

DOCUMENTOS DE DEBATE

LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA DESDE LA CRÍTICA Y EL ANÁLISIS PROGRESISTA

Héctor Cebolla Boado

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento solo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
03/2011



Héctor Cebolla Boado es profesor del departamento de Sociología II (Estructura Social) de la UNED. Doctor por la Universidad de Oxford (Reino Unido) y el Instituto Juan March (Madrid), desarrolla su investigación sobre la política de integración comparada, con especial atención a la inserción educativa de la población inmigrante.

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelás 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-15018-69-8
Depósito legal: M-18216-2011

Abstract

Este trabajo ofrece un análisis de la evolución y los resultados de la política de inmigración en España desde 2000 hasta la actualidad. Se expone cómo la política de inmigración ha estado modelada por el consenso de las fuerzas políticas hasta fechas muy recientes y cómo la existencia de incentivos para la utilización electoral de la inmigración es a la vez una amenaza para el mantenimiento de las bases electorales de la izquierda, y una oportunidad para que el Gobierno socialista reclame éxitos muy considerables tanto en la gestión de los flujos (reducción de la irregularidad), como en la definición de una política de integración con objetivos más claros y ambiciosos. En este último aspecto se explica cómo la posición de España en perspectiva europea es más que aceptable y cómo, aunque los datos disponibles nos sugieran que, al menos hasta tiempos recientes, los inmigrantes están en situación de desventaja absoluta con respecto a los autóctonos, la situación es menos preocupante si adoptamos una perspectiva relativa. El trabajo ofrece algunos consejos para simplificar el discurso sobre inmigración y hacer frente a las críticas que puedan surgir en la competición partidista.

Índice

1. Introducción	7
2. El marco de construcción de la política de inmigración en España: el consenso de las fuerzas políticas y los ajustes de 2004	12
3. Propuestas para una gestión ordenada de los flujos y su vinculación al mercado de trabajo.....	23
4. La política de integración	29
4.1 Evaluación de la política de integración en España	30
4.2 La situación laboral de los inmigrantes ante la crisis: desempleo y temporalidad.....	33
4.3 La desventaja educativa de la población inmigrante	35
5. Recomendaciones para el discurso y la política de integración	41
6. Recopilación: posibles puntos de conflicto en el futuro inmediato	45
Referencias	47

1

Introducción

España es en 2011 un país muy diferente al que era hace diez años. Muchos de los procesos de cambio que se habían iniciado antes de comenzar el siglo se han acelerado: la descentralización territorial, la secularización de un porcentaje cada vez mayor de su población, la modernización de sus infraestructuras, su apertura al exterior, etc. En cambio, la transformación de España en una de las grandes sociedades de acogida de inmigración en el contexto europeo es un proceso más reciente, iniciado con el cambio de siglo, aunque no resulta exagerado decir que, comparándola con otras tendencias de modernización y cambio, es la que más consecuencias tendrá en el medio y largo plazo.

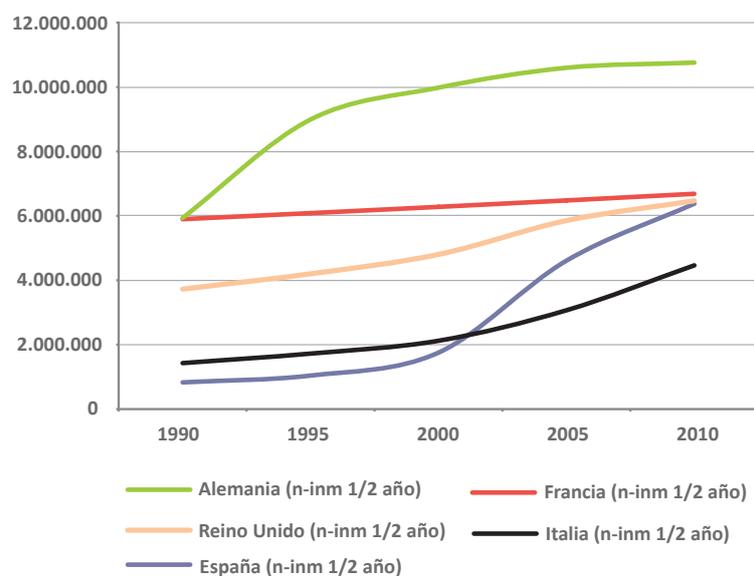
A pesar de ello, hoy resulta habitual encontrar a quienes piensan que “el momento de la inmigración ha pasado”. La crisis económica que estalló en 2007 parece haber relegado a la inmigración a un segundo o tercer plano de la actualidad, dejando aparentemente de ser una prioridad de la agenda política. Esto explica por qué la atención de los medios de comunicación, y de muchos otros actores sociales, ha basculado hacia otros terrenos en los que la inmigración es, eso sí, una variable transversal, aunque sin el peso específico que tuvo hasta 2008 o 2009. Esto es consecuencia de una preocupante miopía. Quizás es apropiado decir que “el momento de los flujos” ha pasado, entendido por tal el tiempo en que el padrón registraba anualmente la llegada al país de cientos de miles de nuevos residentes extranjeros. Sin embargo, esta era de los flujos ha dejado en España una huella tan profunda que es simplemente un despropósito sugerir que hayamos cerrado el momento de la inmigración. Esto es así por dos razones. Tanto por su estructura demográfica, como por los procesos de reunificación familiar que se estén desencadenando en este momento –o que lo hagan en el futuro–, los flujos migratorios seguirán apuntando con intensidad variable hacia España como destino en el corto, medio y largo plazo (Alloza, Anghel y Vázquez, 2010). Por otra parte, los principales retos en torno a la integración de quienes ya se han instalado en el país siguen pendientes de ser gestionados.

Resulta casi un lugar común decir que, tras la desaceleración del ritmo de llegadas se entra en la “fase de maduración de flujos”. Con ello se sugiere que la composición de los mismos cambia y es el momento de pensar en la “integración”. Esta idea surge de la experiencia de la mayor parte de los grandes países de inmigración en Europa tras la crisis del petróleo de 1973 y el posterior cierre de sus fronteras a los trabajadores extranjeros. Esta secuencia temporal también parece aplicarse al caso de España, ya que las llegadas han caído al comenzar la actual crisis del empleo. Sin embargo, hay dos hechos que complican el reto español haciéndolo mucho más difícil de manejar: (A) la magnitud de la transformación que hemos vivido, y (B) el hecho de que ello haya sucedido en las vísperas de una de las crisis económicas de más dureza que se recuerdan.

A. España absorbió más inmigrantes en los diez últimos años, y a más velocidad, que sus vecinos europeos

Es fácil comprobar que, en comparación con todos los demás países europeos, España absorbió el mayor número de inmigrantes a lo largo del periodo 2000-2010 (Gráfico 1), muy por encima del ritmo de crecimiento del *stock* de inmigrantes en Reino Unido y Alemania o de Francia, que mantuvo en este periodo un contingente más o menos constante. Otros países del sur como Italia también fueron testigos de una importante intensificación de los flujos migratorios, aunque no tan vigorosa como en el caso de España.

Gráfico 1. Evolución del *stock* de inmigrantes, 1990-2010



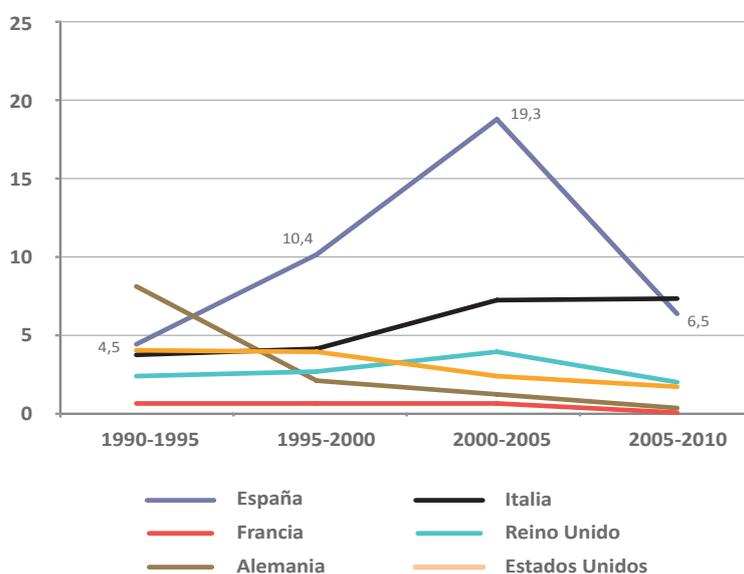
Fuente: UN. *Trends in Migrant Stock: The 2008 Revision*

Como resultado, según los datos recopilados por la Organización Internacional de las Migraciones, España es en 2010 el octavo país del mundo que más inmigrantes alberga del mundo¹. Siendo esto llamativo, la especificidad más trascendente del caso español no procede de la comparación de las cifras absolutas, sino de la velocidad de absorción de tales flujos migratorios. La excepcionalidad española es más llamativa al comparar la tasa de cambio del porcentaje de inmigrantes (Gráfico 2). El pico de crecimiento para España en el periodo 2000-2005 alcanza el 19,3, una cifra que no es, ni de lejos, comparable a la modesta evolución del contingente en los otros cuatro países europeos (Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, o de los Estados Unidos).

En parte, tan impresionante transformación era previsible dado el largo camino que el país tenía pendiente hacia la modernización y su enorme potencial para desarrollarse económicamente a finales de los años noventa.

El reto más importante que se abre en este momento para los gestores de la política de inmigración en España es el de garantizar la incorporación de los inmigrantes a la sociedad española, a pesar de la existencia de instituciones que, con anterioridad

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del porcentaje de inmigrantes (%)



Fuente: UN. *Trends in Migrant Stock: The 2008 Revision*

1 Según estos datos, España contaba a finales de ese año con 6,4 millones de inmigrantes, por detrás de Estados Unidos (42,8); la Federación de Rusia (12,3); Alemania (10,8); Arabia Saudita (7,3); Canadá (7,2); Francia (6,7); Reino Unido (6,5); y por delante de India (5,4) y Ucrania (5,3).

a la llegada de inmigrantes, ya generaban una importante desigualdad. Este es particularmente el caso de nuestro sistema educativo que se sitúa por debajo de la media de la OCDE en el rendimiento de sus estudiantes y encabeza los *rankings* de abandono escolar de la Unión Europea (Comisión Europea, 2011) y de repetición de curso en secundaria de las economías avanzadas (OCDE, 2008). A su vez, existe un mercado laboral que ha mostrado históricamente tasas de desempleo más altas que las de la media de la Unión Europea y que es fuertemente dual en lo tocante a las condiciones de trabajo, con un segmento que ofrece empleos de cierta calidad, más seguridad y mucho mejores condiciones que el otro (Polavieja, 2005). Todo ello da forma a la excepcionalidad española, que complicará enormemente algunos aspectos de su futuro a medio plazo.

B. La crisis económica inmediatamente posterior a la intensificación de los flujos es, sobre todo, una crisis de empleo

Además de por la rapidez del cambio, la dificultad que España añade al reto que para todos los países de inmigración es la incorporación de sus inmigrantes, radica en que tras los flujos se haya producido una fortísima crisis económica de carácter global, aunque con un impacto dramático en las tasas de ocupación en España. Cada vez más claramente, el análisis de las causas de la crisis en España parece identificar problemas estructurales en el modelo de crecimiento que se afianzó en los años noventa: una expansión desmedida de sectores económicos intensivos en mano de obra que, por tanto, requerían de más trabajadores para crear valor añadido (Fernández-Albertos y Manzano, 2010:24-30). Cuando el clima internacional fue favorable, este modelo de crecimiento permitió una impresionante expansión de su mercado laboral. De forma paralela, cuando dejó de serlo, la pérdida de empleos fue igualmente impresionante. España añadió a todo ello una estructura demográfica que no permitía la satisfacción de las demandas de mano de obra poco cualificada que requería para alimentar su crecimiento y así, la inmigración se convirtió en el carburante que permitía el sostenimiento de tasas de crecimiento del PIB superiores al 3%, algo que, recuérdese, despertaba hace muy poco titulares de admiración en una Europa que crecía más modestamente.

De esta forma, los trabajadores inmigrantes accedieron masivamente a los puestos de trabajo poco cualificados que nuestro mercado laboral les ofrecía en sectores como los servicios o la construcción. Así, los hogares que estos recién llegados importaron o formaron en España acumularon determinadas características que les hacían especialmente vulnerables: la inmensa mayoría de sus miembros trabajaba en el segmento más desfavorecido del mercado laboral y, por tanto, tenía más riesgo de desempleo y peores condiciones laborales en términos absolutos (Cachón, 2003;

Bernardi, Garrido y Miyar, 2008). Con la llegada de la crisis, los hogares inmigrantes no pueden beneficiarse de uno de los rasgos centrales del modelo mediterráneo de bienestar: la redistribución intrahogares consistente en la disposición de recursos dentro de los hogares gracias a la desigual distribución de condiciones laborales entre sus miembros (muchas veces de tipo intergeneracional, dado que los trabajadores de más edad están mejor representados en el primer segmento del mercado laboral que los jóvenes). Aunque este problema afecte por igual tanto a los hogares autóctonos como a los inmigrantes, en términos relativos es un problema más grave para los segundos, ya que muy pocos de sus miembros han tenido tiempo para conseguir una inserción laboral estable en el mercado español. Sin embargo, la desventaja de los inmigrantes en indicadores centrales para su proceso de integración es (o al menos era hasta tiempos muy recientes) similar a la que se aprecia entre los autóctonos menos favorecidos.

En resumen, la combinación de los factores expuestos requiere evitar que la estratificación socioeconómica coincida con la étnica o de origen nacional. Hacerlo es imprescindible para garantizar la cohesión social futura y un reto para quienes creen que la equidad debe ser un valor a preservar en nuestra sociedad.

2

El marco de construcción de la política de inmigración en España: el consenso de las fuerzas políticas y los ajustes de 2004

La política de inmigración española ha sido el resultado de acuerdos *de facto* o implícitos entre las principales fuerzas políticas (tanto estatales como de implantación regional). Por esta razón, la utilización de la inmigración como arma arrojadiza en el debate electoral es un recurso complicado para aquellos actores que quieran ser coherentes con sus posiciones pasadas.

La Ley Orgánica de Extranjería 7/1985², el primer instrumento para el control de los flujos migratorios que se dio en España, es previo a la presión migratoria en sus fronteras. La adopción de una primera regulación en materia de inmigración fue un requisito para la entrada de España en la Comunidad Europea. Por esa razón, siguió el modelo de las leyes vigentes en Europa: un sistema muy restrictivo en sintonía con la mentalidad posterior a la crisis de los años setenta. El espíritu que impulsó esta Ley convirtió a España en el vigilante de la frontera sur de Europa y por ello concibió la inmigración como una competencia de los sucesivos ministerios del Interior. La Ley fue calificada de “extranjería pura” y su inflexibilidad ha tenido una enorme inercia en la regulación posterior. No obstante, en respuesta a la presión social de sindicatos y ONG, en 1992 y 1996 se aprobaron dos reglamentos de desarrollo de la Ley³ que dulcificaron alguna de sus rigideces. La aprobación de estas normas no fue

2 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (vigente hasta el 1 de febrero de 2000).

3 Real Decreto 511/1992, de 14 de mayo, por el que se crea la Comisión Interministerial de Extranjería (vigente hasta el 3 de diciembre de 2000) y Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por

un problema para los gobiernos de turno ya que, a grandes rasgos solo contaron con una oposición beligerante por parte de Izquierda Unida (IU).

El control de los flujos dejó de ser un asunto secundario a finales de los años noventa. En 1998, IU, Convergència i Unió (CiU) y el Grupo Mixto presentaron una proposición no de ley que desembocaría en una nueva ley orgánica aprobada en 2000 (Ley 4/2000, en lo sucesivo)⁴. Como novedad, el Partido Popular (PP) rompió en aquel momento el consenso que tradicionalmente había funcionado en materia de inmigración y prometió modificar la Ley si ganaba la mayoría suficiente en las elecciones legislativas⁵. Contra la opinión de los populares, la Ley 4/2000 fue bien acogida por los expertos que la consideraban coherente con el derecho comparado europeo y con los compromisos europeos de España (Díez Bueso, 2000; Ruiz de Huidobro, 2000). De las muchas novedades que supuso la Ley 4/2000, la más importante fue la extensión del acceso de los inmigrantes a algunos servicios sociales básicos (educación y sanidad incluidos) con independencia de la regularidad de su residencia. La generosidad de España en esta dimensión, la convierte en una excepción en su entorno europeo, y ha sido utilizada por quienes sostienen la existencia de un cierto efecto llamada en las mejores condiciones de los irregulares en España respecto de las que se dan en otros países de inmigración.

Tras los sucesos de El Ejido en febrero de 2000⁶, y tras haber logrado en las elecciones generales una cómoda mayoría absoluta ese mismo año, el propio José María Aznar anunció en el debate de investidura la modificación de la Ley, aprobando el PP una nueva ley orgánica meses más tarde (Ley 8/2000)⁷ con la aquiescencia, al menos parcial, de Coalición Canaria y CiU. La nueva Ley representaba una herramienta más inflexible para la gestión de la inmigración y fue criticada por remitir con mucha más frecuencia que su predecesora al desarrollo reglamentario. Sin embargo, lo restrictivo de la Ley se concentró en aspectos no relacionados con la canalización de los

el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 (vigente hasta el 1 de agosto de 2001).

- 4 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
- 5 Gracias a su mayoría absoluta en el Senado, aprobó las 112 enmiendas que presentó a la Ley durante su tramitación, aunque el Congreso las rechazó finalmente ante el descontento del PP: “[...] se empeñan en hacer una ley viciada por graves errores, cuya rectificación resultaría ineludible en el corto plazo”. (Luis de Grandes. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura, 238, de 22 de diciembre de 1999, pág. 15.268).
- 6 Sucesos que enfrentaron a autóctonos e inmigrantes provocando una ola de violencia de gran repercusión social
- 7 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.

flujos. Por ejemplo, hacía depender los derechos de asociación, reunión, manifestación y huelga de la regularidad de la residencia de los extranjeros (posteriormente anulado por sentencia del Tribunal Constitucional)⁸. A pesar de ello, la Ley mantuvo el requisito de empadronamiento como única restricción de acceso a los servicios sociales que ya había propuesto la Ley 4/2000, consolidando a España como una auténtica excepción en el contexto europeo.

En 2003, la ley de extranjería fue de nuevo modificada (leyes orgánicas 11 y 14/2003)⁹ con el apoyo de la oposición socialista, recuperando el consenso tradicional que había sido la regla a lo largo de los años noventa. Cuando el PSOE ganó las elecciones de 2004, optó por respetar el marco general vigente desarrollando un reglamento nuevo que trataba de resolver ciertas carencias del sistema anterior.

En resumen, se podría decir que las características básicas de la política de inmigración en España, que se enumeran a continuación, quedaron fijadas durante los gobiernos populares del **periodo 2000-2004**:

- *Rigidez y poca credibilidad de los canales de entrada.* A partir del momento en que los flujos migratorios se aceleraron, hacia el año 2000, los instrumentos de control demostraron ser demasiado rígidos como para resultar una opción creíble a quienes deseaban entrar en nuestro territorio y sabían de la existencia de oportunidades reales de empleo. Como consecuencia:
 - (a) El régimen general de entradas fue poco utilizado al estar construido sobre presupuestos poco realistas (conocimiento previo y mutuo entre empleado y empleador). Su aplicación resultó, además, difícil por la rigidez y lentitud las administraciones implicadas en su trámite¹⁰.
 - (b) El contingente, único canal al que recurrir con ciertas garantías de éxito, fue claramente insuficiente. Requería una estrecha colaboración de todos los agentes implicados, incluidas las comunidades autónomas,

8 Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2007, de 19 de diciembre.

9 Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

10 Este régimen ha sido revitalizado a partir de 2004 con el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, dándole algo más de flexibilidad. Con la publicación trimestral de este catálogo, los Servicios Públicos de Empleo enumeran las ocupaciones para las que es difícil encontrar trabajadores en cada provincia (además de islas y ciudades autónomas).

los sindicatos y los empresarios. La falta de realismo de estos agentes hizo que el volumen anual de entradas fuera sistemáticamente muy superior al mercado como objetivo¹¹.

- *La irregularidad se convirtió en un problema estructural.* Ante la poca credibilidad de las vías de entrada regular, muchos inmigrantes potenciales percibieron la irregularidad como un peaje que debían afrontar para permanecer en el país en el medio y largo plazo. El hecho de que la reunificación familiar, derecho de los trabajadores inmigrantes que puedan afrontar económicamente la migración familiar tras dos años de residencia legal, se ha dado en gran parte por la vía de la irregularidad de forma mayoritaria (González Ferrer, 2008). Según las estimaciones más fiables de la evolución de la tasa de irregularidad, el máximo se alcanzó en los meses inmediatamente anteriores y posteriores al cambio de gobierno de marzo de 2004, llegando al 42% y 43% del total de inmigrantes en el país (González Enríquez, 2009)¹². Se calcula que hacia 2004 los irregulares alcanzaban los 869 mil (Garrido, 2004).
- *El recurso a instrumentos extraordinarios para hacer aflorar estas enormes bolsas de irregularidad fue una práctica frecuentemente utilizada en este periodo¹³.* El primer gran proceso de regularización se desencadena en 2000 (con más de 244 mil solicitudes y otras 57 mil en un reexamen posterior). En 2001 tuvo lugar uno específico para ciudadanos ecuatorianos que afectó a más de 24 mil solicitantes. Desde 2001, el llamado proceso de arraigo fue concebido como una vía abierta y permanente de regularización, y así ha sido utilizado tanto por las administraciones competentes como por los propios inmigrantes que al cabo de tres años de residencia en España carecieran de permiso vigente. En 2005, tras el cambio de gobierno que tuvo lugar en 2000, la bolsa de irregulares era tal que obligó a la celebración del que ha sido el último proceso que ha tenido lugar en España: las solicitudes llegaron a más de 691 mil¹⁴.

11 Sin querer entrar en la guerra de cifras que resulta de la desconfianza que para muchos genera el padrón municipal como instrumento para medir las entradas, podemos decir que mientras que el ritmo de entradas fue holgadamente superior al medio millón en los primeros años de la década, el contingente ofrecía entre veinte y treinta mil puestos vacantes anualmente (Aparicio y Roig, 2006; Cebolla y González, 2008).

12 El proyecto *Clandestino* incluye un informe para España elaborado por Carmen González Enríquez (2009) que cuenta con las estimaciones más fiables y un resumen de los intentos más significativos de cálculo llevados a cabo por otros autores.

13 Gobiernos socialistas (1986 y 1991) y populares (1996) ya habían recurrido a la regularización extraordinaria cuando la inmigración apenas era una realidad en España.

14 De esta cifra, 573.200 resultaron ser resueltas positivamente. Para un análisis más en profundidad sobre los procesos de regularización véase Ferrero y Pinyol, 2008.

- *Una pobre reflexión sobre la política de integración*, o un claro desfase hacia el control en la política de inmigración española. Desde los noventa, la integración había sido un área de intervención cedida casi en exclusiva a sindicatos y organizaciones no gubernamentales¹⁵. Las administraciones públicas empezaron a tomar consciencia explícita de la necesidad de tomar un papel más activo a partir del reglamento de 2004. Con todo, debe recordarse que la piedra angular del sistema de integración y uno de los aspectos que más polémica generan en la actualidad, el empadronamiento como único requisito para el acceso a los servicios públicos de bienestar, fue consagrado por la muy restrictiva reforma 8/2000 de la ley de extranjería que se aprobó tras las elecciones generales celebradas ese mismo año.

Este sistema fracasa en las dos dimensiones centrales de toda política de inmigración: es absolutamente ineficaz para gestionar los flujos e ignora casi por completo la dimensión de la integración. Los inmigrantes que entraban en el país de forma irregular, o que entraban en irregularidad sobrevenida al caducar su visado de turista, se veían forzados a trabajar en la economía sumergida española albergada en determinados sectores como los servicios, la agricultura y la construcción, a la espera de una regularización que les permitiera mejorar sus condiciones de empleo (casi siempre dentro del mismo sector) o de cumplir los requisitos para solicitar el arraigo. La espera era dulcificada por el generoso sistema de acceso a los servicios públicos básicos. Así, de forma paradójica, la combinación de irregularidad y acceso a los servicios básicos del Estado del bienestar con fines más redistributivos (la educación y la sanidad) propiciaron una injusta transferencia de recursos públicos a determinados agentes privados que demandaban una mano de obra poco o nada cualificada y, sobre todo, barata para la expansión de la actividad económica sumergida de sectores productivos intensivos en trabajo (Garrido, 2005: 138-9).

Desde 2004, el disenso en materia de inmigración ha sido menor del que cabría suponer tras una mirada comparada a nuestro entorno europeo. Sin que se pueda decir que a partir de ese año todas las deficiencias del modelo 2000-2004 de gestión de la inmigración hayan sido corregidas, la segunda mitad de la pasada década ha estado marcada por una gestión más innovadora, realista y moderna tanto de los flujos migratorios como de la política de integración. Este cambio comenzó con el traslado de las competencias en materia de inmigración del Ministerio del Interior al

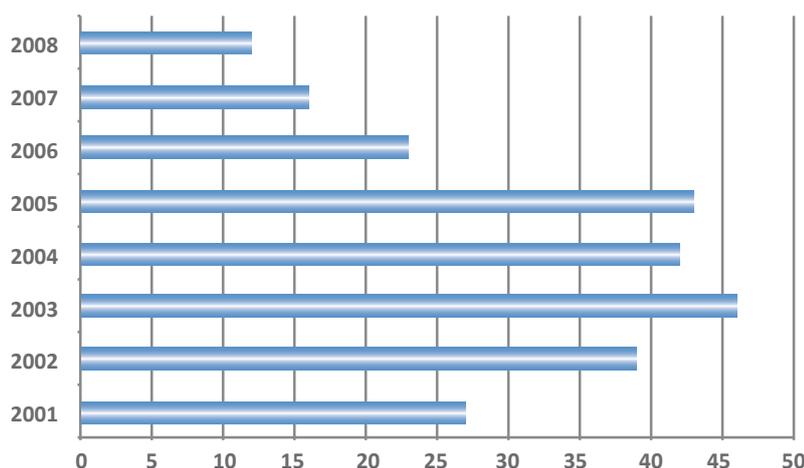
15 Hubo algunas iniciativas que trataron de evitar esta desatención: el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994, que creó un órgano consultivo llamado Foro para la Integración de los Inmigrantes cuyo papel en la elaboración de la política de integración de la administración central continúa siendo muy importante. En 2001 el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (llamado Programa GRECO) contribuyó a la toma de conciencia de la situación real de la población inmigrante en España más que a la elaboración de una verdadera política de integración.

de Asuntos Sociales, dejando de lado como enfoque prioritario el de la seguridad en la gestión de los flujos y adoptando otro de carácter más socioeconómico (Caldera, 2011: 76-78).

Desde su entrada en el gobierno, el PSOE se vio obligado a mantener parte del entramado de políticas que el PP había diseñado para el control de flujos. Las políticas públicas tienen cierta inercia, y en materia de inmigración, y en especial ante la pujanza de los ritmos de llegadas que se dio en los últimos años, resultaba muy difícil reformar los instrumentos que ya estaban en funcionamiento. Dicho de otro modo, la situación solo permitía una reforma reactiva de las herramientas y no lo suficientemente proactiva y reflexiva. Con todo, algunas innovaciones del periodo posterior a 2004 son:

- *El desarrollo de una política más realista contra la irregularidad a través de dos vías: (1) un incremento de los controles internos a través de las inspecciones laborales y de la vigilancia policial aleatoria; y (2) tomar como un hecho consumado la existencia de un importante contingente de irregulares más bien tolerado hasta entonces. La base sobre la que se sustentó este cambio fue fijada en 2005 con el mayor proceso de regularización extraordinaria llevado a cabo en España. La responsabilidad del Gobierno saliente en la gestión de la irregularidad acumulada en años anteriores fue hábilmente camuflada en críticas al Gobierno socialista, incluso a sabiendas de que la situación resultaba insostenible debido a la evolución de la tasa de irregularidad (Gráfico 3)¹⁶.*

Gráfico 3. Estimaciones de la tasa de irregularidad del proyecto clandestino



Fuente: Clandestino-González E., 2009

16 La resolución del nuevo Gobierno de entrar en una nueva fase para la gestión de la irregularidad fue duramente criticada por los socios europeos y por la propia Comisión (Ferrero y Pinyol, 2008).

- *España perfeccionó su control fronterizo a partir de 2004* (Finotelli, 2007), en especial con Marruecos y la costa de las Islas Canarias. Para ello, no solo se hizo el mejor uso posible del SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, puesto en marcha en 2002) si no que, en parte, se externalizó la responsabilidad del control para compartirlo con Marruecos, (España se convirtió en pionera en el desarrollo de un modelo corresponsable con los países de origen)¹⁷. Además, el Gobierno profundizó en los compromisos europeos que España había adquirido para desarrollar un esquema eficiente y eficaz de control de las fronteras comunes. El operativo FRONTEX (Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE), es el intento europeo por implementar las medidas necesarias de control de fronteras en el marco de supresión de las lindes internas (Carrera, 2007). Para ello, se complementa con un mecanismo de cooperación reforzada y ofrece la posibilidad de acudir a sus recursos cuando la situación particular de un Estado miembro lo requiera. España ha sido uno de los países que más uso ha hecho de este extremo para la vigilancia del área de las Canarias (operaciones HERA) con resultados muy apreciables en la reducción del número de llegadas de pateras a la región. En otras palabras, el Gobierno socialista continuó y profundizó (Barbé, 2008), aunque con más éxito que su predecesor en la política de control de la frontera sur (Gráfico 4)¹⁸.
- La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, responde a una reforma que persigue afinar algunos aspectos y perfeccionar ciertas herramientas en funcionamiento con anterioridad, aunque en muchos aspectos es continuista¹⁹. Existe un sólido consenso entre los principales partidos políticos sobre el contenido de la política de inmigración: residencia e integración vinculada al trabajo, acceso a servicios del bienestar por la vía del empadronamiento, régimen del visado, autorización de trabajo y autorización de residencia, contingentes, catálogo de ocupaciones de difícil cobertura (Moya, 2009)²⁰.

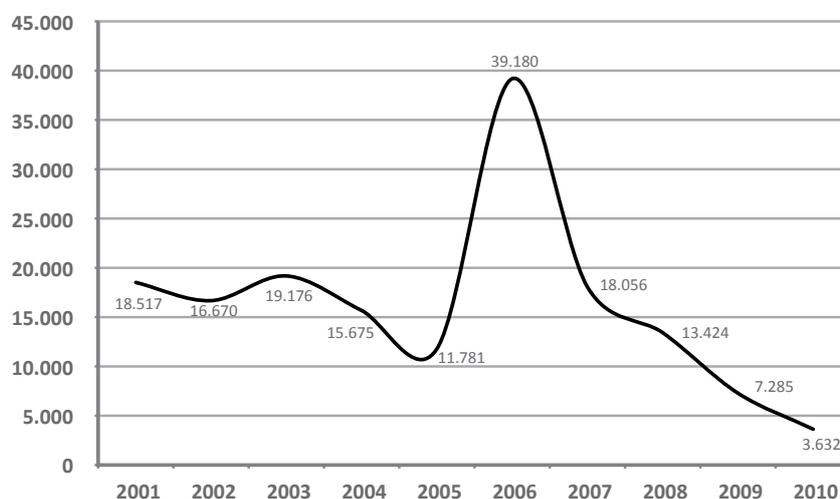
17 Como consecuencia, los flujos migratorios que parten de Marruecos optaron, al menos en parte, por la vía Libia o por presionar en las fronteras de Ceuta y Melilla (recuérdese los incidentes en estas fronteras en 2005).

18 Según datos del Ministerio del Interior, los inmigrantes irregulares detectados en Ceuta y Melilla pasaron de 5.566 en 2005 a 1.567 en 2010, y los efectivos policiales en fronteras e inmigración de 10.239 en 2003 a 16.375 en 2010.

19 Ley Orgánica 2/2009, de 11 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.

20 Algunas modificaciones de más calado en esta Ley: mención al papel de las comunidades autónomas y las entidades locales como agentes activos en algunos aspectos de la política de inmigración (integración), la integración es definida como un objetivo prioritario de la política de inmigración

Gráfico 4. Inmigrantes irregulares llegados a España por medio de embarcaciones



Fuente: Ministerio del Interior

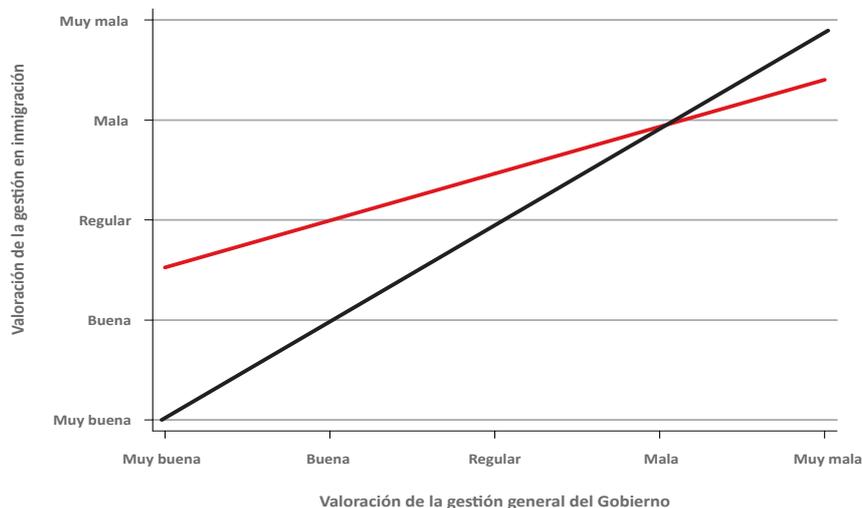
A pesar del éxito relativo que se puede atribuir a los gestores de la política de inmigración desde 2004, las encuestas de opinión reflejan con persistencia cierta desconfianza hacia la política de inmigración del Gobierno²¹. En lo que parece ser un profundo problema de comunicación de los resultados de la política de inmigración por parte del Gobierno socialista, el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) ha mostrado cómo la política de inmigración era una de las que más recelo despertaban entre los españoles, incluso antes de que la crisis económica mostrara toda su virulencia. En el Gráfico 5 se puede ver cómo los encuestados valoran sistemáticamente peor la gestión del Gobierno en materia de inmigración que su gestión general.

Mientras que la diagonal reflejaría la situación en la que la misma valoración para la gestión general del Gobierno se corresponde con la que se otorga a la gestión de la inmigración, la línea roja refleja que la visión que los encuestados tienen de la

de naturaleza transversal a todas las políticas y servicios públicos, se marca a las administraciones el objetivo de realizar acciones formativas para que la población inmigrante conozca y respete los valores constitucionales y estatutarios de España, la UE y los Derechos Humanos; se extiende el derecho de acceso a la educación a los estadios postobligatorios, se endurecen las condiciones para la reunificación familiar de los ascendientes (en sintonía con la regulación europea), aunque se facilita la de los hijos mayores de 16 años y los cónyuges que tienen el derecho de acceso al mercado laboral reconocido desde su llegada; se traspone la llamada Directiva del Retorno.

21 Mientras que el 37,1% de los encuestados en el Barómetro de octubre de 2008 del CIS consideraba que el Gobierno era el mejor gestor de la política de inmigración, el 56,1% pensaba que lo era o bien la oposición o ninguno de los dos.

Gráfico 5. Valoración de la política de inmigración y gestión general del Gobierno. Octubre de 2008



Fuente: CIS-Barómetro de octubre de 2008

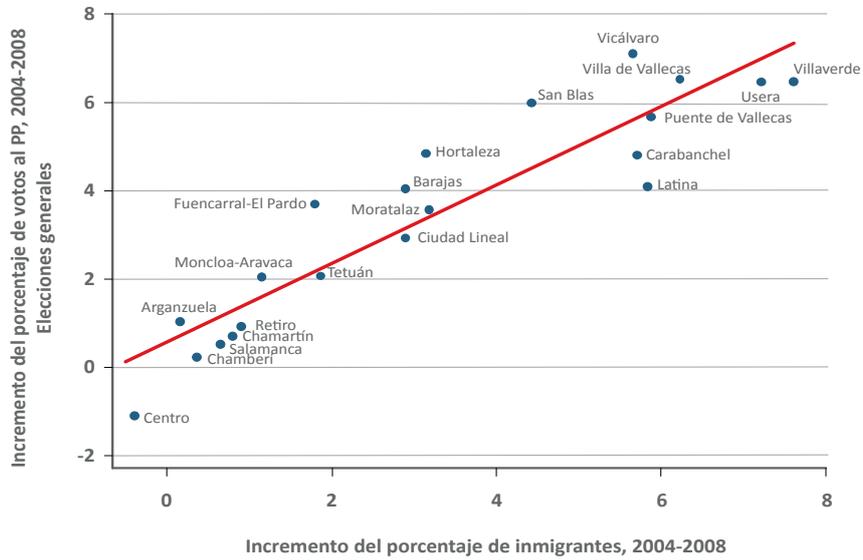
segunda es sistemáticamente peor que la que comparten de la primera, excepción hecha de aquellos que valoran muy mal la política general del Gobierno, es decir, con la salvedad de los más descontentos en general²².

Todo esto explica la existencia de profundos incentivos electorales entre los partidos de la oposición para utilizar el debate sobre la inmigración en la vida política (especialmente entre aquellos cuyo ideario sea más favorable a hacerlo). No en vano, y al menos en las grandes ciudades, el aumento del voto al PP en los comicios electorales municipales, autonómicos y nacionales celebrados desde 2004 parece tener una relación particularmente intensa con el crecimiento del porcentaje de inmigrantes en barrios y distritos en las grandes áreas urbanas donde más crece el contingente de inmigrantes. Fijémonos en los Gráficos 6 y 7, que muestran los ejemplos paradigmáticos de Madrid y Valencia.

Como podemos ver, el Partido Popular vio muy aumentados sus resultados en los distritos de estas dos ciudades en los que más aumentó el peso relativo de la población inmigrante. Esto quiere decir que algunos partidos de la derecha tradicional están canalizando el descontento que genera la inmigración en ciertos sectores de la

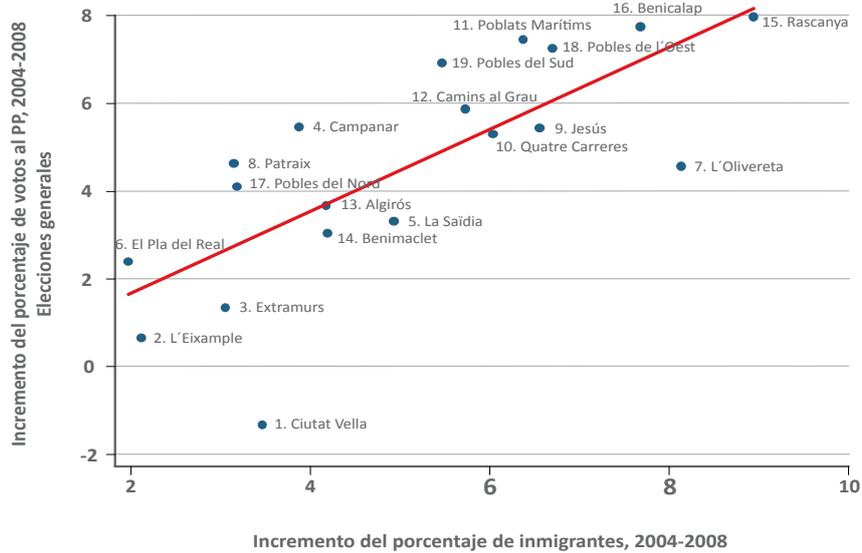
22 Un análisis más profundo de la asociación entre estas dos variables refleja que este argumento se mantiene en todas las comunidades autónomas y para todas las intenciones de voto, incluida la socialista.

Gráfico 6. Cambio en el porcentaje de votos al PP por incrementos en el % de inmigrantes. Distritos de Madrid. Elecciones nacionales, 2004-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las oficinas estadísticas del Ayuntamiento de Madrid

Gráfico 7. Cambio en el porcentaje de votos al PP por incrementos en el % de inmigrantes. Distritos de Valencia. Elecciones nacionales, 2004-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las oficinas estadísticas del Ayuntamiento de Valencia

población urbana, y podría querer decir que existe espacio electoral para la irrupción de un partido con un discurso abiertamente xenófobo y contrario a las políticas de redistribución en las áreas urbanas con más concentración de inmigrantes. Dado que con el paso de los años las actitudes reacias a la inmigración han ido en aumento (Cea D'Ancona, 2009), ahora más que nunca las consecuencias de introducir la política de inmigración en el debate electoral de forma poco responsable pueden ser poco predecibles en el medio y largo plazo.

3

Propuestas para una gestión ordenada de los flujos y su vinculación al mercado de trabajo

La idea de que España es un mal gestor de los flujos migratorios parece haberse extendido de forma un tanto arbitraria entre nuestros socios europeos, incluso antes de que los flujos migratorios que se instalaban en el país fueran significativos. Miembros destacados de la UE veían a España como vía de entrada a Europa y, por tanto, como un país de tránsito de los inmigrantes hacia su propio territorio. Esto explica la influencia que tuvo sobre la legislación española el restrictivo modelo de política de control que predominaba entre nuestros socios europeos en el momento de la incorporación de España a la Unión. No es, por tanto, casualidad que durante los debates legislativos para la aprobación de la Ley 4/2000 y su reforma en la Ley 8/2000, las referencias de los portavoces parlamentarios y del Gobierno popular a los “compromisos europeos” de España fueran una constante²³. Junto con la interiorización de este rol de guardián, hay que señalar que la imagen de España como gestor de dudosa eficacia de los flujos a partir del año 2000 encuentra justificación en la relativamente imprevista intensificación de los ritmos de llegadas a partir de aquel año. La expansión de nuestro mercado laboral y el impacto que sobre nuestro crecimiento tuvo el aumento de nuestra base demográfica explica el carácter poco reflexivo y reactivo ante hechos consumados de nuestra política de inmigración.

Críticas de este tipo no se aplican en exclusividad a España, ya que comparte modelo con otros del sur de Europa (especialmente Italia) aunque, por la intensidad de las

23 La referencia más frecuente era a la resolución del Consejo Europeo de Tampere (15-6 de octubre de 1999) que recomendaba, entre otras cosas, avanzar en la comunitarización de la política de inmigración, estrechar la cooperación con los países de origen de los flujos, el desarrollo de sanciones rigurosas contra la irregularidad, el refuerzo de la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo.

llegadas hacia nuestro país, sus características son más apreciables en España. En opinión de muchos expertos europeos en la gestión de la inmigración, el modelo del sur de Europa se resume en un control imperfecto de los flujos migratorios y una total falta de reflexión sobre la integración de los inmigrantes. La idea más extendida es que esto convierte a los países del sur, y en particular a España, en un problemático escenario en materia de inmigración. Ambas ideas son rebatidas en este documento.

Aunque no podamos negar que la situación en la primera mitad de la década pasada fuera complicada (expansión sin precedentes del mercado laboral + tolerancia con la economía sumergida + ortodoxia europea y herramientas restrictivas para el control + tolerancia con la irregularidad), lo cierto es que la imagen de descontrol hace tiempo que no resulta justa ni apropiada para describir el caso de España. Comparando los resultados de España e Italia en la gestión de los flujos (Finotelli, 2007), se observa que la percepción desde los países del centro y el norte de Europa está muy desfasada, dado que en ambos países: la mayor parte de los inmigrantes que en un momento u otro han estado (o están) en situación irregular son *overstayers*, es decir, víctimas de la irregularidad sobrevenida y, por tanto, no irregulares en la fecha de su entrada en el territorio nacional. Ambos países han mejorado de forma muy eficaz sus controles exteriores, han optimizado la cooperación europea en este terreno, han firmado eficaces acuerdos bilaterales con los países de origen y han recurrido a la regularizaciones como última vía para recuperar el control de los flujos y ganar en equidad en sus respectivos mercados laborales.

Es imprescindible que el discurso de los gestores competentes en materia de inmigración evalúe la política de gestión de flujos a la luz de la diáfana diferencia que existe entre entradas y residencia. La irregularidad es alta entre residentes, pero no entre quienes cruzan la frontera, incluso a pesar de la complicación que para nuestro control fronterizo supone la potencia de nuestro sector turístico que recibe a millones de visitantes ocasionales cada año. En efecto, en España la mayor parte de las entradas se ha producido de forma regular. ¿Cómo evitar futuras alzas en la tasa de irregularidad entre los inmigrantes residentes en el país?

A. Homogenizar los requisitos de entrada en el Espacio Schengen (ES)

Es necesario promover la homogeneidad de las reglas de entrada en el ES entre todos los países que forman parte de este mecanismo de cooperación reforzada. Este asunto es de vital importancia para España, un país que recibe más de 35 millones de entradas de turistas y que tiene en este sector económico una de sus industrias estratégicas.

Hay que dar a conocer el hecho de que muchos inmigrantes que llegaron a España como turistas no entraron en el ES por fronteras españolas. Se estima que una proporción muy significativa de las entradas de latinoamericanos se ha producido a través de los aeropuertos Charles de Gaulle en París y Schiphol en Ámsterdam²⁴. Dado que la política de visados está comunitarizada en el marco del ES, la concesión de visados a turistas depende de los servicios consulares del primer país Schengen que atraviesen en su tránsito a España²⁵. Por esta razón, existe una amplia heterogeneidad en las condiciones y requisitos exigidos por los países miembros del ES para la concesión de permisos de entradas que sería deseable corregir en el ámbito de la cooperación europea²⁶.

B. Desarrollar instrumentos creíbles y flexibles, para la entrada y la elaboración de proyectos migratorios individuales

España necesita profundizar en la racionalización de los instrumentos de control de flujos. La Ley 2/2009 a través de su desarrollo reglamentario (en proceso de elaboración) debe corregir la disonancia histórica entre restricción de los canales de entrada e inflexibilidad de los instrumentos de gestión de los flujos y la presión migratoria que padecen nuestras fronteras. Si esta volviera a crecer (Mahía, 2011), España necesitaría contar con los instrumentos apropiados para que la irregularidad no sea, como hasta fechas muy recientes, la única opción para los que deseaban insertarse en el mercado laboral español. Aunque en la actual coyuntura esto pueda parecer una necesidad lejana, la modernización de los canales de entrada y su adaptación a la luz de la experiencia pasada es un proceso que requiere una reflexión pausada. De todos los instrumentos posibles dos deben ser valorados positivamente:

- Uno de los más prometedores es el visado de búsqueda de empleo (vigente desde 2009) que permite a personas residentes en origen obtener un permiso de residencia de tres meses para la búsqueda de un empleo en España. Estos visados pueden otorgarse restringidos a determinados territorios y sectores ocupacionales, salvo en el caso de hijos y nietos de españoles, donde no tienen aplicación.

24 Esto se explica, al menos parcialmente, por la frecuencia de los vuelos de compañías como Air France-KLM hacia ciertas capitales de América Latina, en especial hacia Quito o Buenos Aires.

25 Un ejemplo: Holanda no requiere carta de invitación a los ciudadanos de países latinoamericanos para los que se exige visado de entrada en el ES. En cambio, para los mismos viajeros, España sí lo hace (independientemente de si su último destino es España u Holanda).

26 Esto no evitaría las entradas regulares de los nacionales de países a quienes no se exige visado para estancias cortas como, por ejemplo, el caso de los argentinos que en el año pasado realizaron más de 298 mil entradas de este tipo.

- En los últimos tiempos se ha hecho mucho énfasis en los programas de retorno o los que facilitan la migración circular entre España y los países de origen (más en general de programas para la movilidad de los trabajadores), de forma que los proyectos migratorios individuales ganen flexibilidad y los propios inmigrantes tengan opciones diversas ante cambios significativos en su vida personal o laboral²⁷. Por el impacto que estas medidas han tenido sobre el discurso político y por la atención mediática que han acaparado tanto en la prensa española como en la de los países de origen (especialmente latinoamericanos) merece la pena que analicemos su papel en el discurso sobre inmigración y política de inmigración.

Estos programas para la movilidad de los trabajadores deben ser concebidos como herramientas para la gestión de los flujos. Sin embargo, el discurso público, muchas veces ha tendido a presentarlos como herramientas puntuales para reducir el *stock* de trabajadores desempleados ante la actual crisis del empleo. Esto es un grave error. En primer lugar, los trabajadores no son como cualquier otro factor necesario para la producción que puede administrarse en dosis deseadas cuantificables de antemano. Pensar que los excedentes de mano de obra (nacional o extranjera) se desplazan entre fronteras como reacción a la desocupación de forma más o menos automática es un error que ignora la importancia de factores relacionados con el arraigo de los individuos al territorio en el que viven. Pensar de esta forma también supone ignorar la experiencia histórica de otros países europeos que tras la recepción de flujos migratorios han pasado por crisis del empleo sin que el retorno de los trabajadores extranjeros se haya producido de forma significativa. Que el volumen de trabajadores extranjeros que ha recurrido al Plan de Retorno Voluntario puesto en marcha en España no haya sido demasiado importante (unos quince mil solicitantes en dos años) no es, por tanto, un fracaso del mismo. Al ser voluntario, es un recurso al alcance de quienes deseen recurrir tras una personal estimación de sus costes y beneficios, sabiendo que transcurridos tres años se podrá solicitar una nueva autorización para regresar a España en las mismas condiciones administrativas que existían antes del retorno²⁸.

Pese a que el retorno puede ser una solución para quienes ante el desempleo de larga duración opten por abandonar el país, programas de este tipo no deben ser

27 La firma de un convenio bilateral entre España y Uruguay a finales de 2010 para facilitar el retorno de trabajadores desempleados de los sectores más negativamente afectados por la presente crisis económica es un buen ejemplo de una renovada e innovadora concepción de la gestión de flujos apreciable en los últimos años.

28 En este sentido, es alarmante conocer la recepción que esta idea ha tenido en los medios de comunicación de ciertos países latinoamericanos, en parte estimulada por los líderes de sus organizaciones de inmigrantes en España.

presentados ante la opinión pública como una solución a los problemas nacionales en el empleo. Antes bien, deben ser concebidos como un marco para el acomodo de ciertas decisiones individuales. El retorno es una decisión que parece tomarse no solo a la luz de la situación económica y personal en destino, sino también en origen, y la brecha en el nivel de desarrollo entre España y los países emisores seguirá siendo muy apreciable en los años venideros.

C. Sopesar el potencial de España para atraer inmigración cualificada

Es necesario desarrollar un discurso realista a este respecto. Las economías desarrolladas se enfrentan desde hace algunos años en una batalla por atraer la inmigración más cualificada. España y la Unión Europea son dos de los agentes en pugna, aunque la batalla la gana claramente Estados Unidos, que atrae al 55% de estos inmigrantes. En cambio, la UE lidera la atracción de los poco cualificados o con formación muy básica (representan el 85% de su inmigración). Dentro de la UE, España se sitúa a la cola de los destinos más atractivos para los nacionales de terceros países con mayor formación. Varias son las causas. En primer lugar, el tirón de la economía española ha estado protagonizado por sectores intensivos en trabajo de baja cualificación y con poco valor añadido. Para los trabajadores con aspiraciones salariales más altas somos un destino que ofrece pocas ventajas comparativas (salarios más bajos que los de otros países punteros en Europa) y, como el resto de países comunitarios, mayor presión fiscal que los Estados Unidos.

El tortuoso camino hacia la comunitarización de (al menos parte) de la política de inmigración de la Unión Europea ha dado pocos frutos que merezcan ser reconocidos (Guild, Carrera y Groenendijk, 2009). Uno de los más polémicos ha sido la Directiva aprobada en mayo de 2009 a transponer en julio de 2011²⁹, por la que se establecía la llamada tarjeta azul para inmigrantes altamente cualificados. Es más que probable que este intento europeo por competir por los inmigrantes más deseados fracasará, no solo por las peores condiciones del empleo más cualificado que existen en muchos países europeos frente a, por ejemplo, las de Estados Unidos, si no también por lo segmentado del mercado laboral europeo y el proteccionismo que en muchos países existe para el reconocimiento de titulaciones universitarias extranjeras. El discurso sobre la inmigración futura no debería sobreestimar la capacidad de España (ni en otro plano de la UE) para atraer esta inmigración, sino que debe estar en sintonía con las demandas de mano de obra de nuestro mercado laboral que genera importantes problemas de sobrecualificación (OCDE, 2006) y desempleo juvenil incluso entre los trabajadores más cualificados³⁰.

29 Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009.

30 A principios de 2011 ha trascendido las intenciones de Alemania de importar trabajadores españoles altamente cualificados, evitando así la entrada de nuevos inmigrantes no comunitarios.

En resumen, el discurso sobre la inmigración futura debe estar construido en torno a un análisis más profundo y realista de la situación laboral de los extranjeros residentes en España y de las necesidades de mano de obra del país.

Por el momento, el debate se debería limitar a encontrar la forma para aligerar el farragoso trámite que la convalidación de estudios realizados en el extranjero conlleva en España. Este tipo de proteccionismo académico solo genera externalidades negativas en nuestro mercado laboral. Aunque esta estrategia daría una solución a la reivindicación de muchas asociaciones de inmigrantes que identifican en esta rigidez una barrera real para la promoción de los trabajadores extranjeros, hay que ser consciente de que la eliminación de esta barrera no neutralizaría la capacidad del mercado para seleccionar a los trabajadores más competitivos, teniendo en cuenta, cuando sea necesario, el lugar en el que éstos han llevado a cabo su formación³¹.

31 Es imprescindible tener en cuenta que los sistemas educativos de los países difieren de forma muy considerable en los indicadores empíricos disponibles sobre calidad de la enseñanza. Las diferencias internacionales detectadas en los estudios PISA (*Program for International Student Assessment*) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) en la que participan eventualmente países en vías de desarrollo en calidad de invitados, muchas veces latinoamericanos y del Norte de África, y otras clasificaciones internacionales de rendimiento educativo como TIMMS o PIRLS, así lo demuestran.

4

El debate sobre la integración en España

Otro tópico que resulta también muy extendido en los países del centro y del norte de Europa es sostener que España, como otros países del sur de Europa, carece de modelo de integración y, por tanto, de una política coherente y articulada que facilite la incorporación de los inmigrantes. Esta crítica se sustenta en el presupuesto de que un modelo de integración es necesario para la mutua adaptación de los inmigrantes y de la sociedad de acogida al nuevo escenario de la inmigración. En esta línea, algunos teóricos y académicos europeos han atribuido a España un modelo de “exclusión diferencial” (Freeman, 2004: 961) en el que el objetivo es simplemente la convergencia socioeconómica entre inmigrantes y autóctonos, ignorando cualquier otro aspecto identitario relevante en el proceso de integración.

En parte, la idea de que España carece de un modelo de integración está avalada por ciertas bases empíricas, ya que los primeros instrumentos para la gestión de la inmigración priorizaron las medidas de control ignorando por completo los aspectos relacionados con la integración que, por esta razón, quedaban en manos de sindicatos y organizaciones no gubernamentales (Cachón, 1998; Watts, 2000). Sin embargo, hace años que esto dejó de ser así, y muy especialmente desde que en 2007 entrara en vigor el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), un esfuerzo de concertación de los principales actores involucrados en la definición y práctica de la política de integración liderado por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración³².

32 Los predecesores de este plan tuvieron mucho menos impacto real por la desatención que en la fecha de su publicación hacían las administraciones públicas de la política de inmigración. En 1994, el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y, en 2001, el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración.

4.1 Evaluación de la política de integración en España

Comencemos por hacer una evaluación de las políticas de integración en España, para profundizar más adelante en algunos de sus resultados más relevantes.

En materia de integración España ha representado, al menos hasta 2007, un ejemplo de éxito. Varios extremos justifican esta afirmación. En primer lugar, desde el punto de vista de las políticas formales, nuestro sistema ha sido ampliamente incluyente, especialmente si lo comparamos con el resto de países europeos. Así lo sugiere el estudio comparativo para 31 países *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)³³ que realiza un índice construido a partir de 140 indicadores agrupados en seis dimensiones: acceso al mercado laboral³⁴, reunificación familiar³⁵, residencia de larga duración³⁶, participación política³⁷, acceso a la nacionalidad³⁸, medidas anti-discriminación³⁹ y, solo en su última edición, acceso a la educación. A partir de esta información, MIPEX ordena en un *ranking* todos los países participantes desde la mejor práctica identificada, hasta el caso más restrictivo. En la clasificación general conjunta de todos los indicadores, MIPEX en edición de 2011 sitúa a España en la posición número ocho, lo que supone una mejora de dos posiciones respecto de la segunda edición del índice publicada en 2006, y un incremento de su puntuación general en 3 puntos.

España puntúa por encima de la media de la UE en todos los indicadores, con la salvedad del de acceso a la nacionalidad y medidas antidiscriminación. De acuerdo con esta clasificación (Tabla 1) España se encuentra muy próxima a la mejor práctica (Suecia) en el indicador de acceso al mercado laboral, ocupando, tras Portugal y Holanda, la cuarta posición.

La tendencia en España es también positiva en reagrupación familiar (ocupa la tercera posición y gana 9 puntos) y en residencia de larga duración (segunda posición, y gana 6 puntos respecto de 2006). El primero de estos dos cambios se debe a las

- 33 Proyecto desarrollado por el British Council y financiado por la Comisión Europea. Ver www.integrationindex.eu.
- 34 Igualdad en el acceso al mercado laboral con los autóctonos, acceso a medidas de integración laboral, inseguridad y derecho a cambiar el empleo si lo desea.
- 35 Derecho de reunificación transcurrido un año, transparencia en las condiciones, seguridad en el proceso, derechos de los reunificados.
- 36 Elegibilidad, condiciones, seguridad y derechos asociados a la residencia de larga duración.
- 37 Derecho de sufragio, libertades políticas, acceso a cuerpos consultativos, implementación real de estos derechos.
- 38 Elegibilidad, condiciones, seguridad, derecho a la doble nacionalidad.
- 39 Existencia de definición y claridad en los conceptos, campos de aplicación, efectividad de las medidas y políticas de igualdad.

Tabla 1. Clasificación MIPEX de las políticas de integración por países

Clasificación general	MIPEX III-II	Acceso al mercado laboral	Reagrupación familiar	Participación política	Residencia larga duración	Acceso a la nacionalidad	Antidiscriminación
Suecia	(-1)	Suecia	Portugal	Noruega	Bélgica	Portugal	Canadá
Portugal	(+5)	Portugal	Canadá	Finlandia	España (+6)	Suecia	EE UU
Canadá	(+1)	Holanda	España (+9)	Irlanda	Suecia	Canadá	Suecia
Finlandia	(=)	España (+5)	Suecia	Holanda	Portugal	Bélgica	Reino Unido
Holanda	(=)	Canadá	Eslovenia	Luxemburgo	Eslovenia	Luxemburgo	Portugal
Bélgica	(+4)	Alemania	Italia	Suecia	Holanda	Holanda	Bulgaria
Noruega	(-1)	Dinamarca	Finlandia	Portugal	Estonia	Italia	Bélgica
España	(+3)	Noruega	Bélgica	Alemania	Dinamarca	EE UU	Finlandia
EE UU		Finlandia	Noruega	Dinamarca	Italia	Francia	Francia
Italia	(-1)	Italia	Luxemburgo	Bélgica	R. Checa	Alemania	Hungría
Luxemburgo	(+8)	Rumanía	Polonia	Suiza	Polonia	Reino Unido	Rumanía
Alemania	(+1)	EE UU	EE UU	España (=)	Malta	Irlanda	Holanda
Reino Unido	(-10)	Estonia	R. Checa	Reino Unido	Canadá	Finlandia	Eslovenia
Dinamarca	(+2)	Media UE	Estonia	Italia	Noruega	Grecia	Irlanda
Media UE		Austria	Rumanía	EE UU	Hungría	Media UE	Italia
Francia	(=)	R. Checa	Hungría	Francia	Letonia	Noruega	Chipre
Grecia	(+10)	Reino Unido	Alemania	Media UE	Media UE	España (=)	Noruega
Irlanda	(+1)	Bélgica	Media UE	Grecia	Austria	Suiza	Eslovaquia
Eslovenia	(=)	Suiza	Lituania	Canadá	Finlandia	Polonia	Media UE
R. Checa	(+4)	Grecia	Holanda	Austria	Bulgaria	R. Checa	Lituania
Estonia	(+2)	Francia	Reino Unido	Hungría	Lituania	Dinamarca	Grecia
Hungría	(+3)	Luxemburgo	Eslovaquia	Estonia	Grecia	Eslovenia	España (0)
Rumanía		Polonia	Francia	Eslovenia	Luxemburgo	Chipre	Alemania
Suiza	(=)	Lituania	Bulgaria	Chipre	Rumanía	Hungría	Luxemburgo
Austria	(+3)	Eslovenia	Grecia	Lituania	Alemania	Rumanía	Dinamarca
Polonia	(+1)	Malta	Malta	Malta	Eslovaquia	Eslovaquia	R. Checa
Bulgaria		Hungría	Letonia	Eslovaquia	EE UU	Malta	Austria
Lituania	(+1)	Bulgaria	Austria	Letonia	Francia	Bulgaria	Malta
Malta	(=)	Irlanda	Suiza	Bulgaria	Irlanda	Austria	Polonia
Eslovaquia	(=)	Letonia	Chipre	R. Checa	Suiza	Lituania	Estonia
Chipre	(=)	Chipre	Dinamarca	Polonia	Chipre	Estonia	Suiza
Letonia	(+3)	Eslovaquia	Irlanda	Rumanía	Reino Unido	Letonia	Letonia

La tabla muestra la posición de cada uno de los 31 países participantes en el estudio en el ranking general y en todos los particulares (menos en educación, que no fue un ítem seleccionado en 2006). Junto con ello se ofrece para la clasificación general la tendencia que marca la diferencia entre 2006 y 2011 (entre paréntesis el número de puntos que el país gana o pierde entre ediciones). En los demás casos, por ítems, se ofrece esta información sólo para España.

Fuente: MIPEX, 2011

modificaciones introducidas por la última reforma de la Ley, la 2/2009, que otorga más derechos a los reunificados. Hasta entonces tenían que solicitar un permiso a los cinco años de residencia en el país, y a partir de este momento se les concede de forma inmediata el derecho a trabajar. En la dimensión de permisos de larga duración, MIPEX 2006 criticaba que España no computara el tiempo de residencia de los estudiantes y los solicitantes de asilo para poder modificar su estatus residencial. A ese respecto, en los resultados de 2011 se identifica una tendencia al cambio. MIPEX reconoce que, en España, los residentes de larga duración se benefician de un acceso a los derechos de protección social muy similar al de los españoles, aunque no se les reconoce la libertad de movimiento en el territorio nacional.

Aunque en el caso de los derechos políticos España se sitúa por encima de la media de la UE, MIPEX es crítico con su aproximación en esta materia. Sin embargo, en las próximas elecciones municipales de 2011, los nacionales de países comunitarios (además de los de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega y Cabo Verde) podrán votar gracias a la firma de Convenios de Reciprocidad⁴⁰.

España se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE en dos indicadores: el acceso a la nacionalidad y la adopción de medidas contra la discriminación. En el de acceso a la nacionalidad, MIPEX ofrece una imagen un tanto distorsionada de la realidad española, ya que computa como tiempo de residencia necesario para la naturalización el máximo de diez años exigido a los inmigrantes procedentes de países con los que España no tiene vínculos históricos. Sin embargo, el grueso de los extranjeros residentes en nuestro país procede de América Latina y tienen, por tanto, derecho a la nacionalización al cabo de dos años de residencia legal, un umbral muy ventajoso que, de haber sido tenido en cuenta de forma ponderada en función de la población que tiene este privilegio, colocaría a España muy cerca de la mejor práctica⁴¹. En el aspecto de las medidas antidiscriminación, MIPEX critica a España por no

40 Algunos expertos sugieren la necesidad de abandonar el paradigma de la reciprocidad para reconocer derechos políticos tan importantes como el de sufragio a los extranjeros que viven en España (Aja, 2010; Arango, 2010). De no hacerlo, son los países de origen quienes deciden quien forma parte o no de nuestra comunidad política.

41 El mantenimiento de esta discriminación positiva hacia los nacionales de países latinoamericanos y otros con vínculos históricos y culturales con España (como saharauis, sefardíes, guineanos y filipinos), es uno de los debates que parece abrirse camino entre los expertos en materia de inmigración. La cara negativa de esta generosidad está en la dificultad que para muchos extranjeros pertenecientes a colectivos tan numerosos como el de los marroquíes tiene para naturalizarse. La opción de establecer un periodo de cinco años como requisito para todos los extranjeros empieza a ser considerada en algunos foros (González Enríquez, 2010). Aunque el cambio implique una fuerte ruptura con la tradición actual, los partidos deberían tomar posiciones en este debate.

proteger con el mismo nivel de precisión a las víctimas de discriminación por origen nacional como en los casos en que se motiva por origen étnico, racial o religioso. Es de esperar que la futura ley para la igualdad de trato que en estos momentos se encuentra en proceso de elaboración corrija esta situación.

El resumen de esta fugaz comparación deja a España en muy buena posición, incluso suponiendo que haya sido un país rezagado en la reflexión sobre las medidas de integración, si lo comparamos con los otros grandes receptores de flujos migratorios. Esta regularidad no es siempre reconocida y merecería ser publicitada por las autoridades competentes. En otro orden de cosas, cabría recordar también que España tiene un sistema de acceso muy generoso (que merecería ser calificado de mejor práctica) al igualar a todos los residentes en el territorio nacional (independientemente de la regularidad de su residencia) para el acceso a los servicios sociales más importantes. Los planes de integración que han otorgado los municipios españoles no hacen referencia a la condición de irregular de algunos de sus residentes. En efecto, España es uno de los pocos países cuyo modelo de cohesión social está basado en la residencia y no en el estatus migratorio o en otros aspectos administrativos. Desde la perspectiva de la integración, a diferencia de lo que sucede en la rama de control de nuestras políticas de inmigración, la irregularidad es un concepto mucho menos problemático que en el resto de las grandes economías receptoras de flujos migratorios. La evaluación de la política de integración española queda incompleta si no se tiene en cuenta esta excepcionalidad que es el resultado combinado del esfuerzo de la administración central del Estado y de las administraciones autonómicas y locales que gestionan estos servicios sociales.

4.2 La situación laboral de los inmigrantes ante la crisis: desempleo y temporalidad

La situación laboral de los inmigrantes en España ha cambiado en términos agregados de forma dramática desde el inicio de la actual crisis económica. Al concentrarse en sectores productivos muy expuestos a la destrucción de empleo que caracteriza a esta recesión, las tasas absolutas de desempleo entre los inmigrantes se han visto afectadas en mayor proporción que para los autóctonos (Garrido y Miyar, 2011). En la actualidad, mientras que el desempleo entre los nacidos fuera ronda el 35%, para los autóctonos está cerca del 18%. Dado que todos estos detalles son ampliamente conocidos, resulta más oportuno hacer una evaluación de la situación relativa de los inmigrantes en el acceso al empleo. Atendiendo a los resultados de un análisis de regresión logística (Tabla 2) se evalúan las diferencias entre inmigrantes y nacidos en España en dos indicadores de exposición a la crisis: la temporalidad en la relación

Tabla 2. Regresiones logísticas. Último trimestre 2007, 2008 y 2009.
Temporalidad (1 indefinido; 0 temporal).
Riesgo de desempleo (1 desempleado; 0 ocupado)

Variable	Temporalidad			
	M1 (mujeres)	M2 (mujeres)	M1 (varones)	M2 (varones)
América Latina	-0,44***	0,83***	-1,09***	0,52**
Ecuador	-0,70***	0,58**	-1,39***	0,32
Colombia	-0,72***	0,51*	-1,49***	0,14
Marruecos	-0,98***	0,10	-1,31***	0,32
África	-0,50	0,57	-1,76***	-0,14
Asia	-0,27	0,84*	-0,71**	1,09***
Otros	0,31	0,86*	-0,05	0,96*
Rumania	-0,97***	0,46*	-1,49***	0,33
UE (no Esp. o Rum.)	-0,45***	0,58***	-0,45***	0,86***
Edad fin estudios		-0		0,04***
Edad		0,02***		0,02***
Tiempo residencia		0,04***		0,05***
Constante	1,08***	-1,29***	1,38***	-2,16***
N	25.780	25.718	29.533	29.472
Chi2	150,12	1.115,78	547,71	1.845,03

Variable	Desempleo			
	M1 (mujeres)	M2 (mujeres)	M1 (varones)	M2 (varones)
América Latina	0,55***	-0,13	0,79***	-0,16
Ecuador	0,51***	-0,32	1,05***	-0,09
Colombia	0,56***	-0,15	1,15***	0,17
Marruecos	1,40***	0,50**	1,19***	0,16
África	1,06***	0,36	1,38***	0,36
Asia	-0,04	-0,75*	-0,10	-1,21***
Otros	-0,28	-0,47	-0,43	-0,87**
Rumania	0,66***	-0,23	1,07***	-0,08
UE (no Esp. o Rum.)	0,27*	-0,27	0,47***	-0,26
Edad fin estudios		-0,05***		-0,07***
Edad		-0,02***		-0,01***
Tiempo residencia		-0,02***		-0,03***
Constante	-1,32***	1,08***	-1,50***	1,48***
N	36.942	36.797	45.400	45.256
Chi2	212,65	824,89	524,77	1.559,14

Niveles de significatividad estadística: * p<0,5; **p<0,1; ***p<1. Ref. nacidos en España

Fuente: Encuesta de Población Activa

contractual para quienes la tienen y el riesgo de desempleo. El periodo de análisis se ciñe a los últimos trimestres de 2007, 2008 y 2009. Si se realizan estimaciones separadas para hombres y mujeres se puede comprobar cómo todos los colectivos de inmigrantes menos los asiáticos tienen una situación significativamente peor que la de los autóctonos. Por lo tanto, se ven más perjudicados por la temporalidad y por el desempleo. Sin embargo, es muy destacable que la mayor parte de esta desventaja se debe a factores poco atribuibles a la discriminación: una vez que se descuenta el efecto de la edad, la educación acumulada por los individuos (medida a través de la edad con la que abandonan los estudios) y, sobre todo, el tiempo de residencia en España, apenas hay diferencias entre los nacidos fuera y dentro de España.

No es posible, por tanto, afirmar que, en términos de estabilidad de sus relaciones laborales o en lo que se refiere al riesgo de desempleo, los inmigrantes hayan tenido una situación relativa peor que la de los autóctonos, incluso en el periodo más problemático para el empleo como el que comenzó en 2007. La forma más realista de aproximarse al impacto que la crisis está teniendo sobre ellos requiere que se considere el hecho de que inmigrantes y nativos se distribuyen de forma desigual en distintos niveles educativos. Su peor situación en términos absolutos parece no implicar diferencias una vez que se tiene en cuenta estos aspectos (edad, nivel educativo y las carencias temporales relacionadas con su tiempo de residencia en España).

Con todo, los inmigrantes acumulan, por la estructura y características de sus hogares, factores diversos que empeoran su situación particular y que impiden la existencia de redistribución intrahogares. El problema del desempleo de larga duración tendrá así consecuencias quizás más destructivas en las perspectivas vitales de muchas familias inmigrantes y, lo que es aún peor, las de sus hijos.

4.3 La desventaja educativa de la población inmigrante

La inserción escolar y educativa de los hijos de los inmigrantes es la piedra angular de toda política de integración en el medio y largo plazo. Que la estratificación educativa no se solape con el origen nacional de la población (o de sus ascendientes) es uno de los requisitos para garantizar una sociedad mínimamente cohesionada en el futuro.

España es uno de los países que produce peores estadísticas educativas y, por esta razón, disponemos de pocas fuentes de evidencia cuantitativa que nos permita reconstruir la experiencia escolar de los hijos de los inmigrantes en nuestro sistema

educativo⁴². Podemos, no obstante hacer una extrapolación de lo que sucede en otros países de nuestro entorno y presuponer que ésta es también la situación en España. En términos generales, la desventaja educativa de los hijos de inmigrantes con respecto a los hijos de autóctonos en la Europa continental parece en su mayor parte causa de procesos similares a los que generan la diferencia en los resultados educativos de autóctonos con una posición de clase más y menos favorecida. Las conclusiones de la investigación empírica europea parece sugerir que una vez que se tienen en cuenta las características educativas de los padres, la diferencia entre hijos de inmigrantes e hijos de autóctonos desaparece o se reduce hasta el mínimo (Heath, Rothon y Kilpi, 2008). Pasadas las dificultades iniciales relacionadas con el aprendizaje del idioma de intercambio en la escuela y la primera acogida, poco de las diferencias brutas que se mantienen entre los hijos de hogares inmigrantes y nativos parece deberse al estatus migratorio *per se*.

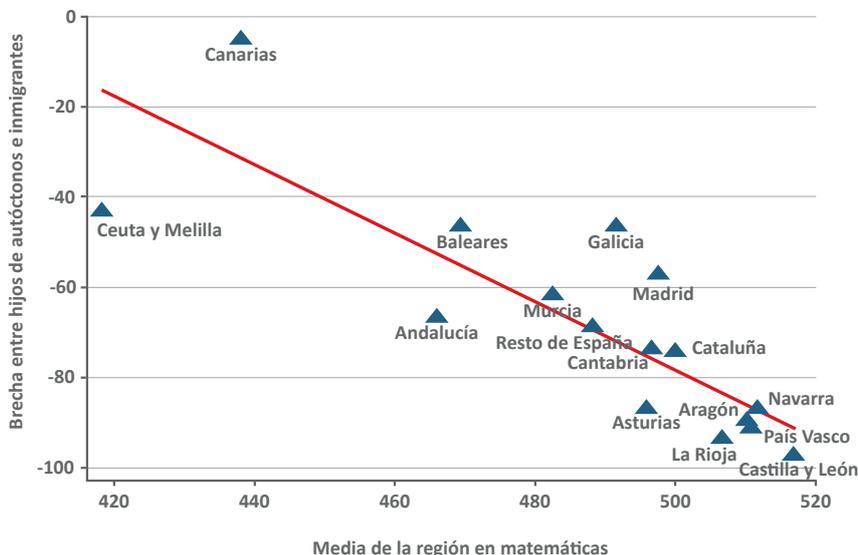
El estudio PISA (*Program for International Student Assessment* de la OCDE) incluye, para su edición de 2009 en España, muestras representativas de todas las comunidades autónomas además de Ceuta y Melilla (menos Castilla La-Mancha y Extremadura). En términos generales, PISA 2009 revela que el rendimiento de los hijos de los inmigrantes en España está por debajo de los resultados de los tests cognitivos de los hijos de autóctonos en, por ejemplo, lectura, ciencias y matemáticas. En esta última materia, la brecha es del 10% (obtienen una puntuación igual al 90% de la que en media obtienen los hijos de los españoles). El escalón que separa el rendimiento medio de los inmigrantes y nativos en España es similar al de los países europeos (Cebolla, 2008). Nuestro sistema educativo está fuertemente descentralizado, de forma que es más oportuno evaluar la situación de los inmigrantes diferenciando por comunidad autónoma.

Si se cuantifica la desventaja relativa de los hijos de los inmigrantes en comparación con la de los autóctonos (Gráficos 8 y 9), para cada comunidad autónoma y en función de los resultados medios de cada una de ellas en las pruebas en matemáticas y en lectura, es posible comprobar que la brecha es mayor en las CC AA que tienen resultados agregados más altos (aquellas cuyos sistemas educativos son en media más exitosos): Castilla y León, La Rioja, Aragón, País Vasco o Navarra.

En cambio, la distancia es mucho menor entre Canarias, Ceuta y Melilla y, en menor medida, Andalucía y Baleares, que son conocidos por obtener peores resultados que la media nacional de rendimiento. Esta información debe ser interpretada en

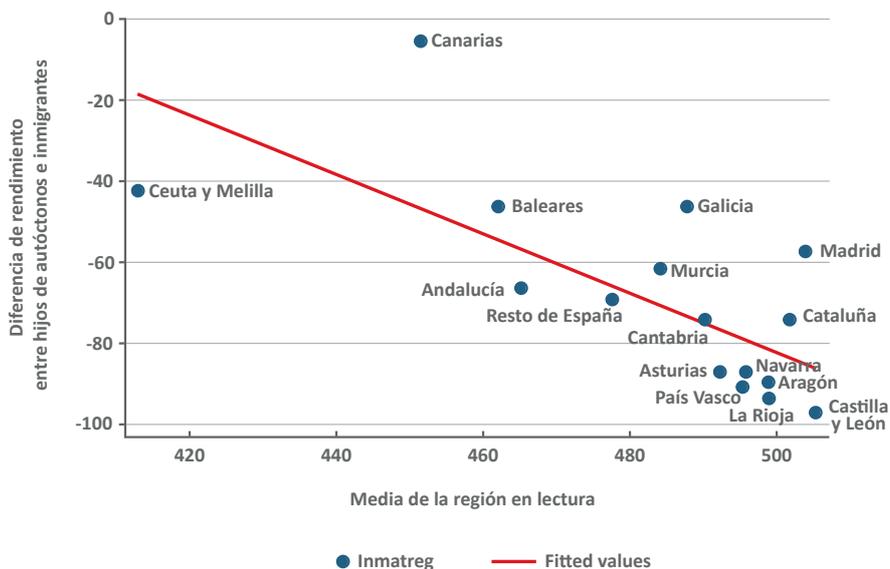
42 Existen contribuciones muy notables al estudio de las causas de la desventaja educativa de la población inmigrante tanto de corte cuantitativo (Aparicio y Tornos, 2003) como cualitativo (Carrasco y Gibson, 2010).

Gráfico 8. Relación entre la media en matemáticas de cada comunidad autónoma y la diferencia entre hijos de inmigrantes y autóctonos



Fuente: Elaboración propia a partir de PISA, 2009

Gráfico 9. Relación entre la media en lectura de cada comunidad autónoma y la diferencia entre hijos de inmigrantes y autóctonos

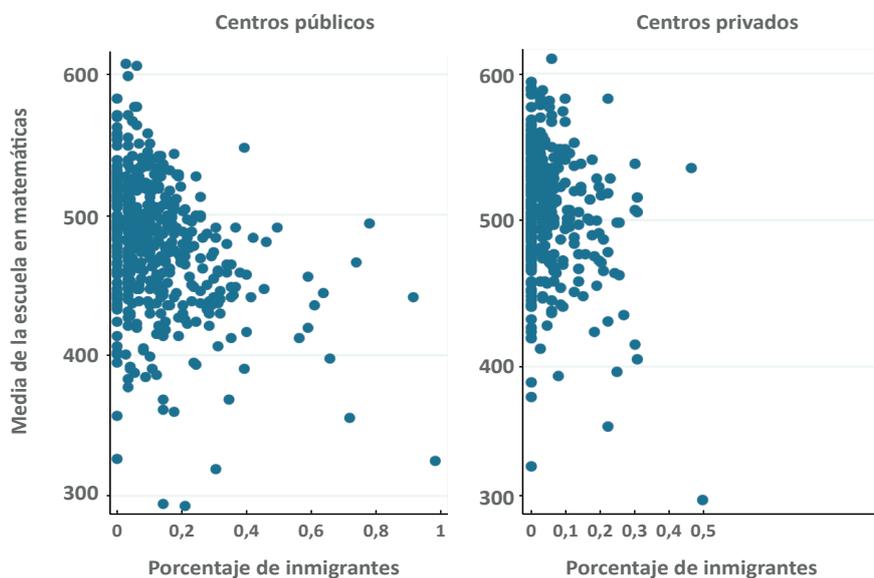


Fuente: Elaboración propia a partir de PISA, 2009

buena medida como una prueba de que los sistemas educativos españoles no parecen ser capaces de conciliar el principio de equidad educativa y la calidad de la educación que proporcionan. En otras palabras, en España los sistemas educativos más exigentes o de más calidad parecen también generar más desigualdad. Para la integración escolar de la población de origen inmigrante resulta muy trascendente, ya que las familias de origen inmigrante acumulan diversos factores de desventaja que las convierten en víctimas prioritarias de cualquier proceso de exclusión social. Los sistemas educativos deben repensar sus estrategias para reconciliar los objetivos de igualdad y calidad. Esta es la mejor política para la integración educativa de la población inmigrante.

Al pensar en las causas de la desventaja educativa de la población inmigrante, muchos suelen recurrir al argumento de las desigualdades entre escuelas y, en especial, a la concentración de los hijos de inmigrantes, particularmente en las de titularidad pública. El Gráfico 10 confirma, a partir de los datos PISA 2009, que, en efecto, algunos centros públicos, con una alta concentración de inmigrantes, parecen tener serios problemas de rendimiento.

Gráfico 10. Rendimiento agregado de los centros escolares en función de la concentración de inmigrantes y de su titularidad



Fuente: PISA, 2009

Medidas para la desagregación de estos centros escolares son bienintencionadas y, posiblemente, muy relevantes para la consecución de aspectos relacionados con la cohesión social. Sin embargo, debe quedar claro que la evidencia empírica disponible nos sugiere que son prácticamente irrelevantes como estrategia para las desigualdades entre escuelas: el problema no parece estar en la concentración de inmigrantes sino, más generalmente, en la concentración de desventaja socioeconómica. Para demostrarlo, se presentan los resultados de cuatro análisis de regresión (Tabla 3) en los que la desventaja de los hijos de dos inmigrantes se cuantifica de forma absoluta (modelos 1) y neta (modelos 2) para comprobar si sus peores resultados se deben a características de sus centros de escolarización.

La Tabla 3 permite confirmar cómo la condición de ser hijo de inmigrantes está asociada con un peor rendimiento en matemáticas (70 puntos PISA) y lengua (58). Esta desventaja se reduce hasta los 56 y 47 puntos respectivamente, cuando descontamos el efecto de algunas características ecológicas que, sabemos, inciden en el aprendizaje, como es el hecho de asistir a un colegio público, la concentración de inmigrantes en el centro escolar, o la educación media de los padres de los demás alumnos con los que se comparte escolarización. Es importante señalar no solo que estos factores no explican la desventaja de los inmigrantes, sino que, además, la concentración escolar de los hijos de los inmigrantes no resulta un factor (estadísticamente) significativo a la hora de predecir el rendimiento cuando se ha tenido en

Tabla 3. Resultados en matemáticas y lectura. Desventaja bruta y neta de los hijos de inmigrantes

	Matemáticas		Lectura	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
Hijo de inmigrantes	-70.123***	-55.919***	-58.132***	-46.823***
Colegio público		-2.236		-10.572***
% inmigrantes		-20.008		-1.112
Educación media padres colegio		24.384***		20.423***
Constante	498.292***	102.108**	491.350***	76.955*
Número de casos	25.505	24.177	25.505	24.177
% varianza explicada	0,050	0,171	0,037	0,175

Nota: los modelos 2 incluyen también controles individuales para la educación de los padres, la edad y el sexo del estudiante.

Fuente: PISA, 2009.

cuenta la educación media de los padres de los demás alumnos. En otras palabras, el problema no parece ser la concentración de inmigrantes, sino la desventaja general que se acumula en algunos centros escolares.

En resumen, los resultados educativos de la población inmigrante parecen responder a las características de los hogares de los que proceden, más que a su estatus migratorio, aunque la brecha en rendimiento PISA no desaparece al tener en cuenta las peores condiciones en las que parecen escolarizarse los hijos de los inmigrantes. Todo ello sugiere que la mejor estrategia para la inclusión escolar de los inmigrantes debería ser aquella que redujera en términos generales los diferenciales de rendimiento o de conocimientos demostrados. Aunque esta reflexión aún está pendiente, en España, como en otros países, la intervención temprana por la vía de la educación preescolar y primaria de calidad, solucionaría más problemas que las intervenciones poco coordinadas en la secundaria, cuando los problemas de rendimiento y fracaso escolar se manifiestan con toda su crudeza.

5

Recomendaciones para el discurso y la política de integración

Aunque, como acabamos de ver, existen problemas importantes en ciertos aspectos de la política y los procesos de integración de los inmigrantes en España, el periodo que se ha cerrado con la crisis económica parece habernos dejado en una buena posición relativa: los indicadores comparados de políticas de integración, y la situación de desventaja relativa de los inmigrantes en el mercado laboral (es decir, controlando por variables relevantes que afectan por igual a inmigrantes y autóctonos) así lo sugieren. Quizás, el reto de los próximos años sea el desarrollo de políticas universales que limen las distancias que persisten entre inmigrantes y nativos en un sistema educativo que, incluso con anterioridad a la llegada de inmigrantes, ya parecía tener serios problemas de fracaso escolar y equidad educativa.

A continuación se proponen algunos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en la formulación de intervenciones futuras para favorecer la integración de los inmigrantes.

- El primer Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía 2007-2010 (PECI-I) supuso en su momento un impulso definitivo para las políticas de integración en España. Su influencia se ha dejado ver en la mayor parte de los planes de integración que han adoptado las autonomías y ayuntamientos. El PECI I (y con toda seguridad el PECI II que se encuentra en fase de preparación en este momento) será recordado como el documento inspirador de los principios de la política de integración en España. El discurso que desarrolla está basado en los principios de igualdad y no discriminación, ciudadanía e interculturalidad. Sin embargo, el PECI tuvo dos problemas que dificultan la comunicación de su mensaje: uno, el exceso de complejidad y la inclusión de algunos aspectos

farragosos; y dos, dedicó una atención prioritaria a problemas de naturaleza más bien cortoplacista. Aunque esto último pueda ser comprendido a la luz de las circunstancias por las que pasaba España años antes de su publicación, el primero de estos dos problemas debería ser subsanado.

- El discurso público sobre integración debería simplificarse. España ha optado por integrar por la vía de la igualdad de derechos y de las oportunidades en el mercado (ha acaparado grandes logros en lo primero, y en lo segundo parece haber reducido la desventaja relativa de los inmigrantes). Aunque la carrera por la igualdad formal en los derechos que asisten a extranjeros y nacionales pueda aún tener recorrido (especialmente en algunas dimensiones), ha llegado el momento de incorporar al discurso de la integración la igualdad de oportunidades. Este es el verdadero reto que se abre en el contexto de la recesión económica actual y la acumulación de factores de desventaja en el caso de los hogares inmigrantes. En línea con esto, es hora de desarrollar un discurso simple pero potente en torno a la integración, haciendo referencia a una triple igualdad: derechos, deberes y oportunidades (Pinyol, 2005). España ha avanzado mucho en los dos primeros puntos, los que se corresponden con la igualdad formal. Hay que abrir el debate sobre cómo garantizar la consecución de la igualdad de oportunidades.
- El concepto de diversidad debe dejar de hacer referencia exclusiva a las especificidades nacionales de cada colectivo. Los inmigrantes viven condicionados por múltiples identidades, tan diversas como las de la población autóctona. Muchas de ellas condicionan su trayectoria vital en igual, si no en mayor medida, que su estatus migratorio. Algunas de estas identidades son conocidas por su trascendencia, por ejemplo, género y posición de clase, minusvalías, orientación sexual, etc. Sin embargo, el discurso que prevalece presupone que la condición de inmigrante es el rasgo esencial más determinante para explicar el comportamiento y las circunstancias de quienes migran por motivos económicos. Ello resulta paternalista y fosiliza la identidad de los inmigrantes más allá de lo aceptable. Es hora, por tanto, de *des-esencializar* la condición de inmigrante y de que permee en el discurso público sobre integración.
- El entendimiento de la diversidad, pilarizada al estilo multicultural, que utiliza el origen nacional como resumen de la identidad de los inmigrantes, tiene serias desventajas. Algunas son particularmente importantes desde el punto de vista organizativo, sobre todo cuando es necesario identificar representantes válidos de los inmigrantes. No es recomendable sobre-

dimensionar el papel de los dirigentes de las asociaciones de inmigrantes como únicos representantes de colectivos tan heterogéneos como aquellos a los que dicen representar. La identificación de interlocutores apropiados y adaptados a circunstancias muy cambiantes es complicado si además se persigue salvaguardar su representatividad. En España, como en otros países, han aparecido innumerables asociaciones de inmigrantes, aunque el mapa organizativo no está aún estabilizado por las altas tasas de mortalidad de estas organizaciones (González y Morales, 2009). Como sucede en el caso de otras instituciones sociales, las asociaciones de inmigrantes pueden tener serias dificultades para reflejar lo cambiante de las identidades individuales de quienes migran y se arraigan frente a las de quienes no lo hacen. Sin que las asociaciones deban ser ignoradas, la capacidad de interlocución de sus líderes debe ser analizada con todo detenimiento.

- En este punto, uno de los aspectos más problemáticos es el tratamiento del islam como realidad religiosa no vinculada a la migración. El islam ha ganado peso y visibilidad en la sociedad española como consecuencia del crecimiento del número de ciudadanos nacidos en países de mayoría musulmana que viven en el país. El discurso sobre la integración de los inmigrantes no debería hacer un énfasis excesivo en torno a esta realidad. El debate de fondo debería tener lugar en otros foros que sean más apropiados⁴³, dejando claro que musulmán no es sinónimo de inmigrante. Más allá de ello, es deseable que el Estado impulse el desarrollo del Acuerdo de Cooperación entre el Estado español y la Comisión Islámica de España firmado en 1992 y que aún no ha permitido encontrar soluciones a problemas prácticos que, en particular, afrontan los ayuntamientos.
- La financiación de los servicios públicos debe ser objeto de reflexión profunda. La división de competencias en materia de inmigración ha otorgado a la administración central la práctica exclusividad en la gestión de los flujos, mientras que en materia de inmigración son las administraciones locales (y en menor medida las autonómicas) las que se encargan de la implementación de las políticas. Aunque el contexto actual no sea el más favorable para hacerlo, pues las tensiones xenófobas y el origen de muchos discursos recelosos de la inmigración tienen lugar en las grandes concentraciones urbanas en las que los inmigrantes están sobrerrepresentados. Los partidos

43 Las estructuras organizativas del islam (FEERI y UCIDE) que fueron utilizadas como interlocutoras en el proceso de esta negociación han perdido capacidad de representación y han quedado superadas por la realidad, al no ser capaces de incorporar la diversidad de sensibilidades islámicas que hay hoy en España.

deben tener en cuenta que en estos espacios urbanos podría estar el caldo de cultivo para la irrupción de movimientos explícitamente xenófobos, muy difíciles de combatir una vez que superan las barreras que dificultan su organización inicial. No existe fundamento para pensar que España sea inmune a la presencia de movimientos organizados que pudieran llegar a tener una presencia significativa en las instituciones representativas haciendo del discurso antiinmigración su bandera.

6

Recopilación: posibles puntos de conflicto en el futuro inmediato

Existen fuertes incentivos para que en las próximas elecciones los partidos de la oposición, especialmente los situados hacia la derecha del espectro ideológico, recurran a la inmigración como uno de los caballos de batalla. Para el caso del PP, la estrategia de criticar la gestión llevada a cabo por el Gobierno socialista no resulta coherente con la influencia negativa que este partido ha ejercido sobre el modelo español de inmigración en el periodo clave 2000-2004.

Es de esperar que polemizar sobre la política de inmigración genere mayores rendimientos electorales en las grandes conurbaciones en las que el porcentaje de inmigrantes es más elevado. Por esta razón, resulta imprescindible dar homogeneidad al discurso progresista tanto a lo largo del territorio como en los diversos niveles de la administración. Nuestro sistema de descentralización ha creado tensiones en materia de inmigración que han favorecido la aparición de cierta heterogeneidad en el discurso de las fuerzas políticas en el nivel local y en el central. Los ayuntamientos soportan el coste real de las políticas de integración a la vez que las decisiones sobre la gestión de los flujos son, esencialmente, competencia de la administración central. Por otra parte, la cercanía de la política municipal a la ciudadanía puede explicar las tentaciones en el nivel local a las ventajas electorales de un endurecimiento selectivo del discurso con respecto a la inmigración.

¿Cómo homogeneizar el discurso? Podemos proponer varias recomendaciones:

- La izquierda debe perder pudor a proclamar la eficacia de algunas de sus medidas para el control de flujos. Esto no debe ser confundido con un discurso restrictivo o con concesiones a quienes tienen preferencias antiinmigración.

Muchos identifican a la derecha con el discurso del endurecimiento, el buenismo en materia de inmigración es la única tendencia natural aceptable en el pensamiento progresista y que no traiciona la visión normativa de la izquierda. Sin embargo, la experiencia de lo ocurrido desde 2004 sugiere que el discurso socialista podría reivindicar de forma simultánea la eficiencia en el control y la expansión de las políticas de integración.

- Es necesario simplificar y potenciar el discurso sobre integración. Aunque la definición de un modelo teórico sobre integración (interculturalidad) pueda tener buenas intenciones, es imprescindible subrayar la igualdad de derechos, deberes y oportunidades. Para ello, es deseable *des-esencializar* la identidad de los inmigrantes y ser conscientes de que su posición como ciudadanos que acceden a servicios y participan en el mercado puede estar condicionada por muchas otras identidades, además de por su condición de inmigrante.
- Por otra parte, la gestión pública en esta materia se beneficiaría enormemente de cualquier mejora de los mecanismos institucionales para corresponsabilizar a las administraciones públicas en distintos niveles en la gestión de la inmigración como política pública: cada vez tiene menos sentido hablar de dos políticas de inmigración (una de flujos y otra de integración).

Referencias

Aja, E. (2010): “La Reforma de la Ley de Extranjería” en *La inmigración en tiempos de crisis*, Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (eds.). Cidob: Barcelona: 18-42.

Alloza, M., Brindusa, A. y Vázquez, P. (2010): “¿Seguirán llegando más inmigrantes?” en *La inmigración en tiempos de crisis*, Aja, E. Arango, J. y Oliver J. (eds.). Cidob: Barcelona: 110-126.

Aparicio, M., y Roig, E., (2006): “La evolución de la normativa sobre inmigración” en Aja y Arango (eds.) *Veinte años de inmigración en España*, CIDOB: Barcelona: 17-44.

Arango, J. (2010): “Después del gran boom: la inmigración en la bisagra del cambio” en *La inmigración en tiempos de crisis*, Aja, E. Arango, J. y Oliver J. (eds.). Cidob: Barcelona: 52-72.

Barbé, E. (2008): “Frontex: ¿proyección a nivel europeo de la vision de España sobre el control de fronteras?” Monografías del observatorio de política exterior europea, 4. Bellaterra: Barcelona.

Bernardi, F., Garrido L. y Miyar M. (2010): “The Recent fast upsurge of immigrants in Spain and their employment patterns and ioccupational attainment”. *International Migration*, 49(1): 148-187.

Cachón Rodríguez, L. (1998): “Los sindicatos españoles y la inmigración”. *Migraciones* 4, 71-109.

Cachón Rodríguez, L. (2003): “Itinerarios laborales de los inmigrantes: mercado de trabajo y trayectorias sociales” en *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*. Tornos Cubillo, A. (ed.), Madrid: Universidad Pontificia de Comillas: 41-78

Carrasco, S. y Gibson, M. (2010): “La educación de los jóvenes de origen inmigrante en secundaria: algunas lecciones comparativas desde Cataluña y California”, en Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 90, pp. 59-75.

Cea D’Ancona, M^a A., (2009): “La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 125.

Cebolla Boado, H. y Jiménez Buedo, M. (2010): “Immigration and the vote to the left”. *International Journal of Comparative Sociology*, volúmen y páginas por confirmar.

Fernández-Albertos, J. y Manzano D. (2010): *Democracia, instituciones y política económica*. Alianza: Madrid.

Finotelli, C., (2007): “Italia y España y el modelo migratorio en el siglo XXI”, Análisis del Real Instituto Elcano 58/2007.

Garrido, L. (2004), “Para cuantificar a los extranjeros” *Economistas*, nº 99: 28-37.

Gómez, Tornos Cubillo R. y A., (2003): *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos, peruanos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

González Ferrer, A. (2009): “La reagrupación familiar en España. Algunas cifras para el debate”, en Anuario de Inmigración 2008. Cidob: Barcelona: 120-138

González-Enríquez, C. (2009): *Undocumented Migration. Counting the uncountable. Data and trends in Europe. Spain, country report*. Compass: Oxford.

Guild, Elspeth, Carrera S. y Kees Groenendijk (2009): *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*. Ashgate.

Heath, A., Rothon C. y Kilpi E. (2008): “The Second Generation in Western Europe; education, unemployment and occupational attainment”, *Annual Review of Sociology* 34: 211-35.

MIPEX (2006): *Migrant Integration Policy Index*. British Council.

Moya, D. (2009): “La reforma de la Ley de Extranjería”, Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 20/2009.

OCDE (2006): *Overqualification rates*, OECD Observer No. 257, October 2006.

OCDE (2008): Economic survey of Spain 2008: Raising education outcomes: chapter 3.

Polavieja, J. (2005): "Flexibility or polarization? Temporary employment and job tasks in Spain", *Socio-economic Review*, 3(2): 2005.

Ruiz de Huidobro de Carlos, J. M. (2000): "La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico", *Migraciones*, 7.

Watts, Julie, R. (2000): *An unconventional brotherhood. Union support for liberalized immigration in Europe*. Universidad de California Press: San Diego.

Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- 9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global.
Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
- 14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
- 15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
- 16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
- 17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
- 18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad.
Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
- 19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España.
Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
- 20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno.
- 1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional.
Rafael Fernández y Antonio Estella
- 2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano

Documentos de trabajo publicados

- 1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?
Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
- 2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
- 4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
- 5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
- 6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
- 7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada y Claudia Martínez
- 1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
- 2/2011. *Cloud computing*. Retos y oportunidades.
David Cierco Jiménez de Parga y Johannes von Stritzky

Documentos de análisis político publicados

- 1/2011. La España de Rajoy y Cameron.

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.

Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.

(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.

Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF)

de apoyo a los pequeños agricultores.

(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.

Recomendaciones para un futuro sostenible.

(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.

Hacia una España más sostenible en 2025.

(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.

Propuestas para el G-20.

(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones.

¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?

(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid.

Posibilidades de futuro.

(Marzo de 2011)



Héctor Cebolla Boado

**LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA DESDE LA
CRÍTICA Y EL ANÁLISIS PROGRESISTA**