na migracións en termos de sistema migratorio no que a modificación dunha peza repercute sobre outra, así como sobre o conxunto e a contorna.

O que conta como proposta e reto de futuro é reconstruír ou recompor un sistema de información e de observación que nos permita afrontar o porvir con menos dependencia das sensacións mediáticas, e máis perspectiva baseada nun xuízo razoado. Pensar en inmigración como estrutura, e non en estranxeiría como inimigo cultural. Redistribuír as políticas de recepción e de inserción. Hai que desprazar a tónica da obsesión polo control cuantitativo dos fluxos de entrada (e pouca polos de saída) ás políticas de inclusión social e integración cívica nunha sociedade que está penetrada pola globalización. Porque Europa é un continente multiétnico e multiconfesional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEBOLLA BOADO, Héctor (2015): «Las trayectorias educativas de los hijos de los inmigrantes en España: ¿qué sabemos y qué podemos esperar?», en Cristóbal Torres Albero (ed.), *España 2015*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 225-233.
- COLLIER, Paul (2013): *Éxodo: inmigrantes, emigrantes y países*, Madrid, Turner.
- FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (2005): «Inmigración: propuestas constructivas», *La Insignia*, xullo.
- GONZÁLEZ FERRER, Amparo / Clara CORTINA TRILLA (2015): «Los nuevos españoles: inmigración, integración y acceso a la nacionalidad», en Cristóbal Torres Albero (ed.), *España 2015*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 234-242.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (1994): «Las encuestas contra la inmigración», en Luisa Martín Rojo / Concepción Gómez Esteban / Fátima Arranz / Ángel Gabilondo (eds.), *Hablar y dejar hablar: sobre racismo y xenofobia*, Cantoblanco (Madrid), Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (2016): *Crítica de la inmigración imaginada*, Barcelona, Bellaterra.
- LAPARRA, Miguel (2012): «Redes, mercados y políticas: combinación de factores en el proceso migratorio de Ecuador a España», en Antonio Izquierdo / Wayne A. Cornelius (eds.), *Políticas de control migratorio*, Barcelona, Bellaterra.
- LIVI BACCI, Massimo (2012): *Breve historia de las migraciones*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTINELLO, Marco (2003): *La Europa de las migraciones*, Barcelona, Bellaterra, colección «La Biblioteca del Ciudadano».
- MOLINO, Sergio del (2016): *La España vacía*, Madrid, Turner.
- OCDE (2015): *Perspectives des migrations internationales 2015*, Paris, Éditions OCDE ([http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-fr)).
- MİYAR BUSTOS, María (2016): «La continuidad de los flujos migratorios en tiempos de crisis», *Panorama Social*, 23 (primeiro semestre), 141-156.
- RICHARDS, Michael (2013): *Historias para después de una guerra: memoria, política y cambio social en España desde 1936*, Barcelona, Pasado y Presente.
- RIUS SANT, Xavier (2007): *El libro de la inmigración en España*, Córdoba, Almuzara.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN. DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN (2007): Informe sobre a inserción dos estranxeiros no mercado de traballo español, Madrid.
- VV. AA. (2016): «Migraciones», en Cristóbal Torres Albero (ed.), *España 2015: situación social*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).