



Revista Española del

Tercer Sector

Nº4 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2006

Inmigración e integración

- *Artículos*

Ángeles Solanes

Francisco Javier Moreno, Ana Arriba y Luis Moreno

Amparo González y Laura Morales

Raquel Martínez Buján

- *Panorama*

Jean-Pierre Garson

Wayne A. Cornelius y Idean Salehyan



Fundación Luis Vives



Revista Española del Tercer Sector

El quinto número de la Revista Española del Tercer Sector saldrá publicado en el mes de abril de 2007 y versará sobre pobreza y exclusión social.

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:



Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org, o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 540 08 78.

La Fundación Luis Vives publica, con una periodicidad quincenal, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.fundacionluisvives.org

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

Nº4 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2006



Fundación Luis Vives

Revista Española del Tercer Sector
Nº4 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2006

- Versión accesible para personas con discapacidad en:
www.fundacionluisvives.org
- Coordinador de número:
Antonio Izquierdo

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción total o parcial
de esta revista, por ningún procedimiento electrónico
o mecánico, sin el permiso por escrito del editor.



Fundación Luis Vives

Impreso en España - Printed in Spain
Dirección de Arte y Producción:
Carlos Halcón de Villavicencio
© Fundación Luis Vives

ISSN:1886/0400

Publicación cuatrimestral
Precio del número suelto
P.V.P.: 10 €
Precio suscripción anual
P.V.P.: 22 €

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director:
Gregorio Rodríguez Cabrero
Subdirector:
Vicente Marbán Gallego
Secretaria:
Blanca Spottorno Rubio
Consejo de Redacción:
Silverio Agea Rodríguez
Óscar Alzaga Villaamil
Luis Ayala Cañón
Luis Cayo Pérez
Paula Cisneros del Prado
Carmen Comos Tovar
Rafael de Lorenzo García
Fernando Fantova Azcoaga
José Manuel Fresno García
Juan A. Gimeno Ullastres
Carlos Mataix Aldeanueva
José Luis Piñar Mañas
Víctor Renes Ayala
Teresa Sanjurjo González
Joan Subirats Humet
Alfred Vernis Doménech

COMITÉ CIENTÍFICO

Luis A. Aranguren Gonzalo
Demetrio Casado
Marta de la Cuesta
Carmen Marcuello
Julia Monserrat
Luis Moreno Fernández
Azucena Penelas Leguía
Manuel Pérez Yruela
Pilar Pujol Furriols
Jesús Ruíz Huerta
J. Ignacio Ruiz Olabuénaga
Carmen Valor Martínez
Fernando Velasco
Imanol Zubero

CONSEJO ASESOR

Cruz Roja Española, *Leopoldo Pérez Suárez*
Cáritas Española, *Silverio Agea Rodríguez*
Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Juan Merín Reig*
Unión de Asociaciones Familiares, *Isabel Pizarro*
Federación Nacional de la Mujer Rural, *Juana Borrego Izquierdo*
Federación de Mujeres Progresistas, *Carmen Toledano Rico*
Federación de Scouts de España, *Julio del Valle Iscar*
Organización Juvenil Española, *José Antonio Callén*
Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, *Paca Tricio*
Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, *Herminio Lozano*

Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, *Roser Romero Soldevilla y Ana Aparicio Menéndez*
 Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *Luis Cayo Pérez Bueno*
 Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, *Luciano Poyato Roca*
 Asociación UNIVER-SIDA, *Gema Vela*
 Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, *Carmen Laviña Bellido*
 Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Enrique Santiago Romero*
 Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, *Kamal Rahmouni*
 Asociación Española Contra el Cáncer, *José Ignacio Martín-Gromaz*
 Confederación española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, *Paulino Azúa Berra*
 Confederación nacional de Sordos de España, *Mar Amate García*
 Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
 Fundación ESPLAI, *Maria Jesús Manovel*
 Fundación Secretariado Gitano, *Isidro Rodríguez*
 Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, *Calixto Plumed Moreno*
 Organización Nacional de Ciegos Españoles, *Carlos Rubén Fernández Gutiérrez*
 Unión Romaní, *Mª Carmen Bastante García*
 Médicos del Mundo, *Antonio González*
 Plataforma de ONG de Acción Social, *Juan Lara*
 Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Carlos Balado*
 Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, *José Fernando García Checa*
 BBK Solidaria Fundación, *Arantza Gandaraisbeitia*
 Fundación Un Sol Món, *Angel Font*
 Fundación Viure i Conviure, *Joseph Solans*
 Obra Social de Caixa Galicia, *Manuel Aguilar López*
 Fundación Caixa Sabadell, *Fermí Pons- Pons*
 Caja de Badajoz, *Mª José Pajuelo*
 Obra Social de Caja Madrid, *Carlos Mª Martínez*
 Obra Social de CAM, *Carlos de la Torre*
 Obra Social Ibercaja, *Román Alcalá*
 Fundación La Caixa, *José Francisco de Conrado i Villalonga*
 La Caja de Canarias – Obra Social, *Magaly Miranda*
 Fundación Caja Granada, *José Villalba*
 Kutxa – Obra Social, *Francisco Esquiroz*
 Obra Social de Unicaja, *Francisco de Paula*
 CEPES, *Marcos de Castro*
 Organización Iberoamericana de Seguridad Social, *Adolfo Jiménez*
 Price WaterHouse, *Miguel Cruz Amorós*
 Universidad Carlos III, *Agustina Palacios*
 Consultor social para IMSERSO, CERMI, FUNDACIÓN ONCE, *Antonio Jiménez Lara*

ÍNDICE:

EDITORIAL

..... 9

ARTÍCULOS

Ángeles Solanes Corella	
<i>Inmigración, integración y Tercer Sector</i>	15
Francisco Javier Moreno, Ana Arriba y Luis Moreno	
<i>Inmigración, diversidad y protección social en España</i>	53
Amparo González Ferrer y Laura Morales Diez de Ulzurrun	
<i>Las asociaciones de inmigrantes en Madrid.</i> <i>Una nota de investigación sobre su grado</i> <i>de integración política</i>	99
Raquel Martínez Buján	
<i>El cuidado de ancianos: un nicho laboral para mujeres</i> <i>inmigrantes y un reto de gestión para las entidades</i> <i>del Tercer Sector</i>	145

PANORAMA

Jean-Pierre Garson (OCDE)	
<i>Principales tendencias recientes de los movimientos y</i> <i>políticas migratorios en los países de la OCDE</i>	175
Wayne A. Cornelius e Idean Salehyan	
<i>¿El refuerzo de fronteras disuade la inmigración ilegal?</i> <i>El caso de la inmigración mexicana en los Estados Unidos</i> .	199

NOTAS Y COLABORACIONES

Agustín Gutiérrez Seller	
<i>Red de recursos migratorios. Caritas Española</i>	223
Raúl Báez Quintana	
<i>Asesor Legal Programa de Inmigrantes y Refugiados</i> <i>Oficina Central Cruz Roja Española</i>	229

Juan Antonio Segura Lucas

*Director de CEPAIM. Consorcio de Entidades para
la Acción Integral con Migrantes* 233

Blanca Ruiz

Coordinadora de Red Acoge 239

Raúl Jiménez Zavala

Portavoz de la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana . 245

Vicente Riesgo Alonso

*Características del modelo migratorio
en Alemania* 249

Bruno Ducoli

*Italia y sus migraciones. Presidente del “Centre européen
de rencontre et de ressourcement” -Gargnano, Italia* 255

Catherine Wihtol de Wenden

*Algunas reflexiones sobre la ley de inmigración
e integración del 24 de julio de 2006. CNRS, CERI.* 261

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Immigrants at the Margins.

Law, Race and Exclusion in Southern Europe 269

Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros 273

*Estrategias y actitudes de aculturación: La perspectiva de los
inmigrantes y de los autóctonos en Almería* 277

De la España que emigra a la España que acoge 283

DOCUMENTOS

“Consenso social sobre migración” 287

La regulación de la inmigración en Europa 291

BIBLIOGRAFÍA 295

NORMAS DE PUBLICACIÓN 309

	EDITORIAL	

España ha pasado de ser un país emigrante a un país de inmigración en un breve plazo de casi tres décadas. El crecimiento económico español, su posición en el sur de la UE, la crisis de economías subdesarrolladas y emergentes y la aceleración de los movimientos de personas, mercancías y capitales que conlleva la mundialización son, entre otros factores, las causas que han hecho de España un país de asentamiento progresivo para importantes contingentes de personas de la UE y, sobre todo, de países del este de Europa, África del norte y subsahariana y, de manera notable, América Latina.

Gestionar la inmigración es, de este modo, un reto para las políticas públicas y una oportunidad de construir en los años venideros una sociedad de acogida con elevada capacidad de integración social. No sólo se trata de evitar los conflictos sociales que han tenido lugar en otros países de la UE, de cuya experiencia es necesario aprender, sino también, y de manera particular, de diseñar aquellas políticas públicas y desarrollar aquellas actitudes sociales que favorezcan una sociedad que acoge y que no asimila, que asume los valores de las culturas diversas que conlleva el flujo de inmigración pero que, al mismo tiempo, construye un espacio común de valores sociales y derechos sociales y políticos, es decir, de derechos humanos.

El debate sobre el fenómeno migratorio y sus consecuencias está en el centro de las políticas públicas y en las preocupaciones de los ciudadanos, bien es verdad que cargadas a menudo de estereotipos y falsas imágenes sociales. La Revista Española del Tercer Sector considera un reto la construcción social de un sistema de integración social de los inmigrantes, particularmente de los procedentes de países emergentes. Este número monográfico es la contribución que hace la revista a este reto desde la perspectiva de analizar críticamente el fenómeno de la inmigración y, al mismo tiempo, mediante el rigor del conocimiento favorecer un sistema de integración social que sea capaz de articular la diversidad de culturas y valores en una trama común ya que la inmigración no es un fenómeno económico únicamente sino un fenómeno de amplio espectro en el que los procesos de inserción social en la escuela, en los servicios públicos y, en general, en la sociedad han pasado al primer plano de la agenda social y política de España.

Cuatro trabajos abren el debate social y científico sobre el fenómeno de la integración social de los inmigrantes:

En primer lugar, el trabajo de **Ángeles Solanes**, desde la perspectiva de la filosofía del derecho, analiza la gestión de la inmigración en base al principio de igualdad de derechos. La incorporación de los inmigrantes al disfrute de los derechos civiles y laborales así como los derechos sociales en igualdad con los españoles se convierte en un reto exigible desde los derechos humanos. En este reto el Tercer Sector juega un papel crucial como complemento activo del Estado y no sólo como descarga asistencial de la inmigración. La autora se plantea la necesidad de una rigurosa coordinación entre todas las Administraciones Públicas (Centrales y Territoriales) con el fin de hacer una gestión global, coherente y coordinada del proceso de integración.

El artículo de los profesores de la Unidad de Políticas Comparadas del CSIC **Francisco Javier Moreno, Ana Arriba y Luis Moreno** analiza la posición de España en el sistema internacional de migraciones y los retos que se plantean desde el punto de vista de la protección social. Los autores realizan un recorrido por los procesos de integración social en el Estado de Bienestar, especialmente los referidos a educación, sanidad, vivienda y servicios sociales, destacando la importancia que supone la integración laboral y en el sistema de Seguridad Social. Los problemas de percepción social así como de sostenibilidad financiera y demográfica son finalmente objeto de análisis y valoración.

Los otros dos trabajos de la primera parte de la revista abordan temas de tipo sectorial. Así, las profesoras **Amparo González y Laura Morales**, analizan la integración política de las asociaciones de inmigrantes desde una perspectiva teórica y aplicada al caso del municipio de Madrid (en base a un censo de 147 asocia-

ciones) en la que demuestran mediante un sistema de indicadores las potencialidades (contactos y participación política efectiva) y frenos a la integración política.

El trabajo de la profesora **Raquel Martínez Buján**, de la Universidad Carlos III, analiza el papel de la mujer inmigrante no comunitaria en los cuidados de larga duración de personas mayores dependientes comparando los casos de las ciudades de A Coruña y Pamplona. Este colectivo ha sustituido progresivamente en los últimos años a la mujer española cuidadora que, sin perder el control y responsabilidad de los cuidados, ha transferido la labor cuidadora diaria a la mujer inmigrante que, en parte, está integrada en la Seguridad Social y, en mayor medida, en la economía informal. Un contingente importante de la regularización de extranjeros de la primavera de 2005 ha estado constituido precisamente por las mujeres inmigrantes cuidadoras.

En la sección de **Panorama** se analiza la vertiente internacional o global del problema de la inmigración. En primer lugar, mediante una mirada global del fenómeno a través de los análisis que la OCDE realiza regularmente sobre el fenómeno. Esta mirada global es la que realiza **Pierre Garson**. Por otra parte, un estudio de caso singular como es el fenómeno migratorio en la frontera sur de los Estados Unidos y el norte de México que con especial detalle analizan los profesores **Cornelius** (Universidad de California, San Diego) y **Salehyan** (Universidad Texas del Norte).

En la sección de **Notas y Colaboraciones** se recogen, por una parte, las opiniones de una consulta realizada a representantes de ONG que trabajan con inmigrantes no comunitarios: **Blanca Ruiz** (Red Acoge), **Agustín Gutiérrez** (Caritas Española), **Juan Antonio Segura Lucas** (CEPAIM), **Raúl Báez Quintana** (Cruz Roja) y **Raúl Jiménez Zavala** (Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana). La consulta recoge las opiniones sobre los retos que afronta la inmigración en España, el papel de las ONG ante el fenómeno migratorio y la integración social del inmigrante y, finalmente, la valoración de las políticas de la UE y España en la actualidad y de cara al futuro.

Por otra parte, y en esta misma sección, se han recogido las opiniones de expertos sobre la situación de la inmigración en varios países de la UE de suerte que puedan contribuir al debate social y científico en España. En concreto, este número 4 recoge las opiniones sobre la inmigración en Italia (**Bruno Dicolì**), Alemania (**Vicente Riesgo**) y Francia (**Catherine Wihtol de Wenden**). En dichas aportaciones los autores analizan el modelo migratorio de cada país, sus éxitos y fracasos así como sus desafíos futuros en el contexto del modelo social europeo.

En la sección **Reseñas** se integran los análisis de varios textos de interés científico y social. En primer lugar, un análisis del libro de Barman (2006) "Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros" revisado por Belén Fernández Suárez de la Universidad de A Coruña. En segundo lugar, el libro "De la España que emigra a la España que acoge" de la Fundación Largo Caballero, analizado por Montserrat Golías. También se analiza el trabajo de Calavita (2005) *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, revisado por Antía Pérez Caramés. Finalmente, Carmen Voces analiza con detalles el trabajo realizado por varios autores bajo el título *Estrategias y actitudes de aculturación: La perspectiva de los inmigrantes y de los autóctonos en Almería* (2004).

En la sección **Documentos** se han analizado dos textos importantes sobre el fenómeno de la inmigración. El primero, de la Fundación la Caixa, coordinado por los profesores **Aja y Díez** en el que se analizan los distintos "sistemas de regulación de la inmigración" en los países miembros de la UE. El segundo, un texto para el debate de **CEAR, Cáritas y la FEMP** en el que se propone plantear un "consenso social básico sobre el proceso de integración de los inmigrantes de cara al año 2020" analizando los déficit actuales en campos como la salud, la vivienda, la religión o el mercado de trabajo, entre otros, y proponiendo un elenco de políticas públicas que puedan hacer exitoso el proceso de asentamiento a largo plazo más allá de cualquier género de asimilacionismo o dejación del reto de la inmigración al azar.

Finalmente, se presenta una **selección bibliográfica** de libros y artículos así como **enlaces web** que pueden ser de utilidad para el lector interesado en el fenómeno de la inmigración, con particular referencia a la integración social.

Profa. Dra. Ángeles Solanes
Universitat de València

INMIGRACIÓN, INTEGRACIÓN Y TERCER SECTOR

Ángeles Solanes es Profesora Titular de Filosofía del Derecho y miembro del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Universitat de València. Su investigación aborda cuestiones relacionadas con los derechos humanos desde la perspectiva del derecho español y el comparado, entre otras, sobre las sociedades multiculturales, la ciudadanía, la extranjería, la inmigración, la igualdad, la integración social, el voluntariado y el tercer sector. Ha publicado distintos artículos sobre estas materias en revistas españolas y extranjeras, por ejemplo, “La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves”, *Arbor*, CLXXXI 731, Mayo-Junio, 2005, págs. 81-100, y “Las fronteras frente a la inmigración: regulación jurídica de la residencia de extranjeros extracomunitarios en Italia y España”, *Sociologia del Diritto*, nº 2, 2002, págs. 107-139; trabajos en obras colectivas, como “Globalisation et transformation des flux migratoires”, en L. Parini (coord.) *États et Mondialisation. Strategies et roles*, L'Harmattan, Paris, 2002, págs. 229-247, y libros como *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*, Dykinson, Madrid, 2001 y (coautora junto a B. Carbona) *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

RESUMEN:

El progresivo aumento de los flujos migratorios hacia España y la constatación de que nos encontramos ante un fenómeno de asentamiento, ha intensifica-

do los debates sobre la gestión de la inmigración. Desde distintas disciplinas se insiste en la necesidad de potenciar la integración “de” y “con” los inmigrantes. En su dimensión jurídica, dicha integración debería caminar hacia la plena igualdad de derechos, salvando las actuales restricciones legislativas. La redistribución de competencias en el ámbito estatal, autonómico y local, primando la cercanía al sujeto administrado, es otro de los aspectos insalvables para optimizar el proceso integrador. En este panorama, el Tercer Sector está llamado a desempeñar un papel fundamental como complemento (no sustituto) de los programas públicos. Solo aunando estos elementos es posible conseguir una integración efectiva y eficaz para la cohesión social.

PALABRAS CLAVE:

Inmigración, Derechos, Competencias, Integración, Tercer Sector

ABSTRACT:

The progressive increase of migratory flows towards Spain, along with the proof that we find ourselves facing a phenomenon of settlement, has intensified debate regarding immigration management. The fomentation of integration “of” or “with” the immigrants is a necessity which many different disciplines insist upon. In its legal dimension, said integration should lead towards the complete equality of rights, overcoming the current legislative restrictions. The redistribution of competences in the national, regional, and local scope, prioritizing the nearness to the administered subject, is another vital aspect to optimize the integration process. Within this context, the third sector is called upon to fulfill a fundamental role as a complement (not a substitute) to public programs. Only joining these elements will it be possible to achieve an efficient and effective integration for full social cohesion.

KEYWORDS:

Immigration, Rights, Competences, Integration, Third sector

SUMARIO:

1. Inmigración sin integración, desorden administrativo y sociedad civil.
2. La integración con/de los inmigrantes en España
 - 2.1. La desigualdad jurídica del extranjero extracomunitario.
 - 2.2. La negación política del inmigrante
3. La competencia de las distintas administraciones en materia de inmigración: ¿una dificultad para la integración?
 - 3.1. La primacía legislativa estatal y las divergencias entre las Comunidades Autónomas
 - 3.2. La dimensión local
4. Cubriendo carencias: el relevante papel del Tercer Sector en la integración de los inmigrantes
 - 4.1. Tercer Sector, consulta y representación
 - 4.2. Tercer Sector, servicios y prestaciones
5. Recapitulando: la integración *sine qua non*

**1. INMIGRACIÓN SIN INTEGRACIÓN,
DESORDEN ADMINISTRATIVO Y SOCIEDAD CIVIL**

En los últimos años el incremento significativo de los flujos migratorios hacia España ha hecho que se intensifique el debate en torno a la admisión de personas extranjeras y a la gestión de la situación (administrativa, social, económica, laboral, etc.) de los que ya se encuentran en nuestro país¹. Hemos pasado de una “inmigración inesperada” (Izquierdo, 1996) a otra no sólo esperada, sino en ocasiones “preferida, llamada y tolerada” (Izquierdo, 2004) o, en otros casos, cuestionada y no deseada. Estos cambios exigen repensar los tradicionales esquemas de las sociedades pretendidamente homogéneas asentados sobre caducas concepciones de Estado-nación, ciudadanía y nacionalidad², buscando fórmulas de inclusión y cohesión.

Desde el año 2000, en el ámbito de la Unión Europea, se ha insistido en la conveniencia de los flujos migratorios a partir un doble enfoque: el mercado de trabajo y la demografía. Sin embargo, como mantiene Izquierdo (2003: 11-13), el papel económico y demográfico de las migraciones internacionales en Europa no es coincidente. Mientras en la economía el impacto resulta breve y cíclico, en la demografía es más prolongado. En la coyuntura económica, no existe un ajuste

¹ Cfr. Arango (2004: 161-186)

² Cfr. Sassen (2001 y 2003), (Aubarell y Zapata, 2004) y Mezzadra (2005)

perfecto con lo flujos migratorios que se ven afectados por constantes como el desempleo, el enclaustramiento laboral y la difícil promoción. El aporte demográfico, en cambio, es indudable, tanto por el saldo migratorio positivo cuanto por la fecundidad inmediata, aunque su capacidad de combatir el envejecimiento general sea más modesta (Izquierdo y López de Lera, 2003).

Un tercer eje, ya latente, adquiere una especial relevancia a propósito de los movimientos de personas tras los acontecimientos del 11-S y el 11-M. Me refiero al argumento de la seguridad interior y exterior, utilizado a partir de este momento como soporte para la legitimación de las más flagrantes vulneraciones de derechos humanos (Solanes, 2005). Aún así, las llegadas de inmigrantes al territorio español no han disminuido y la percepción de la población autóctona sobre esta cuestión no es unívoca. Nos movemos desde las actitudes más extremas de cierre de fronteras y exclusión de los inmigrantes, hasta las posturas que podríamos considerar más democráticas que apuestan por la igualdad en todos los contextos de las personas inmigradas. No en vano la inmigración es uno de los vectores más importantes de las transformaciones, desde sociales hasta económicas y políticas, que están experimentando sociedades como la española.

Esa conversión en país de recepción o acogida que España está experimentando exige cambios en distintos niveles en los que la política de integración adquiere un papel relevante. El aumento paulatino de las personas inmigradas en territorio español requiere la acomodación (Zapata 2001 y 2004) inserción o normalización en múltiples ámbitos, entre ellos el jurídico-administrativo y el social, cuyas premisas no siempre son claras. Es decir, para superar esa aparente inmigración sin integración se hace necesario especificar las exigencias del proceso integrador, estableciendo propuestas concretas en torno a lo que podríamos considerar como los “indicadores sociales de la gestión de la convivencia plural en la vida cotidiana” (De Lucas 2006:13), que se traducen en derechos tales como la sanidad, la educación, la vivienda o el trabajo. Precisamente en este punto comienzan las primeras distinciones.

En este contexto de diferenciaciones, en concreto desde la visión jurídica de las mismas, se ubica este trabajo desde tres ejes discursivos. Siendo el Derecho un instrumento, no el único, para gestionar los retos de sociedades con una importante población inmigrante, la ley y el resto de mecanismos jurídicos, están llamados a establecer el mínimo, especialmente importante en una sociedad plural, sin el cual no es posible la convivencia (De Lucas 2001: 36). De ahí la especial relevancia de las previsiones normativas configuradoras del estatuto jurídico de los extranjeros inmigrantes en España, las cuales analizaré en esta exposición como un elemento para demostrar uno de mis objetivos: evidenciar que la integración tiene como punto de partida (no de llegada) la igualdad de derechos en su conjun-

to, incluidos los políticos. Es decir, el pleno reconocimiento de los derechos es un elemento imprescindible de la integración que no puede ser concebida, en mi opinión, como un *do ut des*, como “una reciprocidad en la que al beneficiado (el que entra) *corresponde* al benefactor (el que acoge) reconociéndose como beneficiario, *reconociéndose en deuda*” (Sartori 2001: 54). Más bien al contrario, la reciprocidad o bidireccionalidad integradora se anula sin igualdad jurídica previa.

Además, para propiciar el proceso de integración, en un marco institucional descentralizado en el que Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales intervienen, no sólo es favorable sino imprescindible, la redistribución de competencias administrativas, apostando por el acercamiento de la Administración al sujeto administrado para conseguir una mayor eficacia.

La colaboración complementaria (no sustitutiva) activa del Tercer Sector es un último elemento a tener en cuenta en la confección de un esquema integrador alternativo al actual. Superando la privatización de la gestión de los recursos públicos y las prestaciones sociales, y apostando por un sistema público que efectivamente lo sea, coordinándose con el privado pero sin eludir sus responsabilidades, pueden obtenerse, en mi opinión, mejores resultados en el proceso de integración.

Se trata, en definitiva, de buscar alternativas a las deficiencias actuales, a esa aparente inmigración sin integración, gestionada desde la concurrencia de competencias administrativas que muestran importantes divergencias y un cierto desorden, ante una sociedad civil que ni quiere ni puede permanecer expectante.

2. LA INTEGRACIÓN CON/DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

En la actualidad la discusión sobre la integración se centra básicamente en cómo conjugar las diferencias culturales. Parece que se ha superado el viejo prejuicio de considerar este proceso desde una perspectiva unidireccional basada en alcanzar la integración “de” los inmigrantes, es decir, centrada en descargar sobre éstos, casi de forma exclusiva, la responsabilidad de pasar a formar parte de la sociedad receptora. Ahora se entiende, frente a los antiguos modelos asimilacionistas, que la integración ha de concebirse desde la reciprocidad³. En este senti-

³ Cfr. Solé et al. (2002: 9-41).

⁴ COM (2002) 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. Más tarde también, por ejemplo, en COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración y COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

do, en el ámbito europeo y de forma explícita, la COM (2000) 757, reiterada en otras posteriores⁴, definió éste como “un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes”.

Esta voluntad integradora en la que se exige la participación tanto de la sociedad de acogida como del colectivo inmigrante, es difícilmente compatible con otras prioridades nacionales y europeas, por ejemplo, con la defensa del mercado de trabajo, el crecimiento de la irregularidad⁵, o la defensa y seguridad de las fronteras exteriores⁶. Ciertamente, si pasamos de la dimensión discursiva a la política, o más en concreto, a la jurídica, los ecos asimilacionistas, o si se prefiere diferenciadores, entre nacionales y extranjeros extracomunitarios siguen presentes. El caso español es una buena muestra de ello.

2.1. La desigualdad jurídica del extranjero extracomunitario

Cuando se concretan los mecanismos para plasmar en la realidad esa integración bidireccional, en el ámbito del ordenamiento jurídico encontramos un trato diferenciado que se refleja, básicamente, en las conocidas comúnmente como legislaciones de extranjería.

Dentro de las pautas europeas, los Estados comunitarios han optado, en niveles distintos, por mantener un modelo de distinción legal entre ciudadanos y extranjeros sustituido, sólo en algunos aspectos, por el mínimo reconocimiento de derechos, (básicamente civiles pero, en la mayor parte de los casos, sólo sociales para los residentes), aunque en sus proclamaciones genéricas sigan apelando al principio de igualdad. Aunque es cierto que el Derecho, por sí mismo y de modo aislado, no puede ser el único motor de la integración como proceso multidimensional, también lo es, en mi opinión, que las limitaciones legales dificultan, cuando

no hacen imposible, la verdadera integración al convertir a los inmigrantes en infra-sujetos (especialmente a los que se encuentran en situación irregular) con pocos derechos y menos garantías⁷.

En efecto, la igualdad formal está presente en buena parte de la normativa de extranjería e inmigración de los países europeos, aunque no siempre venga acompañada de la necesaria igualdad material⁸. Es decir, a pesar de las declaraciones que apuestan por huir de un tratamiento jurídico diferenciado para los extranjeros extracomunitarios, los derechos de los inmigrantes no dejan de estar vinculados a la residencia condicionando, en igual medida, la posibilidad de integración.

Una muestra de esta retórica que apuesta por la igualdad al tiempo que establece diferenciaciones destinadas a cuestionarla, la encontramos en nuestra ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁹. Según su artículo 3.1 los derechos que se reconocen a los extranjeros deben interpretarse atendiendo al principio de igualdad. De ahí que su capítulo IV del Título I contemple una serie de medidas antidiscriminatorias encaminadas a evitar los actos que conlleven una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, etc., y que tenga como fin o efecto el destruir o limitar el reconocimiento en condiciones de igualdad de los derechos humanos.

Sin embargo, buena parte de los derechos fundamentales se condicionan en la legislación básica española de extranjería, en su ejercicio y garantía, a la situación administrativa en la que se encuentre el extranjero, lo cual puede entenderse que ataca los más elementales principios constitucionales y restringe la efectividad de la igualdad. El hecho de que la educación quede asegurada sólo en el ámbito de la obligatoria, pero exija para hacerse efectiva el empadronamiento; que la atención sanitaria recurra también a la inscripción padronal para que se dé en condiciones de igualdad con los nacionales; que los extranjeros estén destinados a ocupar los puestos de trabajo de difícil cobertura que constituyen auténticos nichos laborales (en sectores como construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería, etc., solo pueden dificultar la integración entre población autóctona y colectivo inmigrante. Dicho de otro modo, este tipo de premisas son, desde mi punto de vista, incompatibles con la configuración de una convivencia cívica que

⁵ Por los recientes acontecimientos éste sigue siendo una de las cuestiones vitales en la pretendida política española de inmigración, así por ejemplo se desprende de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso para combatir la inmigración ilegal en España, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, nº 434, 22 de septiembre de 2006. Esta preocupación es coincidente en el ámbito europeo como se deduce recientemente de la carta conjunta presentada el 28 de septiembre de 2006 por ocho Jefes de Estado y de Gobierno europeos dirigida a Matti Vanhanen, Primer Ministro de Finlandia y Presidente del Consejo Europeo, en la que ante la urgencia del problema de la inmigración ilegal en el mar mediterráneo y en el sur de Europa, le piden que la situación sea analizada en la cumbre informal de Lahti, el próximo 20 de octubre, y que se tomen decisiones operativas susceptibles de ser sometidas al Consejo Europeo de diciembre de 2006.

⁶ Cfr. Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, adoptado por el Consejo de Ministros JAI, el 13 de junio de 2002, Doc. del Consejo 10019/02, FRONT 58. Cfr. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo, “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, COM (2002) 233 final.

⁷ De esta cuestión me he ocupado, entre otros en Solanes 2001 y 2003. Cfr. Sánchez Jiménez (2005: 269-329) y Villaverde (2004: 147-197).

⁸ Cfr. Aja y Díez (2005); y García Añón (2004: 61-82).

⁹ 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, y reformada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (conocida comúnmente como ley de extranjería, en adelante LODYLE); desarrollada por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba su reglamento y que ha sido recientemente modificado, en su artículo 13, por el Real Decreto 1019/2006, de 8 de septiembre (BOE de 23 de septiembre de 2006).

propicie la cohesión social, pues la equiparación de derechos es una condición previa, no posterior y graciable, especialmente en el caso de los sociales (De Lucas 2003 a y Solanes 2004).

Si como mantiene, entre otros, Añón (2000: 177) los derechos sociales constituyen un test de inclusión y han de ser concebidos en cuanto derechos fundamentales como universales, teniendo en cuenta que su universalidad se realiza a través de la igualdad material, difícilmente puede apostarse por la integración de los inmigrantes si no se les reconocen y garantizan tales derechos. Además existe una relación entre ciudadanía y derechos sociales que adquiere especial relevancia en lo que se refiere al régimen jurídico de los inmigrantes extracomunitarios (De Lucas 2004: 218). En mi opinión, no puede haber inclusión, acomodación, gestión de la diversidad o integración que no tenga en cuenta y asegure el reconocimiento, ejercicio y garantía de tales derechos.

La tesis de la indivisibilidad de los derechos fundamentales, mantenida por buena parte de la doctrina y jurisprudencia actuales, en virtud de la cual los derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, son inseparables del resto de derechos fundamentales y, por tanto, como éstos no pueden entenderse como meras expectativas, no se tiene en cuenta cuando se aborda la regulación del régimen jurídico del extranjero en España¹⁰.

Ciertamente los derechos de los extranjeros inmigrantes en España se han visto limitados por la regulación legal teniendo que ser la jurisprudencia constitucional la que se ocupara de darles una interpretación extensiva imprescindible para la garantía del derecho. Un buen ejemplo de este caso lo constituye el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 95/2003, de 22 de mayo (BOE 10 de junio), podemos mantener que el extranjero que se encuentre en España podrá gozar, con independencia de su situación administrativa y del procedimiento, del beneficio de justicia gratuita en las mismas condiciones que los españoles y los nacionales de Estados de la Unión Europea. A pesar de estas concreciones jurisprudenciales el Informe del Defensor del Pueblo de 2005 sigue constatando la vulneración o la precaria garantía del mismo, formulando recomendaciones para conseguir que sea asegurado¹¹.

La cuestión de fondo que subyace en el paso entre la igualdad formal y la material, en este punto, es la aparente dificultad para combinar, sin caer en contradicciones, las implicaciones prácticas del principio de igualdad con una política de inmigración instrumental y utilitarista. Dicha política, al tiempo que se preocupa por

¹⁰ Cfr. Aja (2002: 439-457).

¹¹ Vid. Calduch (2003, 65-95) y Defensor del Pueblo (2005).

la seguridad frente al inmigrante, ve al extranjero como mano de obra barata dentro del clásico (y desfasado) modelo de “trabajador invitado”. La imagen del no nacional como sujeto sólo “beneficioso” para la sociedad de acogida en cuanto resulte económicamente productivo y rentable, genera importantes distorsiones a todos los niveles (social, político, jurídico, etc.) comprometiendo la integración.

Surgen en este punto planteamientos incompatibles, desde mi punto de vista, con el principio de igualdad. Así, por ejemplo, para conocidos autores como Sartori, el extranjero (por el mero hecho de serlo) tiene buena parte de sus derechos permanentemente condicionados, y además puede resultar “inintegrable” por su propia esencia (identidad):

- 1- En el ámbito de los derechos Sartori (2001: 120-121) considera que los inmigrantes pueden suponer una carga para el Estado de Bienestar al generar unos costes no compensados por el pago de impuestos que realizan, añadiendo que, en todo caso, el pago de impuestos (como paradigma de deber) sólo da derecho a servicios, pero en ningún caso permitirían el acceso a la ciudadanía.

Para responder a este tipo de críticas conviene tener en cuenta, entre otras, afirmaciones como las del Informe Anual sobre Migración e Integración (COM, 2004, 508 final)¹², que señala el carácter optimista de la teoría económica en cuanto al impacto de la inmigración, puesto que la considera beneficiosa para el bienestar general. El mencionado Informe mantiene que la integración de los inmigrantes puede mejorar las finanzas públicas.

Los inmigrantes, respecto a las premisas del Estado de Bienestar que implican un núcleo estable de población que comparte interdependencias e intereses respecto a las generaciones pasadas y futuras, son vistos como un potencial peligro. Su característica renta y movilidad, normalmente menor y mayor respectivamente que la de los autóctonos, conlleva una doble preocupación para la población nativa: por una parte, siendo personas en condiciones económicas más precarias tienen más posibilidades de acudir a las prestaciones que el Estado les ofrece; por otra, el hecho de que su estancia en el país receptor pueda ser meramente tem-

¹² Reivindicadas posteriormente, por ejemplo, en la COM (2004) 811, Libro Verde relativo al planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica, adoptado por la Comisión Europea el 11 de enero de 2005. Cfr. Dictamen del Comité de Regiones sobre la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: primer informe anual sobre migración e integración” (2005/C 231/05), Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de septiembre de 2005.

poral pone en cuestión la mencionada interdependencia necesaria para que el sistema funcione.

Ciertamente esta cuestión puede ser abordada desde la teoría de los bienes del club. El Estado de Bienestar puede concebirse como un ramillete de bienes de club. Como recuerda Noya (2003: 57) las premisas de los Estados de Bienestar, más en concreto las basadas en las prestaciones de los beneficiarios, suponen un núcleo estable de población que comparten interdependencias e intereses. Los inmigrantes por sus especiales características de movilidad y renta, suponen un alto riesgo para el resto de miembros del club, de ahí los conflictos en torno a su protección social.

Sin embargo, aún siendo admisible esta primer crítica, además debe tenerse en cuenta, como el mencionado Informe pone de relieve, que para conseguir la mejora que la inmigración conlleva, más conociendo la dificultad de realizar un cálculo fiable de la contribución fiscal neta de los inmigrantes, debe permitirse el acceso al mercado de trabajo. Así, sólo en los Estados miembros de la Unión en los que el nivel de empleo de los migrantes excede al de la población autóctona, podemos encontrar un impacto fiscal neto positivo de la inmigración.

Por tanto, no puede afirmarse categóricamente que los inmigrantes supongan, en líneas generales, un lastre económico para el Estado de Bienestar imposible de remontar¹³. El enfoque es bastante más complicado que la mera visión proteccionista del mercado nacional de empleo. Como ya he señalado en otras ocasiones, de forma más pormenorizada, frente a lo que está ocurriendo en la mayor parte de las legislaciones de extranjería europeas en las que se limita la entrada de inmigrantes por las vías legales, en países como España, existe un mercado de trabajo informal que no deja de suscitar un claro efecto llamada mayor, incluso más potente, que cualquier desincentivo legal o policial¹⁴.

2- La segunda de las cuestiones que se desprende de propuestas como la de Sartori, es la existencia de extranjeros que no son integrables, que es lo mismo que afirmar la imposibilidad de armonizar las diferencias. Partiendo de su definición de extranjero como el “extraño diferente”, el mencionado autor mantiene la imposibilidad de que culturas como la islámica resulten compatibles con las de los países receptores, de forma que

los inmigrantes (a su entender árabes y africanos “en general”) que forman parte de la misma “nunca” podrán estar incluidos en las sociedades de acogida. Surge así una dicotomía entre buenos (integrables) y malos (no integrables) inmigrantes en función de su afinidad a la pretendida cultura preexistente que condena a los segundos a la total exclusión, mientras que dosifica la integración de los primeros¹⁵.

Este círculo vicioso de exclusión sólo puede romperse si se comienza, como propone por ejemplo De Lucas (2003 b: 52), por negar la mayor de las premisas, afirmando que es más que cuestionable el hecho de que todo extranjero procedente de otra cultura deba ser visto como un enemigo, del mismo modo que también lo es que los países que acogen inmigrantes tengan una cultura homogénea y consolidada a la que el inmigrante pueda “apuntarse” (¿asimilarse?) como un todo. Sólo desde estos parámetros que ponen en duda las generalizaciones y los fobotipos que estigmatizan a las personas inmigradas es posible apostar por una auténtica política de integración “con” los inmigrantes.

2.2. La negación política del inmigrante

Las limitaciones de derechos fundamentales que hemos visto hasta aquí se completan con otras en las que, más que ante una reducción jurídica, nos encontramos propiamente ante una negación de derechos. Más allá de las situaciones de irregularidad administrativa en las que, como he señalado, los extranjeros son jurídicamente ninguneados hasta el punto de convertirse en infrasujetos, existe otro ámbito en el que no son sujetos activos, me refiero, al de la participación, en concreto aunque no sólo, en su dimensión política por excelencia: el derecho de sufragio¹⁶.

En virtud del artículo 13.2 de la Constitución la posibilidad de participación en las elecciones, salvo en las municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, queda reservada para los nacionales. Los motivos de esta limitación pueden sintetizarse en tres: a) la nacionalidad se entiende que es el cauce adecuado para acceder a los derechos políticos; b) la participación política del extranjero se concibe como un ataque a la soberanía nacional; c) el reconocimiento de estos derechos a los extranjeros supondría una ruptura de la identidad nacional y del patriotismo, constituyendo un ataque al Estado.

¹³ Vid. Comité de Política Económica, “Aspectos económicos de la inmigración” ECFIN/361/03. Cfr. Aparicio y Tornos (2002).

¹⁴ Vid. Solanes 2003.

¹⁵ Cfr. Mezzadra (2005: 97-100)

¹⁶ Vid. De Lucas et al (2006); Sánchez Jiménez (2005: 227-238) y Presno (2004: 19-42).

Ahora bien, no todo derecho de participación, más allá del ámbito del sufragio, puede considerarse como reservado a los nacionales¹⁷. Así por ejemplo, como veremos más adelante, la posibilidad de participación que se contempla en el artículo 105 de la Constitución puede considerarse como un derecho de configuración legal, de forma que el legislador podrá concretar el alcance de la audiencia de los ciudadanos y del interesado a la que se refiere este precepto (Aguado i Cudolà 2004: 34-35). Desde esta perspectiva el artículo 6 de la LODYLE contempla la posibilidad de participación pública de los extranjeros, en concreto en el municipio, como veremos al abordar el ámbito local. Asimismo derechos como el de reunión, manifestación, asociación o sindicación no son exclusivos de los nacionales, la LODYLE los reconoce a los extranjeros en sus artículos 7, 8 y 11 si bien para su ejercicio exige la autorización de estancia o residencia en España. Esta regulación equivale a negarlos para los inmigrantes en situación irregular al distinguir entre titularidad y ejercicio como si nos encontramos ante sujetos incapaces en el espacio jurídico. Previsiones de este tipo arrojan sobre la actual normativa de extranjería las mismas sospechas de inconstitucionalidad que ya fue declarada, en su día, a propósito de la primera ley de derechos y libertades de los extranjeros en España¹⁸.

En el caso de España, el debate sobre el acceso de los extranjeros extracomunitarios a derechos de participación en el ámbito político, se está centrando en estos momentos, básicamente en la reivindicación del derecho al voto en las elecciones municipales. La proposición no de ley presentada a la mesa del Congreso de los Diputados por distintos grupos parlamentarios en julio de 2006, insta a la negociación de acuerdos con los países de origen para hacer que la reciprocidad sea un principio activo (a diferencia de lo que ocurre en la actualidad), así como a la ratificación del Convenio europeo sobre la participación de los extranjeros en la vida local pública; y solicita del Consejo de Estado un informe sobre la aplicación del artículo 13.2 de la Constitución, en concreto respecto a la interpretación de la

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

¹⁸ Con la primera ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, el Tribunal Constitucional, en sentencia 115/1987, de 7 de julio, señaló que si bien de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución el legislador puede establecer condicionamientos adicionales al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros, para ello debe respetar en todo caso las prescripciones constitucionales, puesto que, la configuración legal no implica el libre arbitrio del legislador. Cfr. Navarro (2004).

cláusula "términos de reciprocidad" cuya comprensión en un sentido amplio podría facilitar, desde mi punto de vista, el reconocimiento de este derechos para los extranjeros extracomunitarios, de igual modo que lo es para los comunitarios.

Esta esfera jurídica en la que reivindicamos los derechos de participación para las personas inmigradas resulta, en la práctica, difícil de compaginar con la dimensión política. En los últimos años en nuestro país hemos asistido a una progresiva "politización de la inmigración". Obviamente que los partidos políticos se refieran a la inmigración, o incluso, la coloquen como tema preferente de sus programas electorales, no es en general una cuestión novedosa, puesto que ya ha ocurrido en el ámbito de la Unión Europea en países de larga tradición migratoria como Francia, Bélgica o Alemania. Lo relevante, en mi opinión, es analizar el impacto que este fenómeno está teniendo especialmente en el seno de sociedades, como la española, que todavía pueden considerarse de reciente inmigración.

En España, desde los años 90 y a propósito del incremento de los flujos hacia nuestro país, asistimos a una progresiva instrumentalización de la inmigración en la escena política con repercusiones a todos los niveles. Coincidiendo con acontecimientos de fuerte impacto social (El Ejido, Lorca, más tarde Ceuta y Melilla, Canarias, etc.) un discurso "preventivo" frente a los inmigrantes ha ido calando en la vida pública española y ha influido en el imaginario colectivo. Los efectos de estos discursos son perniciosos (Wihtol de Wenden 2000: 18):

1- Por una parte, el compromiso político de control de la inmigración posteriormente incumplido, ha contribuido a crear importantes frustraciones entre la opinión pública generando una fractura interna en la sociedad (no clara y delimitada) a la hora de visualizar el fenómeno migratorio. Aparece así un sector convencido sobre los efectos nocivos de la inmigración, que tiende a mostrarse partidario de las propuestas de cierre más extremas y de las limitaciones de derechos vinculadas a la carencia de ciudadanía; y otro que relativiza esos efectos apreciando las carencias institucionales.

Las noticias sobre los inmigrantes pocas veces neutras (Giró 2006), aliena al sector de la opinión pública que se muestra partidario de la represión de la inmigración, convirtiéndose en lo que se ha considerado el "control del control".

2- Por otra parte, parece apreciarse un temor, social pero también político, a la aparición y proliferación de partidos, o tendencias dentro de los ya existentes, de extrema derecha, con discursos claramente contrarios a la inmigración, de corte racista y xenófobo, que aprovechando la situación de carencia de alternativas pueden tener un importante calado, tal como

ocurrió en Francia. Así, no es de extrañar que los partidos políticos al llegar al poder escenifiquen un control en buena medida simbólico, más para tranquilizar a la parte de la población preocupada por la “invasión inmigrante que se aprovecha de nuestro Estado de Bienestar”, que para ofrecer una alternativa a la gestión de los flujos migratorios.

En este escenario, una política de gestión de la inmigración que comience en el ámbito nacional exige la real implicación de los partidos políticos, sin instrumentalizar este fenómeno. Se trata de realizar un esfuerzo para que el discurso político (no sólo, sino también) sea positivo y sirva para sensibilizar al conjunto de la sociedad, aceptando que estamos ante un proceso irreversible de transformación frente al que no hay que luchar ni propiciar enfrentamientos, sino buscar elementos que permitan un encuentro en aras de la cohesión social.

Para salir de la aparente sensación generalizada de estancamiento discursivo en torno a la inmigración una alternativa sería introducir la variable del derecho de voto como propone, entre otros, Zapata (2005: 56). Tal reconocimiento supondría un impacto inmediato en el diseño de los programas de los partidos políticos, así como en sus actitudes y comportamientos.

Efectivamente, los partidos se verían obligados a construir sus discursos teniendo en cuenta las exigencias del nuevo electorado, para lo cual no podrían seguir evitando el tratamiento integral de esta cuestión, ni permanecer ajenos a las reivindicaciones de las asociaciones de inmigrantes y de los colectivos que trabajan en este campo. Además sería una posible vía de salida a la situación actual en la que la realidad de los inmigrantes sólo parece relevante para los partidos políticos si afecta o puede crear conflicto a su electorado. Sin duda, la integración concebida desde el plano de la igualdad debe conllevar la integración política en forma de derecho. Como afirma, entre otros, De Lucas (2006: 17) la plenitud de derechos incluye también los políticos, el status de ciudadanía o su equiparación a él.

3. LA COMPETENCIA DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: ¿UNA DIFICULTAD PARA LA INTEGRACIÓN?

A las carencias legales que, como hemos visto, suponen un grave escollo para la integración hay que añadir, en un Estado como el español, la dificultad propia de la delegación de competencias unida a las cuestiones prácticas que surgen de un fenómeno como el de la inmigración. Con competencias estatales exclusi-

vas, y otras cedidas o compartidas, las divergencias que podemos encontrar entre las distintas Comunidades Autónomas son notables. A ello hay que unir la situación de asimetría en la que se encuentran los municipios, en especial los que han experimentado un rápido crecimiento de la población inmigrada en poco tiempo, que siendo la Administración más próxima al inmigrante suelen disponer de menores recursos, sin poder obviar situaciones que afectan a la vida cotidiana.

3.1. La primacía legislativa estatal y las divergencias entre las Comunidades Autónomas

En principio, la Constitución, en su artículo 149.1.2, considera la inmigración como una materia de competencia exclusiva del Estado. Por ello, inicialmente los Estatutos de Autonomía exceptuaron dicha materia de su ámbito de competencia. El aumento progresivo de los flujos migratorios hacia España, ha hecho que el precepto constitucional deje de interpretarse desde la estricta literalidad. Es decir, el aumento significativo del número inmigrantes que demandan servicios sociales, educación, sanidad, etc., incide sobre competencias autonómicas que no se modifican por el origen del destinatario, lo cual ha dado un nuevo sentido al precepto constitucional. Por tanto, ya desde la LODYLE, con todas sus modificaciones posteriores, la inmigración no puede considerarse una competencia exclusiva del Estado en la literalidad constitucional, sino que como el citado artículo constitucional indica las Comunidades Autónomas asumen facultades competenciales que inciden en el fenómeno migratorio. También la ley LODYLE recuerda, en su artículo 68, la necesidad de coordinar las actuaciones de las administraciones públicas con competencia sobre la integración de los inmigrantes.

Ciertamente, incluso antes de las recientes reformas estatutarias, podía entenderse que el artículo 149.1.2 de la Constitución no ha de configurarse como un título horizontal con alcance ilimitado que permita cualquier actuación pública estatal relativa a los extranjeros, puesto que, en tal caso supondría una invasión en las competencias autonómicas. Más bien, en materias como la integración social de los inmigrantes, cabría mantener que los títulos específicos de las Comunidades Autónomas se imponen sobre el genérico del Estado, impidiendo que se lleve a cabo una expansión de la competencia estatal a este ámbito (Montilla 2006: 340).

Por tanto, en principio podría considerarse que el núcleo duro de la materia queda reservado al Estado, es decir, que serían competencia de la Administración central los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjeros; las autorizaciones administrativas de estancia, residencia y trabajo; y el régimen infractor y sancionador. Fuera de estas competencias, en lo relativo al ejercicio de derechos sociales como educación, sanidad, vivienda y en el caso de los servicios sociales,

aún reconociendo la competencia estatal para establecer las bases en algunos supuestos (tales como sanidad, educación y seguridad social), lo cierto es que la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas puesto que coincide con los títulos sectoriales de materias que han sido cedidas o son compartidas. Los nuevos estatutos de autonomía, como veremos, han dado un paso más en el reconocimiento de competencias autonómicas, especialmente en el ámbito de la gestión.

Como señala un parte de la doctrina¹⁹, se han conformado en esta materia dos ámbitos competenciales: uno sobre la situación-jurídico administrativa del inmigrante, y otro relativo a la integración social en el que son especialmente relevantes las competencias autonómicas. Obviamente no se trata de compartimentos estancos, de forma que a pesar de la división, las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias se ven afectadas por el techo legal estatal conformado básicamente por la LODYLE y su reglamento de desarrollo. Las Comunidades al ser excluidas de la configuración legal del estatuto jurídico del extranjero en España se han visto hasta ahora dificultadas en el ejercicio prestacional de sus facultades. Así, por ejemplo, en lo relativo a los derechos sociales, como veíamos en el apartado anterior, éstos son legalmente diferenciados en función de la situación administrativa del sujeto destinatario. Esto supone que las políticas públicas autonómicas destinadas básicamente a los inmigrantes no pueden, aunque quisieran, obviar la situación en la que legalmente se encuentran los afectados. Lo mismo veremos que ocurre en el nivel local.

Especialmente en la posible extensión de derechos a los inmigrantes desde el ámbito autonómico encontramos uno de los puntos que mayores controversias genera en la superposición de competencias y que puede comprometer la efectiva integración del colectivo inmigrante. Ciertamente, en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, el Estado sienta las bases a partir de las cuales se desarrollan las competencias relativas a educación, sanidad y régimen de la seguridad social. En otras como vivienda o asistencia social, la competencia estatal sería más discutible en función de si se rechaza (o no) el alcance horizontal y genérico del mencionado artículo 149.1.2.

Como recuerda Montilla (2006: 343) el problema radica en que teniendo el Estado competencias para regular las prestaciones sociales de los extranjeros en todo el territorio español, la LODYLE no contempla el carácter autonómico de este ámbito de competencia y la intervención básica estatal, sino, más bien al contrario, su carácter estatal en virtud de un título horizontal de la Administración central, con la intervención concurrente autonómica. Supone, por tanto, un título horizontal

¹⁹ Vid., entre otros Montilla (2006: 341), Roig (2002: 199-201) y Aguado i Cudolà (2004: 14-15).

estatal cuya existencia puede, en realidad, ser cuestionada, puesto que, en virtud de la Disposición Final cuarta el Estado interviene a través de dos vías que habilitan su expansión: en desarrollo del artículo 81 de la Constitución y en los derechos sociales no reservados a ley orgánica, según los artículos 149.1.1 y 149.1.2 de la Constitución. Por tanto, podríamos concluir con el citado autor que ninguno de esos preceptos habilita a la intromisión estatal en las competencias autonómicas: en el caso del artículo 81 debido al carácter no atributivo de las competencias de ese precepto; en el segundo supuesto, rechazado el alcance horizontal y genérico del 149.1.2, cabría mantener que el artículo 149.1.1 se refiere expresamente a los “españoles” y que, en todo caso, una interpretación extensiva no inhabilitaría para una mayor protección autonómica de los derechos o su reconocimiento.

Esta línea interpretativa sería en mi opinión, y ya con anterioridad a las reformas estatutarias, la más adecuada, de forma que al Estado le correspondería, en los supuestos en los que tiene competencia, establecer las bases susceptibles de ulterior desarrollo por las respectivas Comunidades Autónomas. Así sería en el caso de derechos sociales fundamentales para la integración tales como la educación o la sanidad. En este sentido la legislación estatal debería concebirse como una norma de mínimos, que estableciendo una base uniforme permitiera su ampliación en el ejercicio de las competencias autonómicas.

Sin embargo, existen pronunciamientos jurisprudenciales contrarios a esta línea interpretativa. Así, por ejemplo, el R. D. catalán 188/2001, de los extranjeros y su integración social, contemplaba el acceso al derecho a la educación no obligatoria y a los centros de adultos para los extranjeros empadronados, mas allá de la estricta literalidad del artículo 9.3 de la ley de extranjería que tan sólo se refiere, es este punto, a los residentes. En sentencia de 4 de noviembre de 2004, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló esta previsión normativa por entender la inmigración como una competencia exclusiva del Estado, dentro de la cual las Comunidades Autónomas deben respetar el estatuto jurídico que haya sido diseñado por la norma estatal. La interpretación que el mencionado Tribunal realiza del artículo 149.1.2 de la Constitución excluye la competencia autonómica a propósito del fenómeno migratorio aunque se trata de una materia, como lo es la del derecho a la educación, en la que ésta sí existe. Con este planteamiento, el órgano jurisdiccional parece asumir que la legislación de extranjería en el ámbito de los derechos constituye una norma tanto de mínimos cuanto de máximos, puesto que ni siquiera es ampliable dentro de los derechos en los que las Comunidades tienen competencia a nivel general y no sólo con los inmigrantes.

En mi opinión, como ha sostenido una parte de la doctrina (Montilla 2006: 345), esta interpretación jurisprudencial resulta rechazable en la medida en que vulnera la competencia autonómica en materia de educación, diferenciando su pres-

tación al inmigrante de la del resto de la sociedad, cuando en realidad dicha distinción no existe a propósito de este derecho fundamental²⁰. Ciertamente, el Estado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la ley de extranjería, puede establecer el contenido mínimo de los derechos educativos de los inmigrantes en todo el territorio español, ahora bien ello no significa que cada Comunidad Autónoma no pueda ampliarlo. Dentro de la competencia autonómica, en el ejercicio de sus facultades normativas que vienen a complementar las disposiciones estatales, queda la posibilidad de aumentar las prestaciones mínimas. Este razonamiento puede hacerse extensible al conjunto de los derechos sociales, y más en concreto, aquellos en que la competencia autonómica está fuera de toda duda, como ocurre con la educación o la sanidad, si bien es deseable que la vía por la que se opte para la misma sea, en todo caso, la normativa y no la política.

Hasta el momento la ampliación de derechos sociales para las personas inmigrantes ha sido muy tímida y poco uniforme debido, entre otras cuestiones, a las divergencias entre el principal instrumento autonómico utilizado para hacer efectiva la política de integración de los inmigrantes, me refiero a los planes de inmigración. A diferencia de los pésimos y nada fructuosos intentos realizados en el ámbito estatal para elaborar y poner en marcha un plan que propiciase la integración social de y con lo inmigrantes²¹, buena parte de las Comunidades Autónomas han optado por ejecutar sus políticas públicas a través de planes cuyos resultados, en algunos casos, pueden valorarse de forma positiva. Sin entrar en el estudio pormenorizado ni comparado de los diferentes planes de inmigración que las Comunidades Autónomas han puesto en marcha en los últimos años²², conviene señalar que mayoritariamente en ellos se aprecia una definición de los objetivos y prioridades así como un programa de acciones concretas, con la consiguiente dotación presupuestaria que, en la mayoría de casos, los han hechos viables y relativamente eficaces.

Algunas Comunidades como Cataluña o Andalucía, han ejecutado ya más de un plan, sin embargo, en esta corta experiencia autonómica ya se han hecho patentes algunas carencias (no coincidentes en todas las Comunidades) tales como: un adecuado diagnóstico inicial para saber las necesidades que requieren atención, el cumplimiento de los calendarios de ejecución, o la participación de los agentes y organizaciones sociales en la evaluación de los planes así como en la propuesta de mejoras o alternativas.

²⁰ Cfr. Aragón (2001: 11-17).

²¹ En la actualidad existe un borrador de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2006-2009), presentado el 21 de junio de 2006 y sometido a consulta pública hasta el 31 de julio de 2006, que de nuevo intenta afrontar el reto de la integración social de los inmigrantes contemplando en este caso, a diferencia de otros anteriores como el GRECO, las correspondientes partidas presupuestarias. De todas formas está por ver como se va a concretar definitivamente.

²² Vid. Bonino et al (2003).

En cualquier caso, no puede obviarse que en la mayoría de los planes se ha conseguido una implicación de las distintas instancias administrativas autonómicas imprescindible para conseguir la efectiva integración y, con ella, la normalización del acceso a los servicios y prestaciones por parte de las personas inmigrantes. Persiste, sin embargo, la descoordinación horizontal entre las distintas Comunidades Autónomas, (como puede apreciarse por ejemplo si se comparan comunidades como la catalana y la valenciana, ambas con una presencia inmigrante significativa pero con políticas públicas totalmente distintas²³); y la descoordinación vertical, con el Estado. En este punto, el funcionamiento del Consejo Superior de Política de inmigración, en el que están representados el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, no ha sido el adecuado para la necesaria coordinación (Montilla 2006: 349 y Roig 2002: 213-217).

Además, las recientes reformas estatutarias son un elemento normativo clave a tener en cuenta en el futuro reconocimiento y garantía de los derechos sociales de las personas inmigrantes, dentro del contenido mínimo uniforme que, como señalaba anteriormente, se desprende de la LODYLE. De los recientes Estatutos de Autonomía conviene destacar por su carácter precursor el de Cataluña que, en su artículo 138, se ocupa de la inmigración²⁴. En el mencionado precepto atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas (incluyendo acciones socio-sanitarias y de orientación); el desarrollo de la política de integración en el marco de sus competencias; el establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social; el establecimiento por vía legal de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas; y la promoción y la integración de las personas regresadas.

También, entre las novedades importantes del nuevo estatuto catalán, respecto a la inmigración, el gobierno autonómico asume la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de aquellos extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. En concreto, esta competencia (que necesariamente debe coordinarse con la estatal de entrada y residencia de extranjeros) se refiere a la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena y propia; así como los recursos que respecto a éstas se presenten y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

²³ Vid. Aja et al(2006)

²⁴ Vid. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE nº 172, de 20 de julio de 2006 y DOGC nº 4680, de 20 de julio de 2006. Entró en vigor el 9 de agosto de 2006.

Por último, se reivindica para la Generalitat la participación en las decisiones estatales sobre inmigración que tengan especial trascendencia para Cataluña, y en concreto, en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros.

Este reconocimiento explícito de competencias, que probablemente sea asumido progresivamente por las distintas Comunidades Autónomas²⁵, puede contribuir a la elaboración de una política de inmigración, en su dimensión integradora, acorde a la realidad en la que debe ser aplicada y especialmente realista, sobre todo, si se complementa con la actuación de la Administración local.

3.2. La dimensión local

Tanto por razones de proximidad como por la estrecha vinculación existente entre integración, servicios sociales y otras prestaciones locales de carácter social, es imposible dejar de señalar el significativo papel que los municipios deben jugar en la efectividad de la integración del colectivo inmigrante²⁶, teniendo presentes las consideraciones respecto al reconocimiento de derechos y política estatal señaladas hasta aquí.

Desde la aprobación de la ley 4/2000 se ha insistido en el papel central que la normativa de extranjería atribuye a los Ayuntamientos en distintas cuestiones relacionadas con los derechos y obligaciones de los extranjeros en España, así por ejemplo²⁷:

- 1- Sólo a nivel local se reconocen unos ciertos derechos de participación, mínimos, que pueden permitir comenzar a reforzar el estatuto jurídico de los extranjeros.
- 2- Los Ayuntamientos son los responsables de gestionar una parte importante de los servicios a los extranjeros.
- 3- A través de sus servicios sociales, los Ayuntamientos pueden incidir de forma importante en la tramitación de expedientes de expulsión o en la permanencia de extranjeros en situación irregular.
- 4- Además, determinados trámites administrativos, como la inscripción en el padrón municipal, son o pueden ser formas de acceso a derechos, con lo cual la competencia municipal es todavía, si cabe, más relevante.

²⁵ Incluso en el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado con anterioridad al catalán, la cláusula de actualización que contiene le permite asumir las competencias que otras Comunidades Autónomas adquieran a posteriori. Vid. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE nº 86, de 11 de abril de 2006. Cfr., por ejemplo, Propuestas de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobadas por el Parlamento de Canarias, BOPC, nº 257, de 19 de septiembre de 2006.

²⁶ Vid. Mir i Bagó (2001: 145-177) y García Añón (2003: 349-392).

²⁷ Vid. Consorci de Recursos i Documentació per a l'Autonomia Personal (2000, 8).

Ese factor de proximidad que coloca a los municipios en una situación especialmente privilegiada para potenciar la integración de los extranjeros, puede ser analizada también desde otra perspectiva. Si a los municipios les corresponde garantizar determinados derechos a los inmigrantes, regulares o no, y prestarles servicios, obviamente no puede serles indiferente el hecho de que “legalmente”, por ejemplo, a través de la inscripción padronal, quede constancia de la presencia de tales extranjeros, puesto que, el dato de la población municipal es un elemento determinante en la participación de los Ayuntamientos en los Presupuestos Generales del Estado y en los de las respectivas Comunidades Autónomas cuando se trate de competencias delegadas²⁸.

Dicho de otro modo, en esa estrecha conexión entre Administración local e inmigración, adquiere especial relevancia el conocimiento de los inmigrantes que de facto (no de iure, por que en tal caso no se computarían los extranjeros en situación irregular) se encuentran en el municipio, porque es al número real de personas al que el Ayuntamiento debe prestar servicios y garantizar derechos, no al “número jurídico”. Si sólo se computan los nacionales y extranjeros en situación regular para concretar la dotación económica que, según la Administración estatal o en su caso la autonómica, corresponde a los municipios, existirá un evidente desfase entre las posibilidades presupuestarias y las necesidades de la población real. Un colectivo, como el de los irregulares, demanda servicios y prestaciones a los que los Ayuntamientos no siempre pueden hacer frente. Por ello sería necesario propiciar la inscripción padronal a diferencia de lo que parecen fomentar los últimos cambios legislativos²⁹, si bien es cierto que además, en este momento, el propio padrón municipal está siendo revisado.

Existen supuestos en los que la intervención municipal afecta especialmente al extranjero extracomunitario, por ejemplo, en el caso de la acreditación del arraigo, que puede permitir al inmigrante su regularización.

Aunque la posibilidad de acceder a lo que antes denominábamos como “regularización permanente” desapareció con la ley 14/2003, que suprime la posibilidad de acceso a un permiso a través del sistema de plazos (2, 3 o 5 años como indicaba el reglamento de 2001), todavía se mantiene la concesión de una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras circunstancias que se determinen reglamentariamente (art. 31.3 tras la redacción dada por la ley 14/2003), lo que nos permite afirmar que el empadronamiento sigue siendo fundamental para el extranjero (en

²⁸ Vid. Subirats i Humet (2002).

²⁹ Vid. Solanes y Cardona (2005: 80-125).

cuanto a disfrute de derechos y acceso a futuras regularizaciones) en flagrante contradicción con lo que la ley parece propiciar.

Además el reglamento de 2004 ha concretado la noción de arraigo reduciendo su dimensión social y canalizándola, más bien, al ámbito laboral, puesto que, se exige un contrato o relación laboral, como se constata en el artículo 45. Por lo que se refiere a la participación de los Ayuntamientos en esta cuestión, el reglamento menciona la posibilidad de que el ente local en el que tenga su domicilio habitual el extranjero acredite la inserción social de éste mediante un informe, o que incluso recomiende que se le exima de la necesidad de contar con un contrato de trabajo (siempre, claro está, que acredite que cuenta con medios de vida suficientes)³⁰.

No puede, por tanto, negarse la imprescindible y determinante implicación de la Administración local en la integración con/de los inmigrantes. Ahora bien, las trabas y problemas en la actuación local respecto al colectivo inmigrante no son nada desdeñables y exigen un mayor reconocimiento de competencias y capacidad de actuación de los entes locales.

Aunque existen múltiples programas locales sobre inmigración puestos en práctica, además, de diversas formas, una visión de conjunto, necesariamente poco exhaustiva, evidencia las ventajas de contar con un plan de inmigración desde un enfoque integral para favorecer la integración. En este sentido, como constata, entre otros, Pajares (2006: 393) los Ayuntamientos que primero comenzaron a actuar en el ámbito de la inmigración han acabado elaborando planes integrales, de forma que aquellos que siguen manteniendo actuaciones meramente parciales sólo ponen de manifiesto una intervención todavía escasa.

Más allá del ámbito de la inmigración, con carácter general, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, surgido en 1998, ya había intentado articular la cooperación económica y técnica entre las distintas administraciones para que la central y la autonómica colaboraran en la financiación conjunta de una red de atención de servicios sociales municipales con la finalidad de garantizar las prestaciones básicas a las personas en situación de necesidad. Obviamente si los sujetos necesitados coinciden, como de hecho ocurre, con personas inmigradas, éstas se van a ver beneficiadas por la red pública de servicios sociales ya existente sin necesidad, en principio, de que los Ayuntamientos arbitren acciones específicas.

Dentro de la bipolaridad que hemos visto que el proceso de integración supone, algunos municipios comenzaron abordando el fenómeno migratorio desde

³⁰ Vid. Art. 46 del reglamento; Cfr. Solanes y Cardona (2005: 107-108)

una perspectiva meramente sectorial muy cercana a la asistencia social. Pronto se ha visto, sin embargo, la importancia de actuar desde una visión transversal que coordine al conjunto de los instrumentos locales. Como en la dimensión autonómica, en el ámbito local se ha hecho patente la urgencia de actuar a través de planes con medidas dirigidas propiamente a la población inmigrada (para paliar carencias inherentes a su específica situación de extranjeros) y/o otras compartidas con los autóctonos.

Precisamente en este punto reside una de las cuestiones mas controvertidas en la puesta en marcha de planes de inmigración. Me refiero a la opción entre la especificidad o la normalización o, lo que es lo mismo, la alternativa entre poner en marcha medidas que consideren a la población inmigrada como objeto de actuaciones y servicios propios o, en cambio, su inclusión dentro de los programas ordinarios. La especificidad puede conducir a acciones segregacionistas, mientras que la normalización puede incurrir en el defecto de la inmovilidad perpetuando programas que no tienen en cuenta nuevas necesidades propias de nuevos colectivos.

Se han realizado críticas desde determinados ámbitos a la asignación de fondos presupuestarios directamente relacionados con la inmigración, por considerar que canalizan ingresos para población extranjera cuando debería beneficiarse de ellos exclusivamente la autóctona. Me parece que el verdadero escollo es la ausencia de transparencia en las actuaciones. La claridad en la asignación presupuestaria sigue siendo una premisa indispensable para la viabilidad de cualquier plan. Así es imprescindible justificar (dejar constancia) de la necesidad de las medidas específicas que se pretende poner en marcha. En caso contrario, en niveles tan próximos como el local la consabida "competitividad" en el acceso a recursos y prestaciones entre la población inmigrada y al autóctona puede suponer un lastre insalvable para la integración (como lo ha sido durante mucho tiempo y lo sigue siendo respecto a otros colectivos autóctonos). De acuerdo con los principios de redistribución de recursos propios del funcionamiento de cualquier Estado de Bienestar (aún con carencias o crisis) la especificidad del colectivo inmigrante no puede pasarse por alto. La justificación de las medidas y la evaluación de las acciones que se lleven a cabo desde los distintos departamentos del ente local son dos de los pilares fundamentales para que el conjunto de la sociedad no sólo entienda, sino que además comparta, la política pública local destinada a favorecer la convivencia en sociedades receptoras de flujos migratorios.

4. CUBRIENDO CARENCIAS: EL RELEVANTE PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Teniendo presente la incapacidad de la Administración para responder al conjunto de las demandas que la sociedad exige no es de extrañar que se establezcan cauces de comunicación e interrelación entre el Estado y la sociedad civil. Dentro de las entidades que configuran el Tercer Sector, es decir, que no forman parte del ámbito público (administraciones públicas, organismo autónomos y empresas públicas) ni del privado (empresas con ánimo de lucro), en el campo de la inmigración encontramos una amplia heterogeneidad que va desde aquellas organizaciones que mantiene una estrecha relación con la Administración, con la Iglesia o con los sindicatos, hasta las que se vinculan con la solidaridad cívica, vecinal, etc (Molleví, 2002: 481-485).

Estas vías de interacción se han articulado en distintos niveles que han propiciado de forma significativa la integración entre las personas inmigradas y las autóctonas. Los canales de actuación abarcan tanto la participación en órganos de consulta y representación, cuanto la actuación en el nivel de servicios y prestaciones, sin olvidar la intervención en algunos procedimientos administrativos.

4.1. Tercer Sector, consulta y representación

Asumiendo las limitaciones de los derechos de participación de que son objeto los extranjeros inmigrantes en España, a las que ya nos hemos referido, el desarrollo de vías de acción en los asuntos públicos se ha visto especialmente favorecida por la actuación del Tercer Sector.

El asociacionismo ha sido uno de los cauces para propiciar la integración de las personas inmigradas. En el campo de la inmigración podemos distinguir básicamente tres tipos de asociaciones: las de inmigrantes, las mixtas (inmigrantes y autóctonos) y las ONG's (donde también encontramos de carácter mixto). El asociacionismo de los inmigrantes opta bien por una sociabilidad *exogrupo* que supone la presencia de los inmigrantes en las organizaciones de la sociedad y del lugar de acogida; o bien por una sociabilidad *intragrupo*, que se concreta en asociaciones de inmigrantes. Éstas se estructuran por países de procedencia o por la pertenencia a una comunidad de creyentes y cumplen importantes funciones para sus miembros: constituyen espacios de sociabilidad propia, una fuente de recursos y un instrumento para satisfacer sus necesidades específicas.

En ambos casos las experiencias existentes de asociaciones con y de inmigrantes en España son muy recientes para poderlas valorar en toda su extensión. Ciertamente el proceso de participación de los inmigrantes en las organizaciones

comunes, requiere tiempo y diversos avances respecto a la situación actual. Así es necesario un conocimiento de los servicios, recursos y papel social que cumple el tejido asociativo, aún con los límites y problemas existentes. Un segundo aspecto, hace referencia al grado de preocupación e interés de estas organizaciones para trabajar por la integración. Además, el fomento del asociacionismo común requiere una mayor relación cotidiana entre inmigrantes y autóctonos, así como avances en dinámicas comunes en el ámbito local (De Lucas et al 2006: 181 y ss.).

Uno de los tradicionales inconvenientes en el fomento del asociacionismo entre los inmigrantes es la restrictiva regulación legal al respecto. Como ya vimos el hecho de que la LODYLE condicione el ejercicio del derecho de asociación a la obtención de la autorización de estancia o residencia regular en España, es tanto como limitar una libertad hasta el punto de prohibirla para la personas en situación irregular. Aunque desde mi punto de vista, la titularidad de este derecho, como la del resto de los fundamentales, no puede condicionarse a la situación administrativa, mientras siga pendiente el recurso de inconstitucionalidad sobre este precepto de la actual LODYLE, la reducción legal en la configuración del derecho es una dificultad para la integración.

A pesar de la precariedad legal y de la todavía insuficiente acción de la Administración para incrementar la participación del colectivo inmigrante como vía de integración, desde el ámbito estatal, autonómico y local se sigue manteniendo la necesidad de fomentar la participación de los inmigrantes en la sociedad como medio para implicarles y hacerles corresponsables de un proceso en el que han de ser sujetos activos. Para abrir esos cauces de colaboración en los que pueda darse cabida a las diferentes asociaciones el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994, junto a la financiación de las asociaciones con cargo a fondos públicos, estableció la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la única mesa de ámbito nacional donde la Administración otorga voz a los inmigrantes. Así la Administración reconocía la relevancia de estas organizaciones como canales de expresión de los intereses de las comunidades inmigradas y, al mismo tiempo, la necesidad del propio ente público de contar con un interlocutor estable con los destinatarios de la política de inmigración. El Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, reguló el funcionamiento y la composición del Foro, adscrito en el momento de su creación al Ministerio de Asuntos Sociales.

El RD 3/2006, de 16 de enero, ha dado una nueva regulación a la composición, competencias y régimen de funcionamiento de dicho Foro. En este momento todavía no es posible evaluar plenamente las implicaciones prácticas, aunque no parecen excesivamente divergentes de las derivadas del RD 367/2001, de 4 de abril, vigente hasta la aprobación de la citada norma.

La regulación de 2006, que se enmarca en la reestructuración orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que depende el Foro desde 2004³¹ pretende dotarlo de una mayor capacidad como órgano de consulta y participación. En esta línea, se redefinen algunas funciones que desarrollaba el Foro y se incorporan otras nuevas. Entre éstas cabe destacar la posibilidad de promover o elaborar estudios o iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes, así como elaborar informes sobre propuestas, planes y programas no sólo cuando les sean requeridos por la Administración central, sino también a iniciativa propia. Asimismo, el Foro podrá cooperar con órganos análogos de las administraciones infraestatales con el fin de coordinar las actuaciones en materia de integración. Es preciso remarcar, finalmente, que la nueva norma incluye la consulta preceptiva al Foro por parte de la Administración central cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración de los inmigrantes.

A lo largo de sus años de existencia, el funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha estado fuertemente condicionado por los cambios especialmente legislativos y los vaivenes políticos, que han desdibujado progresivamente su carácter inicial de instancia de consulta sobre la política de inmigración. En cualquier caso, las insuficiencias más notables del funcionamiento del Foro se deben fundamentalmente a la falta de voluntad política para articular una instancia de consulta obligada en el ámbito nacional no sólo sobre la "integración social", sino también sobre la política de inmigración en el más amplio sentido de la expresión, que sea equiparable a otros organismos de consulta que están plenamente legitimados ante el subsistema político por su rigor y solvencia y que, a su vez, confieren legitimidad política y social a los agentes que en ellos participan.

También desde el ámbito autonómico se han creado órganos de participación y consulta semejantes al Foro estatal. Aunque buena parte de los problemas señalados anteriormente se repiten en éstos, la cercanía de los poderes públicos, la mayor concreción de la agenda y las mejores posibilidades de diagnóstico de los necesidades específicas de los inmigrantes en el ámbito subestatal, son factores que pueden favorecer la acción y la influencia real de las asociaciones de inmigrantes que forman parte de los órganos de consulta autonómicos.

Asimismo los Planes Municipales hacen referencia al fomento del asociacionismo en general, que en la práctica se concreta como estímulo de las asociacio-

³¹ Tras el Real Decreto 1600/2004 de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que adscribió el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

nes de inmigrantes bien a través de ayudas concretas, de colaboración en las actividades que realicen, de formación, o a través del reconocimiento institucional que supone la inclusión en un Consejo Municipal y la mayor relación con la Administración local.

Por otra parte, completando esta actividad de consulta en la que intervienen las organizaciones del Tercer Sector, éstas asumen un relevante papel en el ámbito de la representación, en la intervención en la aprobación de disposiciones y en los procedimientos administrativos. Como ya hemos visto la participación en el caso de los inmigrantes no se configura en todo caso como un derecho fundamental, sino que de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución este derecho puede considerarse como de configuración legal. Precisamente el primer apartado del mencionado precepto constitucional señala la posibilidad de que la ley regule la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones y organizaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. El artículo 86.4, de la ley 30/92³², en relación al trámite de información pública mantiene que de acuerdo con lo establecido en otras leyes, las Administraciones públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos. Aunque en puridad en ambos textos normativos se habla de ciudadanos, en una interpretación amplia de los mismos, abren una importante vía de participación del Tercer Sector relacionado con la inmigración.

En cuanto a la intervención en procedimientos administrativos la ley LODYLE, en la redacción dada por la reforma llevada a cabo por la ley 8/2000, señala, en su artículo 20.3, la posibilidad de que las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, puedan intervenir como interesadas en los procedimientos administrativos, siempre que sean expresamente designadas por dichos inmigrantes. En el apartado 4 del mismo precepto se legitima también para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería, a las entidades que resulten afectadas. Con la exigencia de la constitución legal y la expresa designación se pretenden evitar posibles conflictos de intereses, en el caso por ejemplo de divergencias entre el interés de las organizaciones o asociaciones y el de la persona incurso en el procedimiento.

Por tanto, como señala Aguado i Cudolà (2004: 38), podemos distinguir dos tipos de legitimación en función del procedimiento en cuestión: en un procedimien-

³² Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

to general que afecta al conjunto de los inmigrantes (por ejemplo, en el caso de una disposición de carácter reglamentario) la legitimación de una asociación opera con independencia del consentimiento de los afectados; si el procedimiento es específico, es decir, afecta a uno o varios extranjeros, el consentimiento será necesario. La legitimación en el ámbito administrativo se traslada también al procesal contencioso-administrativo.

Por destacar sólo uno de los aspectos en los que puede ser relevante la intervención de las organizaciones y asociaciones del Tercer Sector, podemos señalar la aprobación del contingente. Propiamente con carácter preceptivo el trámite de audiencia se limita al Consejo Superior de Política de Inmigración y a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Sin embargo, el artículo 86 de la ley 30/92 permite al Gobierno, en cuanto órgano al que corresponde la resolución del procedimiento, abrir un período de información pública que puede ser (obviamente si existe la voluntad política para ello) una forma de facilitar la participación de entidades que no están contempladas en el trámite de audiencia.

4.2. Tercer Sector, servicios y prestaciones

Complementando la actividad de las distintas administraciones, el Tercer Sector ha adquirido una especial relevancia en la gestión de los servicios y prestaciones a los inmigrantes. Tanto desde el ámbito local como desde el autonómico se han suscrito múltiples convenios de colaboración con entidades, asociaciones y organizaciones que participan en la gestión de los servicios sociales. Sin embargo, aunque las distintas normativas en los diferentes niveles administrativos concreten los requisitos para la firma de convenios o para acceder a subvenciones con las que poner en marcha determinados programas y proyectos, lo cierto es que la delimitación de la colaboración entre la Administración y el Tercer Sector no es siempre clara.

En el ámbito de los servicios, los centros privados de servicios sociales cumplen una función decisiva en la captación de necesidades y demandas y en la posterior orientación de los inmigrantes hacia los dispositivos o servicios públicos existentes. Mientras, los centros públicos asumen sobre todo las prestaciones económicas y son receptores predominantes de demandas relativas a viviendas y alojamiento. Además hay que tener en cuenta que en el caso de los inmigrantes, como en el del resto de personas que acuden a los servicios sociales, se suelen acumular diversas carencias que llevan a formular varias demandas y, a su vez, percibir distintas prestaciones (Rodríguez Cabrero 2003: 287).

En esta actuación conjunta del ámbito público y privado, una de las funciones más importantes que asume el Tercer Sector en coordinación con el ámbito

administrativo es la de información y primera acogida al inmigrante. Las asociaciones realizan una labor encomiable de prestación de servicios jurídicos, como el asesoramiento acerca de las escasas vías legales para la regularización o la realización de convenios para la presentación de solicitudes de regularización, el procedimiento para la reagrupación familiar³³, en los casos de asilo, etc., así como de servicios sociales relativos, por ejemplo, al acceso a infraestructuras o a determinados derechos y prestaciones.

Como recuerda Rodríguez Cabrero (2003: 285-286), los inmigrantes que acuden a los servicios sociales buscan básicamente información y asesoramiento sobre servicios públicos como educación, sanidad y empleo. Principalmente las demandas se centran en la educación, seguidas de ayudas para vivienda, solicitudes de alojamientos, sanidad, empleo e información jurídica. Las peticiones se concentran en el primer año de estancia y especialmente por parte de aquellos que tienen ingresos inferiores al salario mínimo. Estas peticiones del colectivo inmigrante no pueden siempre ser resueltas desde el ámbito estrictamente público por falta de medios, recursos, etc., y es aquí donde la interacción con el Tercer Sector adquiere relevancia.

Uno de los supuestos en los que ha proliferado, siendo especialmente beneficiosa, la colaboración de las asociaciones es el relativo a la asistencia sanitaria. Tanto en la participación a través de mediadores interculturales, cuanto en la complementariedad con el sistema público de asistencia sanitaria, la intervención del Tercer Sector en este ámbito ha sido clave para conseguir la efectiva universalización de las prestaciones sanitarias. Ya desde la Orden de 22 de febrero de 1999, en su artículo 6, la asistencia sanitaria y los servicios sociales a extranjeros que se encontraran en centros de internamiento, por ejemplo, se preveían teniendo en cuenta la colaboración de las asociaciones, contemplando la posibilidad de concierto con entidades públicas y privadas. También en la realización de campañas culturales, cursos de lengua, formación de adultos, etc., las organizaciones han mostrado una efectividad elevada, en cuanto acceso a redes que no suelen acudir a los recursos públicos.

La atención a menores inmigrantes es otra de las líneas de actuación de las asociaciones, al menos desde dos perspectivas. En primer lugar, las entidades del Tercer Sector han colaborado en los programas de desplazamiento de menores a los que alude el artículo 93 del reglamento de desarrollo de la LODYLE. Se trata de programas promovidos y financiados por las administraciones públicas para realizar estancias temporales con la finalidad de la escolarización, tratamiento médico o disfrute de vacaciones. Además, las organizaciones han colaborado en la aten-

³³ Vid. Santolaya (2004).

ción prestada a los menores no acompañados recién llegados a territorio español, ante los evidentes problemas que suscita su repatriación. Así aunque la LODYLE, en su artículo 35, prescribe la repatriación del menor siempre que sea posible, ésta en ocasiones no es viable y puede suponer, en todo caso, una acción que cuestiona el conjunto (o alguno) de los teóricos criterios orientadores de la política pública de intervención sobre menores inmigrantes. Entre estos principios que han de asegurarse en toda actuación en relación a dichos menores se encuentran el de protección del interés del menor; el reconocimiento de derechos y libertades que configuran un estatuto jurídico específico con particularidades relativas a la protección y ejercicio de los mismos, y que en el caso de los menores extranjeros implica algunas diferencias derivadas de la legislación de extranjería; y por último, el principio de no discriminación de los menores inmigrantes respecto a los menores nacionales más allá de las especificidades propias de la extranjería (Rivero Hernández, 2000).

La colaboración en programas específicos para menores no acompañados con acogimiento institucional constituye una segunda línea de actuación de las entidades. Ciertamente en la práctica los menores desamparados son acogidos institucionalmente, en centros públicos o colaboradores en régimen abierto, intentando su inclusión en el circuito de protección general como primer objetivo del proceso de integración social del menor. La LODYLE expresamente señala que se considera regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. Algunas organizaciones, en aras del beneficio del menor, han ido más allá del acogimiento institucional, intentando experiencias de acogimiento familiar gestionadas por la propia entidad y supervisadas desde el ámbito público (Moya 2002: 111).

La heterogeneidad y diversidad de las asociaciones así como su teórica independencia de la Administración facilita la complementariedad en la gestiones de servicios y prestaciones, por ejemplo, en el caso de sujetos en situación irregular que temen recurrir al ente público. Ahora bien, en la mayoría de casos nos encontramos ante acciones específicas, circunscritas a programas concretos y con poca coordinación, especialmente horizontal, en el propio ámbito local, que no siempre produce los resultados deseados.

Junto a la gestión de servicios y prestaciones, las organizaciones y asociaciones han realizado una segunda función de vital importancia para la normalización del fenómeno migratorio, en concreto de las circunstancias que le rodean, me refiero a la de sensibilización. De distintas formas en las diversas Comunidades Autónomas y con marcadas diferencias en los municipios con mayor presencia de personas inmigradas, la labor de sensibilización y denuncia llevada a cabo por las organizaciones no puede obviarse. Dentro de la heterogeneidad de las actividades

desarrolladas una buena parte de las mismas han estado orientadas a la sociedad receptora, con campañas para fomentar actitudes más igualitarias, respecto a la inmigración y la diversidad cultural; con la denuncia de los aspectos más negativos de la situación de los inmigrantes y la exigencia de cambios en la política pública, etc. Este tipo de acciones, en mi opinión, se sitúan en la línea de la corresponsabilidad (pública y privada) en el proceso de integración y son una vía para coimplicar a la sociedad civil, extranjera o autóctona, en el mismo.

Entre las principales críticas que ha recibido la actividad de gestión de servicios y prestaciones realizada por las entidades del Tercer Sector se sitúa la relativa a la dependencia de los fondos públicos, es decir, a la necesaria interrelación funcional con la Administración. Ciertamente si las subvenciones públicas constituyen una parte importante de los ingresos de las organizaciones de acción social, no es de extrañar que en éstas se observe una clara tendencia a la profesionalización o, más concretamente, a la "mercantilización" adecuando sus actividades a los campos de acción que quedan dentro del presupuesto público. La Administración, por tanto, impulsa en buena medida las actividades realizadas por los entes privados, condicionando los resultados tanto en los aspectos de prestación de servicios como en la gerencia y la gestión.

Es en este punto donde se incurre en una de las cuestiones más relevantes a tener en cuenta en la intervención del Tercer Sector dentro de la gestión de servicios y prestaciones: el ámbito privado sólo debe colaborar, participar y complementar al público, pero nunca ser un sustitutivo de éste. En el marco constitucional del Estado social y democrático de Derecho, la Administración, en todos sus niveles, debe asumir la cobertura institucional de los servicios y prestaciones vinculadas con los derechos fundamentales, entre ellos especialmente los sociales, teniendo en cuenta, en general y muy en concreto en el caso de la inmigración, su conexión directa con la integración³⁴.

5. RECAPITULANDO: LA INTEGRACIÓN *SINE QUA NON*

De lo dicho hasta aquí se desprende la evidencia de que una política de inmigración multidimensional que pretenda abarcar en toda su complejidad el fenómeno migratorio no sólo no puede obviar la integración sino que tiene que convertirla en un objetivo primordial. Ésta es, sin duda, la premisa indispensable, imprescindible, *sine qua non*, de una verdadera política migratoria de cualquier Estado. Además dicha integración no puede pensarse de forma casi exclusiva para

³⁴ Cfr. Añón (2000 y 2005).

las personas que van quedarse en el país, para la denominada inmigración de asentamiento, sino que debe contemplar un estatuto jurídico pleno y programar líneas de actuación, públicas y privadas, tanto para los inmigrantes permanentes cuanto para los recién llegados. Ciertamente, como recuerda Izquierdo (2003, 42) las primeras experiencias en el país de acogida adquieren un alto valor en la predisposición a la integración. La no negación como sujeto jurídico, con la reconducción a la categoría de “trabajador” o “irregular”, es un aspecto a repensar en esta admisión inicial que tienda a la integración. Dicho de otro modo, la configuración de un estatuto jurídico respetuoso con los derechos humanos, si se quiere paulatinamente ampliable (en el caso de los derechos políticos) hasta el pleno reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales, en un Estado social y democrático de Derecho, es una obligación ineludible y un camino seguro (no suficiente) de integración.

Los derechos civiles de modo incuestionable y también los sociales, a pesar de las críticas que como veíamos se han vertido al respecto, son inseparables de la integración. El condicionamiento a la situación administrativa para el ejercicio y pleno disfrute de los derechos sociales de los inmigrantes además de inconstitucional (como ya se dijo con la primera ley de extranjería española) y, por tanto, jurídicamente inadmisibles, es un anclaje insalvable para la bidireccionalidad del proceso integrador.

Incluso en los supuestos más controvertidos como el del reconocimiento del derecho al voto, comenzando por las elecciones municipales, las experiencias ya existentes al respecto, en países europeos de mayor tradición migratoria que la nuestra, animan a la igualdad jurídica. Con la evidencia de que los Estados que han optado por conceder el sufragio municipal a los residentes extranjeros, no han sufrido ninguna desestabilización en la política local³⁵, sino que han permitido que emergieran élites ciudadanas incluso, como señala Wihtol de Wenden (2003: 257), en un cantidad más significativa que en el modelo meritocrático, no parece que las críticas al mismo puedan seguir manteniéndose. Más bien al contrario, como ya mantuvo la COM (2003) 336 “desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente”.

Otro de los escollos difíciles de salvar en la gestión de la inmigración en España es el de la distribución de las competencias administrativas. Es más que obvia la necesidad de propiciar un lugar de encuentro de las distintas administraciones con facultades competenciales en materia migratoria, aprovechando la existencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y replanteando su actual

³⁵ Entre ellos Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suecia, Finlandia y Bélgica.

funcionamiento con una mayor presencia de las Comunidades Autónomas y las corporaciones municipales. Este no puede seguir siendo un mero órgano de intercambio de información, desde la perspectiva jurídica no debe limitar su supuesto de hecho a la integración social de los inmigrantes y a la formulación genérica de las líneas principales de la política de integración, además debe intervenir en la situación administrativa de dichos inmigrantes (Montilla, 2006:365).

El argumento fundamental en este punto es el de activar la efectiva colaboración entre las distintas administraciones implicadas teniendo presente que la división funcional tajante no es posible, ni en modo alguno sería recomendable. Aunando los medios materiales y personales, coordinando las iniciativas y programas en los diferentes escalones de la Administración pueden optimizarse los resultados. En cambio, la actuación aislada seguida hasta el momento puede conllevar el fracaso de medidas que propiciarían la eficacia y la efectividad del conjunto de la política migratoria y, en concreto, de la integración. Así por ejemplo, en los últimos años desde la Administración central se ha rechazado sistemáticamente cualquier forma de participación en el ámbito del régimen jurídico de los inmigrantes, a pesar de que éste tiene una clara incidencia en las prestaciones sociales de competencia autonómica. Sin duda, existe la posibilidad de buscar alternativas a esta forma de actuación poco acorde al modelo descentralizado, aunque para ello sería necesaria lo que Montilla (2006:367) denomina una “cultura de la colaboración” aparentemente inexistente.

De todos modos, no puede olvidarse en este ámbito competencial el importante precedente establecido por el Estatuto Catalán en relación a la gestión autonómica de la política migratoria. La reforma estatutaria abre, en mi opinión, la vía para desarrollar políticas públicas en el ámbito de la inmigración, y en concreto respecto a la integración en todas sus dimensiones, incluidas aquellas que están vinculadas a competencias estatales, que hasta ahora sólo habían sido apuntadas.

En la misma medida que las competencias no pueden quedar encerradas en el ámbito estatal sino que deben abrirse al autonómico, éste ha de implicar y propiciar la intervención de los municipios. El objetivo sería combatir la situación asimétrica en virtud de la cual la Administración local es la más cercana al inmigrante, por tanto, aquella a la que éste como sujeto administrado exigirá actuaciones rápidas y concretas, y en cambio es la que dispone de menores medios para la intervención y la pronta actuación.

La implicación del ámbito privado, junto al público, en concreto del Tercer Sector, es también una exigencia en la aplicación y ejecución de las políticas de inmigración favorables a la integración. El actual esquema de sustitución y asunción de una responsabilidad de índole básicamente pública, debería ser sustituido

por la participación del Tercer Sector desde una triple perspectiva: orgánica, procedimental y funcional, con concreción de los ámbitos y prestaciones que se van a asumir (Aguado i Cudolà, 2004: 42). Es decir, la canalización de los esfuerzos de la sociedad civil y su coordinación con los públicos exige más que la mera “privatización”, por medio del acceso a subvenciones públicas de libre concurrencia, de la gestión de los recursos públicos y las prestaciones sociales previstas para la integración de los inmigrantes. El núcleo de la cuestión reside en favorecer la participación en los órganos de consulta y representación, así como en procedimientos tanto de aprobación de disposiciones reglamentarias cuanto propiamente administrativos, y la gestión de servicios y prestaciones en coordinación con el ámbito público para aprovechar al máximo los esfuerzos de la sociedad civil.

Todo ello, sin perder de vista un fenómeno creciente al que no hemos aludido: la participación de entidades empresariales y con ánimo de lucro en el ámbito de la inmigración a través de sus obras sociales, con programas muy cercanos a los públicos y con financiación que suele afectar a las entidades del Tercer Sector. Los resultados de estas iniciativas dependen, así mismo, de la coordinación, cooperación y colaboración de las instancias implicadas sin olvidar, como a veces ocurre, a los propios inmigrantes como sujetos activos.

Precisamente el éxito de ese gran reto que llamamos proceso de integración reside en tener la capacidad de encontrar instrumentos y medidas, en la línea propuesta a lo largo de este trabajo y dentro de los tres ejes de acción señalados, para favorecer la normalización en el ámbito público sin propiciar la asimilación ni el inmovilismo, y beneficiar la inclusión e inserción sin anular las diferencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado I Cudolà, V. (2004), “Ámbito competencial de los poderes públicos y participación del Tercer Sector en la integración social de los inmigrantes”, *Inmigración, Sociedad y Estado. Una cuestión abierta*, VV. AA., Junta de Andalucía, págs. 9- 42.
- Aja, E. (2002), “Veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre los derechos de los inmigrantes”, *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Congreso, Madrid, págs. 439-457.
- Aja, E. y Díez, L. (2005), *La regulación de la inmigración en Europa*, Obra Social de la Fundación “La Caixa”, Colección Estudios Sociales, nº 17, Barcelona.
- Aja, E. et al. (2006, en prensa), *Comunidades Autónomas e Inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- Añón, M. J. (2000), “Derechos sociales: el test de la inclusión”, *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI*, A. Antón (coord.), Talasa, Madrid, págs. 148-191.
- Añón, M. J. (2005), “Extranjeros inmigrantes, derechos sociales e integración social”, *Derechos Ciudadanos*, nº 0, págs. 9-20.
- Aparicio, R. y Tornos, A. (2002), *El Estado de bienestar y la inmigración en España*, IMSERSO, Madrid.
- Aragón, M. (2001), “¿Es constitucional la nueva ley de extranjería?”, *Claves de Razón Práctica*, nº 112, págs. 11-17.
- Arango, J. (2004), “La inmigración en España a comienzos del siglo XXI”, *Informe sobre la situación demográfica en España*, J. Leal Maldonado (coord.), Fundación Abril Martorell, Madrid, págs. 161-186.
- Aubarell, G. y Zapata, R. (eds.) (2004), *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria. Antrazyt. IEMed, Barcelona.
- Bonino, C., et al (2003), *Los planes de las Comunidades Autónomas. para la integración social de las personas inmigrantes*, Confederación Sindical de CC. OO., Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Calduch Gargallo, M. (2003), “La asistencia jurídica gratuita al extranjero”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº. 4, págs. 65-92.
- Consorci de Recursos i Documetnació Per A L'autonomia Personal (2000), *Dictamen jurídic sobre la incidència en l'administració local de la llei orgànica 4/2000 sobre els drets i les llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. Estudi jurídic sobre la posició dels estrangers en relació amb els ajuntaments, especialment pel que fa a l'exercici del dret de participació en el govern local*, Barcelona.
- Defensor del pueblo (2005), *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, Madrid, www.defensordelpueblo.es.
- De Lucas, J. (2001) “Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la ley 8/2000 en España”, *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*, J. de Lucas et al., Germania, Valencia, págs. 33-56
- De Lucas, J. (2003 a), “El objetivo de la integración en las políticas de inmigración”. *Inmigración y Derecho*. Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, Madrid, págs. 129-141.
- De Lucas, J. (2003 b), *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria. Antrazyt, Barcelona.
- De Lucas, J. (2004), “Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes”, *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, G. Aubarell y R. Zapata (eds.), Icaria. Antrazyt. IEMed, Barcelona, págs. 215-236.

- De Lucas, J., (2006), "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración", *La integración de los inmigrantes*, CEC, Madrid, págs. 11-43.
- De Lucas, J. Et al. (2006), *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid.
- García Añón, J. (2003), "Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas", *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, G. Aubarell (dir), Icaria. Antrazyt, Barcelona, págs. 349-392.
- García Añón, J. (2004), "Políticas migratorias en la Unión Europea", *Globalización, migración y derechos humanos*, Programa andino de Derecho Humanos, Ediciones Abya-Yala, Quito, págs. 61-82.
- Giró, A. (dir.) (2006), *Immigració i premsa escrita. L'opinió dels diaris sobre la immigració i la cobertura informativa de conflictes que hi tenen relació*, Observatori sobre la Cobertura Informativa de Conflictes, CD, Fundació Jaume Bofí, Barcelona.
- Izquierdo, A. (1996), *La inmigración inesperada*, Trotta, Madrid.
- Izquierdo, A. (2003), "La inmigración en Europa: flujos, tendencias y política", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs. 11-43.
- Izquierdo, A. (2004), "Los preferidos frente a los extranjeros permanentes: la inmigración marroquí en los inicios del siglo XXI", *Atlas de la inmigración marroquí en España*, B. López y M. Berriane (dir.), UAM Ediciones, Madrid, págs. 112-115.
- Izquierdo, A. y López de Lera, D. (2003), "La huella demográfica de la población extranjera", *Sistema*, nº 175-176, Págs. 181-200.
- Mezzadra, S. (2005), *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Mir I Bagó J. (2001), "Municipios e Inmigración. Los ayuntamientos ante la nueva ley de extranjería: participación política y derechos sociales", *Anuario del Gobierno Local 2001. Configuración jurídica de la autonomía local, Municipio y transformaciones sociales, Urbanismo e Inmigración*, T. Font i Llovet (dir.), Marcial Pons, Madrid, págs.145-177.
- Montilla Martos, J. A. (2006), "Inmigración y Comunidades Autónomas", *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. E. Aja y J. Arango. (eds.), Fundación CIDOB, Barcelona, págs.339-367.
- Moya, D. (2002), "La intervención sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña. Reflexiones desde la Constitución". *Migraciones*, nº 12, págs. 103-139.
- Molleví Bortoló, J. (2002), "Los servicios sociales de atención a los ancianos y el voluntariado", *Los servicios sociales de atención a la tercera edad*.

El caso de Cataluña, J. Tornos Mas (ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 481-489.

- Navarro, P. A. (2004), "La reforma de la ley de extranjería y los derechos y libertades de los extranjeros. El recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 14/2003", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 5, págs. 103-109.
- Noya Miranda, J. (2003), "Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar. Debate científico-político y comparación internacional", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs 45-98.
- Pajares, M.(2006), "Las políticas locales en el ámbito de la inmigración", *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. E. Aja y J. Arango (eds.)(2006), Fundación CIDOB, Barcelona, págs. 369-393.
- Presno, M. A. (2004), "La participación política como forma de integración", *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 19-42.
- Rivero Hernández, F. (2000), *El interés del menor*, Dykinson, Madrid.
- Rodríguez Cabrero, C. (2003), "Protección social de los inmigrantes extranjeros", *Inmigración: mercado de trabajo y protección social en España*, A. Izquierdo (dir.), CES, Madrid, págs 249-300.
- Roig, E. (2002), "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las comunidades autónomas y los entes locales en materia de inmigración", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 14, págs. 199-238.
- Sánchez Jiménez, M. A. (coord.) (2005), *Derecho de extranjería. Un análisis legal y jurisprudencial del régimen jurídico del extranjero en España*, DM Librero-Editor, Murcia.
- Santolaya, P. (2004), *El derecho a la vida familiar de los extranjeros en España*, Institut de Dret Públic-Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sartori, G. (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, Multiculturalismo y Extranjeros*, Taurus, Madrid.
- Sassen, S. (2001), *¿Perdiendo el control?. La soberanía en la era de la globalización*, Bellaterra, Barcelona.
- Sassen, S. (2003), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Traficantes de sueños, Madrid.
- Solé, C. et al. (2002), "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones*, nº 12, págs. 9-41.
- Solanes, A. (2001), "Sujetos al margen del ordenamiento jurídico: inmigrantes sin papeles", *Inmigrantes. Una aproximación jurídica a sus derechos*, J. de Lucas et al., Germania, Valencia, págs. 57-90.

- Solanes, A., (2003), “La irregularidad que <genera> la ley de extranjería. Un factor a tener en cuenta en una futura reforma”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 4, págs. 125-139.
- Solanes, A. (2004), “Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica”, *Actas del IV Congreso sobre la Inmigración en España*, Girona.
- Solanes, A. (2005), “La política de inmigración en la Unión Europea desde tres claves”, *Arbor*, CLXXI, 713, págs. 81-100.
- Solanes, A. y Cardona, M. B. (2005), *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Subirats i Humet J. (ed.) (2002), *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Ariel, Barcelona.
- Villaverde, I., “El régimen jurídico-constitucional de la detención e internamiento de los extranjeros con ocasión de su expulsión del Estado”, *Extranjería e Inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, M. A. Presno (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 147-197.
- Wihtol de Wenden, C. (2000), *¿Hay que abrir las fronteras?*, Bellaterra, Barcelona.
- Wihtol de Wenden, C. (2003) “Pour le droit de vote des immigrés aux élections municipales”, *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones*, J. Guilot, (dir.), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, págs. 251-258.
- Zapata, R. (2001) *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona.
- Zapata, R., (2004) *¿Existe una cultura de acomodación en España?. Inmigración y procesos de cambio en España a partir del 2000*, CIDOB Edicions, Barcelona.
- Zapata, R. (2005), “Inmigración y participación política: asociacionismo, derechos políticos y comportamiento discursivo de los partidos políticos”, *Immigració i Participació: per l'accés a la plena ciutadania. Jornades de reflexió*, VV. AA., CC. OO. y Generalitat de Catalunya, Barcelona, págs. 29-69.

Francisco Javier Moreno Fuentes
Ana Arriba González de Durana
Luis Moreno Fernández
Investigadores, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)

INMIGRACIÓN, DIVERSIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Francisco Javier Moreno Fuentes es Doctor en Ciencias Políticas por la UAM, Licenciado en Sociología por la UCM, Master en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March, y MSc en *Social Policy and Planning* por la LSE. Fue profesor asociado en el *Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions* de la *Universitat de Barcelona*, investigador postdoctoral Marie Curie en el *Institut d'Etudes Politiques de Paris*, e investigador postdoctoral I3P en la Unidad de Políticas Comparadas (UPC) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), donde actualmente es Científico Titular. Sus principales áreas de interés giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva europea comparada, con especial énfasis en el estudio de los regímenes del bienestar y su reforma, las políticas de inmigración y las políticas urbanas.

Ana Arriba González de Durana es Doctora en Sociología por la UAM y Licenciada en Sociología por la Universidad de Deusto. Ha sido profesora de los departamentos de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca y Sociología IV de la UCM. Ha formado parte de los grupos de expertos encargados de la elaboración de los Planes Regionales para la Inclusión Social y la Inmigración de la Comunidad de Madrid. En la actualidad es investigadora postdoctoral I3P en la UPC del CSIC. Sus principales áreas de investigación son el análisis comparativo de las políticas sociales y las reformas del bienestar en Europa, con especial

atención a las dinámicas de exclusión social y las políticas sociales destinadas a combatirlas.

Luís Moreno Fernández es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Edimburgo y Licenciado en Ciencias de la Información por la UCM. Ha sido docente e investigador invitado en diversas universidades europeas y norteamericanas (Colorado-CU, Denver, Edimburgo, IUE-Florenia y Roma- *La Sapienza*). En Madrid es profesor de postgrado en la Universidad Carlos III, el Instituto Universitario Ortega y Gasset, La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. En la actualidad es Investigador Científico en la UPC del CSIC. Desde una perspectiva comparada ha concentrado sus trabajos de investigación en las transformaciones de la política social y el Estado del Bienestar, y la dimensión territorial de la política (Europeización, federalismo, gobernanza multinivel, identidades colectivas, nacionalismos).

RESUMEN

La posición de España en el sistema internacional de migraciones se ha transformado sustancialmente en la última década. El asentamiento de colectivos de origen inmigrante ha planteado una serie de importantes retos a la sociedad española. Las políticas de protección social incluidas en el llamado estado de bienestar se encuentran entre los principales afectados por las transformaciones sociales, políticas, culturales y demográficas derivadas de dicho fenómeno. Deben definir, de una parte, el modo de incorporación de los nuevos residentes a sus servicios y prestaciones (delimitación de criterios de acceso al sistema sanitario, servicios sociales, sistema educativo o políticas de vivienda). De otra, confrontan la articulación de mecanismos de respuesta a las demandas de una población cambiante (tanto en términos de estructura socio-demográfica, como en perfiles culturales, lingüísticos e incluso biológicos). El sistema de protección social, en suma, está sujeto a una modificación en la percepción social de su legitimidad derivada del aumento de la heterogeneidad interna de la sociedad. Además de un reto, este fenómeno constituye una oportunidad de identificar los puntos débiles del sistema con objeto de reforzarlo y garantizar así su sostenibilidad futura.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, Estado de Bienestar, inmigración.

ABSTRACT

The position of Spain in the international migration system has substantially changed in the last decade. The settlement of immigrant communities poses a series of important challenges to Spanish society. The social protection schemes included in the welfare state are considerably affected by the social, political, cul-

tural and demographic transformations derived from this phenomenon. On the one hand these schemes must define the way to grant access to their services and benefits to the new residents (definition of the boundaries of entitlement to access the health care system, the social services, the education system or the housing policies). On the other hand, they need to articulate mechanisms to respond to the differential demands of a changing population (in terms of socio-demographic structure, cultural and linguistic profiles, as well as biological characteristics). The welfare state, in sum, is subject to a modification in the social perception of its legitimacy due to the increase of the internal social heterogeneity. In addition to posing a challenge, this phenomenon constitutes in itself a good opportunity to identify the weaker points of the social protection system, a necessary step to reinforce it and to guarantee its future sustainability.

KEYWORDS

Public Policy, Welfare State, Immigration.

SUMARIO:

1. Introducción
2. España en el sistema internacional de migraciones
3. “Globalización”, economía, mercado de trabajo e inmigración
4. Gestión de la diversidad derivada de la inmigración
 - 4.1. “Modelos de incorporación” y políticas de protección social
 - 4.2. La policromía del “no modelo” español
 - 4.3. Cohesión, diversidad y protección social en España
 - 4.3.1. *Seguridad Social*
 - 4.3.2. *Vivienda, segregación territorial y estigmatización urbana*
 - 4.3.3. *Educación*
 - 4.3.4. *Sanidad*
 - 4.3.5. *Servicios sociales personales y atención a la dependencia*
5. Retos de futuro derivados de la inmigración
 - 5.1. No discriminación e igualdad de oportunidades en una sociedad étnicamente diversa
 - 5.2. Consideraciones finales

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad los países de Europa Occidental se encuentran entre las principales zonas receptoras de flujos migratorios a nivel mundial. La existencia de flujos migratorios de considerable magnitud hacia estos países plantea importantes retos a sus sistemas económicos, sociales y políticos. Los Estados del Bienestar de las sociedades receptoras se encuentran entre los principales afectados por dichas transformaciones. Deben definir, de una parte, el modo de incorporación de los nuevos residentes (delimitación de criterios de acceso al sistema sanitario, servicios sociales, sistema educativo o políticas de vivienda). De otra, confrontan la articulación de mecanismos de respuesta a las demandas de una población cambiante (tanto en términos de estructura socio-demográfica, como en perfiles culturales, lingüísticos e incluso biológicos). Sus sistemas de protección social, en suma, están sujetos a una modificación en la percepción social de su legitimidad derivada del aumento de la complejidad interna de sus sociedades.

¿Cómo definir los límites de la población beneficiaria de los sistemas de protección social en un contexto de fuerte presión migratoria? ¿Cómo mantener la legitimidad de los mecanismos de solidaridad comunitaria sobre los que se asientan las políticas redistributivas (transferencias de rentas o prestación de servicios, pongamos por caso) en un contexto de creciente heterogeneidad etnocultural?

Estas cuestiones han sido escasamente tratadas por la investigación social europea y, en particular, por la española, pese a que constituyen uno de los retos más importantes a los que se enfrentan los Estados del Bienestar de estos países. El objetivo de este artículo es plantear algunas reflexiones acerca de estos temas, enmarcados en la compleja relación existente entre los flujos migratorios contemporáneos y los procesos de cambio económico, social y político que caracterizan al proceso comúnmente denominado como “globalización”.

El artículo está estructurado en tres secciones diferenciadas. En la primera, dedicada a contextualizar el fenómeno de la inmigración en la sociedad española contemporánea, se repasará brevemente la evolución del papel de España en el sistema internacional de migraciones, describiendo la naturaleza de los flujos migratorios que afectan a nuestro país. Se examinarán las políticas de control de fronteras aplicadas por las autoridades españolas, así como el papel desempeñado por los colectivos de origen inmigrante en la economía y en el mercado de trabajo español. En la segunda parte del artículo, y con un enfoque comparativo, analizaremos el modelo de gestión de la diversidad derivada de la inmigración aplicado por España durante los últimos años. Esto será relacionado con la evolución de las principales políticas de protección social en España sobre las cuales el asentamiento de poblaciones de origen inmigrante ha tenido un mayor impacto. En la última sección plantearemos algunas consideraciones prospectivas relativas a la importancia de los retos planteados por la inmigración a la sociedad española, y apuntando algunas de las vías a través de las cuales debería transitar la actuación del Estado y de la sociedad civil en el próximo futuro con objeto de lograr una sociedad más cohesionada y justa.

2. ESPAÑA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE MIGRACIONES

Los países del Sur de Europa, y entre ellos particularmente España, han experimentado en los últimos años una radical transformación en su posición en el sistema internacional de migraciones. Situados en la periferia política y económica europea durante los dos últimos siglos, estos países exportaron mano de obra durante la mayor parte del siglo XX. La emigración desde el Sur de Europa comenzó a remitir tras la crisis del petróleo de 1973, y a partir de este momento estos países se convirtieron gradualmente en receptores de inmigración. En el caso de España esta tendencia, que se inició en los 1980s, se aceleró de modo considerable desde la segunda mitad de los 1990s. Así, durante el año 2004 España fue el segundo país del mundo por volumen de inmigrantes recibidos, justo detrás de EEUU. Los residentes extranjeros representan hoy más del 8% de la población

española, porcentaje próximo al de otros países europeos con larga tradición inmigratoria como Alemania, el Reino Unido o los Países Bajos.

Este acelerado proceso de convergencia con Europa obedece en buena medida a factores externos sobre los que la sociedad o las autoridades españolas ejercen escaso control. A saber, la creciente integración de los mercados de bienes, servicios y capitales a escala mundial (aspecto central de la 'globalización') plantea como una de sus principales consecuencias (ni intencional, ni explícitamente deseada por los países ricos) el incremento de los flujos migratorios hacia las economías más desarrolladas. La relativa estabilidad política y social alcanzada por nuestro país tras la consolidación del régimen democrático y la incorporación a la Comunidad Económica Europea (CEE), así como el desarrollo económico experimentado en las últimas décadas, constituyen también factores clave para explicar la llegada de inmigrantes. Así, el creciente gradiente de riqueza existente entre España y otras regiones histórica y/o geográficamente próximas a nuestro país constituye un factor de atracción determinante para dichos flujos¹.

Cualquier análisis de la estructura de incentivos que anima a africanos, latinoamericanos y asiáticos a plantearse el arduo, oneroso y con frecuencia arriesgado proyecto de emigrar a Europa, debe prestar particular atención al potente factor de atracción representado por la acentuada demanda de mano de obra poco cualificada (para ser empleada, en no poca medida, en la economía sumergida). Ello sucede tanto en el mercado de trabajo español como europeo, por lo que trataremos este tema con más detalle en el siguiente epígrafe de esta sección.

Otros elementos juegan también un papel importante en dicho proceso. Así, las crecientes desigualdades en los perfiles demográficos (estructuras de edad o tasas de fecundidad) entre países emisores y receptores han sido consideradas como una de las principales causas de las migraciones. En el caso español la publicación de un informe de la división de población de la ONU a principios del año 2000 (UNPD, 2000), en el que se señalaba el acelerado proceso de envejeci-

¹ Tal y como señala el Informe PNUD de Desarrollo Humano de 2005 elaborado por la ONU, la frontera entre España y Marruecos constituye uno de los mayores diferenciales de riqueza entre zonas limítrofes en el mundo (España ocupa la posición 21 en dicho Índice, mientras que Marruecos se encuentra en la posición 124). En términos de disparidad de renta (medido en PIB per cápita, Paridad de Poder Adquisitivo, en dólares), el diferencial entre España (22.391\$), y Marruecos (4.004\$) es un 25% superior existente entre EEUU (37.562\$), y México (9.168\$). Si consideramos la frontera entre España y Marruecos no como la separación entre estos dos países, sino entre la UE y el continente africano, el diferencial es abismal (i.e.: el PIB per cápita en Mali es de 994\$, el de Gambia 1.859\$ y el de Ghana 2.238\$).

² En 1998, España tuvo la tasa de fecundidad más baja del mundo, con tan solo 1.07 hijos por mujer. Dichas tasas, muy por debajo de la tasa de reemplazo de 2,1 hijos por mujer, se vienen repitiendo desde principios de 1990, presentando España la peor situación en el ranking de países en función de sus tasas de fecundidad junto con Italia y Hong Kong (El País, 22 de diciembre de 1999).

miento de la población española y europea, y se pronosticaba el inevitable declive de la población, constituyó el punto de partida de un debate público acerca de las consecuencias de tener una de las tasas de fecundidad más bajas del planeta². Según las proyecciones incluidas en dicho informe, en el año 2050 España tendría la población más envejecida del mundo, y precisaría de unos 12 millones de inmigrantes para mantener el ratio de 4 trabajadores para cada persona jubilada.

Algunos de los factores de expulsión complementarios estudiados por la literatura sobre la naturaleza de los flujos migratorios, y que sería necesario considerar a la hora de dar cuenta de las presiones migratorias experimentadas por la UE son: (a) la existencia de importantes comunidades de origen inmigrante (que proporcionan la información, financiación, y constituyen las redes de apoyo necesarias para emprender el proyecto migratorio); (b) el estancamiento e incluso la recesión de las economías de los países de origen; la inestabilidad social y política, así como la incertidumbre sobre la evolución futura de dichos países; y (c) las adversidades climatológicas (sequías, plagas, inundaciones) y los desastres medioambientales (desertificación).

Tabla 1. Extranjeros residentes en España.

Año	Total	UE	Resto de Europa	Norte-América	América Latina	África	Asia
Datos de residentes legales (Ministerio del Interior)							
1975	165.289	92.917	9.785	12.361	35.781	3.232	9.393
1985	241.971	142.346	15.780	15.406	38.671	8.529	19.451
1995	499.773	235.858	19.844	19.992	88.940	95.718	38.352
1997	609.800	260.600	28.500	21.000	106.000	142.800	49.100
1999	801.339	312.203	41.353	17.138	149.571	213.012	66.340
2001	1.109.060	331.352	81.170	15.020	282.778	304.109	91.552
2003	1.647.011	406.199	154.001	16.163	514.484	432.662	121.455
2005	2.738.932	569.284	337.177	17.052	986.178	649.251	177.423
2006 ^o	2.873.250	598.832	359.840	17.446	1.037.110	671.931	185.355
Datos del Padrón continuo							
2002	1.977.944	489.813	212.132	22.103	730.459	423.045	98.942
2003	2.664.168	587.949	348.585	25.963	1.047.564	522.682	128.952
2004	3.034.326	636.037	404.643	24.613	1.237.806	579.372	142.828
2005	3.691.547	766.678	561.475	28.404	1.431.770	705.944	186.227
2006	4.000.000	-	-	-	-	-	-

Datos a 31 de marzo de 2006.

^o Incluyen a todos los inscritos en el Padrón municipal, independientemente de su status jurídico.

Fuente: INE 2005, y MTAS 2005.

La Tabla 1 muestra la evolución de la población extranjera asentada en España a lo largo de las dos últimas décadas. En el análisis del origen, intensidad y naturaleza de los flujos migratorios específicos experimentados en este período resulta posible apreciar la naturaleza claramente dual del contingente de extranjeros residentes en España. Por un lado los ciudadanos de países desarrollados, que en número creciente se han instalado en poblaciones costeras y grandes ciudades; por otro los inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo que se han concentrado en zonas económicamente dinámicas del territorio español (grandes ciudades, costa mediterránea y archipiélagos). Resulta interesante observar la evolución de la proporción de residentes de la UE que, pese a haber multiplicado por cinco su volumen desde mediados de los 1980s, ha pasado del 50% a menos del 20% del total de extranjeros residentes en España.

Las políticas de control de fronteras desarrolladas por las autoridades españolas desde mediados de los 1980s han estado claramente marcadas por la pertenencia a la UE. Ante la inexistencia de una tradición propia de regulación de la inmigración, la evolución del marco normativo español ha respondido, al menos formalmente, a directrices y requerimientos de sus socios europeos, lo cual provocó que durante más de una década (1985-95), los discursos sobre la política de inmigración en España tuviesen un carácter marcadamente restrictivo que no se correspondía con la posición real de España en el sistema internacional de migraciones. De hecho, las prácticas efectivas de control de fronteras continuaron siendo relativamente más laxas que los discursos, y no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y la institucionalización del espacio Schengen, a mediados de los 1990s, cuando las autoridades españolas pusieron realmente en práctica su compromiso de reforzar el control efectivo de la frontera sur de la UE. A este fin invirtieron recursos materiales y humanos para reforzar el control de dicha frontera (ampliación de países a cuyos ciudadanos se exige visado, construcción de vallas, instalación de radares y cámaras de infrarrojos o despliegue de medios navales y aéreos).

El reforzamiento del control de la frontera sur, y el mantenimiento de una actitud relativamente más flexible en relación a los flujos procedentes de América Latina y de Europa del Este ha tenido un impacto importante sobre la composición del contingente de población de origen inmigrante residente en España, con un estancamiento relativo de los colectivos procedentes del continente africano, y un significativo incremento de la población de origen latinoamericano y eslavo. El endurecimiento de los controles en el sur no ha impedido que continúen llegando inmigrantes indocumentados a través de esta frontera (saltando las vallas, en los bajos de camiones, o cruzando por mar la distancia que separa las costas africanas de Andalucía o Canarias), circunstancia que ha recibido una considerable atención mediática y que por momentos ha hecho olvidar que los principales flujos de

inmigración indocumentada llegan por avión (América Latina), o por tierra (Europa del Este), y que están constituidos por inmigrantes económicos que tras entrar legalmente en España como turistas, permanecen en nuestro país tras expirar sus visados.

La Tabla 1 muestra también la importante disonancia existente entre los datos de extranjeros residentes legalmente, y los inscritos en el Padrón municipal. Esta disonancia nos habla, de modo sin duda imperfecto (por la inadecuación de los sistemas de depuración de los datos del Padrón), de la importancia del fenómeno de la inmigración indocumentada en España. De hecho, y ante la debilidad de los sistemas de captación de mano de obra extranjera formalmente establecidos³, el contingente de inmigrantes económicos legalmente residentes en España se ha constituido fundamentalmente a través de procesos de regularización periódicamente aplicados por las autoridades españolas a lo largo de las dos últimas décadas para hacer emerger a los inmigrantes indocumentados (Tabla 2).

Tabla 2. Procesos de regularización desarrollados en España.

Año	Solicitudes presentadas	Permisos de trabajo concedidos
1986	44.000	23.000
1991	133.000	116.000
1996	25.000	22.000
2000-01	250.000	220.000
2002 (arraigo)	350.000	240.000
2005	690.000	580.000*

Fuente: MTAS 2004 y 2006.
* Datos a 15 de mayo de 2006.

Las regularizaciones han permitido mejorar la situación legal y administrativa de buen número de inmigrantes indocumentados, al extender a estos residentes derechos fundamentales, y facilitar así su acceso a mercados (trabajo, vivienda o financiero), y servicios públicos básicos (Sanidad, Seguridad Social, formación o servicios sociales personales). A pesar de las críticas recibidas en ocasio-

³ Las autoridades españolas establecieron un sistema de cuotas para conceder cierto número de permisos de trabajo anualmente con objeto de cubrir aquellos trabajos no aceptados por trabajadores autóctonos. Esos permisos debían ser distribuidos a través de consulados y embajadas españolas en el extranjero, pero terminaron funcionando en la práctica como mecanismos de regularización indirecta de inmigrantes indocumentados ya presentes en España. Desde 1993, y prácticamente cada año, entre 20.000 y 40.000 permisos de trabajo han sido concedidos, la mayor parte a inmigrantes indocumentados ya presentes en territorio español. Los acuerdos bilaterales firmados con países emisores (Marruecos, Ecuador, Colombia, Rumania, República Dominicana y Polonia) con objeto de controlar y canalizar los flujos migratorios hacia España hasta la fecha tampoco han respondido a las expectativas depositadas en ellos.

nes por parte de algunos gobiernos europeos contrarios a este tipo de medidas, las autoridades españolas han utilizado estos procedimientos para hacer emerger a una parte de los extranjeros indocumentados que, debido a su precariedad jurídica estaban condenados a emplearse en la economía sumergida⁴. El último de estos procesos puesto en marcha por el actual gobierno en febrero de 2005, introdujo una novedad importante al no condicionar la concesión de un permiso de trabajo únicamente a la residencia en territorio español durante un determinado período (como había ocurrido en los procesos anteriores), sino también a la existencia de una oferta de trabajo, y a su correspondiente alta en la Seguridad Social tras la concesión del permiso (MTAS, 2006).

3. “GLOBALIZACIÓN”, ECONOMÍA, MERCADO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN

Los efectos de la progresiva mundialización económica han transformado radicalmente los procesos de producción a escala mundial. La deslocalización ha provocado una reducción del peso relativo de los sectores primarios y secundarios en las economías de los países más desarrollados, y el sector terciario se ha convertido en el principal generador de riqueza y empleo. Estos cambios han venido acompañados de otras transformaciones de gran calado en los sistemas económico y social. Así, a la flexibilización, tanto de condiciones laborales, como de tareas y responsabilidades en el interior de las empresas, había que considerar la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y otras transiciones demográficas. Como consecuencia no deseada de estos procesos, la economía sumergida se ha consolidado como una parte importante de la actividad económica en la mayoría de los países de Europa occidental⁵. La economía española se ha visto particularmente afectada por este fenómeno⁶.

⁴ Como, por otra parte, ha ocurrido también de hecho en diferentes ocasiones en otros países europeos como, por ejemplo, Bélgica, Italia o Francia.

⁵ Una clasificación en tres grandes grupos puede hacerse a este respecto, por una parte Grecia, Italia, Portugal, España y Bélgica, países en los que se estima que la economía sumergida representa más del 20% del PIB. En un segundo grupo aparecen los países escandinavos, Alemania, Irlanda y Francia, donde ese porcentaje se estima entre el 15 y el 20% del PIB. Finalmente, se calcula que en Holanda, el Reino Unido y Austria la economía informal representa menos del 15% del PIB (Schneider, 2004).

⁶ Generalmente se considera que este “apéndice” informal de la economía presenta algunos efectos positivos para la sociedad española, entre ellos, el proporcionar un cierto margen de maniobra a sectores expuestos a la competencia internacional, así como a aquellas empresas que atraviesan periodos de crisis, y que si hubiesen de cumplir con sus obligaciones fiscales y sociales se verían obligadas a desaparecer, con la consiguiente pérdida de empleos. De igual modo se plantea que otras actividades realizadas generalmente de manera informal (servicio doméstico y cuidado de personas dependientes), repercute de manera positiva, al menos en algunos sectores de la sociedad española, al permitir “subcontratar” este tipo de tareas y facilitar así la incorporación de buen número de mujeres españolas al mercado de trabajo. Sin embargo, las consecuencias negativas del crecimiento de importantes sectores de actividad económica fuera del control del Estado aparecen también de forma clara.

Más allá de argumentos culturalistas (tolerancia hacia prácticas de incumplimiento del marco legal o proclividad a la evasión fiscal), el mayor peso específico de la pequeña y mediana empresa de sectores vulnerables a la competencia internacional, intensivos en mano de obra y particularmente propensos al desarrollo del empleo irregular (agricultura, textil, calzado, turismo, por ejemplo), así como un relativo subdesarrollo de las políticas de protección social⁷, contribuyen a explicar esta situación.

En términos generales, los inmigrantes procedentes de países en vías de desarrollo se emplean en sectores de actividad donde se concentran las demandas de empleo no cubiertas por trabajadores autóctonos. En el caso español, la compatibilidad de este proceso migratorio con la existencia de una tasa de paro tradicional y estructuralmente superior a la media europea, y con una tasa de actividad relativamente baja, se explica fundamentalmente por: (a) el incremento de las expectativas de la población española, la cual rechaza determinados empleos por su dureza y/o baja remuneración, y muestra una escasa propensión a la movilidad geográfica; (b) la precaria naturaleza de muchas de esas actividades, las cuales sobreviven en base a una estrategia intensiva en mano de obra, bajos salarios y anclaje en la economía sumergida; y (c) las menores tasas de participación femenina en el mercado de trabajo, en buena medida condicionada por la dificultad para compatibilizar vida laboral y familiar. Así, los inmigrantes contribuyen a introducir flexibilidad en el mercado de trabajo (en términos de contratación, de condiciones laborales y salariales o de movilidad geográfica y funcional), particularmente en determinados ‘nichos’ de actividad (agricultura, construcción, servicios personales). Los empresarios disponen de esta forma de mano de obra flexible y barata; las familias españolas disfrutan de una mejora en su nivel de vida a través de precios más bajos en determinados servicios, así como del acceso a cuidados de atención personal a un coste menor (servicio doméstico, atención a personas dependientes). A resultas de ello, la economía española se beneficia del incremento de la actividad general (aumento de la demanda interna), así como de la supervivencia de determinados sectores de actividad que de otro modo se verían obligados a desaparecer por su incapacidad para competir en un mercado global. En paralelo, los inmigrantes consiguen llevar adelante su proyecto migratorio, aunque sea en condiciones de gran precariedad y en ocasiones, incluso de abierta explotación.

En septiembre de 2005 el número de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social se situaba en torno a 1,7 millones de personas (alrededor del 9,4 % de los trabajadores afiliados). Naturalmente, este dato no tomaba en consideración la economía informal, todavía importante en algunos sectores de actividad pese al

⁷ Además, la economía sumergida mina la legitimidad, las capacidades y la eficacia del control del Estado, debilita las estructuras de solidaridad basadas en la fiscalidad y los sistemas de aseguramiento social, y pone así en peligro los principios básicos del Estado de Bienestar.

proceso de “normalización” que acababa de tener lugar. La distribución de los permisos concedidos en este proceso nos da una primera imagen de las pautas de incorporación de los inmigrantes a la economía española. Así, casi el 32% de las solicitudes de permisos fueron presentadas para el sector doméstico (limpieza y cuidados), el 21% para la construcción, en torno al 15% para la agricultura, y más del 10% para la restauración y el turismo. Una imagen complementaria de la situación del mercado de trabajo nos la proporcionan los datos del Censo que muestran como en 2001 los extranjeros representaban más del 8,4% de la fuerza de trabajo en el sector agrícola, casi el 7% de la mano de obra de la construcción, y más del 3% de los trabajadores industriales. En sectores concretos, como en el servicio doméstico (más del 26%) y la restauración (más del 10%) los extranjeros constituyen una parte significativa de la fuerza de trabajo.

Tabla 3. Participación en diferentes sectores de la economía por origen.

	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Total extranjeros	11.4	12.1	17.2	59.2
Europeos No UE	14.1	13.3	23.1	49.4
Africanos	23.8	15.0	24.0	37.1
Latinoamericanos	8.6	10.0	16.0	65.4
Asiáticos	5.5	11.5	12.0	71.0

Fuente: INE 2004.

Como se puede observar en la Tabla 3, el mercado de trabajo español actúa como mecanismo de segmentación laboral por género, nacionalidad y ámbito de actividad. Las mujeres del Este de Europa y de Marruecos se ocupan fundamentalmente en el servicio doméstico, estando también presentes en la agricultura y en actividades que requieren baja cualificación (limpieza o restauración). Las latinoamericanas se emplean con mayor frecuencia en la atención a personas dependientes y el servicio doméstico, así como en la agricultura y también en servicios de limpieza o restauración. Los hombres marroquíes y del África Sub-sahariana se ocupan principalmente en la agricultura, la construcción y el sector servicios, con una mayor movilidad tanto geográfica (dentro de España, o entre países del Sur de Europa, siguiendo los cultivos de temporada), como ocupacional (ajustándose a las fluctuaciones en los sectores de la construcción o del turismo). Los varones latinoamericanos y de Europa del Este tienden a permanecer más estables en aquellas zonas donde las actividades de la agricultura intensiva (Murcia), o de la construcción y los servicios (Madrid y Barcelona) poseen un carácter más permanente. Los inmigrantes chinos presentan generalmente un patrón de inserción laboral diferenciado, con una fuerte implantación en actividades comerciales gestionadas por su propia comunidad (comercio, restauración). Sin embargo, el crecimiento de

este colectivo y la saturación de sus ámbitos tradicionales de actuación está provocando su progresivo desplazamiento hacia otros ámbitos de actividad (textil, construcción), sin perder su enfoque comunitario (Oliver Alonso, 2006).

Esta segmentación es consecuencia de una compleja combinación de factores, incluyendo las habilidades y cualificaciones (educativas y lingüísticas) de los inmigrantes, así como los prejuicios, estereotipos y expectativas de la sociedad de acogida en relación con cada grupo. El aspecto común a todos los grupos es su inserción relativamente inestable en el mercado de trabajo, a caballo entre la economía sumergida y los contratos precarios, con condiciones laborales generalmente muy duras. Ante una situación de precariedad administrativa, social y económica, los inmigrantes desarrollan con frecuencia sus propias estrategias, tanto individuales como colectivas, para alcanzar los objetivos de su proyecto migratorio (Baldwin-Edwards y Arango, 1999). Dichas estrategias de supervivencia e inserción socio-laboral, se ven condicionadas tanto por sus propias capacidades (capital educativo, cultural y relacional), como por factores derivados de la actitud de la sociedad de acogida (dificultades para regularizar su situación jurídica, problemas de acceso a servicios sociales básicos, aislamiento social o xenofobia y discriminación), y con frecuencia pasan por la puesta en marcha de iniciativas micro-empresariales encaminadas a responder a las necesidades específicas de su propia comunidad (restaurantes, tiendas de alimentación, peluquerías o locutorios, por citar algunos ejemplos).

4. GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD DERIVADA DE LA INMIGRACIÓN

Como hemos señalado anteriormente, el asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en Europa Occidental plantea importantes retos a las sociedades de acogida. La sociedad española no es una excepción y en el futuro próximo deberá hacer frente a una serie de transformaciones derivadas del asentamiento de importantes comunidades de origen inmigrante en su seno. Convertir a los nuevos residentes en ciudadanos de pleno derecho y parte integral de la sociedad española, al tiempo que mantienen su especificidad cultural, constituye el gran reto a abordar. La tesitura es similar a la del resto de los países europeos que en la actualidad, y tras haber constatado las limitaciones de las políticas aplicadas hasta la fecha, tratan de repensar sus modelos de incorporación con objeto de hacer frente a una realidad compleja y siempre cambiante. Los enfoques interculturales planteados en los últimos años habrán de reconocer el derecho a una identidad cultural diferenciada (tanto en relación a la población autóctona, como a las comunidades de origen inmigrante), evitando al mismo tiempo caer en la compartimentación comunitaria. En buena medida, el éxito de los nuevos modelos de incorpo-

ración residirá en su capacidad para articular mecanismos de movilidad social ascendente entre los hijos de los primo-migrantes, y para ello la consecución de un mayor grado de equidad en los resultados de las políticas públicas. También será necesario el diseño y aplicación de políticas efectivas de lucha contra la discriminación (tanto directa como indirecta) que garanticen la igualdad real de oportunidades resultarán clave.

4.1. “Modelos de incorporación” y políticas de protección social

Históricamente, los Estados-nación europeos han desarrollado concepciones marcadamente diferenciadas y profundamente arraigadas respecto a lo que constituye la comunidad nacional legítimamente reconocida. Estos conjuntos de ideas, relativas tanto a los límites de la comunidad política, como a la forma de afrontar la diversidad en el seno de la misma, constituyen auténticos “paradigmas políticos” que han condicionado las pautas que han de seguir las poblaciones de origen inmigrante para incorporarse a la sociedad de acogida (Brubaker, 1992: 24; Favell, 1998). Dichos “paradigmas” pueden ser ubicados a lo largo de un espectro en cuyos extremos se encontrarían, por una parte, los modelos “multiculturalistas” y, por otra, aquellos que aspirarían a una mayor homogeneidad (generalmente cultural) de la comunidad nacional.

El ámbito de las políticas de protección social no ha permanecido ajeno a dichos modelos, debiendo ajustar sus pautas de actuación a la diversidad derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante en torno a dos ejes básicos, el de la igualdad (de acceso a las prestaciones y servicios de dichos sistemas), y el de la equidad (consecución de la igualdad de resultados, aunque esto suponga un tratamiento diferencial).

El tema de la igualdad, la primera de estas cuestiones, está vinculado a la definición de los límites de inclusión de los regímenes de bienestar. Este debate ha sido planteado, por una parte, por aquellos autores que consideran que los sistemas de protección social poseen límites claramente delimitados, diseñados para diferenciar a los miembros legítimos de la comunidad nacional (y por lo tanto beneficiarios de su protección), de los que no lo son (Freeman, 1986; Walzer, 1983), y por otra, por los que destacan la progresiva extensión de la cobertura de dichos sistemas al conjunto de la población residente mediante la traslación de acuerdos internacionales para la protección de los derechos individuales al acervo legislativo de los Estados (Soysal, 1994), la presión de los sistemas judiciales nacionales, o la actuación de las burocracias (Guiraudon, 2000).

Los marcos institucionales que caracterizan a los diferentes regímenes de bienestar (formación y evolución histórica, cobertura de los diferentes segmentos

de la población o equilibrios entre Estado, mercado y sociedad civil en la provisión y financiación de dichos servicios) (Esping-Andersen, 1990) determinarían la forma adoptada por las políticas de igualdad (de acceso) dirigidas a las poblaciones de origen inmigrante. Así, los intentos de limitar el acceso de algunos colectivos a las prestaciones en sistemas esencialmente universalistas (tipo Beveridge), se encontrarían abocados al fracaso, y a lo sumo conseguirían una aplicación asistemática y discriminatoria de las restricciones adoptadas. Por otro lado, la acumulación de esquemas complementarios como mecanismo para alcanzar la universalización en sistemas de seguridad social, basados en la participación en el mercado de trabajo y el pago de cotizaciones sociales (tipo Bismarck), resultaría en una compleja superposición de esquemas burocráticos, así como en la aparición de una multiplicidad de intersticios entre instituciones por los que con frecuencia ‘caerían’ los colectivos en situación social y administrativa más precaria (Moreno Fuentes, 2004).

El segundo conjunto de cuestiones hace referencia a las políticas que persiguen objetivos más complejos en el plano de la equidad. Así, el desarrollo de programas dirigidos específicamente a determinados colectivos de origen inmigrante en situación de privación relativa constituye una aplicación práctica del “*maximin*” rawlsiano (de acuerdo con el cual las desigualdades sólo son ‘equitativas’ si con ellas los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad resultan beneficiados) (Rawls, 1971) Ello se traduce en forma de medidas destinadas a atender las necesidades específicas de los nuevos ciudadanos, tales como problemas de comunicación derivados de diferencias lingüísticas y culturales, dificultades de acceso derivadas de la precariedad social o patologías diferenciales, como en el desarrollo de políticas destinadas a reducir las desigualdades sociales, y en la aplicación de programas que persigan la igualdad real de oportunidades.

La posición de cada Estado-nación en el espectro de auto-representación “homogeneidad étnica-multiculturalismo” condiciona de modo claro el desarrollo de políticas explícitas de atención diferencial a los colectivos de origen inmigrante. Así, el “paradigma político multiculturalista”, a través del cual se afrontó el tratamiento de la diversidad interna en el seno de la sociedad británica, determinó el enfoque desde el que se plantearon las cuestiones relativas a la protección social de los colectivos de origen inmigrante. La conceptualización de estos colectivos como “minorías étnicas” permitió el desarrollo de mecanismos de monitorización que mostraron el impacto de la variable ‘etnicidad’ sobre las desigualdades sociales (desempleo, precariedad laboral o exclusión social) en la sociedad británica (Mason, 1995; Bardsley y Lowdell, 1999). Las barreras culturales, lingüísticas y de comunicación que dificultarían el acceso de estos grupos a los sistemas de protección social en condiciones de igualdad, la existencia de necesidades específicas de estos colectivos derivadas de su experiencia migratoria, así como las prác-

ticas discriminatorias por parte de los sistemas de protección social británicos han sido planteados como los principales factores explicativos de dicho diferencial entre las poblaciones de origen inmigrante y la mayoría blanca⁸.

Por contraposición con el caso británico, la escasa atención prestada a la equidad en los discursos sobre las políticas sociales en Francia, y en particular en lo tocante a las prestaciones de servicios a las poblaciones de origen inmigrante, constituye un indicador del impacto del modelo de integración republicano aplicado en este país, fuertemente anclado en el ideario republicano (*liberté, égalité, fraternité*), y por tanto formalmente cerrado al tratamiento diferencial de los ciudadanos por parte de las administraciones públicas. El sistema de protección social francés, imbuido en su filosofía de aseguramiento social, ha planteado sus objetivos generales en términos de “seguridad” más que de equidad (Carr-Hill, et al., 1987). Ello ha afectado por partida doble a las poblaciones de origen inmigrante, a las que no se reconoce oficialmente como objeto de un tratamiento estadístico⁹, o político específico¹⁰.

⁸ A través del establecimiento de esquemas de traducción lingüística, la publicación de información y documentación en las lenguas de las principales minorías étnicas, el tratamiento de la diversidad cultural en los programas de formación del personal, el establecimiento de mecanismos de consulta con las diferentes comunidades, el desarrollo de campañas preventivas y de información ajustadas a las minorías, de procedimientos para eliminar la discriminación en el tratamiento de los usuarios, el establecimiento de comités de monitorización de la implementación de la política de igualdad de oportunidades, así como la contratación de personal bilingüe y de mediadores interculturales, las autoridades británicas responsables de los diversos sistemas de protección social han tratado de conseguir un mayor grado de equidad en la provisión de servicios a los colectivos étnicamente minoritarios.

⁹ Cumpliendo con este marco normativo general, los organismos encargados de la generación de datos estadísticos se han opuesto tradicionalmente a la toma en consideración de determinadas características de los individuos que pudiesen suponer una amenaza para la libertad individual (religión, afiliación política o sindical), o que pusieran en cuestión la ciudadanía común (raza, etnicidad, nación) en el seno de la República francesa. Los límites impuestos por el modelo republicano no habrían actuado únicamente sobre el marco regulador, sino que se habrían filtrado también a las percepciones de los propios científicos sociales, de modo que éstos conceptualizarían el estudio de la diversidad como un tema con escaso prestigio académico, o directamente sospechoso de promover el “comunitarismo”. Los argumentos tradicionalmente esgrimidos para justificar la exclusión de variables del origen étnico en los análisis sobre desigualdades sociales en Francia han sido de orden fundamentalmente político y metodológico. En el ámbito político, se temía que la diferenciación de los colectivos de origen extranjero en el interior de la población francesa fuese utilizada para establecer una vinculación entre estos grupos, y determinadas patologías con el riesgo de estigmatización que esto comportaría. En el ámbito metodológico, los argumentos contrarios a la utilización de las variables de nacionalidad u origen migratorio giraban en torno a la irrelevancia última de dichas variables, y la inclusión de su capacidad explicativa en otras variables intermedias de carácter socioeconómico.

¹⁰ En el caso USA se ha prescrito en las últimas décadas un incipiente renacimiento de la comunidad de base local (Etzioni, 1993). Buena parte de las experiencias comunitaristas norteamericanas son actos reflejos defensivos ante fracturas sociales apremiantes (criminalización), respuestas instrumentales ante las constricciones urbanísticas (zonas residenciales suburbanas), o instancias de socialización alternativas a las prácticas sociales imperantes (individualismo posesivo). En el caso europeo las tesis comunitaristas tratan de conciliar su base micro con un talante cosmopolita (Moreno Fernández, 2002).

El debate sobre la idoneidad del modelo universalista republicano —el cual no hace distinciones entre ciudadanos en función de su religión, cultura u origen étnico— a fin de gestionar la diversidad derivada de la inmigración dura ya varias décadas. Pero en los últimos años parece que las condiciones que lo mantenían inalterable han sufrido algunas transformaciones que han supuesto una ligera apertura en la dirección de un cierto reconocimiento de la diversidad interna de la sociedad francesa. Uno de los factores que más claramente ha influido en esa relativa flexibilización del discurso republicano ha sido el gradual reconocimiento de la existencia de discriminaciones hacia determinados colectivos de origen inmigrante en el seno de la sociedad francesa (Simon, 1999). Así, ante la constatación de la existencia de necesidades no cubiertas por los esquemas normalizados, diferentes instituciones socio-sanitarias francesas han desarrollado esquemas flexibles dirigidos a colectivos de origen inmigrante. Tal y como ocurre en el caso británico, las organizaciones del tercer sector social han actuado frecuentemente como promotoras de iniciativas adaptadas a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante¹¹, cubriendo así, al menos parcialmente, los huecos dejados por los sistemas de protección social ‘generalista’. Por su parte, el *Fonds d'Action Social* (FAS), agencia pública encargada de facilitar la integración de las poblaciones de origen inmigrante en la sociedad francesa, ha desarrollado una sofisticada aproximación a la gestión de la diversidad basada en la financiación de esquemas especializados en el proceso de apertura efectiva de derechos mediante acompañamiento social, traducción e interpretación lingüística y cultural para estos grupos (Thayer, 1994).

4.2. La policromía del “no modelo” español

Los “paradigmas” de gestión de la diversidad previamente esbozados afectan al marco cognitivo en el que encajan las grandes líneas de las políticas de incorporación en cada Estado. Aunque poseen una utilidad limitada en el análisis de la implementación concreta de las políticas sociales, resultan centrales para la comprensión tanto de los discursos políticos sobre la diversidad, como de los equilibrios institucionales establecidos para gestionarla.

La llegada de inmigrantes en número significativo al Estado español constituye un fenómeno reciente, lo cual contribuye sin duda a explicar la ausencia de un conjunto de políticas explícita y coherentemente desarrollado para gestionar la

¹¹ Así, a principios de los 1990s existían ya en Francia cursos en “interculturalidad” encargados por los hospitales a empresas externas, con objeto de formar al personal sanitario en el modo más adecuado de tratar a pacientes procedentes de ámbitos etnoculturales diferenciados. Los hospitales públicos han establecido lugares adaptados a la práctica del culto musulmán e introducido menús adaptados a los requerimientos nutricionales de las distintas confesiones religiosas. Con frecuencia, y en colaboración con organizaciones del tercer sector, han publicado folletos con información sanitaria y administrativa básica en distintos idiomas, y utilizan servicios de interpretación lingüística y cultural (ODSE, 2000: 12).

diversidad derivada del asentamiento de estas poblaciones en la sociedad española. Las autoridades del gobierno central español, que han tratado de adaptarse a una realidad vertiginosamente cambiante, concentrándose en el diseño y aplicación de una política de control de fronteras (tarea compleja ante las limitaciones geográficas, materiales y políticas), no han articulado un marco coherente (tan siquiera de mínimos) de gestión de la diversidad derivada del asentamiento de colectivos de origen inmigrante en España. Además, la intensificación del fenómeno migratorio ha coincidido con un proceso de incierta federalización y las dificultades de articulación de un modelo general en la distribución competencial entre Estado central, autonómico y local¹². La inexistencia de este modelo no significa que las administraciones españolas se hayan inhibido de intervenir en este ámbito de políticas, sino que cuando lo han hecho, esta actuación no ha sido consecuencia de un acuerdo común del conjunto de administraciones del Estado español.

En este punto resulta necesario señalar que la distribución de responsabilidades y competencias en materia migratoria entre la administración central, autonómica y local hace recaer en exclusiva sobre el primero las políticas de control de fronteras (visados, establecimiento de cuotas, expulsiones, asilo o permisos de residencia y trabajo), así como sobre la definición de los derechos básicos de las personas presentes en territorio español, mientras que deja en manos de CCAA y municipios la mayor parte de la responsabilidad sobre la financiación y provisión de las prestaciones y servicios más directamente relacionados con la incorporación de los nuevos residentes a la sociedad receptora (sanidad, educación, vivienda o servicios sociales, por ejemplo).

En este contexto, y a medida que resultaba más evidente que los inmigrantes no solamente utilizaban España como plataforma del tránsito para moverse hacia otros países europeos, y que los primo-migrantes asentados en España comenzaban a reagrupar a sus familiares, las autoridades de la administración central comenzaron a plantearse la necesidad de articular medidas de carácter general para facilitar la incorporación de estas poblaciones a la sociedad española. La primera de estas iniciativas, aprobada en diciembre de 1994, fue el Plan de Integración Social de los inmigrantes. Sin dotación presupuestaria real propia, y con las competencias sobre la mayoría de los ámbitos de políticas implicados transferidas a las CCAA, dicho Plan quedó circunscrito al ámbito de las declaraciones de intenciones. Similar suerte corrió el Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración), aprobado para el período 2001-2004 (Izquierdo, 2004). Desde 2004, la Secretaría de Estado de Inmigración

¹² Tenemos por tanto que considerar que España añade la diversidad cultural derivada de la inmigración, la propia pluralidad interna reconocida en la articulación constitucional del Estado constituido por nacionalidades y regiones (Moreno Fernández, 1997).

y Emigración trabaja en la redacción del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, destinado a sustituir a los anteriores planes, y que en esta ocasión viene precedido de la dotación de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, aplicado desde el ejercicio presupuestario de 2005¹³, y que ha constituido el primer paso hacia una verdadera implicación de las autoridades de la administración central del Estado en este complejo ámbito de políticas.

Desde una perspectiva regulatoria, la intervención del gobierno central en la definición de un marco normativo que afecta, de una u otra forma, a la integración de la población de origen inmigrante ha sido considerable a lo largo de la última década (referencias a estos colectivos en los planes de acción para la igualdad de género, el empleo, la inclusión social, la vivienda, o la cooperación internacional). La modificación legislativa que tuvo mayor impacto fue sin duda la Ley 4/2000 (Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)¹⁴, y su modificación (8/2000), que introdujeron cambios significativos en el ámbito de los derechos civiles, políticos y sociales para los inmigrantes residentes en España.

Por su parte, las CCAA (y algunos gobiernos locales) han afrontado los retos derivados de la creciente diversidad interna de la población residente en su territorio a través de sus propias ideas de cómo debía realizarse dicha incorporación. Tales ideas han estado condicionadas en ocasiones por sus propias experiencias previas en ese terreno. Este es el caso de Cataluña, donde la experiencia derivada de la incorporación de las sucesivas olas migratorias procedentes del Sur de la península desde finales del siglo XIX, ha sido explícitamente aludida en la elaboración de los Planes de 1993, 2001 y 2005 para la incorporación de los actuales flujos procedentes de países en desarrollo. Así, buen número de CCAA han elaborado planes regionales de incorporación de la inmigración en los que, de una u otra forma, se regula el acceso de los inmigrantes a la educación, la sanidad, la vivienda, los servicios sociales o la justicia, al tiempo que se plantean objetivos más amplios en el plano de la acogida, el empleo, la formación o la sensibilización contra el racismo y la xenofobia (Herrera Gómez, et al., 2006). Algunos de estos gobiernos regionales y locales han establecido también instrumentos de participación para los colectivos de origen inmigrante, con frecuencia a través de la media-

¹³ Dotado con 120 millones de Euros para 2005, 182 millones para 2006, y con una previsión de 282 millones para 2007, este Fondo, repartido entre CCAA y municipios, está destinado a contribuir a la financiación de las medidas desarrolladas por los gobiernos regionales y ayuntamientos para favorecer la incorporación de las poblaciones de origen inmigrante, en particular los programas de apoyo escolar.

¹⁴ Al tiempo que igualó las derechos civiles y sociales de los residentes extranjeros legales con los de nacionales, y estableció para estos el derecho al voto a nivel local (en base a un criterio de reciprocidad), esta Ley amplió también los derechos sociales básicos (sanidad y educación) para los inmigrantes indocumentados en base a un criterio de residencia en territorio español, avanzando así en la dirección de desligar los derechos de ciudadanía de la nacionalidad.

ción de agentes sociales (organizaciones del tercer sector social o asociaciones de los propios inmigrantes). El resultado de este conjunto de actuaciones a nivel regional y local es la aparición de un entramado normativo que, a modo de “*collage*”, está constituido por visiones que varían desde modelos más pro-activos, destinados a favorecer una más rápida integración de las poblaciones de origen inmigrante en la sociedad de acogida mediante una clara intervención de instituciones públicas, hasta modelos más basados en actitudes de “*laissez-faire*”, que confían en la libre actuación de los mercados (trabajo, vivienda o ‘matrimoniales’) para la incorporación de los nuevos residentes a la sociedad receptora.

En conjunto, por tanto, no resulta posible hablar de un “paradigma” para la gestión de la diversidad derivada de la inmigración en España, sino de la coexistencia de modelos regionales y locales diferentes con premisas, expectativas y equilibrios institucionales propios, resultado de la interacción de factores históricos, políticos, sociales, económicos y culturales específicos. La investigación sistemática de las implicaciones de esta diversidad de enfoques sobre las oportunidades de incorporación plena a la sociedad española de los colectivos de origen inmigrante está todavía pendiente de ser realizada, por lo que resulta imposible sacar conclusiones a este respecto. Algunas hipótesis en positivo podrían plantearse, sin embargo, como por ejemplo el hecho de que los inmigrantes residentes en España no han debido asumir unos requisitos explícitos, tales como contratos de incorporación o exámenes de conocimiento de la lengua o cultura locales, como ocurre en un número creciente de países (Canadá, Holanda o Francia). Por otra parte, y si bien es cierto que la pluralidad de enfoques de gestión de la diversidad abre espacios para el surgimiento de desigualdades en el trato a las poblaciones de origen inmigrante entre diferentes territorios del Estado (con diferentes derechos y/o accesos a prestaciones sociales), esta situación puede ser conceptualizada también como una suerte de “laboratorio” de políticas de gestión de la diversidad que, a través del aprendizaje y la difusión de buenas prácticas, puede permitir mejoras graduales en los enfoques de las diferentes CCAA ante este fenómeno. Además de un estudio exhaustivo y sistemático de dichos esquemas de gestión de la diversidad, la materialización de estos efectos positivos requeriría posiblemente del desarrollo de espacios institucionalizados para el intercambio de experiencias e información entre los diversos gobiernos regionales, así como de la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre dichos gobiernos, todo lo cual debería ser facilitado a través de la actuación de instituciones ya creadas, como el Observatorio Permanente para la Inmigración, o de otras nuevas, como la prevista Agencia Pública de Inmigración y Emigración.

En un Estado fuertemente descentralizado como el español, con un grado de fragmentación considerable en sus modelos de gestión de la diversidad, así como en los catálogos de servicios y prestaciones garantizados por los distintos

esquemas regionales de protección social, el estudio de este ámbito de políticas adquiere una complejidad específica que abordamos en la siguiente sección.

4.3. Cohesión, diversidad y protección social en España

El discurso sobre la inmigración y el Estado del Bienestar en las sociedades europeas contemporáneas es objeto de una tensión estructural entre los argumentos que destacan la necesidad de la migración para el desarrollo económico en general, y para el mantenimiento de los sistemas de pensiones en particular, mientras que al mismo tiempo el acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales se convierte en uno de los elementos clave de politización por parte de partidos que promueven la xenofobia y el racismo para obtener apoyo electoral (Geddes, 2003).

Los principales argumentos que se plantean en torno a las potenciales consecuencias negativas derivadas del acceso de poblaciones de origen inmigrante a los sistemas de protección social se estructuran en torno a cuatro ejes fundamentales:

- (1) Papel de las prestaciones sociales como incentivo para la migración irregular.
- (2) Balance negativo entre el coste de la demanda de servicios por parte de la población inmigrante, y su contribución a las arcas del Estado.
- (3) Potencial pérdida de legitimidad del sistema de protección social por la creciente heterogeneidad de la población, así como estrategias de “huida” de las clases medias de los servicios públicos.
- (4) Posible competencia por recursos escasos (sanidad, educación, servicios sociales) entre autóctonos e inmigrantes, particularmente en determinadas zonas con alta densidad de residentes de origen inmigrante.

Sobre la primera de estas cuestiones, y desde una perspectiva estrictamente teórica basada en un análisis microeconómico de la migración, la expectativa de acceder a las prestaciones de los sistemas de protección social debería ser considerada como un elemento más en la ecuación individual de costes-beneficios de cada potencial migrante. Sin embargo, en la evidencia empírica disponible acerca de las motivaciones que impulsan a los inmigrantes económicos a abandonar su país, este tema aparece raramente mencionado por los inmigrantes al dar cuenta de su proceso de toma de decisión conducente a la migración. Posiblemente el proceso de reagrupación familiar por parte de los primo-migrantes se vea más afectado por consideraciones de esta naturaleza (expectativa de educación y sanidad para los familiares dependientes), pero de nuevo la evidencia empírica a este respecto es escasa y poco concluyente.

Respecto al segundo eje, baste señalar que la evidencia, aún siendo considerablemente mayor, tampoco permite generalizaciones. Es necesario realizar estudios específicos, no ya sólo para cada país (en función de su estructura política, social y económica), sino incluso para cada colectivo de inmigrantes que, según sus niveles de formación, inserción en el mercado laboral o composición socio-demográfica, puede presentar un balance netamente diferenciado. En términos esquemáticos podríamos apuntar que el balance fiscal (sin incluir por tanto otros impactos sobre la economía) parece resultar favorable a los países receptores de flujos en las primeras etapas de la migración (contingente compuesto fundamentalmente por personas en edad de trabajar que demandan relativamente pocos servicios y prestaciones de los sistemas de protección social). Tal ‘ventaja’ para los países de acogida se iría gradualmente reduciendo hasta alcanzar un balance aproximadamente neutro, al converger la estructura socio-demográfica de las poblaciones de origen inmigrante (proporción de menores y ancianos) con las de la sociedad receptora.

Sobre los dos últimos argumentos planteados en dicho esquema de potenciales consecuencias negativas del acceso de los inmigrantes a los esquemas de protección social, conviene en primer lugar alertar sobre el riesgo de politización de este tema. Así, si las autoridades responsables de los sistemas de protección social no actúan de modo flexible para responder a un incremento de la demanda de servicios y prestaciones fuertemente concentrado en determinadas zonas en las que las poblaciones de origen inmigrante se han constituido en comunidades numerosas, esto puede contribuir a un deterioro de la calidad en las prestaciones de los servicios públicos, y con ello producir tanto una creciente desafección del sistema por parte de las clases medias (acelerando el proceso ya existente de opción por el mercado como proveedor principal de servicios), como un incremento del rechazo de los nuevos residentes por aquellos segmentos de la población autóctona que continúan dependiendo de los esquemas públicos de protección social (Arriba, et al., 2006).

Además de la estructura del Estado, la redistribución y la solidaridad también puede verse afectada por la composición etnocultural en las sociedades de acogida (Moreno y McEwen, 2005). Se ha argumentado que el grado de redistribución es más limitado en países plurales, étnicamente heterogéneos, o donde existe un gran número de inmigrantes. Se ha sugerido, igualmente, que las políticas públicas diseñadas para reconocer y acomodar la diversidad interna van en detrimento de la solidez del Estado de Bienestar implicado. Tales políticas pueden tener un efecto de acaparar atención y recursos (*crowding-out effect*), ocupándose más de políticas de reconocimiento intergrupal que de redistribución y erosionando, por tanto, la confianza y la solidaridad entre los ciudadanos en el seno del Estado. Podrían provocarse también diagnósticos equivocados con soluciones ‘culturalistas’

que distraerían la atención social de los ‘problemas reales’ que afectan a las desigualdades entre clases y grupos sociales. Como contraposición se ha argüido que la relación causal entre retroceso del bienestar (*welfare retrenchment*) y políticas de acomodo e integración no está demostrada empíricamente. Si acaso, en algunos países con larga tradición multicultural como Australia o Canadá se demuestra que existe una mayor correlación positiva entre gasto social y redistribución (Banting y Kymlicka, 2006).

En el caso español, y dada la propia naturaleza del sistema de protección social, fuertemente condicionado por su origen y evolución como sistema de aseguramiento social, el acceso de los extranjeros a los sistemas de protección social ha estado tradicionalmente vinculado a la participación en el mercado de trabajo (Rodríguez Cabrero, 2006). La tendencia hacia la universalización en la cobertura de alguno de estos sistemas, sin embargo, ha modificado este patrón, definiendo los criterios de accesibilidad de modo creciente en base a la residencia en el territorio, lo cual ha modificado claramente dicha situación. En los siguientes epígrafes desarrollaremos brevemente la evolución de las políticas de igualdad y de equidad en relación a la población de origen inmigrante en un conjunto de áreas centrales en el régimen de bienestar español.

4.3.1. Seguridad Social

La importancia de la inmigración como factor dinamizador de la economía española ha sido reconocida recientemente por diversos estudios, que han estimado la aportación de este factor a la evolución del PIB per cápita español en un 3,2% anual en la década 1995-2005 (Caixa Catalunya, 2006). Con datos de la Encuesta de Población Activa, el Banco de España estimaba el porcentaje de la población ocupada de nacionalidad extranjera en el segundo semestre de 2006 en el 12,3%, presentando además esta población una tasa de actividad considerablemente superior a la de la población autóctona (77,5%, frente al 58,3% del conjunto de la población española) (BDE, 2006). De acuerdo a este informe, la inmigración habría actuado como elemento moderador de las tendencias inflacionistas en este período de fuerte crecimiento económico y del empleo, al reducir las tensiones salariales.

Pese a lo positivo de estos datos macroeconómicos, se plantean algunos interrogantes en el medio y largo plazo que convendría mencionar. El primero de ellos hace referencia a la importancia del ciclo económico, y a la particular vulnerabilidad de los trabajadores inmigrantes ante fluctuaciones en el mismo (Izquierdo, 2003). En los últimos años, el volumen de trabajadores inmigrantes afiliados a la Seguridad Social ha aumentado de manera muy notable (de menos del 1,7%, a cerca del 10% del total de afiliados actual), sin embargo estos trabajadores se han

visto afectados por una elevada precariedad (temporalidad en el empleo, inestabilidad laboral y elevada presencia en la economía informal), lo cual podría tener importantes repercusiones tanto para el sistema de prestaciones por desempleo, como para el volumen total de población en situación de exclusión social en futuros contextos recesivos.

Además, muchos de estos trabajadores inmigrantes reciben retribuciones particularmente bajas (lo cual, por efecto estadístico contribuye al estancamiento, y caída relativa, de los indicadores de productividad de la economía española), a partir de la cual se ha construido un nuevo colectivo laboral dedicado a actividades intensivas en mano de obra. Ello, a su vez, puede suponer un desincentivo para una progresiva reorientación del tejido productivo hacia actividades más intensivas en capital y tecnología, y por tanto con mayor valor añadido. Con vistas a un mercado globalizado parece más que plausible pensar que será muy difícil competir en costes laborales con los países en vías de desarrollo.

La Seguridad Social en general, y en particular la sostenibilidad presente y futura del sistema de pensiones, constituye uno de los ámbitos en los que con más frecuencia se hace referencia a la inmigración en su relación con las políticas de protección social. El argumento general apunta a una idea relativamente simple. Si las sociedades europeas, y entre ellas particularmente la española, se encaminan hacia un significativo deterioro en sus tasas de dependencia (ratio entre personas inactivas y personas trabajando), en buena medida consecuencia del acentuado proceso de envejecimiento de sus poblaciones, la llegada de población joven (y por tanto activa) desde otros países constituye una de las vías más evidentes de, si no revertir, al menos frenar dicho proceso. Así, el gobierno planteó la “normalización” de 2005 como una forma de hacer emerger una parte de la economía sumergida y contribuir así a mejorar las cuentas de la Seguridad Social mediante el ingreso adicional de 750 millones de euros en 2005, y de casi 1.500 millones en 2006 (EL País, 7 de junio de 2005).

Convendría señalar que, aunque en los tiempos actuales, la inmigración se haya convertido en un factor equilibrador del presupuesto de la Seguridad Social, al actuar como contribuyentes netos y demandar escasas prestaciones del sistema, esta situación habrá necesariamente de perder nitidez en el futuro, a medida en que las primeras cohortes de trabajadores inmigrantes asentados en España ya a mediados de los 1980s comiencen a jubilarse. Como se ha observado ya en países de mayor tradición migratoria, algunos de estos trabajadores inmigrantes jubilados vuelven a sus países de origen, pero una mayoría permanece en su país de acogida. Ello plantea a su vez un conjunto de retos relativos al cuidado de ancianos procedentes de entornos sociales y culturales diferentes y que, por el mismo proceso migratorio que les trajo hasta España, probablemente carecerán de las

redes de solidaridad (familia extensa, por ejemplo) que se hubiesen ocupado de su cuidado en su país de origen.

4.3.2. Vivienda, segregación territorial y estigmatización urbana

Las poblaciones de origen inmigrante tienden a concentrarse en áreas urbanas (barrios periféricos, zonas de vivienda social y distritos no rehabilitados de centros históricos) previamente degradadas, con escaso atractivo residencial o terciario para la población autóctona, y en las que generalmente con anterioridad a la llegada de estos nuevos pobladores ya se había iniciado un proceso de sustitución de los residentes tradicionales (clase obrera autóctona, y en ocasiones incluso algunos sectores de clases medias) por habitantes con rentas bajas que no podían acometer las inversiones necesarias para el mantenimiento de dichas viviendas (De Esteban y Perelló, 2006). Al desfavorecimiento relativo de estos barrios se ha llegado generalmente a partir de una inadecuada planificación urbana, traducida en un deterioro del parque de viviendas, una escasa inversión en infraestructuras y equipamientos, y una pobre vertebración del tejido urbano. A estas dinámicas urbanísticas se les suman procesos de exclusión social (desempleo, destrucción tejido económico, desaparición comercio proximidad, degradación espacio público) que se ven además reforzados con la llegada de población de origen inmigrante. Estos nuevos habitantes se instalan en estas zonas, tanto por el menor precio relativo de los alquileres, como por la existencia de comunidades de compatriotas que les proporcionan las redes de solidaridad necesarias para la construcción de su nueva vida en la sociedad receptora.

La precaria situación económica de muchos de estos inmigrantes, junto con la discriminación en el mercado de la vivienda, fundamentalmente de alquiler (dificultades para conseguir una vivienda en condiciones de habitabilidad a un precio razonable), lleva al surgimiento de núcleos de infraviviendas, así como a la masificación, la explotación (con frecuencia entre miembros de la misma comunidad), y en general la reutilización de un parque de vivienda que estaba ya muy cercano, o incluso más allá, de su vida útil (permitiendo así a sus propietarios continuar extrayendo rentas de dichas viviendas) (Martínez Veiga, 1999).

Los fenómenos derivados de la concentración de poblaciones de origen inmigrante en barrios desfavorecidos son múltiples y sus efectos persistentes en el tiempo. Así podemos señalar el agravamiento del proceso de segregación como consecuencia de las estrategias de evitación desarrolladas por aquellos grupos de población autóctona que aún residía en estos barrios desfavorecidos y que en la medida de sus posibilidades trata de abandonar dichas zonas huyendo del “gueto” de inmigrantes. Las dinámicas de retroalimentación que se producen entre exclusión social y segregación territorial (particularmente en un sistema productivo cada

vez más basado en la información y el conocimiento) (Subirats, et al., 2004), mediadas por el impacto negativo de la segregación sobre los procesos de formación de diversos tipos de capitales (educativo, social, relacional) (Maurin, 2004), así como los procesos de estigmatización que dificultan la movilidad social de los residentes en zonas desfavorecidas, merecen particular atención y deberían ser objeto de políticas públicas compensatorias que minimizaran sus consecuencias negativas. Así, el desarrollo de políticas de vertebración territorial debería frenar (y en lo posible revertir) las fuertes tendencias existentes hacia una creciente segregación residencial (por clase social u origen étnico), fenómeno de carácter estructurante, con marcadas implicaciones para el conjunto de políticas de protección social (y de hecho para el Estado, la sociedad, y su relación entre sí y con el mercado).

En este sentido, los diferentes modelos de gestión de la diversidad presentan interesantes contrastes, tanto de discurso, como de prácticas. Así, el modelo de incorporación multiculturalista aborda el fenómeno de la segregación con una mayor tolerancia hacia la aparición de 'guetos' comunitarios, aunque en los últimos años ha comenzado a plantearse las consecuencias de la aparición de mundos comunitarios paralelos que ni tan siquiera comparten espacio público. Por su parte, el modelo asimilador ha negado la existencia de 'guetos', pero la realidad se ha mostrado más tenaz y en los últimos años se ha tratado de redefinir las políticas urbanas y de vivienda con objeto de reducir algunas de las implicaciones más negativas de su anterior negativa a reconocer la existencia de fuertes tendencias de segregación.

En el caso español, el tema de la vivienda y el urbanismo han estado prácticamente ausentes de la agenda política (más allá de su dimensión estrictamente económica relativa al sector de la construcción, las calificaciones de suelo y sus complejas ramificaciones). Ello ha sucedido durante las últimas décadas pese a la creciente magnitud del problema de la vivienda, las fuertes tendencias hacia la segregación residencial, y la aparición de un creciente número de barrios en los que en pocos años la población de origen inmigrante ha pasado a constituir un porcentaje muy considerable de los residentes. El 'no-modelo' de gestión de la diversidad español parece haber dejado esta última cuestión fundamentalmente en manos del mercado, pero posiblemente una mayor implicación de las autoridades públicas en este plano será necesaria en el próximo futuro. De esa manera podrían evitarse los problemas de anomia entre las "segundas generaciones" de jóvenes de origen inmigrante experimentados por otros países europeos en los últimos años.

4.3.3. Educación

El asentamiento de importantes colectivos de origen inmigrante plantea retos específicos al sistema educativo español. La política educativa, que arrastra

una serie de problemas específicos propios (altas tasas de fracaso escolar, desigualdades o bajos niveles de instrucción), recibe ahora una parte importante de la responsabilidad en el proceso de inclusión de los nuevos ciudadanos, por lo que las políticas de gestión de la diversidad en este ámbito resultarán particularmente importantes.

En sociedades que se pretenden meritocráticas, como la española, los sistemas educativos son percibidos como los mecanismos mejor adaptados para intervenir en el proceso de igualación de oportunidades, y a los juicios emitidos por dicho sistema (titulaciones) se les confiere la legitimidad sobre la que basar las desigualdades sociales finalmente observadas. Asimismo, en economías post-industriales, caracterizadas por el peso central del sector terciario, las cualificaciones y titulaciones educativas formales son también consideradas como el pasaporte para una adecuada inserción social y laboral. Durante las últimas décadas, y comparado con el resto de países de su entorno, el sistema educativo español ha mostrado escasa capacidad para retener a los estudiantes más allá de la enseñanza secundaria obligatoria (OCDE, 2006). Esto resulta particularmente evidente en los varones de origen más humilde, desproporcionadamente abocados a una salida temprana del sistema educativo, o a lo sumo a continuar estudios de carácter profesional. Así, mientras que la tasa de acceso a la educación post-obligatoria para los hijos de profesionales de grado superior es de más del 85%, esta tasa descende hasta el 52% en los hijos de trabajadores manuales cualificados, y hasta el 27,5% en el caso de los hijos de trabajadores no cualificados (Calero, 2006). Para Calero, la raíz de este problema reside fundamentalmente en la falta de equidad en la provisión de servicios educativos en España: bajo rendimiento académico de determinados grupos sociales en la escolaridad obligatoria (ESO) y una aversión a la formación adicional por parte de los jóvenes. Ambos factores estarían, según este autor, vinculados a las dificultades de dicho sistema para encajar de manera adecuada en su seno a todos los jóvenes (especialmente los varones), independientemente de su origen social, cultural o geográfico. Esta tendencia, existente con anterioridad, parece reforzarse con la llegada de alumnos de origen inmigrante, colectivo en el que tan solo el 10% continúa sus estudios más allá de la edad obligatoria (López Peláez, 2006). Esto resulta particularmente inquietante, en la medida en que el bajo nivel formativo ha sido identificado como uno de los factores clave en el proceso de transición de la vulnerabilidad a la exclusión social, al reducirse las oportunidades de inserción efectiva y estable en el mercado de trabajo (Subirats et al., 2004).

Otro aspecto particularmente problemático en relación al impacto de la inmigración sobre el sistema educativo es la marcada tendencia hacia la concentración de este tipo de alumnos en determinados centros educativos. De nuevo, este proceso de cambio social vendría a destacar un fenómeno previamente existente en el

sistema educativo español (importante segmentación del alumnado en función de la renta y origen social de los padres), que ahora se hace más visible por la llegada de los nuevos alumnos. La existencia de una doble red educativa con resultados diferenciados (siempre favorables a los centros privados atribuible, no tanto a una mejor calidad educativa de los centros privados, como a la distinta extracción sociocultural de los alumnos, así como al efecto agregado de la composición social de los centros educativos¹⁵), ha constituido tradicionalmente una fuente evidente de desigualdades educativas en España. En los últimos años los incrementos superiores al 30% anual en las matriculaciones de alumnado extranjero en centros de enseñanza primaria y secundaria se han distribuido de forma claramente desigual entre centros educativos públicos y privados concertados. Así, aproximadamente el 80% de los alumnos de origen inmigrante cursa sus estudios en centros públicos, y tan solo el 17% lo hace en centros concertados (Izquierdo, 2004), llegando estos alumnos a representar el 7,8% del alumnado de centros educativos públicos, y tan solo el 3,7% de los alumnos de colegios privados en el curso académico 2004-05 (López Peláez, 2006). Este proceso se produciría por una concatenación de factores que iría desde la creciente segregación territorial de los colectivos de origen inmigrante en determinadas CCAA (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias) y barrios¹⁶, hasta por la tolerada inhibición de la escuela privada y de la concertada en el reparto de los estudiantes de origen inmigrante, pasando por un proceso de “huida” de las clases medias de determinados centros educativos públicos ante la concentración de alumnos de origen inmigrante.

La hipótesis (comúnmente aceptada) de que una mayor proporción de estudiantes de origen inmigrante en un determinado centro repercute negativamente en los resultados académicos de los alumnos matriculados en el mismo es cuestionada por Carabaña (2004), que tras un repaso de la evidencia empírica reciente disponible a nivel internacional sobre esta cuestión, concluye que la enorme diversidad de los inmigrantes conduce al error cualquier intento de atribución de resultados escolares comunes. Para este autor, las dificultades puntuales que plantea la concentración de niños de origen inmigrante en determinadas escuelas serían, de hecho, resultado de la falta de planificación por parte de las autoridades educativas, y los problemas de integración escolar de estos menores tendrían una solución relativamente simple. A similares conclusiones llevarían los resultados de la prueba de nivel realizada por las autoridades educativas de la Comunidad de

¹⁵ Así, al descontar estos efectos, las diferencias de calidad educativa entre centros públicos y privados se reducen hasta prácticamente desaparecer (Pedró, 2005). Pese a estar financiados con fondos públicos, los centros privados concertados tan solo escolarizan a un 13% de los alumnos de las clases bajas, procediendo el alumnado de estos centros fundamentalmente de las clases medias, medias altas y altas (Prats, en Prats y Raventós, 2005).

¹⁶ En 2005, ya existían más de 50 centros de educación primaria de Madrid, Valencia y Cataluña en los que más de dos terceras partes de los alumnos son de origen extranjero (Prats, 2005: 210; El País, 14-9-2006).

Madrid en el curso académico 2004-05, y en los que centros con porcentajes significativos de alumnos de origen inmigrante consiguieron las puntuaciones más altas (López Peláez, 2006).

Reconociendo el interés de los argumentos planteados por estos autores, conviene destacar que las tensiones experimentadas en aquellos centros en los que el porcentaje de alumnos con dificultades de aprendizaje y necesitados de atención especializada son reales, varían efectivamente en función de los países de origen de los alumnos, el nivel socioeconómico de los padres o el ratio de escolares de este tipo en cada centro (Prats, 2005). De igual modo, y en la medida en que lo importante no es cual sea la ‘realidad’, sino como adaptan los individuos sus estrategias en función de lo que creen cierto, las estrategias de evitación del sistema educativo público por crecientes sectores de las clases medias podría reforzar aún más las tendencias de segmentación tradicionalmente existentes en el sistema educativo español, provocando de esta forma una suerte de profecía autocumplida de muy difícil reversión una vez consolidada.

La búsqueda de un mayor grado de equidad en el plano educativo implicaría dedicar más recursos a las escuelas de barrios más desfavorecidos con mayor proporción de alumnos de origen inmigrante (reduciendo en ellas el número de alumnos por aula, incrementando la presencia de profesores de refuerzo escolar y lingüístico, ampliando los horarios de apertura, mejorando los recursos informáticos y las bibliotecas o promoviendo la creación de programas bilingües –castellano/inglés- en estos centros) con objeto de retener (e incluso atraer) a estudiantes de las clases medias. De igual modo, reducir las desigualdades derivadas del origen social y familiar y revertir así las tendencias hacia una creciente polarización social, pasaría por volcar la atención del sistema educativo en la atención primaria (así como en la preescolar como necesidad de las familias trabajadoras), dado el carácter extremadamente coste-efectivo de la intervención en edades muy tempranas (Esping-Andersen, 2002; Calero, 2006). La concentración de la mitad de los recursos del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes (91 millones de euros en 2006) al refuerzo educativo para atender a los alumnos de origen inmigrante apunta en la buena dirección, aunque la escasa cuantía de los fondos hará muy improbable una marcada tendencia hacia una creciente segmentación social.

El modelo de gestión de la diversidad aplicado por las autoridades educativas en relación a las culturas de origen de los colectivos de origen inmigrante, así como respecto a la relación de los jóvenes de origen inmigrante con la cultura de la sociedad de acogida, resultará clave para la articulación y desarrollo de una sociedad que se enfrenta *de facto* con una creciente diversidad cultural en sus calles (y por tanto en sus aulas). Cabe esperar del “no modelo” descentralizado

español una pluralidad de respuestas (desde enfoques intermedios en la línea del interculturalismo, hasta aproximaciones multiculturalistas, pasando por decididas apuestas por la asimilación cultural y lingüística) que deberían ser sistemáticamente evaluadas con objeto de extraer conclusiones de utilidad para el conjunto de los sistemas educativos del Estado.

4.3.4. Sanidad

El proceso de extensión de la cobertura sanitaria para las poblaciones de origen inmigrante en España ha sido gradual, reproduciendo en buena medida las pautas marcadas por la expansión de la cobertura sanitaria al conjunto de la población española tras la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986. Mientras que los inmigrantes regularizados podían acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud (SNS) en igualdad de condiciones como los ciudadanos españoles, los inmigrantes indocumentados disponían de un acceso limitado a los servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infecto-contagiosas, y debían dirigirse a circuitos paralelos integrados por ONG, servicios sanitarios de la beneficencia (dependientes de CCAA y ayuntamientos), y a profesionales de los distintos niveles de atención del SNS (a título individual y voluntario) para la atención primaria, especialistas, o el tratamiento de enfermedades crónicas (Moreno Fuentes, 2004). Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios, y dejaba huecos importantes en la atención a estos colectivos, haciendo depender en última instancia el acceso de los inmigrantes indocumentados a la atención sanitaria de la buena voluntad de los profesionales sanitarios. Las organizaciones del tercer sector socio-sanitario, así como aquellas que trabajan en defensa de los intereses de los inmigrantes, consiguieron introducir la cuestión de la igualdad de acceso de estos colectivos al SNS en la agenda política sanitaria a principios de 2000, y pese a las tensiones en el seno del gobierno del PP a este respecto¹⁷, la extensión de la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados fue recogida en la Ley 4/2000. Permanecen algunos problemas operativos a la hora de hacer efectivo dicho derecho para algunos colectivo de inmigrantes en situación administrativa precaria (obtención de tarjeta sanitaria o co-pago de medicamentos, por ejemplo).

Las consideraciones acerca del tema de la equidad sanitaria en relación a las poblaciones de origen inmigrante, ámbito en el que los modelos de gestión de la diversidad pueden resultar clave, también han estado supeditadas a la evolución

del escasamente desarrollado debate sobre la equidad en el ámbito sanitario en España. La ausencia de reflexión al respecto se explicaría en buena medida por lo reciente de la universalización del acceso al sistema sanitario público. La mayor parte de los estudios sobre este tema se ha centrado en aspectos relacionados con desigualdades financieras y en salud entre CCAA¹⁸, o en determinados barrios¹⁹, por lo que escasa atención ha sido prestada a la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales²⁰. Pese a la publicación de estos estudios, resultado del trabajo de un pequeño número de investigadores interesados en el tema, hoy en día continúan sin existir programas de investigación a nivel estatal que documenten de forma sistemática la evolución de las desigualdades en salud en el Estado español.

Más allá de la inexistencia de voluntad política para desarrollar dichas líneas de investigación, el propio equilibrio institucional sobre el que se apoya el sistema sanitario público en España dificulta la creación de un sistema homogéneo de generación de información sanitaria. Es éste un aspecto básico y esencial para evaluar las políticas sanitarias públicas en general, y su dimensión equitativa en particular. Así, el carácter fuertemente descentralizado del SNS ha determinado claramente el rango del debate en torno a la equidad de las políticas sanitarias en el Estado español durante las últimas décadas. El nuevo marco regulador del SNS, bajo el título de “Ley de Cohesión y Calidad del SNS”, propone la creación de una serie de agencias estatales de nuevo cuño (Agencia de Calidad, Observatorio del SNS, Instituto de Información Sanitaria), así como la dinamización de otras previamente existentes (Alta Inspección, Consejo Interterritorial), con objeto de introducir cierta coordinación en la gestión de la información en el SNS.

¹⁸ Así, el informe de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS) del año 1998 publicaba un estudio relativo a las desigualdades de mortalidad en áreas pequeñas en el cual se demostraba la existencia de un marcado gradiente geográfico nordeste-sudoeste relacionando indicadores de privación material relativa con desigualdades en mortalidad y esperanza de vida al nacer (Benach, Borrell, y Chamizo, 1998). Dichas diferencias podían llegar a ser de hasta 6 años en el caso de los varones, lo cual implicaría la muerte de hasta 35.000 personas ‘de más cada año (Benach, 2002).

¹⁹ Por ejemplo, los estudios de Borrell y Benach (2005) que señalan como a principios de la década de los 1990s la esperanza de vida en distintos barrios de Barcelona presentaba un rango de variación de 13,7 años para los varones y de 7,2 años para las mujeres, con un claro gradiente directamente relacionado con la privación material.

²⁰ En 1993 el Ministerio de Sanidad encomendó a una Comisión Científica el estudio de las encuestas nacionales de salud de los años 1987-93, con objeto de identificar posibles desigualdades sociales en salud. Los resultados mostraron que los grupos más desfavorecidos sufrían mayor diversidad de enfermedades de mayor gravedad que conducían más frecuentemente a situaciones de cronicidad y/o incapacidad que los más acomodados (Navarro y Benach, 1996). Estudios posteriores señalaron que dichas desigualdades tienden a incrementarse, aunque la salud del conjunto de la población mejore (Borrell y Benach, 2005). Las diferencias en salud entre clases se estructurarían en forma de gradiente (Urbanos, 1999), existiendo una significativa correlación bilateral entre la esperanza de vida y una serie de variables como la distribución de la renta, el capital social, o el desarrollo del Estado del Bienestar; siendo esta correlación particularmente alta entre el desempleo y la mayoría de los indicadores de salud (Díaz Martínez, 2002).

¹⁷ Para los responsables del Ministerio del Interior dicha Ley resultaba generosa en la extensión de derechos civiles y sociales a los inmigrantes en general, y muy en particular a aquellos en situación administrativa precaria. Para el Ministro de Economía, el coste de garantizar el acceso al sistema sanitario público a los inmigrantes indocumentados hacia dicha medida desaconsejable.

Las herencias del origen del SNS como parte integrante del sistema de Seguridad Social, y la constante redefinición del equilibrio de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de la administración del Estado en el ámbito sanitario, apenas han dejado margen para la introducción del tema de las desigualdades en salud en la agenda política sanitaria²¹. Tan solo recientemente ha comenzado a plantearse que la universalización de la atención sanitaria no garantiza la equidad en la accesibilidad a los servicios sanitarios, ya que la mera elegibilidad no significa que exista un nivel común en cuanto a las prestaciones y calidad del sistema sanitario público, ni una utilización estandarizada de dichos servicios por parte de los distintos grupos de la población (Benach y Urbanos, 2000). La intervención del SNS en relación a sectores de la población en situación de precariedad económica y social debería llevar a este sistema a adaptar sus servicios a colectivos que no responden a los patrones estándar para los cuales fue diseñada la organización sanitaria de la Seguridad Social, y que plantean demandas y necesidades específicas (Freire, 1993).

Algunas autoridades sanitarias han desarrollado estudios e iniciativas concretas en torno al impacto del sistema sanitario público español sobre la salud de los colectivos de origen inmigrante. No obstante, la relativa ausencia de la iniciativa pública en la resolución de los problemas más evidentes que se derivan de la inadaptación de los esquemas sanitarios públicos a las demandas y necesidades sanitarias diferenciadas de las poblaciones de origen inmigrante, ha facilitado el desarrollo de una red (más o menos tupida dependiendo de los ámbitos territoriales) de organizaciones del tercer sector socio-sanitario que tiende a ocupar dicho espacio a través de la realización de labores de acompañamiento socio-sanitario, desarrollo de campañas de prevención, establecimiento de esquemas de mediación intercultural o servicios de traducción e interpretación. El modelo de gestión de la diversidad promovido por las autoridades determinará el margen de crecimiento de dichos esquemas de atención diferenciada, en la medida en que muestren una mayor o menor 'sensibilidad cultural' ante las demandas específicas de los diferentes colectivos de origen inmigrante.

Otra cuestión que requerirá la intervención de las autoridades sanitarias es la sobrecarga de la demanda, particularmente en los Centros de Atención Primaria y ambulatorios, en aquellos barrios en los que, por los procesos de segregación residencial a los que hacíamos referencia anteriormente, se produce una fuerte concentración de población de origen inmigrante. Esta concentración repercute en

un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos, todo lo cual constituye el caldo de cultivo ideal para el surgimiento y desarrollo de actitudes de rechazo entre la población autóctona. Afrontar este reto requeriría reajustar los recursos humanos y financieros del sector sanitario, particularmente en el ámbito de la atención primaria, para compensar a aquellas zonas que han visto incrementada de modo considerable su población en un corto período de tiempo.

4.3.5. Servicios sociales personales y atención a la dependencia

En el área de servicios sociales personales, los argumentos de huida de las clases medias, y de desplazamiento de la población por el acceso masivo de población inmigrante se hace más patente. Esta visión está alimentada en buena medida por la falta de definición del propio sector, por su tradicional escasez de recursos y por su falta de visibilidad ante la población española. A ello hay que añadir la práctica ausencia de datos relativos al acceso y uso de los servicios sociales, lo que dificulta la comprobación de este tipo de afirmaciones.

Según el art. 14 de la ley 4/2000, los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y prestaciones tanto básicas como específicas en las mismas condiciones que los españoles, mientras que los extranjeros que carecen de permiso de residencia tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. Esta distinción no se encuentra apoyada en una legislación común sobre el contenido de los servicios básicos y específicos. A ello se añade los problemas propios de un sistema configurado como un mecanismo de protección generalista en que se enclavan los principales mecanismos de protección asistencial (demostración de necesidad) de quienes no acceden a otro tipo de protección. De manera que las poblaciones extranjera y autóctona se enfrentan a la misma indefinición organizativa de este sector de las políticas sociales (Guillén et al, 2002). En el caso de la población inmigrante, las CCAA han resuelto de formas diversas el acceso y el uso que hacen los inmigrantes sin permiso de residencia de los servicios y prestaciones específicas de servicios sociales (a veces, denominada 'red secundaria'). Así mientras en algunas se traduce en un acceso a recursos específicos para su situación, en otras se flexibilizan los requisitos.

A pesar de esta indefinición, las áreas de servicios sociales en los distintos niveles de la administración han liderado el diseño, la elaboración y la gestión de Planes y Programas transversales para la integración de la población inmigrante. Esto enlaza con su papel de mediador en el acceso y uso de otros sistemas y servicios (educación, sanidad o vivienda). Este empuje por parte de los servicios sociales puede tener un claro efecto perverso, al identificar a la población inmi-

²¹ Según Borrell et al., el Estado español se encontraría en una fase muy inicial del proceso de establecimiento de políticas apropiadas para reducir las desigualdades en salud, previa a la del reconocimiento de esta situación como injusta y necesaria de abordar. Por ello no es extraño que la mayoría de los planes de salud de las CCAA no tengan en cuenta las desigualdades relacionadas con los diferenciales socioeconómicos (Borrell, et al., 2005).

grante con la atención social de necesidades o problemas específicos o de carácter residual. En última instancia se identificaría a la población extranjera o inmigrante con problemas sociales, con exclusión o marginalidad.

Entre las prestaciones gestionadas por los servicios sociales se encuentran aquellas que forman la última red de carácter público (pensiones no contributivas – PNC—, y rentas mínimas de inserción –RMI—) a las que se accede mediante mecanismos exclusivamente asistenciales. El acceso a las prestaciones asistenciales por parte de la población extranjera siempre ha estado acompañado por temores de acceso masivo (debido a su vulnerabilidad vinculada a la participación laboral inestable y sumergida, la falta de cobertura de otros sistemas, los bajos salarios, las situaciones de emergencia en los momentos de llegada a nuestro país, la escasez de redes familiares y sociales, etc.), de generación de ‘turismos’ asistenciales, o de desincentivación de la participación laboral. A pesar de la escasez de datos, se puede rechazar estos temores. Así, las estrictas condiciones de acceso a las pensiones no contributivas hacen que su acceso sea muy restringido. Sin embargo, es muy posible que su presencia sea mayor en el futuro, debido a procesos de reagrupamiento familiar, o por la llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo y no han podido asegurarse una protección de carácter contributivo. En cuanto a las escasas referencias a las RMI, principal mecanismo asistencial para población potencialmente activa, tampoco parecen confirmar estos temores: su presencia nunca ha sido excesiva, ni desbordante, ni masiva, ni parece tener efectos desincentivadores en el acceso al empleo (Vegas, 2000; Arriba, 2005). Para explicarlo, habría que recurrir a los requisitos de acceso (en la mayoría se exige residencia legal), así como a las características de estas prestaciones (insuficiencia, exigencia de un tipo de actividad) y las de los propios proyectos migratorios (integración en el mercado de trabajo, acumulación de ahorros), por lo que estas prestaciones sólo proporcionan una ayuda puntual. Los pocos datos disponibles muestran que, al contrario, el itinerario de la población extranjera en estos programas puede calificarse de ‘exitoso’: estancia breve y salida por acceso al mercado laboral. La prestación ‘supone’ una ayuda en un momento dado, que evita el deterioro de las situaciones y en algunos casos permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales (Serrano y Arriba, 2002). Por último, cabe destacar la paradoja de que estas prestaciones destinadas a cubrir las necesidades de la población más vulnerable y excluida dejan fuera al sector más vulnerable, como es el de los extranjeros en situación administrativa más precaria al carecer de permisos de residencia y/o de trabajo.

Frente a los distintos problemas de acceso a los servicios sociales (desconocimiento, lejanía y desconfianza de lo público, condiciones de acceso, limitados recursos), las entidades del tercer sector social (tanto asociaciones de inmigrantes,

como entidades sin ánimo de lucro) han actuado como las principales receptoras de las demandas de los inmigrantes. Así, las ONGs han prestado distintos servicios ante la ausencia de la iniciativa pública: supervivencia (comida o ropa), apoyo al empleo (información, formación, bolsa de empleo, asesoramiento jurídico), o vivienda (residencias, pisos de acogida para inmigrantes sin recursos o con problemas específicos). Al mismo tiempo han sido agentes de sensibilización y reivindicación (Guillén et al. 2002; IOE, 2004; Laparra, 2003). A comienzos de los noventa las administraciones públicas comenzaron a desarrollar servicios y sistemas de atención social especializada a inmigrantes que se han basado en la creación y mantenimiento de una red reducida cuya gestión suele ser privada (gestionada por organizaciones del tercer sector), y financiada con fondos públicos. A pesar del esfuerzo de sus responsables por mantener la normalización como el principal criterio de funcionamiento de estos servicios, no resulta muy difícil ver el peligro de crear una red especializada en la atención a la población inmigrante, máxime cuando muchos de los servicios y prestaciones que se ofrecen son proporcionados también a través de la red pública de servicios sociales y las necesidades a las que responden son sustancialmente las mismas que las del resto de ciudadanos. Estos dispositivos, dada la especificidad de la población a la que van dirigidos, corren además el peligro bien conocido de estigmatización y de segregación de sus destinatarios (Guillén et al., 2002).

En este proceso, la iniciativa privada y social aporta ventajas evidentes en cuanto al conocimiento, flexibilidad y capacidad de adaptación. Asimismo, el trabajo con entidades facilita la intervención rápida y la aplicación de soluciones *ad-hoc*. De hecho, las entidades están dando coherencia a intervenciones que parten desde diversos sectores de la administración, al fundirlas en su actividad cotidiana: combinando fuentes de financiación, interviniendo a través de distintos proyectos sobre el mismo colectivo, coordinando con otras entidades, etc. El peligro es que la coordinación de estos servicios queda fuera del sector público, lo que para muchos constituye una dejación de responsabilidades por parte de las administraciones públicas. No se trata de defender una atención uniforme, pero sí la obligación de las administraciones de garantizar un trato igualitario o equivalente, independientemente del lugar al que se acuda.

Por último, esta forma de actuación tiene consecuencias para el tercer sector, al dar lugar a una fuerte segmentación entre grandes entidades, con capacidad para responder a estrictos requisitos para el acceso a la gestión de servicios de titularidad pública (a través de contratos o convenios), y las pequeñas o medianas entidades, de implantación local, y que se ven abocadas a financiar su actividad a través de subvenciones para proyectos. Las pequeñas entidades, con frecuencia basadas en el trabajo voluntario, caracterizadas por una orientación hacia un pequeño territorio (barrio o municipio), o un colectivo determinado, y cuya ventaja

estriba en el conocimiento y cercanía de los problemas, corren el peligro de desaparecer debido a sus dificultades para entrar en los difíciles procesos administrativos que implica la renovación de las subvenciones anuales. Asumir estas dinámicas puede llevarla a que sus proyectos pierdan eficacia, o a que les resulte difícil planificar debidamente sus actuaciones. En cualquier caso, tanto para las entidades más grandes, como para las de menor tamaño, el sistema de gestión basado en la contratación de servicios y prestaciones con administraciones públicas supone una mayor dependencia de las subvenciones, y por tanto una mayor exposición a posibles cambios en las orientaciones políticas (Guillén et al. 2002).

Mención aparte merecen los servicios sociales de atención a la dependencia. El ámbito de los servicios personales (servicio doméstico, cuidado de personas dependientes, etc.) ha crecido en España de forma considerable durante los últimos años, fundamentalmente a través de la economía informal. Aquí no solamente las empresas, sino particularmente las familias (en distinto grado en función por supuesto de su nivel de renta) han externalizado parte de las tareas y responsabilidades del ámbito de la reproducción a inmigrantes empleados de forma irregular (fundamentalmente mujeres). El escaso grado de desarrollo de los servicios sociales personales en España (en el conjunto de un régimen de bienestar estructurado fundamentalmente entorno al sistema sanitario público, el sistema educativo y el sistema de pensiones) juega un papel fundamental en este proceso. Ante las transformaciones sociales que convierten en difícilmente sostenible el mantenimiento del régimen de bienestar familiarista, la debilidad de la intervención pública y la imposibilidad de asumir el coste de la compra de dichos cuidados y servicios en el mercado, la alternativa está siendo el recurso al mercado desregulado (y por tanto más barato) para el cuidado de niños, ancianos y personas dependientes, así como para las tareas del hogar. La aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Protección de las Personas en Situación de Dependencia (de Lorenzo y Martínez, 2006), en este momento en su fase final de aprobación parlamentaria, debería contribuir a paliar algunos de estos problemas, mejorando de paso la situación de buen número de trabajadores (generalmente mujeres) empleado de forma informal en este sector.

5. RETOS DE FUTURO DERIVADOS DE LA INMIGRACIÓN

Más allá de las lógicas fluctuaciones en los ciclos económicos, no resulta previsible que el complejo conjunto de factores que contribuyeron a modificar el papel desempeñado por España en el sistema internacional de migraciones hasta convertir a nuestro país en receptor neto de flujos migratorios cambie radicalmente en el futuro próximo. De hecho, y dentro de un rango determinado por posibles

escenarios de evolución de la economía española, la demanda de mano de obra poco cualificada por parte de ciertos sectores de actividad de la economía española, continuará actuando como factor de atracción en los próximos años (Oliver Alonso, 2006). Así las cosas, los retos derivados de la inmigración a los que deberá hacer frente la sociedad española tendrán una doble naturaleza: controlar y canalizar los nuevos flujos, y gestionar la diversidad etnocultural derivada del asentamiento de importantes colectivos de origen inmigrante en su seno. A continuación haremos una breve mención a algunos de los aspectos más importantes derivados de este doble reto, así como al papel que las organizaciones del tercer sector social deberán jugar en el mismo.

5.1. No discriminación e igualdad de oportunidades en una sociedad étnicamente diversa

Un aspecto esencial para la convivencia en democracias liberales plurales y étnicamente diversas es la existencia de mecanismos de movilidad social no discriminatorios que garanticen una igualdad de oportunidades real para cualquier persona, independientemente de su origen social, cultural, étnico o religioso. Ante la existencia de prejuicios y comportamientos racistas y xenófobos, la legitimidad de cualquier modelo de gestión de la diversidad se ve profundamente cuestionada. Así, si la sociedad receptora no honra las condiciones del contrato que ofrece a las poblaciones de origen inmigrante, difícilmente conseguirá convencer a estos grupos de la necesidad de cumplir con su parte del contrato. A este respecto, las sociedades europeas tienen ante sí un reto de futuro extremadamente complejo, y la sociedad española no es un caso aparte.

Como muestra la Tabla 4, la actitud de la población española hacia la presencia de comunidades origen inmigrante²² en su seno se fue deteriorando en el período 2000-04.

Tabla 4. Evolución de las actitudes hacia la presencia de inmigrantes en España.

	Feb. 2000	Feb. 2001	Jun. 2002	Mayo 2003	Mayo 2004
Reticente	10	19	20	30	32
Ambivalente	49	36	28	32	29
Tolerante	41	45	44	38	39

Fuente: Cea D'Ancona, 2004.

²² Las actitudes negativas hacia los inmigrantes económicos se estructuran en un gradiente muy claro, en el que los magrebíes reciben la peor puntuación, seguidos de los sub-saharianos, y los latinoamericanos (Campo Ladero, 2004; CIS, 2003; Díez Nicolás, 1998).

La investigación cualitativa basada en grupos de discusión con habitantes de barrios con alta presencia de inmigrantes muestra una marcada preocupación entre los autóctonos por las diferencias culturales que representa la convivencia con colectivos de origen foráneo (Pérez Díaz, et al., 2004). Existe también evidencia empírica sobre la existencia de prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo, que más allá de la segmentación a la que hacíamos referencia líneas arriba, afecta a las promociones, el sueldo, y el reparto de tareas, y se cebe fundamentalmente en los inmigrantes magrebíes (Cachón, 1999; Colectivo IOÉ, 1998).

Las actitudes negativas hacia las poblaciones de origen inmigrante en su forma más extrema se han manifestado en incidentes racistas en diversas localidades españolas, y diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos (como Amnistía Internacional, SOS Racismo, o la red europea contra el racismo —ENAR—), han denunciado regularmente en sus informes las actitudes negativas extendidas entre amplios sectores de la población española, así como los comportamientos discriminatorios por parte de funcionarios de diferentes administraciones (en particular de las fuerzas de la seguridad del Estado). A pesar de esto, las autoridades españolas no parecen particularmente preocupadas con estos fenómenos hasta la fecha, tranquilizadas por el escaso eco electoral de los partidos de extrema derecha, y por la imagen relativamente benévola que las encuestas comparativas con diferentes países europeos presentan de la sociedad española. Probablemente por ello el tema del “racismo institucional” no ha aparecido aún en la agenda política española, y la aplicación de las Directivas europeas sobre monitorización y lucha contra la discriminación²³ ha acumulado un relativo retraso. La creación de una agencia nacional de monitorización y lucha contra la discriminación, en espera de ser finalmente constituida tras el trámite parlamentario, constituye una experiencia particularmente novedosa en un país como España que carece de experiencias previas en el establecimiento de este tipo de agencias.

La consecución de los objetivos asignados a dicha agencia resultará clave para la incorporación real y efectiva de los primo-migrantes, pero lo será particularmente para la de sus hijos que, educados en un contexto bicultural y habiendo crecido y estudiado en la sociedad española, compartirán expectativas de vida personal y laboral con sus compañeros de cohorte de origen español y no estarán por tanto dispuestos a aceptar de modo acrítico los empleos (y las condiciones laborales) que para sus padres representaban un salto cualitativo importante respecto a su vida en sus países de origen.

²³ El artículo 13 del Tratado de Ámsterdam atribuyó a la Comisión Europea la potestad para desarrollar una línea de actuación contra toda forma de discriminación por motivos de género, origen racial o étnico, religión o creencia, discapacidad u orientación sexual. Siguiendo ese mandato, la Comisión aprobó Directivas (2000/43-EC y 2000/78-EC) que obligan a los Estados miembros a desarrollar una política integral de lucha contra la discriminación.

5.2. Consideraciones finales

Las sociedades post-industriales contemporáneas, y en concreto las europeas, confrontan dilemas importantes relativos a la libertad de circulación de las personas, reconocida como un derecho universal básico, así como a la voluntad de ejercer un control efectivo sobre las fronteras de su territorio y de garantizar su propia seguridad.

El reconocimiento del papel de los inmigrantes como miembros activos de sus sociedades de acogida aparece como un paso previo para evitar la aparición de una nueva categoría de ‘metecos’, condenados a atender las necesidades de los autóctonos desde los intersticios de la legislación y los márgenes de la sociedad. El planteamiento de un concepto de ciudadanía inclusivo que extienda el “*droit de cité*” más allá de los límites establecidos por las legislaciones sobre nacionalidad podría constituir una vía para abordar dicho conflicto (Balibar et al., 1999). Así, en este momento el ámbito en el que los inmigrantes extracomunitarios tienen un menor acceso a los derechos intrínsecos a la condición de ciudadano en Europa es el de los derechos políticos, por lo que la adopción de las reformas y acuerdos necesarios para la extensión del derecho de voto en las elecciones locales para estos colectivos constituiría un avance sustancial en su integración político-institucional efectiva.

El fenómeno del transnacionalismo debe también ser tomado en consideración desde cualquier análisis de las perspectivas de futuro de la migración. El mantenimiento de contactos fluidos con otras comunidades de su mismo origen en otros países, o con las de su propio país de origen, a través del establecimiento de redes relacionales transnacionales (familia, comercio, cultura, etc.) por parte de los colectivos inmigrantes tiene importantes implicaciones tanto en el plano político (al afectar a la eficacia de las políticas de control de frontera que los Estados tratan de aplicar), como en el económico (ya que a través de las remesas que envían a sus países de origen, convenientemente canalizadas y utilizadas, podrían convertirse en agentes de desarrollo en dichas zonas). En este sentido, transnacionalismo y co-desarrollo pueden evolucionar de forma paralela.

En el plano de la economía de los países receptores de flujos migratorios, la lucha contra la exclusión de las poblaciones de origen inmigrante pasa sin duda por la reducción, y la eventual emersión —aún parcial— de la economía sumergida. Al mismo tiempo, si las eventuales regularizaciones no vienen acompañadas de una presión sostenida sobre la demanda de trabajo irregular (con una combinación de incentivos y penalizaciones), dicha políticas se traducirán probablemente en la sustitución de trabajadores inmigrantes recientemente regularizados, por otros indocumentados. Por tanto, el desafío para las administraciones públicas está, por

una parte, en aumentar las inspecciones en los lugares de trabajo (así como las sanciones a los empleadores en condiciones de irregularidad, algo difícil de conseguir con los recursos materiales y humanos generalmente disponibles a este efecto), al tiempo que se procede a una mejora de los mecanismos de control de las fronteras exteriores.

Las organizaciones del tercer sector social desempeñan un papel clave en la articulación de cualquier política de gestión de la diversidad. Por una parte, estas organizaciones amortiguan las consecuencias más graves de las deficiencias en la intervención pública, al tiempo que, en la medida de sus posibilidades y capacidades de movilización tratan de introducir el tema de la equidad en la agenda política (como, al menos en el caso español, contribuyeron a hacer en el plano de la igualdad). En este sentido, estas organizaciones han de alcanzar un delicado equilibrio (no siempre factible) entre una diversidad de funciones (provisión de servicios, facilitar acceso, mediar, defender derechos, dar voz, crear agenda pública y política, etc.), lo cual genera sin duda importantes tensiones, y que con frecuencia se salda con una relativa especialización. Además de esto, estas organizaciones (en respuesta, pero también en próxima interacción, con las actuaciones de las administraciones públicas) han de reflexionar también acerca de las ventajas y de los riesgos derivados tanto de la canalización de las demandas específicas derivadas de la diversidad étnica a través de servicios de carácter generalista (“*mainstreaming*”), como del establecimiento de sistemas paralelos especializados (“*targeting*”).

La llegada de las poblaciones de origen inmigrante, además de un reto, constituye sin duda una oportunidad de identificar los puntos débiles de nuestro Estado de Bienestar, de modo que puedan articularse políticas que resuelvan dichas debilidades al tiempo que respondan a los nuevos retos. La investigación social puede aportar la información y el conocimiento necesario para que dicho proceso pueda desarrollarse. Un análisis riguroso y completo, en el que se planteen las especificidades de cada ámbito específico de políticas de protección social en relación a la gestión de la diversidad derivada del asentamiento de poblaciones de origen inmigrante continúa siendo una tarea en buena medida pendiente.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. (Coord.) (2000), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria, Barcelona.
- Arriba, A. (2005), Servicios Sociales, en Cabrera, P. (dir.) *Propuesta para el Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid*. Mimeo, Junio 2005.
- Arriba, A., Calzada, I. y Del Pino, E. (2006), *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*, CIS, Madrid.
- Baldwin-Edwards, M. y Arango, J. (1999), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass, Londres.
- Balibar, E., Chemillier-Gendraud, M., Costa-Lascaux, D. y Terray, E. (1999), *Sans-papiers: l'archaïsme fatal*, La Découverte, París.
- BDE (2006): *Boletín Económico 9/2006*. Banco de España, Madrid.
- Banting, K. y Kymlicka, W. (eds.) (2006), *Multiculturalism and the Welfare State. Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press.
- Bardsley, M., y C. Lowdell (1999), *Health Monitoring for Black and Minority Ethnic Groups. A Discussion Paper*, The Health of Londoners Project (ELCHA), Londres.
- Benach, J. (2002), ‘Desigualdades Sociales en Salud en España: Balance y Retos’. Ponencia Presentada en las II Jornadas sobre Desigualdades Sociales en Salud, Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública, Cádiz.
- Benach, J., Borrell, C., y Chamizo, H., (1998), ‘Desigualdades sociales en mortalidad en áreas pequeñas en España’, en *Informe SESPAS 1998: la salud pública y el futuro del Estado de Bienestar*, Granada, pp. 141-175.
- Borrell, C., y Benach, J. (2005), *Evolució de les desigualtats en la salut a Catalunya*, Fundació Bofill, Barcelona.
- Boeri, T., Hanson, G., y McCormick, B. (eds.) (2002), *Immigration Policy and the Welfare State*. Oxford University Press.
- Brettell, C., y Hollifield, J. (2000), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Routledge, Nueva York.
- Brubaker, R. (1992), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Nueva York.
- Cachón Rodríguez, L. (1999), *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- Caixa Catalunya (2006), ‘Razones demográficas del crecimiento del PIB per capita en España y la UE-15’, Informe semestral I/Economía Española y Contexto Internacional. Caixa Catalunya, Barcelona.

- Calero, J. (2006), “Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias”. Madrid, Documento de trabajo 83/2006. Fundación Alternativas, Madrid.
- Campo Ladero, M. J. (2004), *Opiniones y actitudes de los españoles ante el fenómeno de la inmigración*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Carr-Hill, R., Curtis, S. y Illsley, R. (eds.) (1987), *Les Inégalités Sociales de Santé en France et en Grande-Bretagne*. INSERM, París.
- Carabaña, J. (2004), ‘Natalidad, inmigración y enseñanza’, en *Información Comercial Española* (815), Mayo-Junio, pp. 81-104.
- Carabaña, J. (2003), “De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica, Documento de trabajo 32/2003, Laboratorio de Alternativas, Madrid.
- Cea D'ancona, M. A. (2004), *La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- CIS (2003), *Barómetro* (mayo 2003), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Colectivo IOÉ (2004), *Igual de seres humanos: Historias de inserción de migrantes con problemas en la Comunidad Valenciana*, CEIM, Madrid.
- Colectivo IOÉ (1998), *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Imsero, Madrid.
- De Esteban, A., y Perelló, S. (2006), “Inmigración y nuevos guetos urbanos”, en *Sistema*, nº 190-191: pp. 167-179.
- De Lorenzo García, R. y Martínez Rivero, A. (2006), “La futura Ley de Dependencia como pilar fundamental de la protección social en España”, en *Revista Española del Tercer Sector*, 3: pp. 49-80.
- Díaz Martínez, E. (2002), ‘Desigualdades en Salud y Estratificación Social en España: Un Análisis Estadístico de la Encuesta Nacional de Salud de 1995’, *Documentación Social*, 127: pp. 125-142.
- Díez Nicolás, J. (1998), *Actitudes hacia los inmigrantes*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, New York.
- Etzioni, A. (1993), *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, Crown, Nueva York.
- Favell, A. (1998), *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, Londres.
- Freeman, G. (1986), “Migration and the Political Economy of the Welfare State”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485 (1), pp 51-63.
- Freire Campo, J. M. (1993), ‘Cobertura Sanitaria y Equidad En España’. Ponencia presentada en el I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza, Fundación Argentaria, Madrid.
- Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, Londres.
- Guillén, E., Lucas, F. De, Pérez, D. y Arias, A. (2002), “Servicios Sociales e Inmigración: Límites y Retos para una nueva política social” en Alternativas. *Cuadernos de Trabajo Social* nº 9.
- Guiraudon, V. (2000), *The Marshallian triptych reordered: the role of courts and bureaucracies in furthering migrant's social rights*, en Bommes, M. y Geddes, A. (eds.), *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the Welfare State*, Routledge, Londres, pp. 72-89.
- Herrera Gómez, M., Trinidad Requena, A., y Soriano Miras, R. M^a. (2006), ‘Ciudadanía, política social e inmigración’, *Sistema*, nº 190-191: 105-142.
- INE (2005), *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- Izquierdo, A. (2004), ‘El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003)’, en Navarro, V. (Dir.), *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, pp. 121-160.
- Izquierdo, A. (Director) (2003), *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*, CES, Madrid.
- Laparra, M. (ed.) (2003), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Bellaterra-Gobierno de Navarra, Barcelona.
- López Peláez, A. (2006), ‘Inmigración, educación y exclusión social’, *Sistema*, nº 190-191, pp. 291-309.
- Martínez Veiga, U. (1999), *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Icaria, Barcelona.
- Mason, D. (1995), *Race and Ethnicity in Modern Britain*, Oxford University Press.
- Maurin, E. (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, París.
- MTAS (2004): *Anuario estadístico de inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MTAS (2006), *Borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. (http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/PlanEstrategico_Indice.htm).
- Moreno Fernández, L. (1997), *La federalización de España. Poder político y territorio*, Siglo XXI, Madrid.

- Moreno Fernández, L. (2002), 'Global y local: identidades territorial y meso-gobiernos', en Safran, W. y Máiz, R. (eds.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Ariel, Barcelona, pp. 97-111.
- Moreno Fernández, L. y McEwen, N. (2005), 'Exploring the territorial politics of welfare', en McEwen, N. y Moreno, L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres: Routledge, pp. 1-40.
- Moreno Fuentes, F. J. (2004), *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Navarro, V. (ed.) (2005), *La situación social en España*. Fundación F. Largo Caballero. Madrid.
- Navarro, V., y J. Benach (1996), 'Desigualdades sociales de salud en España. Informe de la comisión científica de estudio de las desigualdades sociales de salud en España', *Revista Española de Salud Pública*, 70 (5/6): pp. 505-636.
- OCDE (2006): *Panorama de la educación: indicadores de la OCDE 2006*, Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico, París.
- Oliver Alonso, J. (2006), *España 2020: un mestizaje ineludible*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- Pedró, F. (2005), 'Resultados y calidad de los procesos en el sistema educativo español', en Navarro, V. (ed.), (2005): *La situación social en España*, pp. 385-415, Fundación F. Largo Caballero. Madrid.
- Pérez Díaz, V., Álvarez Miranda, B., y Chuliá, E., (2004), *La inmigración musulmana en Europa. Turcos en Alemania, argelinos en Francia y marroquíes en España*, Fundación La Caixa, Barcelona.
- Prats, J. (2005), 'El sistema educativo español', en Prats, J., y Raventós, F. (eds.), *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?*, Colección Estudios Sociales Nº.18, Fundación "La Caixa", Barcelona, pp. 177-228.
- Rawls, J (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. (Edición castellano, 1979, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid).
- Rodríguez Cabrero, G. (2006). La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar, en *Sistema*, nº 190-191, pp. 309-326.
- Schneider, F. (2004), 'The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003', IZA Discussion Paper No. 1431, Bonn, <http://www.iza.org/>
- Serrano, A. y Arriba, A. (2002), "El Ingreso Madrileño de Integración: Revisitando sus características y algunos tópicos", en Moreno, L. (ed.) *Pobreza y exclusión: la 'malla de seguridad' en España*, CSIC, Madrid.
- Simon, P.(1999), 'Vers des Statistiques Ethniques?', *Plein Droit*, 41-42, pp. 32-35.

- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., y Rapoport, A. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Colección Estudios Sociales No.16, Fundación "La Caixa", Barcelona.
- Thayer, C. (1994), 'Prise en Charge de la Santé des Populations Immigrées. Etude Comparative en France et en Angleterre?', *Santé Publique*, 6 (3.): pp. 283-299.
- United Nations Population Division, (2000), "Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?", New York.
- Urbanos, R. (1999), *Análisis y Evaluación de la Equidad Horizontal Interpersonal en la Prestación Pública de Servicios Sanitarios. Un Estudio del Caso Español para el Período 1987-1995*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Vegas, J. (2000), 'La población inmigrante en el programa del Ingreso Madrileño de Integración' en OFRIM. Suplementos-7, diciembre 2000.
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice*, Basic Books, Nueva York.

Amparo González Ferrer
Universidad Pompeu Fabra.
Laura Morales Díez de Ulzurrun
Universidad de Murcia.

LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EN MADRID.
UNA NOTA DE INVESTIGACIÓN SOBRE SU GRADO
DE INTEGRACIÓN POLÍTICA

Amparo González es Doctora en Ciencias Políticas por la UAM. Ha sido investigadora visitante en el Departamento de Sociología de la Universidad de Duke, en North Carolina (EEUU). Actualmente es profesora visitante en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Ha publicado diferentes artículos sobre los efectos de la inmigración sobre las economías receptoras, inmigración y políticas públicas desde una perspectiva comparada, e inmigración y familia. En la actualidad coordina, junto con Héctor Cebolla, una investigación sobre La política de inmigración en España, financiada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Ha trabajado también como investigadora para el proyecto LOCALMULTIDEM sobre asociacionismo e inmigración en varias ciudades europeas.

Laura Morales es profesora de Ciencia Política en la Universidad de Murcia y Doctora en Ciencias Políticas por la UAM. Ha recibido los premios del European Consortium for Political Research (ECPR) y de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) a la mejor tesis doctoral del año 2004. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libro sobre participación política y asociacionismo. Forma parte del equipo de coordinación de la Encuesta Social Europea en España. Ha participado en varios proyectos nacionales e internacionales sobre participación social y política. En la actualidad coordina sendos proyectos financiados por el 6º Programa Marco de la Comisión Europea y por el

Ministerio de Educación y Ciencia sobre el asociacionismo y el capital social de los ciudadanos inmigrantes en sus comunidades locales de recepción, que incluye las ciudades de Barcelona, Madrid y Murcia.

RESUMEN:

Este artículo realiza una primera reflexión teórica y empírica sobre la integración política de las asociaciones de inmigrantes. Tras un breve repaso del uso que se ha hecho hasta ahora del concepto de “integración política”, generalmente aplicado a los individuos, reflexionamos sobre la posibilidad de trasladar dicho concepto al estudio de las asociaciones. A partir de la Encuesta a Asociaciones de Inmigrantes realizada en el municipio de Madrid a finales de 2003, proponemos un conjunto de indicadores para medir las varias dimensiones que integran el concepto de integración política, y analizamos qué factores influyen en la mayor o menor integración política lograda por las organizaciones de inmigrantes con sede en el municipio. Los resultados obtenidos sugieren que la inmensa mayoría de las asociaciones examinadas logran traspasar un umbral mínimo de acceso a la esfera pública, aunque aún sufren cierta desventaja en cuanto a sus contactos con políticos, partidos y administraciones públicas, y también en lo que respecta a su inclusión en determinado tipo de comisiones y foros.

PALABRAS CLAVE:

Integración política, asociacionismo, inmigrantes, participación, redes.

ABSTRACT:

This article elaborates a first theoretical and empirical reflection on the political integration of immigrants' associations. Following a brief review of the use given to the term “political integration”, generally applied to individuals, we reflect on the possibility to transfer such a concept to the analysis and study of associations. Based on the Immigrants' Associations Survey that took place in Madrid at the end of the year 2003, we put forward a set of indicators that measure the various dimensions that make up the concept of political integration, and we analyse which factors influence the level of integration attained by these organisations of immigrants based out of Madrid. The results obtained lead to believe that a strong majority of the associations we've examined manage to cross that minimum threshold accessing the public arena, although they still suffer a certain disadvantage as far as their contact with politicians, parties and public administration goes. This applies to their inclusion to certain types of commissions and forums as well.

KEY WORDS:

Political Integration, Associacionism, Immigrants, participation, networks

SUMARIO:

1. Introducción
2. La integración política de las asociaciones de inmigrantes: una reflexión conceptual
3. Metodología y datos
4. ¿Cómo medir la integración política de las organizaciones?
 - 4.1 El acceso a la esfera pública madrileña
 - 4.2 La participación efectiva en la esfera pública madrileña
 - 4.2.1 La realización de actividades políticas
 - 4.2.2. Los contactos con organizaciones políticas autóctonas
 - 4.2.3. Los contactos con políticos y autoridades
 - 4.2.4. La participación en organismos o mecanismos de adopción de decisiones
5. Factores asociados a la integración política de las asociaciones de inmigrantes en Madrid
 - 5.1. Factores asociados con el acceso a la esfera pública
 - 5.2. Factores asociados con la participación política efectiva
6. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se ha prestado mucha más atención al estudio de la integración social y económica de los inmigrantes que a la cuestión de su integración política, quizá porque su presencia en las sociedades receptoras se concebía, en la mayoría de los casos, como un fenómeno temporal. Sin embargo, la prolongación de su estancia y la progresiva formación de comunidades étnicamente diferenciadas han acabado por generar un intenso debate en las democracias liberales contemporáneas sobre la existencia y la deseabilidad de construir, o no, democracias multiculturales.

La discusión pública desatada en el verano de 2006 en España acerca de la posibilidad de reconocer a los extranjeros el derecho de sufragio en las elecciones municipales puede considerarse un buen ejemplo de este proceso del que estamos hablando. Esta discusión, que puede fácilmente incardinarse en el seno del mencionado debate sobre la democracia multicultural, pone en evidencia la necesidad de reconsiderar el concepto de “integración” de modo que se incorporen en él, junto a la dimensión socio-económica, también una dimensión cívico-política.

Podemos afirmar que el grado de integración cívico-política de los inmigrantes está condicionado por cuatro factores principales: (1) las características individuales de los propios inmigrantes; (2) las características socio-demográficas de sus respectivos grupos de origen (tamaño, posición en la estructura socio-económica, etc.); (3) el tipo de asociaciones y redes organizativas de los inmigrantes y, (4) la estructura de oportunidades políticas (legal, institucional y discursiva) que ofrece el contexto de recepción.

En este artículo centraremos nuestra atención en el tercero de estos factores, la estructura de las asociaciones y de las redes asociativas de los inmigrantes, con la intención de avanzar una primera reflexión teórica y empírica sobre la integración política de los inmigrantes en España, o mejor dicho sobre la de sus asociaciones, tomando como caso de estudio el municipio de Madrid. Tras repasar brevemente el concepto de integración política tal y como ha sido desarrollado hasta ahora -es decir, en relación a los individuos-, examinamos la posibilidad de aplicar dicho concepto al estudio de las asociaciones de inmigrantes. A continuación, realizamos una breve descripción de los datos utilizados para el examen empírico posterior, así como de la metodología empleada para obtenerlos. En la tercera sección se presenta el conjunto de indicadores elegidos para medir las varias dimensiones que integran el concepto de integración política aplicado a las organizaciones de inmigrantes. Y, por último, se analiza la relación que existe entre factores de distinta índole -identitarios, organizativos y reticulares- y la mayor o menor integración política de las asociaciones de inmigrantes con sede en el municipio de Madrid. El artículo concluye resumiendo los principales resultados obtenidos y señala vías para el futuro desarrollo de esta línea de investigación¹.

¹ Los datos utilizados en este artículo proceden de una encuesta a asociaciones de inmigrantes realizada en la ciudad de Madrid entre principios de octubre de 2003 y marzo de 2004, como parte del Proyecto de Investigación "Participación política e integración social en Madrid: asociaciones, activistas e inmigrantes", financiado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (Proyecto nº 06/0087/2002 de la convocatoria de Humanidades, Ciencias Sociales y Económicas, 2002). En la actualidad, parte del equipo de investigación que participó en aquel proyecto inicial sigue desarrollando la misma línea de investigación en el marco de dos nuevos proyectos: uno, de ámbito nacional, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, titulado "Democracia Multicultural y Capital Social de los Inmigrantes en España: participación, redes organizativas y políticas públicas en el ámbito municipal" y que incluye el estudio de los casos de Madrid, Barcelona y Murcia (Proyecto SEJ2005-07733/CPOL); y otro, de ámbito europeo, financiado por la Comisión Europea dentro del VI Programa Marco y que se titula "LOCALMULTIDEM: Multicultural Democracy and Immigrants' Social Capital in Europe: Participation, Organisational Networks, and Public Policies at the Local Level" (Contrato Nº CIT5-CT-2005-028802). Este último incluye, además de Madrid, otras cinco ciudades europeas: Londres, Zurich, Milán, Lyon y Budapest. La selección de ciudades se ha realizado teniendo en cuenta ciertas especificidades nacionales que en algunos casos aconsejaban la selección de varios municipios en cada país (por ejemplo, diferencias lingüísticas, diferencias importantes en la estructura de oportunidades políticas o diferencias importantes en el tipo de comunidades de inmigrantes que residen en ellas). Puede encontrarse información detallada sobre ambos proyectos en sus sitios de internet: www.um.es/local-multidem y www.um.es/capsocinmig.

2. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES: UNA REFLEXIÓN CONCEPTUAL

El estudio de la dimensión política de la integración ha sido objeto de un creciente interés en la literatura académica desde inicios de los años noventa. La mayoría de las aproximaciones teóricas a esta cuestión se han realizado fundamentalmente en torno a la noción de ciudadanía que, en la definición clásica de Marshall (1992), se refiere al "estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad". Estos trabajos poseen la innegable virtud de haber introducido una dimensión política en el estudio de la integración, y de haberlo hecho con una clara vocación comparativa. Sin embargo, con frecuencia se limitaron a analizar cómo los distintos regímenes jurídicos de adquisición de derechos civiles, políticos y sociales, siguiendo la tipología clásica de Marshall, afectan al modo en que los inmigrantes son incorporados al *demos* y, por tanto, a la comunidad política². En los últimos años, no obstante, una serie de equipos de investigación integrados fundamentalmente por politólogos -entre los que se incluye el equipo de investigación cuyo trabajo se presenta aquí- han comenzado a estudiar una dimensión de la integración política hasta ahora ignorada: la participación efectiva en el ámbito público por parte de la población de origen inmigrante.

Ambos enfoques no son excluyentes sino más bien complementarios y reflejan, en cierto modo, la bi-dimensionalidad inherente al concepto de integración política. Podemos identificar dos aspectos que definen la plena integración en la comunidad, en el *demos*: (1) el cumplimiento de los requisitos de acceso a la ciudadanía, es decir, las condiciones que deben cumplir los individuos de origen inmigrante para convertirse en ciudadanos y, (2) la noción que se mantiene sobre qué constituye el ejercicio de la ciudadanía plena (cuadro 1)³.

² Véanse, por ejemplo, Baldwin-Edwards y Schain (1994); Bauböck (1994); Bauböck et al. (1996); Costa-Lascoux y Weil (1992); Hammar (1985); Kastoryano (1996); Kubat (1993); Lapeyronnie (1992 y 1993); Layton-Henry (1992); Rex (1996); Rex y Drury (1994); Schnapper (1991, 1992 y 1994); Soysal (1994); Weil (1995).

³ La clasificación que se muestra a continuación es una modificación y adaptación de una tipología similar propuesta por Tillie y Slijper (2003 y 2006).

Cuadro 1. Concepciones de la integración política

¿Qué da acceso al demos?		
	Derechos (basados en criterios universales)	Derechos + compartir valores o identidades centrales
Mínimo	Integración política formal Igualdad de derechos políticos	Integración política "patriótica" Aceptación y respeto de los valores o la identidad central de
¿Cuál es la noción del papel de los ciudadanos en la comu- nidad política?	Comprometido Igualdad de poder y ejercicio efectivo de los derechos políticos	la sociedad de acogida (valores e identidad propia aceptados hasta cierto punto) Asimilacionismo Adaptación total a los valores e identidades de la sociedad de acogida y abandono completo de valores e identidades propias

Elaboración propia a partir de Tillie y Slijper (2003 y 2006).

Con respecto al primer aspecto, la diferenciación crucial es entre aquellas nociones que requieren sólo el cumplimiento de determinados requisitos de carácter universal que están desligados de cualquier asociación con los valores o las identidades de los individuos que han de acceder a la ciudadanía, y aquellas nociones que vinculan el acceso a la ciudadanía al cumplimiento de requisitos adicionales que están relacionados con la demostración de compartir valores o identidades específicas⁴.

En lo que se refiere a las nociones sobre el papel reservado a los ciudadanos, la diferenciación crucial es entre aquellas que lo limitan, fundamentalmente, a la capacidad de elegir representantes políticos (sin necesidad de que ejerzan este derecho de manera efectiva en todas las ocasiones)⁵ y las que conceden a los ciudadanos un papel más activo en el sostenimiento de la comunidad política, ya sea a través del ejercicio efectivo de los derechos políticos o a través del sostenimiento activo de los valores y las identidades centrales de la comunidad.

En consonancia con esta configuración de nociones sobre la ciudadanía, la concepción que combina unos criterios de acceso mínimos (derechos de acceso de acuerdo con criterios universales) con una noción maximalista o comprometida de la ciudadanía es la que puede calificarse de integración política multicultural (Kymlicka 1995; CLRAE 1992; Vertobec 1996). Desde luego, como puede observarse de las premisas clasificatorias, se trata de cuatro concepciones normativas

⁴ Véase, entre otros, Soysal (1994) y Weil (1995).

⁵ Se trata de las nociones procedimentales de la democracia desarrolladas por Schumpeter (1957) o Sartori (1988).

diferentes de cómo debe producirse la incorporación de los inmigrantes en las sociedades de acogida, y en tanto qué posiciones normativas son (y lo están siendo) objeto de debate público en dichas sociedades.

Lógicamente, se trata de cuatro tipos ideales, por lo que los casos reales de integración política de los inmigrantes que podemos analizar en nuestras sociedades no se corresponderán con ninguno de los cuatro en la mayor parte de los casos. No obstante, esta clasificación de las posibles nociones subyacentes al concepto de integración política es de gran utilidad para justificar el análisis empírico que se presentará a continuación. Para poder describir el grado de integración política de la población inmigrante es necesario disponer de una serie de criterios que nos permitan comparar la realidad (lo que es) con la situación deseable (el deber ser). En este sentido, a continuación nuestros análisis están guiados por la premisa de que el modelo deseable de integración es aquel que combina un acceso a la ciudadanía exclusivamente basado en la concesión de derechos tras cumplir una serie de criterios de tipo universalista, y la reserva de un papel comprometido a los ciudadanos en el proceso democrático. Por tanto, la noción de integración política que se maneja en este trabajo y con respecto al cual se va a evaluar la realidad de la población inmigrante en el municipio de Madrid es la de la integración política multicultural.

Como es lógico, la clasificación presentada en el cuadro 1 es de aplicación a los inmigrantes considerados individualmente y no como colectivo. Sin embargo, nosotras nos centraremos en el estudio de las asociaciones de inmigrantes y, por tanto, el objetivo es trasladar la noción de integración política al plano organizativo. Es decir, ¿cómo podemos determinar si las asociaciones de inmigrantes –o los inmigrantes como colectivo, en este caso, organizado en grupos y asociaciones– están integrados políticamente en las sociedades de acogida?

En nuestra opinión, el concepto de integración política puede modificarse para ajustarse al caso específico de las organizaciones. En lo relativo a los derechos de acceso, lógicamente, no se pueden analizar derechos que están reservados a los individuos, pero sí es posible encontrar equivalentes funcionales que proporcionen situaciones similares a los derechos de ciudadanía. Es posible establecer qué asociaciones tenían reconocido un estatus favorable de acceso al proceso de toma de decisiones, por un lado, mediante su existencia legal e inclusión en un registro oficial de alguna administración pública y, por otro, mediante su inclusión formal o informal en organismos o mecanismos de decisión (por ejemplo, foros, consejos, o comisiones informativas). En lo que se refiere a la participación efectiva, es posible medir el grado de participación que ejercen cada una de las asociaciones en función de la información que sus dirigentes nos proporcionaron acerca de sus actividades políticas, de sus contactos con organizaciones políticas

y con las autoridades políticas de la sociedad de acogida, y de la frecuencia con la que participan en los procesos de toma de decisiones (una vez que tienen acceso). El cuadro 2 resume los dos elementos que componen el concepto de integración política multicultural aplicado a las organizaciones de inmigrantes.

Cuadro 2. El concepto de integración política y su doble componente: acceso y participación efectiva.

Componente de derechos de acceso	Componente de participación efectiva
Existencia legal (registro administrativo)	Realización de actividades políticas
Inclusión formal en organismos o mecanismos de toma de decisiones	Contacto con organizaciones políticas autóctonas
Inclusión informal en organismos o mecanismos de toma de decisiones	Contacto con políticos y autoridades del país receptor
	Participación efectiva en organismos o mecanismos de toma de decisiones

Elaboración propia.

De todos modos, como se verá más adelante, es importante no establecer conclusiones simplistas con respecto al componente participativo pues existen diversos modos de emplear los recursos políticos asociados a la ciudadanía, es decir, distintos modos posibles de participar. Al igual que hay distintas formas aceptables de participar en el proceso político y ejercer la ciudadanía cuando nos referimos a los individuos –electoral y no electoral, convencional y no-convencional, etc.–, debemos esperar que las asociaciones difieran también en su preferencia por unos u otros modos de expresar sus preferencias y demandas. Indudablemente, las organizaciones que empleen un abanico más amplio de “repertorios” de acción política estarán más integradas políticamente, pero no es posible ni deseable establecer gradaciones entre modos “parciales” de integración política, por ejemplo cuando nos encontremos ante organizaciones que muestran una preferencia notable por la participación prioritaria a través del repertorio de protesta o, en sentido contrario, sólo a través de canales institucionales.

En definitiva, en este artículo proponemos un modo de operacionalizar el concepto de integración política que se adapta a las especificidades de las organizaciones, en este caso de inmigrantes. Así, creemos que es posible analizar una dimensión adicional de la integración política de la población inmigrante, al poder

ir más allá del plano individual para establecer en qué medida el proceso de integración tiene éxito también en el plano colectivo.

Esto es importante porque, aunque no podemos ocuparnos de ello en el marco de este artículo, el proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo parte de la hipótesis central de que –entre otros factores– el grado de integración política que alcanzan los inmigrantes como colectivo organizado (sus asociaciones) tiene un impacto relevante en el grado de integración social y política que logran los individuos de esos mismos colectivos. Es decir, una de las hipótesis centrales de la investigación sostiene que los recursos organizativos y colectivos que se desarrollan son transferibles a los individuos del grupo étnico o nacional en cuestión, multiplicando sus posibilidades de integración efectiva en la sociedad de acogida.

3. METODOLOGÍA Y DATOS

El estudio de las asociaciones de inmigrantes en Madrid se llevó a cabo en dos fases. En primer lugar, se elaboró un censo de organizaciones y, a continuación, se mantuvo una entrevista personal (cara a cara) con los responsables de cada organización mediante la aplicación de un cuestionario de aproximadamente una hora de duración. Las entrevistas se llevaron a cabo entre principios de octubre de 2003 y marzo de 2004⁶.

El censo de asociaciones se construyó a partir de una serie de registros y listados oficiales de asociaciones en general, de otros listados específicos para este sector de la población, con información obtenida de organizaciones “nodales”, y a través de búsquedas en internet. Utilizando estas distintas fuentes se localizaron 215 organizaciones y asociaciones relacionadas con los inmigrantes y extranjeros en el municipio de Madrid.

A fin de determinar cuáles de entre las organizaciones inicialmente incluidas en el censo potencial habían de ser objeto de entrevista, decidimos considerar como “asociación de inmigrantes” aquellas en las que al menos la mitad de los miembros o la mitad de los componentes del Consejo Directivo eran de origen inmigrante, incluidos los comunitarios. Usamos, por tanto, una definición amplia del término “inmigrante” pero fuimos algo más exigentes en cuanto a la naturaleza de la asociación, ya que no consideramos como “asociación de inmigrantes” a las

⁶ Para una descripción más detallada del cuestionario y de los rasgos fundamentales de las asociaciones de inmigrantes entrevistadas véase Morales et al (2004)

que trabajan con o para inmigrantes pero están constituidas mayoritariamente por individuos no inmigrantes.

A partir de esta definición operativa de lo que es una asociación de inmigrantes, realizamos una primera depuración del censo potencial de asociaciones que nos llevó a eliminar 43 asociaciones por no ajustarse a los criterios previamente establecidos para considerar una asociación como elegible para nuestro estudio.

A continuación, comenzamos las tareas de localización de las restantes asociaciones y tuvimos que realizar una segunda depuración por la que eliminamos del censo a aquellas asociaciones que, aún apareciendo en algún tipo de listado o registro, ya no tenían existencia efectiva.

El censo final contaba con un total de 147 asociaciones de inmigrantes en todo el municipio de Madrid que, en principio, parecían reunir las características que las hacían elegibles para nuestro estudio⁷. De estas 147 asociaciones logramos una entrevista completa con 67 de ellas; esto significa una tasa de respuesta de algo más del 45% sobre el censo depurado. Esta tasa de respuesta debe valorarse positivamente, sobre todo si tenemos en cuenta que la tasa de respuesta obtenida en un estudio similar realizado entre asociaciones de población general en dos distritos de Madrid –Chamberí y Puente de Vallecas– por el mismo equipo de investigación de la UAM pocos meses antes había sido de un 13%⁸. Además, nótese que no puede descartarse por completo que algunas de las 147 que nunca pudieron ser localizadas fueran inelegibles, lo cual incrementaría aún más la representatividad de nuestros resultados.

⁷ Aunque el objetivo principal del proyecto ha sido siempre el de absoluta exhaustividad en la localización de todas las asociaciones elegibles, es obvio que no sería legítimo afirmar que identificásemos a todas las organizaciones de este tipo que existían en Madrid en aquel momento. No obstante, los procedimientos seguidos y los resultados obtenidos sí que proporcionan una alta confianza en la metodología, y podemos afirmar que en el momento de realizar el censo (junio-diciembre de 2003), no existían muchas más asociaciones de las que se identificaron.

⁸ En aquel caso la administración del cuestionario fue auto-cumplimentada mediante envío postal. Este estudio de las asociaciones locales en dos distritos de Madrid se realizó gracias al proyecto “Participación política e integración social en Madrid: asociaciones, activistas e inmigrantes”, financiado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (proyecto nº 06/0087/2002 de la convocatoria de Humanidades, Ciencias Sociales y Económicas, 2002). Este proyecto (así como la encuesta a asociaciones locales en estos dos distritos madrileños) estaba vinculado al proyecto nacional “Participación política y capital social en España: un análisis comparado”, conocido como proyecto CID, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEC 2000-0758-C02) y dirigido por los profesores José Ramón Montero (UAM) y Joan Font (UAB). Laura Morales era investigadora de ambos proyectos y Amparo González colaboró en el primero.

Tabla 1. Resumen del proceso del trabajo de campo

Asociaciones en el censo inicial	215
Censo depurado de no elegibles	172
Censo depurado de asociaciones desaparecidas	147
Tasa de “mortalidad”	14,5%
Asociaciones entrevistadas	67
Tasa de respuesta	45,6%

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

A 1 de enero de 2004, las cifras padronales de población extranjera y de población nacida en el extranjero en el municipio de Madrid eran de 432.479 y 487.628, respectivamente. Esto implica que, de acuerdo con los resultados de nuestro censo de asociaciones de inmigrantes con sede en el municipio, existían 3,5 asociaciones de inmigrantes por cada 10.000 residentes extranjeros, y unas 3 por cada 10.000 residentes nacidos en el extranjero. El estudio antes mencionado para las asociaciones de población general en los distritos de Chamberí y Puente de Vallecas del municipio de Madrid indicaba la existencia de unas 34 asociaciones por cada 10.000 habitantes de media en ambos distritos. Por tanto, es evidente que, como cabía esperar, la densidad asociativa de la población de origen inmigrante es sustancialmente menor que la de la población no-inmigrante: algo más de una décima parte.

Tabla 2. Niveles de asociacionismo de los inmigrantes en Madrid

Censo final	147
Población extranjera	432.470
	(Padrón 1/1/2004)
Población nacida en el extranjero	487.628
	(Padrón 1/1/2004)
Densidad asociativa de la población inmigrante (por 10.000 extranjeros)	3.4
Densidad asociativa de la población inmigrante (por 10.000 nacidos en el extranjero)	3
Tasa de “mortalidad”	14,5%

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003) y Padrón Municipal⁹

⁹ La cifra de personas nacidas en el extranjero a 1 de Enero de 2004 en el municipio de Madrid ha sido proporcionada a las autoras por el Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Madrid, cuya solícita colaboración con estos proyectos de investigación se agradece aquí públicamente.

En cualquier caso, una valoración adecuada de estas diferencias en las tendencias al asociacionismo entre la población de origen inmigrante y la población general debe tener en cuenta que, de acuerdo siempre con nuestros datos, la tasa de “mortalidad” de las asociaciones de inmigrantes parece ser notable: alrededor de un 14% de las asociaciones inicialmente identificadas a través de los registros públicos, listados, organizaciones nodales, etc., habían desaparecido en el momento de realizar el estudio¹⁰. La próxima actualización del censo de asociaciones de inmigrantes para el municipio de Madrid, que se llevará a cabo en la primavera de 2007 como parte de los proyectos de investigación financiados por el Ministerio de Educación y la Comisión Europea, nos permitirá contrastar dicha cifra del 14% y evaluarla con mayor precisión.

Otro aspecto que resulta de gran interés a la hora de describir los resultados principales del estudio, es el grado en que la nacionalidad o la procedencia de una determinada región influyen en la propensión de los inmigrantes a crear asociaciones. El cuestionario administrado nos permite distinguir si la asociación entrevistada está constituida, predominantemente, por ciudadanos de uno o varios países. La gran mayoría de asociaciones entrevistadas es fácilmente clasificable como relativas a un colectivo de personas de un mismo país. No obstante, un porcentaje nada despreciable de asociaciones (14%) agrupan a ciudadanos de distintas nacionalidades u orígenes. Así, encontramos un número importante de asociaciones que agrupan a ciudadanos españoles y ciudadanos de otros orígenes (asociaciones generales o mixtas) y de asociaciones que se organizan alrededor de una identidad regional o religiosa (latinoamericanos, magrebíes, africanos, escandinavos y musulmanas).

Los resultados presentados en la Tabla 3 nos permiten, además, observar que no siempre se establece una relación directa entre el tamaño de un colectivo de una determinada nacionalidad o procedencia y su capacidad (o fragmentación) asociativa. Así, por ejemplo, vemos que el colectivo peruano tiene una presencia organizativa que no es proporcional al número de peruanos residentes en la ciudad y que es incluso mayor que el del colectivo más numeroso: el de ecuatorianos. Por el contrario, observamos también que tanto los ecuatorianos como los marroquíes tienen una presencia asociativa mucho menor de lo que cabría esperar teniendo en cuenta su importancia numérica en Madrid.

¹⁰ La tasa de mortalidad se calcula comparando el número de asociaciones de inmigrantes detectadas y el número de asociaciones realmente existentes, es decir la fila 2ª y 3ª de la Tabla 1

Tabla 3. Clasificación de las asociaciones por nacionalidades

	Frecuencia	Porcentaje	% Total población inmigrante en Madrid
Peruana	9	14	5
Dominicana	5	8	4
Ecuatoriana	5	8	34
Argentina	4	6	3
Británica	4	6	1
Colombiana	4	6	12
Uruguay	3	4,5	0,3
Venezolana	3	4,5	1
Chilena	2	3	1
Francesa	2	3	1,5
Marroquí	2	3	6
Rumana	2	3	4
Alemana	1	1,5	1
Australiana	1	1,5	0,04
Caboverdiana	1	1,5	0,2
Cubana	1	1,5	1,5
Guatemalteca	1	1,5	0,1
Guinea Ecuatorial	1	1,5	0,4
Holandesa	1	1,5	0,2
Mexicana	1	1,5	1
Polaca	1	1,5	1,4
Portuguesa	1	1,5	1,4
Senegalesa	1	1,5	0,2
Tailandesa	1	1,5	0,01
China	0	0	3
Boliviana	0	0	2
Búlgara	0	0	2
Filipina	0	0	2
Nigeria			
Mali			
Saharaui			
General o mixta	5	8	
Latinoamericana			
Africana	1	1,5	
Magrebíes			
Musulmana	2	3	
Comunitarios no españoles			
Escandinava	1	1,5	
Total	66	100	

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

La mayor propensión al asociacionismo de la población africana, sobre todo la subsahariana, queda patente en la Tabla 4¹¹. Como vemos, los ciudadanos africanos se organizan en asociaciones en una proporción sustancialmente mayor a la que constituyen en el conjunto de la población extranjera. De hecho, los inmigrantes de origen africano constituían sólo el 1,5% del total de extranjeros en Madrid en 2003 y, sin embargo, las asociaciones “africanas” representaban el 8,8% de las asociaciones de inmigrantes entrevistadas.

Tabla 4. Clasificación de las asociaciones por grandes grupos de origen

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sobre total extranjeros
Latinoamericanos	39	57,4	66,6
Africanos	6	8,8	1,5
UE-15 & Australia	11	16,2	7,2
Mixta	6	8,8	
Otros	4	5,9	
Musulmanas	2	2,9	
Total	68	100,0	

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

Estos datos invitan a realizar una reflexión importante sobre el significado de las cifras de densidad asociativa. ¿Hasta qué punto una mayor densidad asociativa constituye un recurso social valioso o, si se quiere, un mayor capital social del colectivo en cuestión (en este caso, los inmigrantes de origen africano)? ¿Dónde se establece el punto de inflexión que hace que la “pluralidad/diversidad” organizativa se transforme en “fragmentación” que debilita la capacidad de actuación coordinada de colectivos que, además, son débiles numéricamente? Este aspecto –la diversidad organizativa o, en sentido contrario, la fragmentación– puede tener consecuencias notables sobre la capacidad de los distintos colectivos de integrarse políticamente en la esfera pública de sus comunidades de recepción.

En las próximas páginas ofrecemos una breve reflexión conceptual sobre el concepto central en torno al cual gira este artículo, la integración política de las organizaciones de inmigrantes, y una primera aproximación empírica a su medición.

¹¹ La categoría “Otros” agrupa 3 asociaciones de Europa del Este y 1 de Tailandia.

4. ¿CÓMO MEDIR LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES?

Como hemos expuesto en páginas anteriores, el concepto de integración política – generalmente aplicado a los individuos– puede extrapolarse a la esfera organizativa; y hemos distinguido en él dos componentes: los derechos de acceso y la participación efectiva. A continuación vamos a examinar ambos componentes a fin de determinar el grado y tipo de integración política alcanzado por las organizaciones de inmigrantes con sede en el municipio de Madrid. Para ello usaremos la Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003) que, gracias a la amplia variedad de preguntas que formulaba, nos permite operacionalizar empíricamente las nociones analíticas anteriormente identificadas como constitutivas del concepto de integración política aplicado al ámbito organizativo.

4.1 El acceso a la esfera pública madrileña

¿Cuáles son los derechos de acceso¹² a la esfera pública de las asociaciones de inmigrantes en Madrid? La Tabla 5 muestra cuántas asociaciones de inmigrantes estaban inscritas en algún registro oficial en el momento de la entrevista, cuántas declararon haber sido incluidas formalmente en algún consejo o foro sobre temas sectoriales, y cuántas dijeron haber sido invitadas informalmente a participar en alguna comisión o grupo de trabajo. En el caso de estos dos últimos indicadores se ha considerado cualquier tipo de consejo, foros o comisiones informativas o de trabajo en cualquiera de los niveles de gobierno (municipal, autonómico o nacional).

Tabla 5. Indicadores de derecho de acceso de las asociaciones a la esfera pública

	Porcentaje	Nº de casos
Inscritas en algún registro oficial	73	49
Incluidas formalmente en algún consejo o foro	42	28
Invitadas informalmente en alguna comisión o grupo de trabajo	25	17

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

¹² Nos limitamos aquí a considerar aspectos relacionados con la inclusión en el proceso político y no tenemos en cuenta otros factores asociados a la estructura de oportunidades políticas y el proceso de facilitación pública, fundamentalmente a través del apoyo mediante la puesta a disposición de recursos (sobre estos conceptos véase Navarro y Juaristi 2006).

Como se puede apreciar, la amplia mayoría de las asociaciones de inmigrantes entrevistadas están inscritas en algún registro oficial¹³, lo cual asegura una mínima capacidad de actuación en la esfera pública y de interacción con las administraciones. No obstante, el hecho de que un 27 % de ellas no lo estén es también una indicación de que un número no despreciable de organizaciones que integran lo que podríamos denominar “capacidad colectiva de la población extranjera o de origen inmigrante” en Madrid carece de una visibilidad mínima para las administraciones públicas que trabajan en políticas sectoriales de su interés.

Lamentablemente, la pregunta sobre si las asociaciones estaban registradas o no en el momento de la entrevista no fue incluida explícitamente en el cuestionario original y ha tenido que ser reconstruida a posteriori a partir de las respuestas a otras preguntas, a partir de la información que constaba en nuestro censo de localización y, en algunos casos, contactando de nuevo con la asociación en cuestión telefónicamente y realizando la pregunta de si estaban inscritas en algún registro oficial (del Ministerio, de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento) a finales de 2003 o principios de 2004, según cuando hubiesen sido entrevistadas. Este modo de proceder en la construcción del mencionado indicador de acceso, nos hacía dudar sobre su absoluta fiabilidad. Por ello, hemos construido un segundo indicador complementario sobre el mismo aspecto examinando si las asociaciones entrevistadas reunían los seis requisitos que se establecen en la normativa aplicable para permitir la inscripción de una asociación en registros públicos: estatutos, junta directiva, presidencia, secretaría, tesorería, y asamblea general¹⁴. Si comparamos la proporción de asociaciones de inmigrantes que disponen de estos seis elementos organizativos (76%) con las asociaciones de población autóctona en el municipio de Madrid en la misma situación (70%)¹⁵, podemos confirmar la conclusión inicial: el grado de formalización e inclusión de las asociaciones de inmigrantes en Madrid es notable y no parecen resultar particularmente excluidas en este sentido.

En cierto modo, estos resultados tienen bastante lógica, ya que las asociaciones de inmigrantes parten de una desventaja de acceso a recursos de todo tipo que seguramente les conduce a intentar formalizar su existencia con más empeño que las asociaciones generales, con el fin de poder interactuar con las administraciones públicas. Por el contrario, algunas de las organizaciones de la población autóctona, especialmente las que no desean solicitar subvenciones o ayudas

¹³ No hemos considerado sólo las asociaciones inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior, sino también aquellas inscritas en los registros de la Comunidad de Madrid o en el de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia.

¹⁴ Para el conjunto de asociaciones en España véase Méndez y Mota 2006.

¹⁵ A partir del estudio CID realizado en 2 distritos (Vallecas y Chamberí) en 2003.

públicas, no perciben de manera tan acusada la necesidad de formalizar su existencia mediante la inscripción en un registro.

Otro hecho interesante que muestran los datos utilizados es que una fracción importante de asociaciones de inmigrantes (más del 40%) son miembros formales de consejos o foros estables que tratan temas sectoriales (inmigración, servicios sociales, mujer, educación, etc.). Como era de esperar, esta inclusión formal es más frecuente en consejos o foros de ámbito municipal (28%) que en los de ámbito autonómico (18%) o nacional (16%). Sin embargo, resulta especialmente interesante constatar que la inclusión en mecanismos u organismos de adopción de decisiones públicas se produce de manera preponderante a través de cauces formales, mientras que la inclusión en cualquier comisión informativa o de trabajo de manera informal es poco habitual. Dada la rigidez de los procedimientos administrativos que emplean las administraciones públicas españolas, en la que los mecanismos no reglamentados de negociación política son poco frecuentes, estos resultados tampoco resultan tremendamente sorprendentes. Sin embargo suscitan una reflexión interesante sobre la capacidad de las administraciones públicas españolas para solucionar rápida y eficazmente problemas de gestión de los conflictos sociales relacionados con los procesos de inmigración. Si cualquier solución debe esperar a que los reglamentos de comisiones, foros o consejos se redacten, negocien y aprueben, la capacidad para dar respuestas rápidas a los retos acuciantes será, sin duda, limitada.

¿En qué medida la capacidad de acceso a la esfera pública es menor (o mayor) para las asociaciones de población inmigrante que para las de población autóctona? De nuevo, la comparación con el estudio CID realizado en Madrid nos permite explorar esta cuestión. La Tabla 6 muestra el porcentaje de asociaciones que declararon haber sido invitadas a formar parte de distintos mecanismos de adopción de decisiones políticas en el ámbito municipal, exclusivamente¹⁶.

¹⁶ El cuestionario CID no incluía las preguntas sobre los ámbitos autonómico y nacional, al contrario que el cuestionario administrado a asociaciones de inmigrantes.

Tabla 6. Invitación a participar en mecanismos de adopción de decisiones en el municipio de Madrid (porcentajes)

Mecanismo	Asociaciones de población inmigrante	Asociaciones de población autóctona
Miembro de consejo estable de distrito o barrio	21	19
Miembro de consejo o foro estable sobre temas sectoriales	28	24
Invitación esporádica a comisión municipal para resolver cuestión específica	13	19
Foro, asamblea o comisión informativa	12	32
Nº de casos	67	197

Fuentes: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003) y Encuesta a las Asociaciones Locales de los distritos de Chamberí y Vallecas (2003) del proyecto CID.

Como podemos apreciar, las diferencias entre las asociaciones de población inmigrante y de población autóctona son mínimas en lo relativo a la invitación a participar en mecanismos formales de adopción de decisiones; pero son mucho más importantes en lo que respecta a los mecanismos informales. Las asociaciones de inmigrantes no sólo son invitadas con poca frecuencia a comisiones o reuniones puntuales para resolver problemas específicos o para ser informadas sobre cuestiones concretas, sino que además lo son en mucha menor medida que las asociaciones de población autóctona. Esto refuerza nuestros comentarios anteriores sobre la necesidad de reconsiderar la inclusión de estas asociaciones en mecanismos menos formalizados de resolución de problemas públicos.

Por otra parte, la Tabla 7 parece indicar que la inscripción oficial en un registro mantiene alguna relación –aunque moderada– con la inclusión formal y, sobre todo, informal en mecanismos y órganos de adopción de decisiones públicas en el caso de las asociaciones de inmigrantes. En raras ocasiones encontramos asociaciones no inscritas que hayan sido invitadas a formar parte de dichos mecanismos, pero lógicamente la inscripción en un registro no garantiza en ningún modo recibir una invitación de este tipo. Ciertamente, sí se produce un solapamiento muy importante entre aquellas asociaciones que son invitadas a participar en los procesos de adopción de decisiones formalmente y las que lo son informalmente.

Tabla 7. Correlación entre indicadores de derechos de acceso

	Inscritas en registro	Inclusión formal
Inclusión formal		
	0,17 (67)	
Inclusión informal		
	0,26* (67)	0,80** (67)

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

Como vemos, por tanto, las asociaciones de inmigrantes en Madrid no se enfrentan a dificultades generalizadas a la hora de tener acceso a la esfera pública, con la única excepción de los mecanismos menos formales de acceso. En este sentido, se podría concluir que el primer requisito para que las organizaciones de la población inmigrante puedan integrarse políticamente en la vida pública de Madrid –el acceso– parece cumplirse y que su desventaja con respecto a las asociaciones autóctonas es, en cierto modo, menor.

Sin embargo, como ya hemos argumentado, además de disfrutar de derechos de acceso, el grado de integración política de las asociaciones de inmigrantes depende del grado en que éstas utilicen de manera efectiva los recursos participativos a su alcance. Este aspecto de participación efectiva nos remite, por tanto, a analizar en qué medida las asociaciones de inmigrantes cumplen funciones externas de intermediación entre los individuos (la población de origen inmigrante) y las administraciones y autoridades públicas¹⁷.

4.2 La participación efectiva en la esfera pública madrileña

Las actividades de las asociaciones pueden ser clasificadas entre aquellas dirigidas a garantizar la supervivencia de la organización (*actividades de mantenimiento*) y las que constituyen instrumentos para alcanzar un determinado objetivo externo a la asociación (Lelieveldt et al, 2006). Estas últimas (*actividades instrumentales*) son las que están conectadas con las funciones de mediación y prestación de servicios que cumplen con frecuencia las asociaciones (Navarro y Juaristi 2006). Las actividades instrumentales pueden, por tanto, estar orientadas hacia el proceso político (actividades y función de mediación) o hacia la satisfacción directa de necesidades de los miembros de la asociación o de un colectivo de usuarios o “clientes” más amplio (actividades y función de prestación de servicios).

¹⁷ Véanse Van Deth (1997) y Navarro y Juaristi (2006).

En este artículo, sólo estamos interesadas en analizar, en relación con el concepto de integración política, las múltiples actividades y funciones de mediación de las asociaciones de inmigrantes en Madrid, ya que éstas son las que nos permiten determinar el grado de participación política efectiva de las mismas.

Navarro y Juaristi (2006) señalan que la función externa de mediación que cumplen las asociaciones se puede canalizar a través de dos tipos de estrategias diferenciadas: (a) la presión a y la conexión con políticos, autoridades e instituciones, con el fin de canalizar demandas; y (b) la intermediación o representación de intereses, con el fin de participar en el proceso de adopción de decisiones. Por esta razón, en el análisis que sigue vamos a distinguir cuatro mecanismos de mediación o participación: (1) la realización de actividades políticas, (2) el contacto con organizaciones políticas autóctonas, (3) el contacto con políticos y autoridades, y (4) la participación en organismos o mecanismos de adopción de decisiones¹⁸.

4.2.1 La realización de actividades políticas

Los estudios sobre participación política que se centran en el análisis del comportamiento de los individuos han establecido de manera reiterada la existencia de diferentes dimensiones o “clases” de acción política (véase, por ejemplo, Verba et al, 1971; Parry et al, 1992; Verba et al 1995). En las últimas décadas, este enfoque sobre la multidimensionalidad de la acción política se ha extendido también al análisis del comportamiento de las asociaciones (Knoke, 1990; Lelieveldt y Caiani, 2006).

El cuestionario administrado a las asociaciones de inmigrantes de Madrid en 2003 incluye preguntas sobre una amplia variedad de formas de acción política por medio de las cuales las organizaciones pueden intentar presionar o ejercer su influencia sobre las autoridades y las administraciones públicas. Haciendo uso de tal información, en esta sección describiremos la frecuencia con la que las organizaciones madrileñas de inmigrantes hacen uso de cada una de estas formas de acción política, así como las pautas de correlación en distintas variedades de acción.

¹⁸ En páginas anteriores se han presentado cifras sobre “invitación a participar” y, por tanto, de acceso. El cuestionario distingue entre invitaciones y participación efectiva, ya que algunas asociaciones invitadas pueden declinar las invitaciones recibidas por las razones que sean. Entre el 7 y el 75 por ciento de las asociaciones que afirman haber recibido invitaciones finalmente no participaron, dependiendo del tipo de mecanismo y el ámbito político (municipal, autonómico o nacional).

A partir de un análisis de componentes principales, hemos identificado cuatro grandes formas o tipos de acción política para presionar a las autoridades políticas: lobby tradicional, protesta movilizadora, protesta de confrontación y participación electoral. La Tabla 8 muestra el porcentaje de asociaciones madrileñas de inmigrantes que han utilizado cada una de esas cuatro formas de acción política.

Como se puede apreciar, de los distintos tipos de acción política al alcance de cualquier organización, las asociaciones de inmigrantes recurren de manera predominante a las acciones que hemos denominado de *protesta movilizadora*. Más de la mitad de las asociaciones entrevistadas han realizado alguna de estas actividades, siendo la preparación y remisión de escritos a las autoridades la más recurrente. A continuación, en términos de la generalización de su uso, encontramos las actividades de lobby tradicional, empleadas por entre un 25 y un 46 por ciento de las asociaciones de inmigrantes. Mucho menos habitual resulta que las asociaciones de inmigrantes se involucren en actividades de protesta de confrontación o en actividades relacionadas con las campañas electorales.

Tabla 8. Formas y dimensiones de acción política
de las asociaciones de inmigrantes de Madrid

Dimensión (valor de alfa) ¹⁹	Formas de acción política	% que las ha realizado alguna vez en últimos 2 años
Lobby tradicional (0,68)	Contacto con los medios	46
	Presión a las autoridades (lobby)	33
	Defensa de causas concretas	31
	Representación de intereses	28
	Actividades políticas	27
	Movilización de simpatizantes	25
Protesta movilizadora (0,70)	Escritos a las autoridades	69
	Conferencias / comunicados de prensa	60
	Distribución de octavillas, notas informativas u otros materiales escritos para influir en la opinión pública	57
	Organizar o colaborar en la organización de manifestaciones o actos públicos	37
	Recogida de firmas para una petición	37
Protesta de confrontación (0,83)	Organizar o participar en “ocupaciones” o “encierros”	13

¹⁹ Valor del coeficiente alfa de Cronbach que permite evaluar la estabilidad de una escala aditiva compuesta por los indicadores que se especifican, y que puede oscilar entre 0 (escala completamente inadecuada) y 1 (escala consistente).

	Actos de boicot a productos, instituciones o países	8
Participación electoral (0,55)	Organización de actividades para animar a la participación electoral	15
	Algún miembro se ha presentado como candidato en elecciones (locales, regionales, nacionales o de otro país)	16

Fuente: Encuesta a las Asociaciones de Inmigrantes de Madrid (2003)

La Tabla 9 nos permite confirmar las apreciaciones anteriores mediante la comparación de las características de la distribución de cada una de las cuatro escalas aditivas confeccionadas, así como de la escala global de acción política organizativa que se puede calcular incluyendo todos los indicadores presentados en la tabla anterior. Como vemos, aunque las asociaciones de inmigrantes madrileñas no parecen acumular un número elevado de acciones políticas (véase que el valor medio en la escala-resumen es de sólo 0,25 sobre un máximo de 1), sí nos encontramos con que la inmensa mayoría de las asociaciones entrevistadas habían realizado algún tipo de actividad política en los últimos dos años (el 90 por ciento afirma haber desarrollado alguna de las actividades políticas que se han tenido en cuenta en este estudio). La forma o tipo de acción política más extendida entre las asociaciones de inmigrantes madrileñas es la que hemos denominado “protesta movilizadora” (el 87 por ciento de las entrevistadas afirmaron haber participado en actividades de este tipo); seguida por las actividades o acciones de lobby tradicional (73 por ciento). En cambio, como puede apreciarse en la Tabla 9, sólo el 24 por ciento se ha visto implicada de algún modo en procesos electorales, y el 15 por ciento ha practicado acciones de protesta de confrontación.

Tabla 9. Empleo de distintos tipos de acción política por las asociaciones de inmigrantes de Madrid (escalas 0-1)

Escalas (valor de alfa)	Media	Desv. típica	Mediana	% con valor 0
Protesta movilizadora (0,70)	0,31	0,24	0,26	13
Lobby tradicional (0,68)	0,30	0,28	0,22	27
Participación electoral (0,55)	0,16	0,30	0	76
Protesta de confrontación (0,83)	0,05	0,16	0	85
Escala global de acción política organizativa (0,79)				
	0,25	0,19	0,22	10

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia.

Por tanto, la información de la que disponemos indica que las asociaciones de inmigrantes no son en absoluto ajenas a los mecanismos de presión política mediante acciones directas, si bien esta no reviste en la mayoría de los casos una gran intensidad en términos de frecuencia o habitualidad de las acciones.

4.2.2. Los contactos con organizaciones políticas autóctonas

En el curso de las entrevistas mantenidas también se preguntó a los directivos de las asociaciones de inmigrantes si su asociación había mantenido contacto con diversas asociaciones y organizaciones autóctonas madrileñas de diverso tipo (partidos, sindicatos, ONG, asociaciones de padres, de vecinos, etc.) y, en caso de que la respuesta fuese afirmativa, se les preguntaba si habían colaborado con ellas durante los dos últimos años²⁰. De entre este listado de asociaciones y organizaciones, hemos seleccionado para los análisis que se muestran a continuación sólo aquellas asociaciones que se pueden clasificar como “políticas”, al perseguir objetivos de naturaleza política²¹: los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones ecologistas, las asociaciones anti-globalización, y las asociaciones de defensa de los derechos humanos²².

La Tabla 10 describe la distribución de sendas variables de conteo que indican el número de organizaciones políticas autóctonas con las que las asociaciones de inmigrantes han tenido contacto o han colaborado, respectivamente. Como se puede apreciar, aunque los contactos son mucho más frecuentes que las colaboraciones, tanto unos como otras son relativamente escasos: el 42 por ciento de las asociaciones de inmigrantes entrevistadas no han tenido contacto con ninguna de las organizaciones políticas autóctonas incluidas en la lista, y el 70 por ciento no había colaborado con ninguna de ellas en el curso de los dos últimos años. Por tanto, puede afirmarse que la asociación de inmigrantes madrileña típica mantiene contacto con una organización política autóctona y no colabora con ninguna.

²⁰ La lista completa incluía a las principales organizaciones madrileñas de las siguientes categorías: partidos políticos, sindicatos, asociaciones ecologistas, organizaciones pacifistas, organizaciones pro-derechos humanos, organizaciones anti-racistas, ONGs y asociaciones de ayuda humanitaria, asociaciones de beneficencia o caridad, asociaciones de vecinos, asociaciones educativas, y asociaciones religiosas. Al final de la lista también se habilitó un espacio para añadir otras asociaciones similares no incluidas en la misma.

²¹ Puede encontrarse una definición detallada del concepto de “asociaciones políticas” en Morales (2001 y 2006).

²² En concreto: PP, PSOE, IU, Los Verdes, CCOO, UGT, CGT, CNT, CSI-CSIF, USO, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Attac Madrid, la APDH, y Amnistía Internacional.

Tabla 10. Contacto y colaboración de las asociaciones de inmigrantes madrileñas con organizaciones políticas autóctonas

	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típica	Mediana	% con valor 0	Nº casos
Contacto	0	10	2,5	3,1	1	42	67
Colaboración	0	10	1,0	2,1	0	70	67

Nota: el valor máximo teórico es 15.

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia

Dado lo limitado de los contactos y las colaboraciones con organizaciones políticas autóctonas, resulta más apropiado centrarse en los primeros. De hecho, la correlación entre los contactos y las colaboraciones con el indicador global o resumen de acción política presentado en páginas anteriores es de 0,70 en el caso de los contactos y de 0,43 en el caso de las colaboraciones; esto confirma pues que los contactos resultan un mejor indicador de participación política efectiva. Por ello, a partir de ahora emplearemos la escala de contactos con organizaciones políticas (alfa de Cronbach de 0,85) como nuestro segundo indicador de participación política efectiva.

4.2.3. Los contactos con políticos y autoridades

Indudablemente, los contactos políticos no se establecen únicamente con organizaciones. Las asociaciones de inmigrantes, al igual que cualquier otro tipo de asociación (véase Lelieveldt y Caiani, 2006) y que los ciudadanos individuales, se dirigen con una cierta frecuencia directamente a los individuos y a las instituciones encargadas de adoptar las decisiones políticas que les afectan. De nuevo, el cuestionario administrado nos permite analizar en detalle el tipo y la frecuencia de los contactos que las asociaciones de inmigrantes establecen con los políticos y las autoridades, y que constituirá nuestro tercer indicador de participación política efectiva²³. La Tabla 11 muestra los porcentajes de contacto, ya sea esporádico o habitual, para cada una de las categorías incluidas en el estudio.

Tabla 11. Los contactos con políticos y autoridades de las asociaciones de inmigrantes madrileñas

	Contacto
Administración municipal o funcionarios municipales de:	
- Programa de atención a la inmigración e interculturalidad (Área S.S. Ayto. de Madrid)	32
- Área de Servicios Sociales del Ayto. de Madrid	42
- Área de promoción de la igualdad y el empleo	21

²³ La batería de preguntas incluye a los siguientes tipos de políticos y autoridades para los tres niveles de gobierno existentes (local, autonómico y nacional): administración pública, órgano ejecutivo, diputados o concejales, y partidos políticos. Así mismo, se tuvo también en cuenta a las instituciones europeas, y a las autoridades y políticos del país de origen.

- Colegios de su distrito	15
- Policía municipal	21
- Centros de salud del distrito	15
Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid o alguno de sus miembros	18
Concejales en el Ayto. de Madrid de:	
- PP	20
- PSOE	15
- IU	14
Partidos o políticos en el ámbito municipal de:	
- PP	11
- PSOE	11
- IU	9
Administración autonómica o funcionarios autonómicos de:	
- Consejería de Servicios Sociales	36
- Consejería de Trabajo	20
- Consejería de Educación	21
Gobierno de la Comunidad de Madrid o alguno de sus miembros	15
Diputados de la Asamblea Regional de Madrid de:	
- PP	8
- PSOE	9
- IU	11
Partidos o políticos en el ámbito regional de:	
- PP	2
- PSOE	8
- IU	8
Administración central o funcionarios de:	
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	32
- Ministerio del Interior	26
- Ministerio de Educación Cultura y Deporte	20
Gobierno central o miembros del gobierno central	13
Diputados o senadores de:	
- PP	14
- PSOE	12
- IU	12
Partidos o políticos en el ámbito nacional de:	
- PP	9
- PSOE	12
- IU	6
Sindicatos nacionales o autonómicos	19
Instituciones europeas	16
Miembros de la administración o autoridades de (país de origen)	46
Partidos o políticos de (país de origen)	28

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia

Como se puede apreciar, los contactos son mucho más comunes con las administraciones públicas, en especial con las municipales, así como con las autoridades del país de origen. Los contactos con políticos individuales son mucho más generalizados en el ámbito municipal (con los concejales) o directamente en el nacional y, curiosamente, los diputados autonómicos parecen más lejanos en este sentido. Es más, no aparecen enormes diferencias en la frecuencia de los contactos según el signo partidista del político en cuestión, exceptuando la clara distancia que parecen mantener las asociaciones de inmigrantes madrileñas con el PP autonómico²⁴.

Por otra parte, análisis dimensionales de componentes principales, indican que las asociaciones tienden a especializarse en determinado tipo de contactos con políticos y autoridades²⁵. Por un lado, algunas asociaciones se especializan en contactos con políticos y partidos de izquierda (PSOE e IU), otras se especializan en contactos con las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno y, finalmente, otras en contactos con los poderes ejecutivos y el PP, partido que ocupaba tanto el gobierno municipal de Madrid, como el autonómico y el nacional en el momento de realización de las entrevistas (octubre 2003-marzo 2004).

La Tabla 12 muestra la distribución de estos tres indicadores de los contactos con políticos y autoridades por parte de las asociaciones de inmigrantes madrileñas. En consonancia con los resultados de la tabla anterior, los contactos con las administraciones públicas están mucho más generalizados que los contactos con políticos individuales o con los ejecutivos, ya sean de izquierda o de derecha; aún así el 39% de las asociaciones entrevistadas declaran no haber tenido ningún contacto con ninguna administración pública. Cerca de dos tercios de las asociaciones de inmigrantes madrileñas no mantienen contactos –ni siquiera esporádicos– con políticos españoles, aunque el porcentaje es similar cuando se trata de partidos del país de origen.

²⁴ Conviene recordar que los datos son de 2003, cuando Esperanza Aguirre ya lideraba el gobierno autonómico madrileño y Alberto Ruiz-Gallardón el municipal.

²⁵ Los tres componentes que se describen a continuación dan cuenta de un 58 por ciento de la varianza de todos los ítems de contacto.

Tabla 12. Tipos de contactos con políticos y autoridades

	Izquierda	Administraciones públicas	Ejecutivos y PP
N	66	66	67
Media	0,07	0,18	0,07
Mediana	0,00	0,08	0,00
Desv. típ.	0,19	0,22	0,15
Mínimo	0,00	0,00	0,00
Máximo	1,00	0,75	0,89
% con valor 0	70	39	66
Alfa de la escala	0,96	0,90	0,90

Nota: las tres escalas pueden adoptar valores entre 0 y 1.

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia

No obstante, si comparamos estas cifras con las de las asociaciones madrileñas autóctonas –de nuevo, a partir del estudio CID– sí podremos concluir que las asociaciones de inmigrantes parecen menos integradas políticamente a través de los contactos, ya sean con políticos, partidos o administraciones públicas. De las asociaciones madrileñas autóctonas sólo alrededor de un 36 por ciento no mantienen ningún contacto con políticos o partidos, mientras que apenas un 16 por ciento declaran no haber establecido contactos con las administraciones públicas. En este sentido, por tanto, la participación efectiva de las asociaciones de inmigrantes parece bastante más limitada que la de las asociaciones autóctonas.

4.2.4. La participación en organismos o mecanismos de adopción de decisiones

Por último, nos resta presentar la medición de las actividades de intermediación o representación de intereses que realizan las asociaciones de inmigrantes madrileñas: la participación en el proceso de adopción de decisiones.

Al igual que sucedía cuando presentábamos los resultados sobre invitaciones para participar en estos tipos de mecanismos, hallamos que la participación efectiva en estos es notablemente mayor en el ámbito municipal que en el autonómico o nacional, y que es también más frecuente en mecanismos formales y estables que por medio de mecanismos más informales.

Tabla 13. Participación de las asociaciones de inmigrantes en mecanismos de adopción de decisiones

	Ha participado
Nivel municipal	
Como miembro permanente de un consejo estable de distrito o barrio	19
Como miembro permanente de un consejo o foro municipal estable sobre temas sectoriales (inmigración, servicios sociales, mujer, educación, etc.)	22
Esporádicamente en alguna comisión municipal para resolver un problema concreto	12
Comisión informativa municipal sobre algún problema concreto	9
Nivel autonómico	
Como miembro permanente de algún consejo o foro regional sobre temas sectoriales (inmigración, servicios sociales, mujer, educación, etc.)	13
Esporádicamente en alguna comisión regional para resolver algún problema concreto	6
Comisión informativa regional sobre algún problema concreto	6
Nivel nacional	
Como miembro permanente de algún consejo o foro nacional sobre temas sectoriales (inmigración, servicios sociales, mujer, educación, etc.)	12
Esporádicamente en alguna comisión nacional para resolver algún problema concreto	1
Comisión informativa nacional sobre algún problema concreto	1

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia.

Si agrupamos toda la información que nos ofrece esta batería, podemos elaborar un indicador aditivo (escala 0-1) que resuma el grado de participación efectiva de las asociaciones de inmigrantes a través de mecanismos u órganos de adopción de decisiones. Como podemos apreciar en la Tabla 14, cerca de dos tercios de las asociaciones de inmigrantes no participan en ninguno de estos mecanismos. Sin embargo, a juzgar por los resultados que se deducen del estudio CID del conjunto de asociaciones madrileñas, estas cifras no difieren mucho de las que encontramos entre las asociaciones autóctonas (Navarro y Juaristi 2006). Al parecer, sólo un 30-35 por ciento de las asociaciones madrileñas –sean autóctonas o de inmigrantes– están integradas en los procesos de adopción de decisiones políticas que les afectan.

Tabla 14. Distribución del indicador de participación en mecanismos participativos

N	67
Media	0,10
Mediana	0,00
Desv. típ.	0,19
Mínimo	0
Máximo	0,8
% con valor 0	64
Alfa de la escala	0,85

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia

Por último, y para finalizar la presentación de los indicadores que nos permiten medir la integración política organizativa de la población inmigrante, conviene señalar que es posible resumir las distintas dimensiones de la participación política efectiva de las asociaciones en una única escala que las agrupa (Tabla 15). Como podemos observar, esta variable global nos permite comprobar que la práctica totalidad de las asociaciones de inmigrantes participan de manera efectiva en la vida pública de la sociedad de acogida a través de alguno de los modos que hemos descrito en páginas anteriores. Aunque, en términos generales, la amplitud de la participación de estas asociaciones sea limitada –tal como indican los reducidos valores de la media y la mediana– lo cierto es que prácticamente todas las asociaciones de inmigrantes están incluidas de un modo u otro en el proceso político en el que se insertan.

Tabla 15. Distribución del indicador global de participación efectiva

N	67
Media	0,16
Mediana	0,13
Desv. típ.	0,13
Mínimo	0
Máximo	0,6
% con valor 0	7
Alfa de la escala	0,79

Fuente: Encuesta a las asociaciones de inmigrantes de Madrid, 2003. Elaboración propia

En las próximas páginas trataremos de ofrecer una primera visión sobre qué aspectos permiten comprender mejor las diferencias de integración política que encontramos entre distintas asociaciones de inmigrantes.

5. FACTORES ASOCIADOS A LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LAS ASOCIACIONES DE INMIGRANTES EN MADRID

En este apartado vamos a analizar cuáles son los factores asociados a un mayor o menor grado de integración política de las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Centraremos la exposición en seis grandes tipos de factores: (1) el origen étnico o nacional dominante de la asociación, (2) el tipo de asociación, (3) su ámbito geográfico de actuación y los rasgos de su estructura organizativa, (4) el perfil de los miembros y dirigentes y (5) los recursos de que dispone; y la relación entre cada uno de ellos y los componentes de la integración política en su doble dimensión de acceso y participación efectiva.

En general se expondrán los resultados para aquellas variables que presentan diferencias estadísticamente significativas en cuanto al grado de integración política de las asociaciones. Sin embargo, en ocasiones se mencionarán variables que no resultan estadísticamente significativas a pesar de que, por algún motivo, sería de esperar justo lo contrario²⁶. Además, en algunos casos se realizarán también análisis multivariante que permiten conocer el efecto real de cada factor cuando otros factores son simultáneamente tenidos en cuenta. De todos modos, los resultados presentados aquí constituyen sólo un primer desarrollo que habrá de ser completado en próximas versiones de este trabajo²⁷.

5.1. Factores asociados con el acceso a la esfera pública

- Diferencias por origen

Como hemos señalado en el epígrafe 4, el porcentaje de asociaciones de inmigrantes entrevistadas que están inscritas en alguno de los registros oficiales destinados a tal fin es considerablemente alto, y mayor que entre las asociaciones autóctonas. Sin embargo, existen diferencias significativas en función del origen étnico-nacional mayoritario en las mismas, en particular entre las asociaciones que denominamos de “comunitarios” y el resto. Mientras que sólo un 54% de las asociaciones integradas mayoritaria o exclusivamente por ciudadanos de otros países de la Unión Europea reconocen haberse inscrito en algún registro oficial, el porcentaje correspondiente entre el resto de asociaciones de inmigrantes es del 84%.

²⁶ En el cálculo de las diferencias de medias, el grupo de comparación será el que no posee el rasgo o característica que se esté analizando; por ejemplo, si las asociaciones que tienen algún trabajador en plantilla aparecen más o menos integradas políticamente que las que carecen de trabajadores, siempre y cuando tal diferencia sea estadísticamente significativa.

²⁷ En especial cuando el cuestionario se haya aplicado a todas las nuevas asociaciones que han surgido en los tres últimos años y que serán incorporadas al estudio a lo largo de la primavera de 2007.

Entre estas últimas, las latinoamericanas tienden a inscribirse en los registros más que el resto²⁸.

En cualquier caso, como ya hemos señalado, es evidente que la mera inscripción en un registro público constituye sólo un requisito mínimo para poder hablar de inclusión de las asociaciones en la esfera pública. Por ello examinamos también si éstas han sido invitadas a participar en algún foro o consejo o mecanismo de toma de decisiones (ya fuera con carácter permanente o esporádico), a fin de obtener una idea más precisa de cuán incluidas en la esfera pública están las asociaciones de inmigrantes de Madrid. Las diferencias por origen se confirman también en este caso, ya que ninguna asociación de comunitarios de las entrevistadas había sido nunca invitada a participar en alguna comisión o foro, ni de carácter estable ni esporádico, mientras que las latinoamericanas lo han sido más que el resto. Las asociaciones de origen africano entrevistadas también son invitadas a foros y comisiones permanentes con más frecuencia que el resto de las asociaciones, pero no en el caso de las comisiones puntuales o esporádicas.

En resumen, a comienzos de 2004, las asociaciones de inmigrantes de origen latinoamericano y las africanas eran las que resultaban más incluidas en la esfera pública madrileña y, además, lo eran de modo más estable; por el contrario, las de comunitarios parecían vivir al margen de la vida política en el municipio.

Evidentemente este resultado no es ajeno al hecho de que latinoamericanos y africanos constituían la inmensa mayoría de la población inmigrante en el municipio en el momento de la realización de la encuesta. Además, las asociaciones latinas y africanas son también las que poseen, como media, mayor número de miembros y nuestros resultados indican que estar entre el tercio de asociaciones de inmigrantes más grandes (es decir, con más miembros) del municipio, también está positivamente asociado con la inclusión en tales consejos, foros y comisiones. Estos dos hechos pueden leerse como indicativos, por tanto, de una cierta representatividad de las asociaciones más incluidas respecto del conjunto de la población inmigrante del municipio.

- Diferencias por tipo de asociación

Por tipo de asociación, no hay diferencias significativas en cuanto al registro pero las que se autodefinen como “organizaciones de inmigrantes” sí tienden a ser invitadas a los foros y mecanismos de decisión antes mencionados más que el resto de asociaciones de inmigrantes, en especial cuando tales mecanismos tienen carácter permanente.

²⁸ Diferencia estadísticamente significativa sólo para un nivel de confianza del 90 por ciento.

- Diferencias según estructura organizativa

En cuanto a la inscripción en registros oficiales, ni el ámbito geográfico de actuación de las asociaciones ni su pertenencia a plataformas, federaciones o confederaciones impone ninguna diferencia significativa. Sin embargo, las asociaciones que actúan en todo el ámbito estatal, y no sólo en la comunidad autónoma o el municipio, son invitadas con más frecuencia a organismos o mecanismos informativos y de toma de decisiones que el resto. Y lo mismo ocurre con aquellas que declaran estar integradas en algún tipo de plataforma o red de asociaciones, lo que hace pensar en la posibilidad de que los contactos más o menos estables con otras asociaciones del entorno son un buen cauce de comunicación y facilitan la visibilidad pública de las asociaciones de inmigrantes.

- Diferencias según la disposición de recursos materiales y humanos

Es posible que estas diferencias en el grado de inclusión formal en la esfera pública según el origen étnico-nacional o según el tipo de asociación se deba a diferencias relacionadas con otros factores como el tamaño de la asociación o la mayor disposición de recursos, más que a un efecto propio de la nacionalidad o procedencia de los miembros. Si, por ejemplo, las asociaciones de comunitarios disponen de recursos propios suficientes para sobrevivir y desarrollar sus funciones en mayor medida que el resto de asociaciones, esto explicaría su menor interés en registrarse formalmente pues, para ellas, la perspectiva de concurrir a convocatorias públicas de ayudas y subvenciones no representa un incentivo tan fuerte como para las asociaciones cuya situación material es más precaria. Sin embargo, nuestros datos no parecen apoyar esta hipótesis. Por un lado, las asociaciones de comunitarios no están entre las más ricas de las entrevistadas, y por otro no parece que sean las asociaciones con menos presupuesto las menos proclives a inscribirse, sino todo lo contrario. De hecho, las asociaciones de inmigrantes que pertenecen al tercio de las más ricas (i.e. presupuesto anual de más de 30.000 euros) y las que disponen de trabajadores en plantilla están inscritas con más frecuencia que el resto. De todos modos, es difícil establecer aquí la relación de causalidad entre la posesión de recursos y la propensión a inscribirse pues cabe la posibilidad de que las asociaciones “ricas” sean precisamente más ricas porque están ya inscritas e incluidas en el circuito oficial, lo cual les permite la obtención de tales subvenciones y ayudas.

Más allá de la inclusión a través de la inscripción en un registro, las posibilidades de ser invitada a organismos y mecanismos de toma de decisión no parece variar significativamente en función del presupuesto de la asociación, aunque la disposición de otros recursos materiales como poseer un local de reunión propio y estable, tener teléfono y acceso propio a internet, tener ordenadores o tener traba-

adores en plantilla, son todos factores que se asocian de modo positivo con la presencia de las asociaciones de inmigrantes en organismos públicos para la toma de decisiones.

- Diferencias según el perfil de los miembros

Más clara parece la relación entre algunas de las características o perfil de los miembros y la tendencia a la autoinclusión formal en el ámbito público mediante la inscripción en los registros. En concreto, casi la totalidad de las asociaciones en las que predominan los inmigrantes recientes (i.e. más del 50 por ciento de miembros llegados en los últimos cinco años) estaban inscritas, mientras que el porcentaje correspondiente para las otras asociaciones era en torno al 73 por ciento. Además, la inclusión de este tipo de asociaciones en los consejos, comisiones y foros mencionados también es mayor que la del resto de asociaciones. Por el contrario, las asociaciones con una presencia numerosa de españoles entre los miembros declaran haber sido invitadas en menos ocasiones a tales organismos y mecanismos de información y decisión, y las diferencias son como siempre significativas.

Por último, un dato curioso: tener una mujer en la presidencia de la asociación predice a la perfección la probabilidad de inscripción en el registro pues las veinte asociaciones de inmigrantes que estaban presididas por una mujer estaban inscritas. Sin embargo, este hecho no influye de modo significativo sobre la mayor o menor inclusión de la asociación en los diversos mecanismos informativos y decisorios de ámbito municipal, regional o nacional.

Con el objetivo de determinar cuál es el efecto real de cada uno de estos factores sobre la mayor o menor amplitud de inclusión formal de las asociaciones de inmigrantes en los distintos organismos y mecanismos informativos y/o decisorios existentes en los diferentes niveles de gobierno (municipal, autonómico y nacional), hemos estimado la variedad de foros y consejos a los que una asociación sería invitada atendiendo a sus rasgos organizativos, los recursos de que dispone y el perfil mayoritario de sus miembros²⁹.

La Tabla 16 muestra los resultados de tal estimación, aplicando una regresión de tipo Poisson para datos de conteo, apropiada cuando la variable dependiente es un número entero positivo que se presenta en frecuencias pequeñas (en nuestro caso “tipos distintos de foros, comisiones y consejos en los que la asociación ha sido invitada a participar”, que oscila entre 0 y 10).

²⁹ La variable dependiente es, por tanto, un indicador de amplitud en la inclusión, más que un indicador de frecuencia puesto que las asociaciones pueden haber sido invitadas al mismo organismo (foro, consejo o comisión) una vez o varias, sin que nos sea posible distinguir exactamente el número de veces que han sido invitadas.

Tabla 16. Estimaciones del número de invitaciones recibidas por una asociación a distintos tipos de mecanismos de toma de decisión

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Latinoamericanas	2.80*** 0.72	2.12*** 0.74	2.05*** 0.74	2.01*** 0.74	2.22*** 0.75	2.11*** 0.75	1.90** 0.81
Africanas	2.97*** 0.76	1.94** 0.8	2.25*** 0.8	2.28*** 0.8	4.48*** 1.24	4.36*** 1.26	3.93*** 1.35
Europa del Este	2.42*** 0.84	2.29*** 0.87	2.24** 0.88	2.22** 0.88	1.86** 0.86	1.92** 0.88	1.67* 0.92
Organización Inmigrantes		1.08*** 0.31	1.11*** 0.31	1.19*** 0.33	1.25*** 0.37	1.66*** 0.5	1.63*** 0.52
Asoc. Dchos. Humanos y Coop. Internacional		0.84** 0.33	0.80** 0.33	0.82** 0.33	-0.2 0.38	0.12 0.46	0.2 0.48
Pertenece a una plataforma		0.53** 0.25	0.2 0.28	0.14 0.29	-0.79** 0.37	-0.80** 0.37	-0.75* 0.41
Pertenece a una federación		-0.19 0.25	-0.37 0.27	-0.41 0.27	-0.29 0.31	-0.19 0.32	-0.21 0.36
Organización madre		-0.43 0.52	-0.89 0.57	-0.92 0.58	-3.49*** 1.19	-3.90*** 1.25	-3.18** 1.5
Ámbito municipal		0.45 0.43	0.78* 0.45	0.91* 0.48	-0.48 0.53	-0.57 0.62	-0.68 0.67
Ámbito nacional		0.63* 0.33	0.83** 0.34	1.00** 0.39	0.65* 0.39	0.6 0.4	0.51 0.43
Tamaño			0.78*** 0.26	0.77*** 0.26	0.78*** 0.29	0.75** 0.3	0.67* 0.35
Presupuesto				0.27 0.3	-0.2 0.34	-0.13 0.36	-0.11 0.37
Local					0.54 0.34	0.49 0.35	0.21 0.43
Teléfono					0.94** 0.42	0.99** 0.43	1.17** 0.51
Internet					1.05*** 0.34	1.08** 0.45	1.01** 0.5
Email					1.61 1.08	1.72 1.09	1.69 1.13
Trabajadores						-0.15 0.46	-0.28 0.52
Voluntarios						-0.57 0.4	-0.53 0.4
Mayoría inmigrantes recientes							0.19 0.44

Mayoría mujeres	0.01 0.01						
Constante	-2.20*** 0.71	-2.76*** 0.76	-3.02*** 0.78	-3.19*** 0.81	-5.45*** 1.24	-5.21*** 1.27	-5.25*** 1.42
Número de Casos R2	67	65	65	65	65	65	60

*** Significativo al 99%. **Significativo al 95%. *Significativo al 90%. Las cifras debajo de cada coeficiente corresponden a la desviación típica.

Como puede apreciarse en la Tabla 16, las asociaciones latinoamericanas, africanas y de europeos del Este tienen mayor probabilidad de haber sido invitadas a alguno de los foros y consejos de información y decisión que hemos descrito anteriormente que el resto de asociaciones de inmigrantes (fundamentalmente asociaciones mixtas o de comunitarios). Es más, una vez que otros factores son tenidos en cuenta, las asociaciones con mayor grado de inclusión formal en este sentido son las africanas (Modelo 7), siendo significativa incluso la diferencia entre ellas y las latinoamericanas a favor de las primeras.

Por tipo de asociación, y con independencia de otros rasgos que pudieran solaparse, las más invitadas a estos organismos y mecanismos informativos y decisorios de carácter público-institucional son precisamente las que se autodenominan “organización de inmigrantes”. En cuanto a la influencia de las características de la estructura organizativa de las asociaciones, en un principio parecería que las asociaciones que están integradas en alguna red o plataforma de asociaciones tendrían mayor probabilidad de ser invitadas a participar en foros, comisiones y consejos (véase el signo positivo del coeficiente correspondiente a la variable “Pertenece a una plataforma” en Modelo 2). Sin embargo, como puede apreciarse en el Modelo 3, el efecto positivo de pertenecer a una plataforma sobre la inclusión es aparente y en realidad se debe al hecho de que gran parte de las asociaciones integradas en plataformas son asociaciones grandes (con más de 275 miembros), y es en realidad el tamaño de la asociación lo que favorece el que la asociación sea invitada a este tipo de mecanismos y organismos decisorios (véase el coeficiente 0.78 de la variable “tamaño”, que es positivo y significativo).

Algo similar ocurre con la mayor inclusión de las asociaciones cuyo ámbito de actuación se reduce al municipio o se extiende a todo el territorio español, en comparación con aquellas asociaciones de inmigrantes que decían trabajar en todo el territorio de la comunidad autónoma de Madrid (categoría de referencia, omitida). Aunque el coeficiente correspondiente a las variables “ámbito municipal” y “ámbito nacional” es positivo y significativo en la especificación del modelo de la columna 4, dicho efecto se reduce en tamaño y deja de ser significativo una vez

que se tienen en cuenta los recursos materiales (local, teléfono propio, acceso a internet, etc.) y humanos (trabajadores y voluntarios) que las asociaciones poseen (véanse los coeficientes de las mismas variables en el Modelo 5).

La inclusión de información sobre la disposición de recursos humanos en el Modelo 6, y de las variables sobre el perfil de los miembros en el Modelo 7, no modifican ninguno de los resultados anteriores y por sí solas no son significativas ninguna de ellas. Sin embargo sí que es importante destacar el hecho de que la consideración conjunta de los efectos de todos los factores independientes considerados en la estimación, permite apreciar con más precisión las diferencias reales por origen: una vez que se tienen en cuenta todos los rasgos que hemos ido mencionando, la mayor inclusión formal de los africanos y latinos con respecto a los comunitarios se mantienen pero, además, la diferencia entre africanos y latinos pasa a ser significativa a favor de los primeros. Dicho de otro modo, si descontamos el efecto de otros factores que hacen a las asociaciones de africanos diferentes a las asociaciones de latinos, las primeras logran un mayor grado de acceso a la esfera pública, valorada ésta a través del número de mecanismos informativos y decisorios en el ámbito de lo público a los que tales asociaciones han sido invitadas.

5.2. Factores asociados con la participación política efectiva

En este epígrafe analizamos cuáles son los factores asociados con la segunda dimensión de la integración política de las asociaciones de inmigrantes: la “participación efectiva”. Primero mencionaremos si existe una asociación positiva o negativa de los diferentes elementos analizados (origen, tipo de asociación, estructura organizativa, perfil de los miembros y recursos) con el índice global de participación efectiva que hemos construido y, a continuación, indagaremos un poco más sobre la relación de tales factores con los componentes principales del indicador global de participación efectiva (i.e. acción política, contactos con organizaciones autóctonas, contactos con administraciones y políticos, y participación en organismos y mecanismos decisorios).

- Diferencias por origen:

Nos encontramos de nuevo con que las asociaciones compuestas mayoritariamente por ciudadanos originarios de países de la UE son las menos integradas en la vida política del municipio en términos de participación efectiva. En primer lugar, estas asociaciones son significativamente menos proclives que el resto a desarrollar actividades políticas de cualquier tipo (presión a las autoridades, movilización, representación de intereses, etc.); son también las que menos contactos establecen con las organizaciones políticas españolas y con las administraciones públicas en general y, por último, ninguna de las once asociaciones de

comunitarios entrevistados había participado en los dos últimos años en ningún mecanismo ni organismo de toma de decisiones municipal, autonómico o nacional. Todo ello explica que las asociaciones de comunitarios obtengan sólo 0,04 en la escala que mide la participación política efectiva, que tiene un rango teórico de 0 a 1³⁰.

Frente a esta pauta de comportamiento tan uniforme dentro del grupo de asociaciones de comunitarios, las latinoamericanas y africanas presentan un patrón algo diferente. Aunque las asociaciones de estos dos colectivos son las que obtienen una puntuación más alta en el índice de participación efectiva, el componente que les proporciona dicha posición en el *ranking* global es diferente en cada caso. Las africanas tienen bastantes contactos con partidos políticos, especialmente de izquierda, y con las autoridades de todos los niveles de gobierno (que en aquellos años y para el caso de Madrid, eran siempre del PP). De hecho, la diferencia en la frecuencia de contactos con organizaciones autóctonas de izquierdas entre africanas y latinoamericanas, a favor de las primeras, es también estadísticamente significativa.

En cambio, el motivo fundamental por el que las latinoamericanas aparecen junto a las africanas como las más integradas políticamente es haber sido las que más han participado como miembros permanentes u ocasionales en foros, consejos y comisiones constituidas para cuestiones diversas.

La realización o participación en actividades políticas, por el contrario, resulta igualmente frecuente para estos dos grandes grupos de asociaciones (puntuación en torno a 0,28 sobre 1). Sin embargo, cada una se especializa en un tipo de actividad política distinta. De hecho, parece interesante destacar que, en contra de la idea muy extendida de que los “africanos” suelen tener una actitud más beligerante y “conflictiva” que los latinoamericanos, entre los distintos tipos de actividades políticas que hemos analizado (*lobby* tradicional, protesta movilizadora, protesta de confrontación y participación electoral), las asociaciones latinoamericanas desarrollan más actividades de protesta movilizadora y protesta de confrontación que las africanas, y esta diferencia es estadísticamente significativa.

³⁰ Quizá convenga recordar aquí que los extranjeros procedentes de otros Estados de la Unión Europea son los únicos extranjeros que gozan en la actualidad de derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones municipales. Si el hecho de que los individuos integrados en estas asociaciones gocen ya de un mecanismo de participación política individual influye sobre la escasa implicación de éstas en la vida política de la sociedad receptora es un tema complejo y que trasciende a los objetivos de este artículo

- Diferencias por tipo de asociación

Las asociaciones entrevistadas que se autodefinieron como “organización de inmigrantes” resultan sustancialmente más participativas que el resto de asociaciones (culturales, deportivas, profesionales, etc.); desarrollaron más actividades políticas, tienen más contacto con organizaciones políticas autóctonas, con partidos y con políticos, tanto de izquierda como de derecha, han participado más en organismos y mecanismos decisorios de distinta índole; y curiosamente también participaron más en actividades orientadas a animar a la participación electoral en el año 2000, a pesar de que la inmensa mayoría de sus miembros carecen de derecho de sufragio. El único componente de la participación efectiva en que las “organizaciones de inmigrantes” no destacan frente a otro tipo de asociaciones de inmigrantes es, sorprendentemente, en el contacto con las administraciones públicas.

El otro tipo de asociaciones que obtiene una mayor puntuación en el índice de participación política efectiva son las “de derechos humanos y cooperación internacional”. Sin embargo, en este caso, el perfil de participación es algo diferente pues ellas no se distinguen del resto por un mayor contacto con partidos ni con políticos, ya sean de izquierda o derecha, sino más bien por un mayor contacto con las administraciones públicas y una mayor implicación electoral que no lleva aparejada, sin embargo, una mayor presencia en los foros y mecanismos decisorios que venimos mencionando.

- Diferencias por ámbito geográfico de actuación y estructura organizativa

Las asociaciones que declaran que su ámbito de actuación se limita a algún barrio o distrito de la capital o, como mucho, al conjunto del municipio revelan menor contacto con las administraciones. Y las que son de ámbito nacional, en cambio, revelan mayor contacto con organizaciones autóctonas de izquierdas que el resto, y también mayor participación en los mecanismos y foros que ofrecen tal posibilidad. Sin embargo, estas diferencias no se traducen en diferencias de participación efectiva globales.

- Diferencias por disposición de recursos

Lo que hemos denominado asociaciones “ricas” (el tercio con mayor presupuesto de todas las entrevistadas) no muestran una mayor integración política en términos de participación efectiva considerada de modo global. Aunque sí es cierto que las que gozan de mayor presupuesto tienen más contacto con organizaciones políticas españolas y con políticos en el gobierno.

La disposición de otros recursos materiales como teléfono, dirección de correo electrónico, conexión a internet y un local de reunión estable, así como disponer de trabajadores en plantilla, sí que aparecen sistemáticamente asociados con una mayor participación efectiva, sobre todo en lo que se refiere a contactos con las administraciones y con los gobiernos, tanto municipal como de ámbito superior.

- Diferencias según el perfil de los miembros:

Nuestros datos indican que aquellas asociaciones en las que más de la mitad de sus miembros son inmigrantes llegados en los últimos cinco años participan más en el proceso político. Sin embargo, esta asociación positiva entre proporción de “recién llegados” y participación efectiva no se da para todos los componentes del índice de participación sino sólo y especialmente para el contacto con organizaciones políticas autóctonas (0,23 en la escala de 0 a 1, frente a 0,12 para el resto de asociaciones), los contactos con la administración (0,27 en la escala de 0 a 1, frente a 0,14 para el resto de asociaciones), y para la presencia en foros, comisiones y consejos para la toma de decisiones (0,22 en la escala de 0 a 1, frente a 0,04 para el resto de asociaciones).

Estos resultados pueden interpretarse como un indicador de la atención privilegiada que las administraciones públicas y los políticos conceden a las cuestiones relacionadas con la primera acogida, frente a otras cuestiones que serían propias de un modelo de gestión de la inmigración más orientado a la integración a medio-largo plazo. El vertiginoso crecimiento de la población de origen inmigrante en los últimos años ha obligado con frecuencia a las administraciones públicas a responder de forma un tanto precipitada a las demandas derivadas de tal situación. Por ello quizá, no son las asociaciones de inmigrantes más antiguas y consolidadas las que tienen más presencia en los mecanismos de toma de decisiones y resolución de conflictos, sino precisamente las más jóvenes y con mayor proporción de recién llegados.

Por otra parte, también es verdad que las asociaciones con mayor proporción de inmigrantes recientes suelen ser también las de mayor tamaño. Por tanto, es posible argumentar que las administraciones públicas, al privilegiar la presencia de estas asociaciones en foros, consejos y comisiones, buscan también garantizar una mínima representatividad para el conjunto de la población inmigrante.

Frente a la relevancia del momento de llegada de los miembros, el ser una asociación de composición mayoritariamente femenina (más del 50% de los socios mujeres), que la asociación tenga una proporción sustancial de españoles entre sus socios o que el presidente de la asociación sea mujer son factores que no afec-

tan de modo significativo al grado de participación efectiva de la asociación en el proceso político.

Cuando tenemos en cuenta el efecto simultáneo de todos estos factores sobre el índice de participación efectiva que hemos elaborado, a través de una regresión multivariante estándar que considera la puntuación obtenida en la escala como variable dependiente, podemos apreciar con mayor nitidez el efecto neto de cada uno de los rasgos examinados sobre la integración política de las asociaciones en términos de participación efectiva. Dicho de otro modo, los coeficientes recogidos en la Tabla 17 nos permiten evaluar con mayor certeza si un determinado rasgo o característica de la asociación aumenta o disminuye su participación política efectiva en la sociedad de acogida, pues la estimación multivariante es capaz de descontar del efecto de cada factor los efectos que tienen el resto de características de la asociación sobre nuestra variable dependiente (i.e. la participación política efectiva).

Tabla 17. Regresión multivariante del grado de participación política efectiva de las asociaciones de inmigrantes

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
(ref. UE)							
Mixtas	0.09	0.1	0.11*	0.10*	0.10*	0.13**	0.1
	0.07	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.07
Latinoamericanas	0.14***	0.10**	0.10**	0.09**	0.10***	0.12***	0.12**
	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05
Africanas	0.18***	0.05	0.07	0.07	0.13**	0.15**	0.15**
	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07
Europa del Este	0.11	0.12*	0.13**	0.12*	0.12**	0.15**	0.14**
	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06
Islámicas	0.04	0.09	0.1	0.08	0.08	0.09	0.08
	0.1	0.08	0.08	0.08	0.08	0.07	0.09
(ref. otro tipo asoc.)							
Organiz. Inmigrantes		0.15***	0.14***	0.14***	0.14***	0.13***	0.13***
		0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Asoc. DDHH y Coop. Internal		0.09**	0.08**	0.09**	0.04	0.02	0.01
		0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Pertenece a Plataforma		0.13***	0.12***	0.11***	0.09***	0.09***	0.09**
		0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04
(ref. ámbito CCAA)							
Ámbito municipal		0.05	0.07	0.06	0.05	0.04	0.04
		0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04

Ámbito nacional	0.04	0.04	0.05	0.05	0.04	0.04
	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Tamaño		0.05*	0.05	0.03	0.03	0.03
		0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Presupuesto			0.03	0.02	0	0.01
			0.03	0.03	0.03	0.03
Local estable				0.04	0.04	0.03
				0.03	0.03	0.03
Teléfono				0.03	0.02	0.02
				0.03	0.03	0.03
E-mail				0.08**	0.07**	0.07*
				0.03	0.03	0.04
Trabajadores en plantilla					0.05	0.06*
Mayoría inmigrantes recientes					0.03	0.03
% Mujeres entre socios						0
						0
Constante	0.05	-0.04	-0.05	-0.06	-0.14***	-0.15***
	0.04	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05
Nº de casosR2º	67	65	65	65	65	60

*** Significativo al 1%. **Significativo al 5%. *Significativo al 10%. Las cifras debajo de cada coeficiente corresponden a la desviación típica.

Si prestamos atención a los resultados mostrados en la columna 7, podemos apreciar que los únicos factores que imponen diferencias significativas en cuanto a la participación efectiva en el proceso político son: 1) el origen étnico-nacional de las asociación, 2) el tipo de asociación, 3) algunos rasgos de la estructura organizativa como es la pertenencia a una plataforma o red de asociaciones y, 4) disponer de e-mail y de trabajadores en plantilla. Es llamativo que no importe ni el tamaño ni el presupuesto de las asociaciones, en particular por lo que hace al tipo de representatividad que ello implica: no están más integradas políticamente las asociaciones de inmigrantes que tienen más miembros sino las que, por un lado, cuenta con más contactos y están ya de algún modo integradas en el circuito de los que “se dedican” a canalizar la participación ciudadana (pertenencia a plataforma) y, por otro, las que representan a los colectivos étnico-nacionales mayoritarios. Por último, queda patente que la especialización en “temas de inmigración” (i.e. autodefinirse como “organización de inmigrantes”) resulta rentable en términos de integración política de la asociación.

6. CONCLUSIONES

El objetivo último de este artículo era indagar en qué medida las asociaciones de inmigrantes pueden funcionar como medios de participación efectiva de la población de origen inmigrante en los asuntos públicos. Como han señalado otros autores con anterioridad, las asociaciones de inmigrantes se encuentran con dos dificultades principales para influir en las decisiones políticas que les conciernen: por un lado, su “especialización” en actividades destinadas a facilitar la primera acogida e integración de los recién llegados y, por otro, la eterna disyuntiva independencia-subservencia (Martín Pérez, 2004). Sin embargo, y pese a ello, el análisis llevado a cabo en las páginas anteriores para el caso concreto de las asociaciones de inmigrantes en el municipio de Madrid ofrece un panorama menos sombrío de lo esperado en cuanto al grado de integración en el proceso político logrado por tales asociaciones.

En primer lugar, nuestros resultados indican que la inmensa mayoría de las asociaciones logran traspasar un umbral mínimo de acceso a la esfera pública, mediante su formalización e inscripción en los registros públicos habilitados al efecto. En segundo lugar, y aun cuando las actividades de tipo político no constituyen la actividad principal de las asociaciones de inmigrantes salvo en raras excepciones, la inmensa mayoría de asociaciones entrevistadas ha participado en acciones de *lobby* tradicional o protesta movilizadora en alguna ocasión. Por último, más de un 40 por ciento de ellas afirma ser miembro formal en consejos o foros que tratan temas sectoriales (inmigración, servicios sociales, mujer, educación, etc.), un porcentaje que no difiere mucho del correspondiente entre las asociaciones autóctonas. De todos modos, es cierto que persisten algunas diferencias entre las asociaciones de inmigrantes y el resto de asociaciones del municipio en términos de su integración en el proceso político. En concreto, las asociaciones de inmigrantes revelan cierta desventaja en cuanto a contactos con políticos, partidos y administraciones públicas, y también en lo que respecta a su inclusión en comisiones informativas o grupos de trabajo que se constituyen y funcionan de modo más informal.

En cuanto a las diferencias internas en el grado de integración política alcanzada por las asociaciones de inmigrantes entrevistadas, podemos identificar al menos tres factores cuyo impacto resulta claro y robusto. En primer lugar, las asociaciones de comunitarios muestran sistemáticamente un grado de inclusión y participación en el proceso político muy inferior al resto. En segundo lugar, aquellas asociaciones que se autodefinen como “organización de inmigrantes” frente a las etiquetas de asociación cultural, asociación de caridad y ayuda, asociación profesional o cualquier otra, muestran un mayor grado de integración que el resto. Este

resultado debe ponerse en relación con la menor inclusión de las asociaciones de inmigrantes en mecanismos de toma de decisiones “informales” o “esporádicos” y revela, en gran medida, hasta qué punto la categoría “inmigrante” ha cobrado carta de naturaleza en la arena política. Se podría hablar así de dos grandes tipos de asociaciones de inmigrantes: las que se especializan en las tareas de intermediación política y el resto, que se dedican a cualquier otra actividad que no tiene por qué ser identificada como exclusiva o propia de los “inmigrantes” como grupo. Por último, hay que destacar que las asociaciones de inmigrantes que se declaran integradas en redes o plataformas de asociaciones logran una mayor integración en términos de participación efectiva, aunque no necesariamente de inclusión formal en el proceso político. Dicho de otro modo, pareciera que las asociaciones que pertenecen a plataformas tienden a ser más activas políticamente sin que ello se refleje en una mayor probabilidad de ser invitadas a los distintos mecanismos de participación y toma de decisiones que las administraciones públicas han establecido al efecto.

Lamentablemente, en este trabajo no hemos podido indagar en detalle sobre las razones que subyacen al déficit de integración lograda por las asociaciones de inmigrantes en determinados ámbitos, al ser comparadas con las asociaciones autóctonas, ni tampoco por qué determinadas asociaciones resultan más exitosas en sus contactos con los políticos y las administraciones públicas, mientras que otras son más activas políticamente pero no logran traducir su activismo en presencia formal dentro de los mecanismos establecidos para la toma de decisiones. Esperamos que la próxima ampliación de nuestro estudio con la inclusión de los casos de Barcelona y Murcia y la ampliación de la muestra de Madrid con las asociaciones de inmigrantes surgidas desde 2004, nos permita seguir avanzando en esta línea y dar respuesta a los muchos interrogantes que aún quedan abiertos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin-Edwards, M. and Martin S. (1994), *The Politics of Immigration in Western Europe*, Sage, London.
- Bauböck, R. (1994), *Transnational Citizenship*, Aldershot, Avebury.
- Bauböck, R. et al. (1996), *The Challenge of Diversity*, Aldershot, Avebury.
- CLRAE, Standing Conference of Regional Authorities of Europe 1992, Europe 1990-2000: Multiculturalism in the City. The Integration of Immigrants, Texts and Studies nº 25, Council of Europe, Strasbourg.
- Costa-Lascoux, J. and Weil, P. (1992), *Logiques d'Etats et immigrations*, Kimé, Paris.
- Hammar, T. (1985), *European Immigration Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ireland, P. (1994), *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kastoryano, (1996), *La France, l'Allemagne et leurs immigrés*, Armand Collin, Paris.
- Knoke, D. (1990), *Organizing for Collective Action. The Political Economies of Associations*, Aldine de Gruyter, New York.
- Kubat, D. (1993), *The Politics of Migration Policies*, Center for Migration Studies, New York.
- VKymlicka, W. (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon, Oxford.
- Lapeyronnie, D. (1992), *Immigrés en Europe*, La Documentation Française, Paris.
- Lapeyronnie, D. (1993), *L'individu et les minorités*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Layton-Henry, Z. (1992), *The Politics of Immigration*, Blackwell, Oxford.
- Lelieveldt, H. et al. (2006), The spectrum of associational activities: from self-help to lobbying, in *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*, ed. Maloney, W.A. and Roßteutscher, S., Routledge, London.
- Lelieveldt, H. y Caiani, M.. (2006), The political role of associations, in *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*, ed. Maloney, W.A. and Roßteutscher, S., Routledge, London.
- Marshal, T.H. (1992), Ciudadanía y clase social, en *Ciudadanía y clase social*, Marshall T.H. y Bottomore, T. (Eds.), Alianza Editorial, Madrid.
- Martín Pérez, A. (2004), "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias", *Migraciones* 15, pp 113-143.

- Méndez, M. y Mota, F (2006), Las características organizativas de las asociaciones en España, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, ed. Font, J., Montero, J. R. et al., CIS-S.XXI, Madrid.
- Morales, L. (2001), "Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 94, 153-184.
- Morales, L. et al. (2004), La integración política de los inmigrantes: un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia, ponencia presentada al IV Congreso de Inmigración en España, Girona.
- Morales, L. (2006), *Instituciones, movilización y participación política: el asociacionismo político en las democracias occidentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Navarro, C. and Juaristi, P. (2006), Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones, en *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, ed. Font, J., Montero, J. R. et al., CIS-S.XXI, Madrid.
- Parry, G et al. (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rex, J. and Drury, B. (1994), *Ethnic Mobilisation in a Multi-cultural Europe*, Aldershot, Avebury.
- Rex, J. (1996), *Ethnic Minorities in the Modern Nation State*, Macmillan, Houndmills/Basingstoke.
- Sartori, G. (1988), *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid.
- Schnapper, D. (1991), *La France de l'intégration*, Gallimard, Paris.
- Schnapper, D. (1992), *L'Europe des immigrés*, François Bourin, Paris.
- Schnapper, D. (1994), *La communauté des citoyens*, Gallimard, Paris.
- Schumpeter, J. (1947), *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Harper, New York.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Tillie, J. (2004), "Social Capital of Organisations and Their Members: Explaining the Political Integration of Immigrants in Amsterdam", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30: 529-541.
- Tillie, J. and Slijper, B. (2003), *Immigrant political integration and ethnic civic communities in Amsterdam*. Manuscript.
- Tillie, J and Slijper, B. (2006), Immigrant Political Integration and Ethnic Civic Communities in Amsterdam, in *Identities, Affiliations, and Allegiances*, ed. Benhabib, Sh. and Shapiro, I., Cambridge University Press, Cambridge.
- Van Deth, J. W. (1997), Introduction: social involvement and democratic politics, in *Private Groups and Public Life*, ed. Van Deth, J.W., Routledge, London.

- Verba, S. et al.(1971), *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Sage, Beverly Hills.
- Verba, S. et al.(1995), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Vertobec, S. (1996), "Multiculturalism, culturalism and public incorporation", *Ethnic and Racial Studies*, 19: 49-69.
- Vertobec, S. (1999), "Minority associations, networks and public policies: re-assessing relationships", *Journal for Migration and Ethnic Studies*, 25: 21-42.
- Weil, P. (1995), *La France et ses étrangers*, Gallimard, Paris.

Raquel Martínez Buján
Universidad Carlos III
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas
Dpto. de Ciencia Política y Sociología

EL CUIDADO DE ANCIANOS: UN NICHOS LABORAL PARA MUJERES INMIGRANTES Y UN RETO DE GESTIÓN PARA LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

P **Raquel Martínez Buján** es profesora ayudante en el Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III (Madrid). Forma parte del grupo de investigación ESOMI especializado en el análisis de las migraciones internacionales cuya dirección realiza el catedrático Antonio Izquierdo Escribano. En la actualidad está terminando su tesis doctoral titulada "Inmigración y envejecimiento: el cuidado de ancianos como un yacimiento de empleo para personas inmigrantes". De sus últimas publicaciones relacionadas con esta materia cabe destacar la incluida en el número dos de la revista Panorama Social, "El cuidado de ancianos: un vínculo entre la inmigración y el envejecimiento", y la realizada para la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) titulada, "La reciente inmigración latinoamericana a España".

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el papel de las organizaciones del Tercer Sector en la regulación del mercado laboral irregular en el que se insertan las personas inmigrantes. Tomando como referencia el sector de cuidados de personas mayores se realiza un estudio de la estructuración de esta bolsa de empleo enfatizando la labor de las entidades no gubernamentales que se dedican a su gestión. Mediante entrevistas personales realizadas a técnicos de empleo que tramitan las ofertas laborales se ha construido en las siguientes páginas un análisis comparativo de las ciudades de A Coruña y Pamplona resaltando la especifici-

dad de cada una de ellas en torno a la regulación de este ámbito asistencial que legalmente se incluye en la normativa referente al “servicio doméstico”.

PALABRAS CLAVE:

Inmigración, cuidado de ancianos, servicio doméstico y tercer sector.

ABSTRACT

The overall aim of this paper is to analyze the role of the organizations of the “Tertiary Sector” within the management of the irregular labour market where immigrant population is employed. The structure of this employment bureau has been studied underlining the work of the NGO’s specialized in this field. By means of qualitative fieldwork based on in-depth interviews with employment mediators, a comparative study of the cities of La Coruña and Pamplona has been carried out. The differences in the management of these welfare services, which are legally included in the “domestic service rules”, have been pointed out for these two cities.

KEY WORDS:

Immigration, care work, domestic service, tertiary sector.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Formación y características de la bolsa de trabajo asociada al cuidado de ancianos
 - 2.1. Pamplona: el surgimiento espontáneo de este yacimiento de empleo
 - 2.2. A Coruña: una bolsa de empleo para cuidadoras extranjeras canalizada desde las instituciones religiosas
3. Diferencias en la gestión del “trabajo del cuidado” en A Coruña y Pamplona
 - 3.1. Breve referencia al marco laboral legislativo
 - 3.2. La negociación de las condiciones laborales por parte de las organizaciones implicadas en la gestión de la bolsa de trabajo para cuidadoras inmigrantes
 - 3.3. Más allá de las condiciones laborales
4. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Las organizaciones dirigidas a la atención de la población inmigrante y que forman parte del tercer sector (con este término se engloban instituciones de diversa naturaleza abarcando desde entidades religiosas a asociaciones no lucrativas) poseen una diversidad de funciones entre las que se encuentran la de información, asesoramiento jurídico y laboral y también la de inserción al mercado de trabajo mediante bolsas de empleo que estas instituciones gestionan por sí mismas. El análisis de este último aspecto, el papel de las entidades no gubernamentales en la integración laboral del colectivo inmigrante, es el objetivo principal del presente artículo. La divergente filosofía de actuación de este heterogéneo mapa asociativo desemboca en la creación de diferentes panoramas, de distintas maneras de tramitar las condiciones laborales de ciertas actividades para las cuales estas instituciones cuentan con una lista de ofertas de empleo.

Es sabido por la literatura especializada (Cachón, 1995) que los inmigrantes comienzan trabajando en el país receptor en aquellos empleos con menor regulación laboral y, por lo tanto, con mayor arbitrariedad por parte de los empleadores en el establecimiento de las condiciones de trabajo. La situación de inestabilidad jurídica a la que se enfrenta un importante porcentaje de personas inmigrantes¹

¹ El peso de la inmigración irregular calculado como diferencia entre el número de extranjeros empadronados y el de residentes legales se situó el 1 de enero de 2006 en un 29,4%.

obliga a este colectivo a incluirse en el lado sumergido de la economía. La última Normalización (llevada a cabo en el año 2005) visibilizó a más de 500.000 trabajadores extranjeros (CES, 2006), un tercio de los cuales solicitaba un permiso de trabajo en el Régimen de Hogar, siendo la actividad doméstica y su derivación en los últimos años al cuidado de personas dependientes (principalmente personas mayores) la primordial tarea desempeñada de forma irregular. De hecho, técnicos de diversas asociaciones indican que el 90% de la demanda existente hacia empleadas de hogar está dirigida al cuidado de personas mayores, convirtiéndose esta actividad en la principal salida laboral de las mujeres inmigrantes empadronadas en nuestro país (Martínez Buján, 2005; IMSERSO, 2005).

El sector de actividad de cuidado de ancianos en el que se inserta la población inmigrante se estructura en torno a las bolsas de empleo de las organizaciones, asociaciones y sindicatos que tienen entre sus finalidades la atención de las necesidades de la población inmigrante. Muchas veces son instituciones que trabajan con más colectivos, no estando únicamente su interés dirigido a las personas foráneas. Algunas de estas entidades han incorporado a sus directrices el ámbito migratorio por el propio devenir de este fenómeno. A sus sedes empezaron a llegar hombres y mujeres procedentes de otros países en situación de discriminación y exclusión social, circunstancias que con anterioridad eran vividas en exclusiva por algunos segmentos de la clase obrera nativa. En otras ocasiones han nacido para cubrir específicamente la satisfacción de las demandas laborales, de asesoramiento e información de estos nuevos residentes. En todo caso, su estructura interna está diversificada en departamentos según el colectivo de referencia y, por lo tanto, cuentan con estancias concretas dirigidas al entorno laboral de la inmigración. Los técnicos de estas instituciones son quienes mejor conocen la organización del trabajo de asistencia desempeñado por inmigrantes.

Tomando como ejemplo el mercado laboral de cuidados, por ser éste uno de los más recientes y desregulados de entre los que se insertan las personas inmigrantes, se muestra en las siguientes páginas un estudio de la evolución del mercado laboral doméstico hacia la mercantilización del cuidado de personas mayores destacando en dicho análisis las estrategias de organización de este empleo realizadas por las entidades del tercer sector. Se recoge la perspectiva de doce informantes pertenecientes a ONG, sindicatos e instituciones religiosas que tienen en sus respectivas organizaciones bolsas de trabajo para la asistencia domiciliaria (las entrevistas se llevaron a cabo en el período 2002-2004). La metodología utilizada es únicamente cualitativa y forma parte de la elaborada para la realización de la tesis doctoral de la autora titulada, “Envejecimiento e inmigración: el cuidado de ancianos como un yacimiento de empleo para personas inmigrantes” (en curso).

El artículo se adentra en la estructura de este mercado laboral por lo que se analizan el surgimiento de la bolsa de trabajo en el seno de estas entidades, la gestión de la oferta de empleo y las funciones de las asociaciones en la definición de las condiciones laborales y en la información y asesoramiento tanto a las familias como a las empleadas. La equiparación en el plano legislativo de la cuidadora de ancianos a domicilio con la trabajadora doméstica ha provocado que las asociaciones e instituciones encargadas de gestionar la bolsa de empleo tuviesen que enfrentarse a una serie de inconvenientes. En concreto, se han distinguido dos dificultades. La primera se relaciona con las propias modalidades de empleo existentes para efectuar el trabajo de asistencia. Éstas difieren de las encontradas en el concepto tradicional del servicio doméstico y, por lo tanto, requieren de unas condiciones laborales específicas. La segunda se refiere al proceso de cambio en la orientación de las funciones y de las directrices que han tenido que efectuar para gestionar con éxito el mercado laboral del cuidado. Por ello, la exposición también analiza las estrategias que cada una de las asociaciones han tenido que seguir para organizar los cambios introducidos por este nuevo mercado laboral.

Operativamente la exposición compara los territorios de Pamplona y A Coruña (localidades en las que se ha realizado el trabajo de campo) para ejemplificar la diversidad existente en la organización de este sector laboral. En las dos ciudades se han escogido las entidades más representativas en la canalización de las ofertas y demandas del cuidado de personas mayores. En cada una de ellas se seleccionó para la entrevista a la persona encargada de coordinar la bolsa de empleo. El siguiente esquema resume el trabajo de campo incorporado en el artículo.

Cuadro 1: Instituciones entrevistadas

	ONG	SINDICATOS	INSTITUCIONES RELIGIOSAS
A CORUÑA	ECOS DO SUR (E1) ECODESARROLLOGAIA (E2) EQUUS ZEBRA (E3) CRUZ ROJA (E4)	CITE CORUÑA (E5)	MARÍA INMACULADA (E6) CÁRITAS (E7)
PAMPLONA	CRUZ ROJA (E8)	ANAFE (CCOO) (E9)	CÁRITAS (E10) CASA MISERICORDIA (E11) MÁRIA INMACULADA (E12)

2. FORMACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA BOLSA DE TRABAJO ASOCIADA AL CUIDADO DE ANCIANOS

2.1. Pamplona: el surgimiento espontáneo de este yacimiento de empleo

En Pamplona existen cinco organizaciones con una bolsa de trabajo destinada al sector de cuidado a domicilio dirigida a personas extranjeras. Se trata de Cáritas, la Congregación María Inmaculada, la Casa de la Misericordia, ANAFE y Cruz Roja. La incorporación de la población inmigrante como colectivo objeto de atención no se ha producido de manera uniforme para estas entidades. Ello ha generado bolsas de empleo con diferentes características definidas generalmente por las directrices que fundamentan la existencia de cada una de ellas. Esta diversidad se posiciona acorde a la propia segmentación de la población inmigrante. La situación jurídica es uno de los elementos “clave” que definen el que un extranjero acuda a una u otra entidad. Las tres instituciones religiosas mencionadas (Cáritas, Congregación María Inmaculada y la Casa de la Misericordia) destinan su bolsa de empleo prácticamente a personas en situación irregular mientras que ANAFE al tener una naturaleza sindical (pertenecer a CC.OO.) y Cruz Roja únicamente albergan ofertas de trabajo para extranjeros documentados².

Las organizaciones pioneras en la recepción de inmigrantes en esta ciudad son Cáritas, la Congregación María Inmaculada y ANAFE. Las tres emprendieron su experiencia con este colectivo a principios de los años 90. Cáritas empieza a trabajar con un servicio propio de inmigración en 1986, cuando comienzan a llegar inmigrantes a su programa de transeúntes. En 1994 se pone en marcha el “Programa de Inmigrantes de Cáritas” con funciones de asesoría jurídica e información al que acudían principalmente usuarios extranjeros varones de origen magrebí. La bolsa de empleo en sí “surgió de manera espontánea” (E10) cuando a mediados de la década de los 90 se percibe la llegada a la entidad de mujeres inmigrantes, principalmente latinoamericanas, en búsqueda de un trabajo. Se trataba de mujeres extranjeras que llegaban a la ciudad en ausencia de derechos jurídicos, sin alojamiento y con necesidades de encontrar un trabajo rápido. Al mismo tiempo, y por otro lado, también comenzaron a acudir familias nativas con importantes dificultades para dar asistencia a sus personas mayores. Las circunstancias vitales de las indocumentadas requerían de una incorporación inmediata al mercado laboral por lo que se produjo un encaje perfecto entre la situación de inestabilidad y

² Desde el año 2005 la bolsa de trabajo de Cruz Roja Pamplona está dirigida también a inmigrantes en situación irregular. La demanda de empleo por parte de este colectivo es lo que ha hecho modificar la filosofía de la entidad. Al realizar el trabajo de campo que aquí se analiza en el período 2002-2004 se ha tomado la referencia que Cruz Roja tenía en esa época.

necesidad que experimentaba el colectivo inmigrante femenino y las demandas de atención personal de las familias españolas.

Se repetía el esquema que había hecho surgir a la Congregación María Inmaculada en 1876 nacida para atender las necesidades de las mujeres que desde las zonas rurales acudían a las ciudades en búsqueda de un empleo. Normalmente las protagonistas de este éxodo se encontraban solas en las urbes en espera de una oportunidad de trabajo. Mientras no se ubicaban laboralmente esta institución les ofrecía comida, alojamiento e incluso “las educaba en las labores del hogar ya que esa era su única alternativa para poder trabajar con remuneración” (E12).

A pesar de que la bolsa de trabajo del sector de cuidados comienza a gestarse y a gestionarse en Pamplona por las entidades del Tercer Sector a mediados de la década de los noventa, los datos estadísticos no corroboran que existiese en esa etapa un flujo de llegadas relevante de mujeres latinoamericanas. Es más, las variaciones en la composición de la población extranjera entre 1991 y 1996 indican más bien la tendencia contraria. La razón de sexos se mantuvo en un 93% (93 hombres por cada 100 mujeres) y el porcentaje de personas procedentes de América³ descendió ligeramente de un 34,5% en 1991 a un 32,1% en 1996. En términos relativos el volumen de extranjeros entre 1991 y 1996 se estabilizó con respecto a la población total en un 0,7%. Es decir, no fue una oleada migratoria latinoamericana y feminizada la que estalló la bolsa de trabajo en el cuidado de ancianos ni tampoco la que provocó que acudiesen mujeres en mayor medida a las organizaciones y sindicatos. Sin embargo, lo que sí aumentó de forma significativa de 1991 a 1996 fue el porcentaje de personas mayores de 65 años. Su peso pasó de un 13,9% a un 17,1%. No es posible comprobar cuántas de ellas requerían asistencia geriátrica pero sí se sabe que también se incrementó durante esos años la proporción de personas octogenarias (de un 3,2% en 1991 a un 4,2% en 1996), población entre la que se encuentra el mayor número de personas dependientes. Estas cifras hacen pensar, por tanto, que el cuidado de ancianos como empleo para mujeres inmigrantes surge como una demanda del mercado laboral no cubierta por la población nativa.

CREACIÓN DE LA BOLSA DE EMPLEO PARA CUIDADORAS INMIGRANTES EN PAMPLONA

“[...] Cada vez fueron llegando más personas y el tema de la bolsa de empleo, surgió un poco de manera muy espontánea. Yo estaba aquí

³ Los datos de la página web del INE del Censo de Población de 1991 y del Padrón Municipal de 1996 (utilizados en esta ocasión) no pueden ser desagregados según país de nacionalidad y municipio de residencia. Por este motivo se ofrecen las cifras del total de personas originarias de América, sin especificar su región de procedencia.

haciendo prácticas y bueno, iba pasando la gente, iban llegando mujeres, hará siete años, empezaban a llegar mujeres latinoamericanas ecuatorianas, o colombianas, con el bolso que no sabíamos... y por otro lado nos empezaron a llegar también familias con problemas para atender a sus personas mayores terribles. Alzheimer, demencias, incapacidades físicas porque no podían hacer frente, porque normalmente el hijo o la hija normalmente trabajaban y aparte tenían sus hijos, pues no podían hacer frente a la situación. Y la asistencia que ofrece el Gobierno de Navarra no cubre para nada un poco las necesidades de estas familias. Entonces, fue la cosa un poco tonta. Tú no tienes casa, quieres trabajar, quieres ganar un dinero, estos necesitan a alguien que esté en casa, fundamentalmente te hablo de internas, pues juntamos. Y a raíz de ahí fue un poco surgiendo la historia. Te hablo de eso, hace cinco o seis años, siete años. Entonces, fundamentalmente era para personas mayores y en régimen de interna, fundamentalmente, ¿eh? Entonces, pues bueno, surgió así". (E10)

"ANAFE empieza a trabajar con inmigrantes en el año 1991, empieza como asociación y la creación de la bolsa de empleo, pues en principio, también va a ser ese año, lo que pasa es que no está tan bien organizado como puede estar ahora. A partir de 1994, 1995, empezamos a diferenciar el área laboral de la entidad, del área social. Se especializa en la bolsa de empleo". (E9)

"Ahora mismo es la misma idea, o lo mismo que la Santa, pero ahora son inmigrantes y no mujeres que venían de los pueblos. Yo sé que a lo mejor la inmigración lleva llegando aquí desde hace cinco o seis años" (E12)

El papel de la Casa de la Misericordia como gestora de una bolsa de empleo para cuidadoras inmigrantes ha aparecido por un cauce diferente al de Cáritas y al de la Congregación María Inmaculada. Estas dos últimas entidades tenían en su base unos servicios encauzados para la población en riesgo de aislamiento social y/o de marginación. Al mismo tiempo, en el caso de las religiosas, existía una tradición en la ciudad de acudir a ellas para contratar a una trabajadora doméstica. Sin embargo, la conexión de la Casa de la Misericordia con el cuidado de personas mayores viene establecida porque esta entidad es una residencia de ancianos⁴. La asistencia siempre ha sido realizada por profesionales del sector sanitario y ha estado canalizada hacia una atención física y psicológica pero no emocional, tarea que normalmente se ha delegado a los miembros de la familia. La inserción laboral de la mujer nativa y la prolongación de la dependencia a causa de la espe-

⁴ A pesar de no ser una institución perteneciente al Tercer Sector es interesante incorporarla al análisis porque tiene una importante bolsa de trabajo destinada a inmigrantes cuidadoras.

ranza de vida ha hecho coincidir un aumento en el número de personas que requieren cuidados con un descenso en el tiempo de las cuidadoras para realizarlos. Eso no significa que la familia renuncie a ofrecerles apoyo y compañía. La mercantilización de esta tarea es una solución perfecta para aquellas familias que no pueden acudir a atender al mayor en determinados momentos de su enfermedad (por motivos personales, profesionales...). La bolsa de trabajo ha surgido por la propia demanda de las familias con personas de edad a su cargo. Las modalidades de empleo que aquí se coordinan son varias. Las familias pagan por velar a los ancianos en sus últimos momentos de vida o en las situaciones de grave enfermedad en las que necesitan compañía nocturna, también para sacarlos a pasear y para hacerles compañía durante ciertas horas al día. El régimen de empleo en este caso se limita a unas horas diarias o semanales y no se realiza en el domicilio del mayor sino en la residencia.

La Casa de la Misericordia no es la única institución residencial que oferta este tipo de trabajo. El Hospital Virgen del Camino de Pamplona también posee una lista propia de cuidadoras. Por ello, esta modalidad de empleo no llega a gestionarse desde los sindicatos y las asociaciones. La recepción de estas demandas se realiza desde el sitio en el que surgen, es decir, en las propias plantas de los hospitales y las residencias. La situación del Hospital de Pamplona es curiosa. Las enfermeras y el personal de plantilla poseen una lista en la que se apuntan personas que quieren cuidar ancianos en determinados momentos. Generalmente es para "hacer noches" dentro del propio hospital. La asistencia aquí tampoco es domiciliaria. Sin embargo, a la bolsa de trabajo del Hospital de Pamplona no hay personas extranjeras apuntadas. Es más, existe una cierta ocultación de su existencia. Únicamente entran en ella mujeres nativas. La contactación entre la familia empleadora y la empleada se realiza comentando la necesidad de una cuidadora nocturna a la enfermera/o. Ésta suele conocer a las personas que demandan trabajo y de ahí se va colocando esta modalidad de empleo. Se segmenta, por tanto, entre la institución religiosa (Casa de la Misericordia) y la entidad laica (hospital), quedando delegadas a la primera las cuidadoras inmigrantes. Las explicaciones de esta heterogeneidad según el carácter de la entidad no son fáciles de encontrar. Los propios informantes no han sabido buscar una respuesta convincente. Seguramente, en la residencia religiosa los canales de contacto ya están asociados a la inmigración debido a que son otras instituciones eclesásticas (Cáritas, Congregación María Inmaculada) las que coordinan, en términos generales, el sector de cuidados en el que se inserta este colectivo.

BOLSA DE TRABAJO PARA CUIDADORAS EN HOSPITALES Y RESIDENCIAS

"Pues esto empezó ya hace año y medio o dos, digamos. [...] Aquí trabajan por horitas y velas, aquí por ejemplo, aquí hay ancianos que la familia quiere que, porque aquí no tenemos personal para poder sacarlos

a pasear o hacerles compañía y entonces me llaman a mí y yo les pongo una persona, que hay que pagarle. Entonces hay personas que están de cinco a siete, tres horitas, por las tardes, otras por las mañanas, de diez y media a una, y entonces... [...] para sacarlos fuera, que tomen un poco el aire y ven a gente, porque claro, están en una planta en donde pues hay que sacarlos y no están acostumbrados a andar, y eso la familia se hace cargo". (A11)

"En los hospitales tienen sus propias bolsas de trabajo también. En las clínicas hay una lista en donde va la gente y se apunta para ir a cuidar a personas en el hospital específicamente pagado por la familia. Va la familia y la familia según lo que necesita sabe que en los hospitales hay bolsa de trabajo. Se lo comentan a las enfermeras. Ahora los hospitales ocultan un poco las listas por el tema de inmigración. Ahí hay más gente española que va a cuidar a las personas a los hospitales. Claro, tú en un momento dado le comentas a una enfermera que necesitas a alguien y ellas te enseñan a alguien y te dicen: "Ésta es conocida de Natalia, ésta es conocida de la enfermera no sé quien..." y de ahí tiras. Pero sí ha habido overbooking a raíz de la gente inmigrante. Por ejemplo, tú vas ahora mismo y a lo mejor te dicen que no hay. Pero te dicen eso porque los inmigrantes entonces van. Funciona más como a nivel interno. La lista está hecha más a nivel personal o más de conocimiento. A veces más que tirar de lista se hace de conocida a conocida. Alguien que conozca la enfermera". (A12)

2.2. A Coruña: una bolsa de empleo para cuidadoras extranjeras canalizada desde las instituciones religiosas

En el ámbito espacial de A Coruña existe una variedad de instituciones que se ocupan de recoger las demandas y las ofertas en el cuidado de ancianos para mujeres inmigrantes. A pesar de la existencia de diversas ONG's centradas en el colectivo extranjero (Ecodesarrollo Gaia, Equus Zebra, Ecos do Sur y Cruz Roja) la mayor parte de la bolsa de trabajo para cuidadoras se tramita desde la Congregación María Inmaculada, cuyo papel, recordemos, también era destacado en Pamplona. La publicación del IMSERSO (2005) titulada "Cuidado a la dependencia e inmigración" resalta además la importancia de esta Congregación como entidad clave en la gestión de las demandas para el cuidado de ancianos en otras comunidades como el País Vasco. "Las Hermanas María Inmaculada parecen ser la agencia mediadora que registra un mayor flujo de inmigrantes en la CAPV en este sector: reciben demandas desde particulares, desde Cáritas y desde las parroquias; organizan un fichero de ofertas y de demandas de empleo; administran

una bolsa de trabajo; imparten cursos de formación y reciben también las ofertas, que clasifican y vehiculan". (IMSERSO, 2005: 402).

La Congregación María Inmaculada en A Coruña es un convento – residencia de estudiantes a donde acuden inmigrantes en búsqueda de trabajo y familias que plantean la necesidad de una cuidadora de ancianos. Las religiosas, que tienen un departamento de "Ayuda e integración de la mujer", actúan como agentes de empleo. Ponen en contacto a inmigrantes y a empleadores con el fin de hacer posible su inserción en el mercado laboral. Su actuación, a diferencia de las asociaciones no gubernamentales, forma parte de la ayuda asistencial dentro de la concepción católica de la beneficencia. En mi primera visita al convento, realicé una entrevista a la Hermana encargada de los asuntos laborales. En su despacho tenía clasificados numerosos ficheros pertenecientes a mujeres inmigrantes que estaban buscando empleo o que ya lo tenían por medio de su persona. Según ella "en Galicia, se está abriendo un nuevo mercado en el sector doméstico de empleadas de hogar, cuidadoras de ancianos y de niños. Cada vez hay más familias que acuden aquí" (E6) para efectuar un contacto con alguna trabajadora que realice estas tareas. En concreto, afirma que en A Coruña hay mucha demanda de trabajo reproductivo "que no puede ser cubierta" (E6). Ciercio que las mujeres españolas ya no quieren trabajar de internas y por ello, ha decidido llamar a Madrid y a otras ciudades de importante concentración femenina inmigrante con la finalidad de que parte de este colectivo se traslade a trabajar a la ciudad herculina. La religiosa se convierte así en un canal de distribución del flujo migratorio.

Esta situación demuestra que las instituciones de apoyo al inmigrante, tal y como explica la teoría institucional (Blanco, 2000: 73), pueden llegar a influir en el mantenimiento de los flujos migratorios o incluso incidir en su intensidad hasta el extremo de dificultar su regulación y control gubernamental. La orientación de los flujos migratorios por parte de las órdenes religiosas en A Coruña no es un hecho aislado. Martínez Veiga ya reconocía el poder de estas entidades en el encauzamiento de los movimientos transnacionales entre España y la República Dominicana desde mediados de los años 80 a principios de los 90. En la zona rural de Vicente Noble (República Dominicana) existe un grupo de religiosas españolas que han canalizado la circulación de mujeres de estos lugares hacia unos barrios y distritos concretos del Noroeste de Madrid (Aravaca, Pozuelo y Majadahonda). De esta forma, en ese pueblo las migraciones se producían a España y no a Estados Unidos, destino tradicional en el resto del país. "La llegada de las primeras dominicanas viene ayudada e incluso promovida por un grupo de religiosas que tenían una casa en uno de los pueblos de la zona noroeste y otra en la ciudad más grande de donde vienen las mujeres dominicanas" (Martínez Veiga, 2000:81).

En España, el rol de contactación y mediación eclesiástica en la relación empleador/empleada tiene una importante tradición dentro del servicio doméstico⁵. Sarasúa (1994) afirma que en los siglos XVIII y XIX las entidades católicas eran instrumentos de gestión y Martínez Veiga (2000: 81) explica que “incluso antiguamente en Madrid se ponían listas en las iglesias con nombres de “sirvientas” que estaban disponibles para trabajar”. La legitimidad como “agentes de empleo” de estas organizaciones es otorgada tanto por las clases burguesas como por las propias trabajadoras. Por un lado, la figura eclesiástica actúa como una fuente que inspira respeto a las inmigrantes al mismo tiempo que sirve de aval ante los empleadores. De hecho, en el discurso de las inmigrantes cuidadoras aparece una cierta tendencia a mostrar su agradecimiento a las religiosas mediante el cumplimiento de su trabajo. No pueden fallar a las personas que les han conseguido un empleo y que han respondido ante la familia empleadora por ellas.

“Nosotros, es que si estamos trabajando aquí fue por medio de la Hermana Esperanza. Ella, íbamos a los talleres de ella, de tejido y de canto... La Hermana como que ya nos recomienda, que nos haga el contrato que es una buena chica, ella nos ayuda. Pero, por ejemplo, si buscas un anuncio en el periódico no te cogen. Te dicen que no, que no tienes documentos, te piden informes... Si tú has venido recién de tu país y no tienes informes y no tienes ningún documento, no tienes experiencia... La Hermana es la que nos respalda en eso, porque es la única manera. Yo estuve aquí quince días sin trabajar, buscando trabajo, y nos decían que por el hecho de ser extranjeras teníamos que buscar en otros lados. Sólo por el hecho de ser extranjera te miran mal. Se piensan que tú, vas a estar en la prostitución, y no es así”. (Entrevista realizada a mujer ecuatoriana, A Coruña, Octubre 2003)

3. DIFERENCIAS EN LA GESTIÓN DEL “TRABAJO DEL CUIDADO” EN A CORUÑA Y PAMPLONA

3.1. Breve referencia al marco laboral legislativo

Las condiciones laborales de la cuidadora de ancianos en España no tienen una regulación propia sino que entran en el marco jurídico del servicio doméstico. Es el Real Decreto 1424/1985 el que regula el carácter laboral del Servicio del Hogar Familiar. Ahí se explicita que las relaciones laborales con este carácter son “aquellas que se concierten por el titular de un hogar familiar, como empleador/a,

⁵ En general, el papel de la Iglesia en la canalización de los flujos migratorios ha sido fundamental en todo el Sur de Europa cobrando especial relevancia en el sector del servicio doméstico. Andall (2000) resalta el papel de estas instituciones en la llegada de mujeres caboverdianas a Italia. De hecho en este país se llegó a fundar un sindicato de base católica en 1946 (ACLI-COLF) para las empleadas de hogar.

con personas, que dependientes y por cuenta de éste, presten servicios retribuidos en el ámbito del hogar familiar, realizando todo tipo de tareas domésticas, como la dirección o cuidado del hogar, *atención a los miembros de la familia o de las personas que conviven en el domicilio*; también se incluyen los trabajos de jardinería, conducción de vehículos y otros semejantes, siempre que se realicen formando parte del conjunto de tareas domésticas” (R.D. 1424/1985, de 1 de agosto, [BOE] 13-8-85). La asistencia a personas mayores en su propio domicilio es, por tanto, considerado un servicio doméstico y se remunera y cotiza bajo las condiciones legislativas establecidas para el mismo.

Esta regulación de 1985 se plasma en el Régimen Especial de Empleados de Hogar que marca un hito jurídico en la legislación del servicio doméstico español, siendo ésta la primera vez que se reconoce como un “trabajo” objeto de remuneración. “El proceso de reconocimiento del carácter laboral del servicio doméstico encuentra en la historia de España un primer punto de inflexión con la prohibición del arrendamiento de servicios para toda la vida promulgada en 1889 (Código Civil, artículo 1.583), que proscribió el vínculo de servidumbre” (Colectivo IOÉ, 2001:169).

Esta relación de servidumbre, aunque abolida con el Real Decreto 1424/1985, continúa manteniendo mediante el Régimen Especial de Empleados de Hogar unas condiciones laborales discriminatorias con respecto al resto de los trabajadores incluidos en el Régimen General al mismo tiempo que segmenta a la población trabajadora en este sector según su propia modalidad de empleo (interno o externo). “La normativa que regula el servicio doméstico en España está a caballo entre una relación contractual privada entre trabajador y empleado, que nos recuerda a la figura del criado tradicional, y el reconocimiento del carácter laboral y su regulación jurídica por parte del Estado” (Oso, 1998:206). Y es que este nuevo Real Decreto aunque derogaba los vínculos de dependencia personales del trabajador doméstico mantuvo el criterio de considerar únicamente como “trabajo” al desempeñado por aquellos empleados que no vivían dentro del espacio de la unidad familiar a la que atendían. El lugar de residencia es esencial jurídicamente para definir las actividades que se consideran como “trabajo formal”. La separación entre lugar de trabajo y residencia es la característica principal que cumple el empleo en las sociedades capitalistas y marca las condiciones laborales. Así, para los trabajos domésticos en “régimen interno” existe un reconocimiento legal de las horas laborales denominadas como “tiempo de presencia”, aquellas que aún superando las 40 horas de jornada semanal establecida tienen que ser realizadas por la empleada, simplemente por “estar en el hogar”. Sin embargo a estas horas de trabajo no se les atribuye ningún tipo de retribución adicional. A diferencia, el trabajo “externo” tiene remuneradas todas las horas laborales. Clásicamente dentro de ese “tiempo de presencia” se incluían actividades ajenas al horario laboral como coger el teléfono, abrir la puerta... Con la aparición de la cuidadora de ancianos dentro

del hogar esas tareas se diversificaron y se endurecieron. Ahora la atención nocturna del mayor y la asistencia a sus necesidades específicas se realizan en muchos casos fuera de la jornada laboral sin tener unos honorarios asignados.

El Real Decreto 1424/1985 recoge unas condiciones laborales abusivas. Por ejemplo, no es obligatorio realizar por escrito el contrato de trabajo, sino que puede establecerse “de palabra”. El salario exigido es el mínimo interprofesional que marca anualmente el gobierno. En el año 2004 por jornada semanal de 40 horas era de 451,20 euros/mes, si la contratación es por horas la retribución se sitúa en ese mismo año en 3,51 euros/hora. En este importe no están incluidas la parte proporcional de las gratificaciones extraordinarias y de las vacaciones. Además, en los casos de las personas que trabajen como “internas” el salario puede abonarse en especie, ya que se proporciona al trabajador manutención y alojamiento. El descuento máximo establecido por la percepción en especie es de hasta un 45%. Es decir, por ley una cuidadora interna podría percibir por su trabajo casi la mitad del salario mínimo, unos 180 euros. Las pagas extraordinarias son dos al año pero la cantidad percibida mínima exigible es de 15 días naturales y no de 30. La indemnización por despido es de 7 días por el número de años que ha durado el contrato, con un límite máximo de seis mensualidades, en vez de 33 días por año y 24 mensualidades, como el resto de los trabajadores. No se disfruta el derecho a desempleo y la cotización a la Seguridad Social es del 22% correspondiendo pagar el 3% al trabajador en el caso del régimen interno. En caso de que los trabajadores estén empleados en más de un domicilio, el empleador queda exento del pago. La baja por enfermedad se empieza a cobrar a los 28 días en vez de los 3 días estipulados por el Régimen General. Así mismo, la pensión asciende al 70% del ingreso mensual declarado, lo que implica una pensión muy inferior a la del resto de los asalariados.

3.2. La negociación de las condiciones laborales por parte de las organizaciones implicadas en la gestión de la bolsa de trabajo para cuidadoras inmigrantes

Tanto los técnicos de las organizaciones que se dedican a gestionar la bolsa de trabajo como las familias empleadoras son conscientes de las limitaciones que regula el marco legislativo para el servicio doméstico y el endurecimiento de las tareas que ha supuesto su derivación hacia el sector de cuidados. El carácter de servidumbre y las desventajas del Régimen Especial de los Empleados de Hogar son reconocidos por todos los actores sociales, aunque no se ha encontrado ninguna institución que tenga entre sus objetivos abrir este debate de forma pública. Ello limita las posibilidades de negociación de las asociaciones con las familias empleadoras y, en muchos casos, queda al libre arbitrio de éstas la estipulación de las condiciones laborales de las cuidadoras de ancianos. Se abandona al espacio

privado la regulación laboral de esta actividad que normalmente es gestionada de forma directa por la empleada y el empleador/a. Esta situación que ya tenía lugar en el caso del servicio doméstico se agrava con la aparición de la actividad del cuidado de ancianos. La incorporación de esta figura al hogar ha traído consigo nuevas tareas que no habían sido definidas con anterioridad. La regulación de esta diversificación únicamente se deja en competencia de las entidades que forman parte del Tercer Sector, puesto que legalmente está incluida como una actividad más a desempeñar en el hogar.

Para hacer frente a esta nueva circunstancia en Pamplona se ha intentado imponer desde el mismo momento que empezó a surgir la mercantilización de la asistencia a domicilio una organización en las condiciones que los empleadores debían cumplir para con sus trabajadoras. Para ello, todas las asociaciones consideraron oportuno exigir una serie de requisitos laborales básicos. La iniciativa, que partió de las propias entidades con una bolsa de empleo en este sector, se normalizó con la redacción de unas tablas salariales (adjuntadas como anexo) de retribuciones mínimas a pagar a las cuidadoras domésticas. El hecho de que fuesen mujeres inmigrantes daba un nuevo cariz a la relación laboral. En el caso de la contratación a mujeres nativas la formalización de este mercado de trabajo parecía ser menos importante. Seguramente porque se estaba pensando en la figura de trabajadora “doméstica” cuyo salario es considerado como un complemento a la remuneración del miembro masculino “cabeza de hogar”. Es así, que muchos casos de mujeres españolas dadas de alta en el Régimen Especial de los Empleados de Hogar pagan ellas mismas su afiliación a la Seguridad Social o se mantienen en la economía sumergida dado los escasos beneficios que suponen sus cotizaciones. Con el colectivo femenino inmigrante las asociaciones se encuentran con una nueva problemática. El acceso a la estabilidad jurídica de estas personas pasa por tener un Permiso de Trabajo que únicamente puede conseguirse cuando existe una relación laboral formal y además sus derechos como ciudadanas solamente pueden desarrollarse a partir de su regularización. De ahí que desde las organizaciones se realice una labor educativa hacia las familias empleadoras centrada en la concienciación de la situación personal de su empleada.

El grado de éxito de esta “regulación informal” de las condiciones laborales depende, sobre todo, del clima asociativo y organizativo que se viva en cada ciudad. En A Coruña, por ejemplo, no existe una disposición de las entidades implicadas en homogeneizar las condiciones laborales de las cuidadoras de ancianos. En Pamplona, sin embargo, se han conseguido materializar unas “normas de trabajo” que las familias deben cumplir para que se haga efectivo el contrato aunque la trabajadora esté “sin papeles”. El primer requisito para que la experiencia tenga un resultado triunfante es la colaboración y la comunicación entre todas las instituciones que tienen una bolsa de trabajo destinada a esta actividad. El objetivo

final es conseguir que todas las organizaciones indiquen a las familias empleadoras un mismo sueldo con el fin de evitar que éstas busquen la institución que ofrece empleo de forma más barata.

Sirvan de ejemplo las siguientes tablas salariales que las entidades de Pamplona han conseguido imponer como referencia mínima de retribución a las familias empleadoras que acuden a sus sedes buscando una cuidadora.

Tabla 1: Tabla salarial definida por Cáritas, Congregación María Inmaculada y ANAFE para la regulación del sector de cuidados.

PRECIOS MÍNIMOS RECOMENDADOS PARA LOS TRABAJOS COMO EXTERNAS

HORAS POR DÍA	SIN SEGURIDAD SOCIAL		CON SEGURIDAD SOCIAL	
	EUROS	PESETAS	EUROS	PESETAS
2	240	40.000		
3	300	50.000		
4	360	60.000	330 + Seg. Soc.	55.000 + Seg. Soc.
5	420	70.000	360 + Seg. Soc.	60.000 + Seg. Soc.
6	480	80.000	420 + Seg. Soc.	70.000 + Seg. Soc.
7	540	90.000	480 + Seg. Soc.	80.000 + Seg. Soc.
8	600	100.000	540 + Seg. Soc.	90.000 + Seg. Soc.
9 o más	700	116.470	650 + Seg. Soc.	108.150 + Seg. Soc.

HORAS SUELTAS: 7,2 eur/hora (1.200 pts.)

FINES DE SEMANA INTERNAS (desde el Sábado al medio día a Domingo noche):
72 Eur. por cada FIN DE SEMANA (12.000pts.)

FESTIVOS: 48 Eur. (8.000 pts.)

NOCHES: # LUNES A VIERNES: 700 eur. AL MES
TODAS MENOS UNA: 760 eur. AL MES

NOCHES SUELTAS: 48 eur. POR NOCHE (8.000pts.)

PAGAS EXTRAORDINARIAS: corresponden dos medias pagas al año, en Diciembre y en Julio. Cuando se trabajan horas sueltas y hay un precio establecido por cada hora de trabajo, las pagas irán incluidas en el salario

VACACIONES: corresponden 30 días de vacaciones anuales (15 días a voluntad del empleador y 15 días a voluntad de la empleada). Cuando se trabajan horas sueltas y hay un precio establecido por cada hora de trabajo, las vacaciones irán incluidas en el salario.

Recomendamos que el acuerdo quede por escrito, teniendo una copia los empleadores y otra la empleada.

Recomendamos que la empleada no utilice el teléfono particular.

Recomendamos que no se den mensualidades por adelantado.

Estos precios son mínimos y quedan supeditados al acuerdo que lleguen las partes.

PLUS POR JORNADA PARTIDA: 40 eur. Al mes

PRECIO MÍNIMO RECOMENDADO PARA LOS TRABAJOS COMO INTERNAS

SIN SEGURIDAD SOCIAL		CON SEGURIDAD SOCIAL	
EUROS	PESETAS	EUROS	PESETAS
700	116.470	700 + Seg. Soc.	116.470 + Seg. Soc.

En concreto, se han establecido dos convenios diferentes. Uno acordado por Cáritas, ANAFE y la Congregación María Inmaculada y otro, establecido por la Cruz Roja junto con otras entidades. A pesar de que las diferencias entre ambos convenios no son abismales sí son significativas porque las distinciones entre uno y otro se relacionan con la estabilidad jurídica de la empleada inmigrante. El régimen más regulado es el de interna. En esta modalidad, las ofertas de trabajo que llegan a Cáritas y ANAFE no pueden ofrecer un salario inferior a los 700 euros. En la Cruz Roja el salario mínimo a percibir no puede descender de 796 euros pagando la Seguridad Social aparte (recordemos que en el momento de realizar el trabajo de campo únicamente trabajaban con extranjeras documentadas) por lo que en este caso el salario se sitúa en los 927,67 euros. Es decir, las inmigrantes regulares cuentan con la posibilidad de obtener una mejor retribución mensual ya que podrían conseguir un trabajo de interna por medio de la Cruz Roja.

En Cáritas se requiere a las familias empleadoras la firma de un contrato en el cual quedan especificadas las condiciones laborales de las personas contratadas: el salario, el descanso semanal, las pagas extra y las vacaciones. Existe, por tanto, una clara mediación con respecto a la unidad familiar en la que se van a prestar los servicios. La negociación de las retribuciones es el primer paso antes de aceptar la oferta. Las instituciones actúan como receptoras del trabajo y como sindicato laboral al establecer las condiciones consideradas como más justas. En A Coruña, aunque no tienen formalizadas las tarifas se ha encontrado que en todas las asociaciones existe la ética de no aceptar trabajos inferiores a 600 euros, a no ser que la empleadora decida aceptar ese empleo bajo su responsabilidad.

En los convenios firmados entre las entidades de Pamplona también se establecen las condiciones salariales de los fines de semana trabajados. La tabla salarial de Cáritas estipula que la interna que trabaje algún sábado y domingo debe cobrar 72 euros cada fin de semana. La retribución de Cruz Roja es algo superior

situándose sobre los 116 euros. En A Coruña ni las extranjeras entrevistadas ni las asociaciones han sabido darme un precio para los fines de semana en los que tiene que trabajar la “chica” que está de interna por lo que supongo que es la trabajadora junto con su empleadora las que llegan a un acuerdo.

En el caso de las trabajadoras externas el baremo de honorarios se desagrega según el número de horas trabajadas al día. En el caso de Cáritas la tabla salarial distingue a las cuidadoras cotizantes. Seis horas de trabajo “sin papeles” tiene una retribución de 480 euros, con cotización a la Seguridad Social el salario desciende a 420 euros. En Cruz Roja este mismo empleo tiene como mínimo exigible 498 euros (pagando la Seguridad Social aparte). El precio de las horas sueltas está en Cáritas a 7,20 euros. En cambio, en el convenio de la Cruz Roja se sitúa en torno a los 8,5 euros. Las condiciones de las pagas extra también están estipuladas. Corresponden dos medias pagas al año, en Diciembre y en Julio. Cuando se trabajan horas sueltas y hay un precio establecido por cada hora de trabajo, las pagas irán incluidas en el salario. En cuanto a las vacaciones, le corresponde un mes pagado por año de trabajo, y en su defecto el tiempo proporcional a los días trabajados. El descanso semanal marcado por las asociaciones es desde el sábado a las 13:30 horas hasta el domingo por la noche. Además se aconseja que la empleada disfrute de unas horas de descanso durante el día. Este descanso semanal se hará con independencia de los días festivos (14 días al año según calendario laboral) y fines de semana.

SALARIO INMIGRANTES CUIDADORAS DE ANCIANOS EN EL SERVICIO DOMÉSTICO

“Yo, algo, de lo que creo que tenemos que estar orgullosos de nuestra comunidad es que bueno, a pesar de que hay varios centros donde se gestiona, y varias bolsas y cada vez están surgiendo más por parte del ayuntamiento que gestiona ofertas de trabajo sin papeles, que podrías decir, “Joder, el ayuntamiento”, sindicatos, que gestionan ofertas, aunque esos sí que son sólo con papeles y otras fundaciones de Navarra, del Ayuntamiento, de lo que sea, están gestionando, que no llevan tanto tiempo como nosotros, pero sí que llevan tiempo, es que en general, las condiciones de las empleadas de hogar, que aquí estamos hablando casi todo extranjeras, bueno yo extranjeras, yo no trabajo con españolas, es que las condiciones están más o menos homogeneizadas. Es decir, aquí no te encuentras una interna por 60 mil ptas, o por 70 o por 80, como te encuentras en otros sitios. Aquí hay unos mínimos y prácticamente se cubren casi todos. Entonces, sí que hay, tácito o no tácito entre todos, de bueno, esto... bueno, no bajar de unos mínimos”. (E10).

“Y el tema salarial es vergonzoso, porque es un Régimen que no se ha tocado desde que se aprobó, que se acoge al salario mínimo interprofesional y el Régimen de internas permite que se baje el salario mínimo interprofesional porque como admite el salario en especie por vivienda y manutención pues entonces podríamos bajar de una jornada completa a los 500 euros de salario mínimo interprofesional. Y estaríamos cumpliendo la ley y eso al menos desde aquí es inviable, inviable. [...] Lo que hicimos, ya te habrán comentado otras entidades, lo que hicimos fue intentar llegar a un acuerdo en la cantidad de referencia que se iba a dar a la gente cuando pidiesen a una interna, o cuando pidiesen a una persona a media jornada, etc. Entonces, así es un poco como funcionamos, luego como cada entidad tiene también su forma de trabajar, y sus criterios, era un poco difícil llegar a un total compromiso, pero sí que tenemos una referencia común o casi común [...] Que una persona no pueda llamar a Cáritas a pedir una interna y pidan referencias salariales y te digan una cantidad, y que luego llamen a ANAFE y se les de otra totalmente distinta. Si no que tendemos a la convergencia. Porque habíamos detectado que la gente llamaba a cuatro entidades a la vez, buscando, digamos, el precio más barato. Y eso no les interesa ni a las entidades ni a las trabajadoras que vas a derivar. Entonces, yo creo que desde que eso se puso en práctica, y ven que se toma este tipo de empleos con más seriedad”. (E9)

“Hay un acuerdo firmado con unas tablas y unos baremos que hay que cumplir. O sea, a nosotros nos llega una oferta de servicio doméstico y nos dicen: “Quiero una persona para trabajar de nueve a dos”. Pues sacas las cuentas y decimos: tantas horas, lo mínimo que le tiene que pagar es tanto y como supera cuatro horas de trabajo al día tiene que pagarle también la seguridad social. Se lo explicamos a la persona que llama y si no le interesa pagar eso no tramitamos la oferta. Veíamos que todo el tema de servicio doméstico estaba super desprotegido y que la gente muchas veces llamaba y que quería una persona interna y casi de gratis porque como le daba de comer y de beber. Querían más esclavos que gente que trabajase en su casa y encima siendo la Cruz Roja pues que se hacía de forma voluntaria, ¿no?” (E8)

“Una persona interna estaba en 620 euros. Que es más caro de lo que la gente puede pagar, pero la gente lo paga. No puedes tener una persona interna y pagarle menos de 600 euros. Eso es infrahumano” (E1)

“Lo mínimo ahora que hemos puesto son 700 euros. Lo mínimo. 660 para empezar puede ser. El primer mes mientras se van conociendo y luego ya van 700” (E11).

La relación laboral formalizada por las entidades a través de unas referencias retributivas y la definición de unas obligaciones laborales incorpora importantes ventajas a todos los actores implicados: facilita a las asociaciones su labor ya que por debajo de esas condiciones, en principio, no van a aceptar la oferta; da seguridad a la familia empleadora que sabe exactamente cuánto debe pagar para cualquier servicio que demande a mayores a su trabajadora; ofrece confianza y apoyo a la cuidadora que es consciente en todo momento de si le están pagando un precio inferior al que realmente debería establecerse.

La aparición de la figura de la cuidadora de ancianos inmigrante ha contribuido a que las asociaciones vigilen con más rigor el cumplimiento de las condiciones laborales. Aunque éstas ya estaban definidas para las modalidades tradicionales del empleo doméstico (interna, externa fija y externa por horas), la incorporación de la asistencia de personas dependientes en los hogares ha introducido algunas modificaciones. Las exigencias se centran principalmente en la formalización de las remuneraciones salariales y en los tiempos de descanso necesarios para las trabajadoras. El trabajo de campo en A Coruña y Pamplona demuestra que desde el momento en que a sus sedes empezaron a llegar ofertas de trabajo relacionadas con la atención a domicilio se han estipulado unos mínimos exigibles sin los cuales no se tramita la oferta. Como se ha descrito, esas condiciones laborales en Pamplona han llegado a formalizarse mediante acuerdos establecidos entre todas las entidades que gestionan este empleo. En A Coruña aunque se siguen organizando de manera informal y ello repercute en un grado más elevado de vulnerabilidad en la trabajadora, los técnicos de las organizaciones son conscientes de que los requisitos legales del Régimen de Hogar están desfasados con la realidad y, por tanto, también se exigen unos mínimos razonables.

La diversificación y el endurecimiento de las tareas que ha introducido el cuidado de ancianos en el tradicional concepto del servicio doméstico son, sin duda, elementos que han incidido en que estas entidades se planteen una regulación laboral de este sector abandonado por la legislación. De ahí que en ocasiones, el salario que se pacta desde la asociación dependa del grado de dependencia y de la carga de trabajo que soportará la cuidadora. Ello significa que contrariamente a la definición legal de servicio doméstico, las organizaciones distinguen entre lo que es el trabajo doméstico y el de cuidado, al cual se le atribuyen unas actividades específicas y diferenciadas del mantenimiento del hogar. Por ello, las retribuciones a parte de tener unos mínimos exigibles (en Pamplona en torno a los 700 euros y en A Coruña sobre los 600) éstos se incrementan para el caso de las internas según los niveles de autonomía del mayor y la dureza de las actividades que la cuidadora tenga que realizar. Dicha consideración requiere de una atención personalizada de cada una de las ofertas laborales para intentar identificar las situaciones por las que pasan las trabajadoras.

“Y no, al revés, porque hay ofertas que son muy duras, porque hay personas muy enfermas, el cuidador que hay va a estar solo, va a estar en un pueblo casi aislado con él, no puede tener el día y medio estipulado libre a la semana, sino que tiene que ser cada quince días que es cuando pueden venir los familiares, entonces al revés, en esos casos lo que tratamos es de que se compense eso de la forma que se acuerde”. (E9)

“Saber cual es la situación que se plantea en casa, es decir, que tipo de enfermedad tienen, que tipo de necesidad requieren, hay asear, hay que levantar, está en una silla, le falta una pierna, yo qué sé tiene principios de demencia, mediados de demencia, finales de demencia, carácter... Dodotis, lleva Dodotis, no lleva Dodotis... Fundamentalmente el tema del carácter de las personas mayores. Porque eso sí que muchas veces, cuando la relación laboral no funciona, que bueno, con personas mayores vamos tirando, muchas veces es por el tema del carácter de las personas que haya que atender”. (E10).

Además, la asistencia domiciliaria ha introducido nuevas modalidades de empleo que escapan al marco legislativo del servicio doméstico y que, en Pamplona, también existe un intento de regulación a través de convenios entre las diferentes entidades. Son actividades que pueden definirse como esporádicas ya que cumplen funciones de “alivio” o de “respiro” en algunos casos o de “complementariedad” al cuidador principal en otros. Se trata de aquellas personas que trabajan eventualmente realizando “noches” para cuidar a alguien o “dar paseos” haciéndoles compañía. Se acude a este tipo de cuidadoras en momentos en los que falla la persona que principalmente dispensa la asistencia y, en otros, son “complementarios” a una cuidadora contratada bien en régimen de interna o bien de externa para cubrir su ausencia durante los días libres. En cualquier caso, sustituyen la presencia de una cuidadora principal. La regulación laboral de estas figuras es diferente a las anteriores. Este tipo de empleo no aparece dentro del Régimen Especial de Empleados de Hogar porque es bastante común que se realicen fuera del espacio doméstico acudiendo a residencias y hospitales. El precio establecido por Cáritas por noche de cuidados se sitúa en los 48 euros, mientras que en Cruz Roja asciende a 80 euros. En cuanto a la tarea de “sacar a pasear” únicamente he encontrado un precio prefijado en la Casa de la Misericordia situándose su retribución en cinco euros la hora. Ni en Cruz Roja ni en Cáritas tienen reflejada esta actividad de compañía en el exterior. Seguramente porque esta figura surge directamente en las residencias gerontológicas y en los hospitales y las ofertas de empleo no llegan a las entidades destinadas al colectivo inmigrante. De hecho, en A Coruña las contrataciones esporádicas de “hacer noches” o “de paseo” no son gestionadas por las asociaciones: “Nosotros no tenemos ese tipo de trabajos porque eso es pan hoy y hambre para mañana. Si tuvieras a 20 usuarias sí lo podrías hacer pero con la cantidad de usuarias que tenemos es que eso

no... Me cuesta lo mismo encontrar una oferta para un día que para que sea indefinido" (E1).

3.3. Más allá de las condiciones laborales

Septiembre 2004. Estoy en Pamplona realizando el trabajo de campo de mi tesis doctoral y acudo a Cáritas a realizar una entrevista a Idoia, la persona que coordina la bolsa de empleo para trabajadoras inmigrantes. Tengo que esperar media hora para hacer la entrevista. Hay personas esperando en la sala para tener una cita con ella y por supuesto están primero que yo. Entran a su despacho y desde fuera oigo como se está acordando una posible entrevista de trabajo. Una de las mujeres le da las gracias a la encargada de Cáritas con un hilo de sincera gratitud: "a ver qué tal me va", le dice. La fuerza del carácter de Idoia combinada con su claridad explicativa y amabilidad ha generado un clima de confianza entre ella y las mujeres que van a buscar empleo. Entro en el despacho dispuesta a realizar la entrevista e Idoia me comenta que podría ser una buena idea que esté presente en el proceso de selección de las cuidadoras para que pueda observar como se efectúa. Es así como durante una semana comparto con ella sus horas laborales. Mis funciones de cara a los presentes son las de una "becaria" que toma notas.

Al día siguiente acudo a mi primer proceso de selección. La cita con la familia empleadora es a las doce de la mañana. La "chica" seleccionada llegará 20 minutos más tarde. La diferencia horaria tiene como finalidad que Idoia explique a la familia las condiciones laborales y comentarles cuáles son las características personales y profesionales de la mujer a la cual es posible que contraten. Además de aconsejarles sobre el salario, las vacaciones, el tiempo de descanso y las pagas extra, les habla de las dificultades por las que pasan estas mujeres inmigrantes. "Sabéis que es un trabajo muy duro que requiere mucha atención. Cuántas más horas pueda descansar la chica mejor se encontrará de ánimo y mejor podrá cuidar a vuestra madre. Tenéis que explicarle todo lo que queréis. Sobre todo debéis explicarle la situación de dependencia en la que se encuentra".

En este caso, los miembros de la familia que acuden a la selección son una hija y un hijo de la anciana dependiente. Victoria, la hija, es la cuidadora principal hasta el momento. Siendo la única mujer de una familia de tres hermanos y viviendo al lado de su madre, era fácil que le tocara a ella la tarea del cuidado. Victoria explica que se siente muy cansada y percibe que la enfermedad y el cuidado que le dispensa a su madre han perjudicado tanto su relación de pareja como la mantenida con sus dos hijos. Trabajando fuera del hogar a jornada completa siente que la situación de cuidar a su madre la ha saturado. Además ella constituye el único pilar de la familia: uno de sus hermanos es discapacitado y, el otro, que fue con ella

a la entrevista, a pesar de acompañar a su hermana, no parece compartir la carga de los cuidados.

Necesitan a una persona interna y en ningún momento preguntaron por su capacitación en materia de atención personal ni en su experiencia en ese ámbito. A Victoria se le quiebra la voz cuando habla de su madre y de la situación de sobrecarga en la que se encuentra. Físicamente se la ve agotada y psicológicamente declara que está tomando una medicación prescrita por el médico. Aceptaron las condiciones de Cáritas sin poner ningún problema. Parece ser que están pendientes de obtener alguna subvención del Gobierno de Navarra para la asistencia. Idoia les informó un poco de esas prestaciones. En principio, buscan una empleada durante un período corto de tiempo pues piensan que las ayudas estatales les van a solucionar el problema. Idoia les comenta lo que ya sabe por experiencia de otras familias que acuden a la entidad: "las ayudas sociales no sirven para mucho".

Llaman a la puerta. Es María, la candidata citada para el puesto de trabajo, a la que Idoia ya explicó por teléfono las características de la familia y del trabajo que tendría que efectuar. Se trata de una mujer colombiana (de unos 50 años). Durante la conversación no entendía algunas de las expresiones utilizadas. Le explicaron qué era una "trombosis" (enfermedad que padecía la anciana) y cuál sería su papel dentro del hogar. Ella se mostraba conforme y muy interesada en aceptar el trabajo. Su situación jurídica es de "residente legal" aunque carece de permiso de trabajo. No es posible su obtención porque vino mediante una reagrupación familiar iniciada por su hija (que se había casado con un hombre español). Dicha situación jurídica no permite la inserción del miembro reagrupado en la economía formal hasta después de cinco años de residencia en el país.

Parece que hay entendimiento y complicidad entre ambas partes. Finalmente, trabajadora y familia acuerdan verse al día siguiente en el hogar de la persona mayor para presentarle a la nueva cuidadora. Idoia les recuerda la importancia de dar un descanso diario de una o dos horas a la empleada. Victoria en ese momento le dice a su hermano en tono de réplica: "A ver si te pasas alguna tarde para estar con mamá".

Además de establecer la contactación entre la familia empleadora y la trabajadora, las entidades implicadas en la gestión de esta bolsa de empleo se convierten en verdaderos agentes de mediación resultando de este proceso una importante labor educativa dirigida a ambas partes de la relación laboral. La forma de establecer la contactación y la mediación dependerá de la filosofía de la entidad por lo que en este caso también existe una heterogeneidad de procedimientos. En Pamplona, por ejemplo, tanto Cáritas como la Congregación María Inmaculada controlan todo el proceso de selección de la trabajadora, realizándose en sus

sedes la entrevista de trabajo. La mediación continúa con el seguimiento de la relación laboral durante un tiempo determinado. Sin embargo, en A Coruña, Equus Zebra tan sólo informa de la oferta laboral al posible trabajador, siendo él directamente quien debe ponerse en contacto con la familia. Ecos do Sur, en esta misma ciudad, aunque contacta con ambas partes e informa de las condiciones laborales, éstas se negocian entre la familia y la futura empleada.

“Otra cosa. Aquí a diferencia de Cáritas no cogemos ofertas por teléfono. Tienen que venir aquí los señores. Nosotras a no ser que nos digan que hay un problema especial, imposible, intentamos conocerlos [...] porque ya han pasado bastantes cosas por ahí, por anuncios en el periódico, de que sea mentira a que quieran abusar de ellas. Los intentamos conocer un poquito para hacernos una idea y se nota, se nota”. (E12)

“No, la entrevista de trabajo se hace fuera de Ecos do Sur porque nosotros intermediamos en las condiciones laborales nada más. Porque estamos hablando de personas irregulares” (E1).

Pero, en muchas ocasiones, son las propias familias las que demandan un cierto asesoramiento pues llega “muchacha gente desorientada, totalmente desorientada, descentrada, y con graves situaciones familiares que no llegar, depresiones, las mujeres en el psicólogo” (E10) de ahí que también sea necesario que el agente de empleo tenga una actitud comprensiva y tranquilizadora. Muchas de ellas es la primera vez que contratan a alguien y no saben cómo actuar con una nueva persona desconocida en su propio hogar o en el de sus padres. La mediación es bidireccional. Se dirige tanto a las familias como a las extranjeras. Con las primeras se hace una labor educativa de la situación que tienen los inmigrantes en el país receptor, se les da unos conocimientos básicos sobre la Ley de Extranjería y la Ley de Servicio Doméstico, se les informa incluso de las ayudas y subvenciones de los Gobiernos Autonómicos y Municipales para hacer frente al cuidado de sus mayores. Se les explica qué es una “cuidadora”, sobre todo, si van a trabajar en régimen de interna y se incide en la diferencia de este trabajo con el que realiza una empleada doméstica.

“No se dan cuenta, entonces intentamos concienciar también a los particulares que una cosa es que alguien vaya dos horas a tu casa a plancharte o que alguien vaya dos horas a tu casa a ayudarte a cambiar a tu padre el pañal porque está hospitalizado en la cama o cuidar a alguien interna y que tenga que estar 24 horas al día cuidando de una persona que tiene cualquier tipo de enfermedad” (E8).

A las segundas se les forma en la cultura de trabajo española (la puntualidad, cómo deben actuar cuando tienen algún problema...), se les da información

sobre el sistema sanitario y se les explica en caso de estar dadas de Alta en la Seguridad Social, que una parte de la cotización tienen que pagarla ellas⁶. También se imparten cursos sobre actividades domésticas (cocinar, planchar, uso de electrodomésticos...) y sobre la atención a personas dependientes.

“Y luego otro lado también, nos tenemos que pelear el tema de los contratos con los participantes, porque hay gente que no quiere cotizar a la Seguridad Social y ya les decimos: “A la Seguridad Social tenéis que cotizar” y ya han entrado un poco más por el tema de renovación de papeles, porque luego tienen que renovar los papeles, más que por la conciencia de cotización. Porque para ellos, a ver, hay que ver que la cultura que tienen ellos es completamente distinta a nosotros, entonces, lo que para ti o para mí es muy lógico el tema de la cotización a la seguridad social, pues igual para ellos es como que les está quitando el dinero”. (E4)

Esta labor de sensibilización que realizan las entidades con las familias empleadoras se ha profundizado desde que han comenzado a gestionar empleos relacionados en el sector de cuidados. El trabajo de asistencia, como se ha reiterado a lo largo del artículo, precisa el desempeño de unas actividades específicas que en muchos casos requieren de una formación previa (inyectar, primeros auxilios, movilización del enfermo...). Prácticamente todas las asociaciones con una bolsa de empleo establecida para el trabajo de atención a domicilio ya organizan cursos relacionados con el ámbito geriátrico. Ecos do Sur en A Coruña y la Congregación María Inmaculada de Pamplona, han incorporado ciclos formativos de atención personal.

Es decir, las entidades del Tercer Sector cumplen en el caso de la gestión del sector de cuidados una función de cobertura hacia las empleadas de hogar inmigrantes y hacia las familias que las contratan en términos de asesoramiento, información, formación e incluso relleno del vacío legislativo existente en el plano laboral de esta actividad. Sin embargo, se ha encontrado que algunas de estas instituciones plantean sus competencias más allá del ámbito estrictamente profesional llegando a esferas de la vida personal de las trabajadoras inmigrantes. En el trabajo de campo realizado destaca el papel de la Congregación María Inmaculada en la socialización de las mujeres inmigrantes en las normas de la sociedad de acogida y en los valores religiosos. Organizan excursiones, fiestas, reuniones y convivencias espirituales con la finalidad de que “se sientan acompañadas”. Andall (2000) ha señalado el lado oscuro de esta función. Dicha autora, para referirse a la situación de las empleadas domésticas en Italia expone como las órdenes religio-

⁶ En el Régimen Especial de los Empleados de Hogar una parte de la Seguridad Social la pagan las familias empleadoras pero otra corresponde a la trabajadora. En el año 2005 asciende a 131,67 euros/mes, siendo 22 euros lo que tiene abonar la empleada.

sas enseñaban a las trabajadoras a aceptar sus condiciones de explotación. La dependencia de las extranjeras no solamente se reproduce en su relación con la familia empleadora sino también con la entidad que las ha ayudado a encontrar empleo.

Después de mi experiencia de convivencia durante tres fines de semana con las religiosas de María Inmaculada de A Coruña y con las inmigrantes que allí acuden en búsqueda de empleo puedo confirmar que esta concepción está vigente en esta orden. Un domingo al mes celebran lo que se denomina “Día de las Culturas”. La fiesta comienza a las doce de la mañana con una misa que tiene lugar media hora más tarde. “A las chicas las hacemos venir más temprano para que no lleguen tarde porque son muy impuntuales” (E6). El evangelio de la ceremonia eclesial está dirigido a resaltar las funciones de la inmigración en el país y a establecer las pautas correctas de comportamiento. “Tenéis una gran labor entre vuestras manos. Cuidar a ancianos que necesitan cariño y vuestra ayuda. Las mujeres siempre han desempeñado este papel y vosotras con vuestras palabras cariñosas les hacéis la vida más fácil. Es deber de todo católico ser un buen trabajador y obedecer a las personas que os brindan su hogar y os dan trabajo” (palabras del clérigo durante la ceremonia). Los consejos del sacerdote se convierten en códigos de “buena conducta”. Una vez que termina el oficio religioso hay una charla de media hora realizada por una persona española voluntaria para que hable de ciertos temas. Ese domingo la lección versó sobre “La amistad”. El voluntario/a, siempre en tono religioso, da su percepción sobre el asunto a tratar. El día festivo prosigue con una comida elaborada por las propias monjas a la cual no se puede asistir si anteriormente no han acudido a la misa.

Esta misma institución en Pamplona utiliza como manual para dar consejos a las familias empleadoras y a las empleadas un libro titulado “Guía del servicio doméstico” (Churrua, 2002), en donde se describen las funciones de las empleadas de hogar y cuidadoras de ancianos al mismo tiempo que se redunda en las obligaciones de ambas partes. Todos los capítulos están llenos de recomendaciones que asumen el papel de la mujer dentro del hogar, de la jerarquía que debe establecerse en la relación familia/trabajadora y de estereotipos en torno a las trabajadoras inmigrantes que forman parte de los clásicos tópicos compartidos por algunos segmentos de la sociedad civil (como los de que son personas con escasa formación académica y pocas ganas de trabajar). A continuación se exponen unos fragmentos textuales para que el lector/a se haga una idea de las propuestas:

“Por supuesto que todo trabajador merece un sueldo justo, Seguridad Social, y demás condiciones a las que tiene derecho. Pero me parece importante reiterar que el sueldo debería ir en función de la valía de la empleada, pues hay una gran diferencia entre una profesional en la que

se puede delegar completamente, y una persona que desconoce los pormenores de su trabajo, por lo cual el ama de casa debe dedicar mucho tiempo a enseñarle o asumir los disgustos y los costes de las cosas mal hechas o estropeadas. El jefe tiene derecho a decir cómo quiere que se haga el trabajo, o llamar la atención a su empleado si éste no cumple bien con su labor. Sin embargo, es muy habitual comprobar que el ama de casa aguanta y acepta una calidad de trabajo mediocre y una falta de profesionalidad que ninguna empresa toleraría a sus empleados. [...] Considero que como norma general el empleado ha de comer el menú de la casa sin comprar ni prepararse comidas especiales. [...] Sin embargo, las cosas se pueden hablar y llegar a un acuerdo. Por ejemplo, para las chicas extranjeras suele ser muy difícil adaptarse a los horarios españoles y les cuesta trabajo aguantar el hambre hasta la hora de comer y de cenar. [...] Muchas de las chicas que se dedican a trabajar como empleadas de hogar provienen de culturas diferentes y economías menos desarrolladas que la nuestra; en muchos casos no han trabajado antes, e incluso si conocen el mundo laboral, no se han movido en los niveles de exigencia/competencia existentes en nuestra sociedad. Aunque han venido a España en busca de trabajo para solucionar sus problemas económicos, no llegan a asimilar el hecho de que el trabajo es la manera de situarse en la vida, de ganar más dinero y de tener un futuro mejor. No siempre se dan cuenta de que todo el que lleva a cabo su labor con dignidad y responsabilidad merece un respeto. En muchos casos trabajan sin interés, con desgana y sin asumir ninguna responsabilidad hacia sus funciones, sino intentando hacer lo menos posible” (Churrua, 2002: 42, 45).

En definitiva, la función de la gestión de la bolsa de trabajo se combina en este caso con una labor educativa en la que resalta la interiorización de los roles femeninos. Tanto en Galicia como en Navarra la Congregación María Inmaculada enseña a las mujeres inmigrantes a aprender el rol que su condición de género les ha destinado. La filosofía de las entidades laicas como ANAFE Pamplona o Cruz Roja es bien distinta. En estas instituciones se realiza una valoración de la formación de la persona que acude a buscar trabajo e incluso se trata de incorporarla a otros empleos no relacionados con el servicio doméstico⁷.

⁷ Hay que tener en cuenta que ANAFE forma parte de CCOO y al sindicato llegan ofertas laborales dirigidas a diversos sectores de actividad y no únicamente al servicio doméstico.

4. CONCLUSIONES

El sector doméstico está cambiando sus modalidades y sus pautas de organización. La introducción de la figura de la cuidadora de ancianos es la principal responsable de estas modificaciones. Se han diversificado las tareas de la “sirvienta doméstica” y se han introducido nuevas formas de contratación con la aparición de las cuidadores eventuales para los fines de semana, algunas noches o determinadas horas para sacar a pasear al mayor. Las asociaciones e instituciones que disponían de una bolsa de trabajo para personas extranjeras han experimentado desde mediados de la década de los 90 una demanda por parte de familias de personas que se dediquen a la asistencia a personas dependientes. La canalización de este mercado laboral va a depender de la institución que la organice y del ámbito geográfico en el que se desarrolle. En Pamplona la idea de unir inmigración con cuidado a ancianos surgió de una manera espontánea cuando la realidad vislumbró necesidades entre ambos colectivos que podían complementarse. Por una parte, la llegada de mujeres irregulares sin alojamiento y sin trabajo y por otra, la situación de sobrecarga de algunas mujeres que tenían que afrontar la pérdida de facultades funcionales y/o físicas de los miembros de edad más avanzada. En A Coruña, sin embargo, los flujos migratorios que llegaban a esta ciudad no eran suficientes como para cubrir la “demanda” de este ámbito laboral. Ahí es donde las instituciones religiosas han jugado un rol fundamental en la orientación de movimientos de personas a escala internacional. En este caso, la relación inmigración y dependencia se ha vinculado de una manera más artificial.

Tras el trabajo de campo expuesto puede concluirse que todas las organizaciones orientadas a la inserción laboral de personas inmigrantes han tenido que modificar alguno de los criterios que hasta el momento estaban vigentes en la coordinación de las bolsas de empleo en torno al servicio doméstico. Si bien, han continuado con su labor de mediación, asesoramiento e información a las familias empleadoras, han tenido que profundizar en su función de establecer unas condiciones laborales acordes con la especialización en las tareas de cuidado. Instaurar la exigencia de un salario mínimo y sensibilizar a las familias sobre los tiempos de descanso han sido los elementos principales para compensar a las trabajadoras de este sector ante la legalidad impuesta de los “tiempos de presencia” y el endurecimiento de las actividades que las empleadas de hogar tenían tradicionalmente asignadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andall, Jacqueline (2000), “Organizing domestic workers in Italy: the challenge of gender, class and ethnicity”, en ANTHIAS, F. y LAZARIDIS, G. (eds.), *Gender and migration in Southern Europe. Women on the move*, Oxford: NY., pp. 145-171.
- Blanco, Cristina (2000), *Las migraciones contemporáneas*, Alianza, Madrid.
- Cachón, Lorenzo (1995), “El marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, pp. 105-124.
- CES (2006), *Memoria socioeconómica y laboral de España, 2005*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Colectivo IOÉ (2001), *Mujer, inmigración y trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Churrua, María Fernanda (2002), *Guía del servicio doméstico*, Espasa Calpe, Madrid.
- IMSERSO (2005), *Cuidado a la dependencia e inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Martínez Buján, Raquel (2005), “El cuidado de ancianos: un vínculo entre la inmigración y el envejecimiento”, *Panorama Social*, 2: 86-97.
- Martínez Veiga, Ubaldo (2000), “Evolución y clasificación del trabajo doméstico inmigrante”, *Ofrim/Suplementos*, junio: 76-96.
- Oso, Laura (1998), *La migración hacia España de mujeres jefas de hogar*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Sarasúa, Carmen (1994), *Criados, nodrizas y amos: el servicio doméstico en la formación del mercado de trabajo madrileño, Siglo XXI*, Madrid.

Jean-Pierre Garson
(OCDE)

PRINCIPALES TENDENCIAS RECIENTES DE LOS
MOVIMIENTOS Y POLÍTICAS MIGRATORIOS EN LOS
PAÍSES DE LA OCDE¹

Jean-Pierre Garson, economista, es jefe de la División de Economía de Migraciones Internacionales en la Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE. Antes de su incorporación a la OCDE en 1988, Jean-Pierre Garson enseñaba Economía General e Internacional en la Universidad de París XI. Garson es responsable, desde 1989 de la publicación de la Memoria Anual de la OCDE “Tendencias de las Migraciones Internacionales”, así como de otras publicaciones sobre este tema. Además es responsable de las cuestiones que tienen que ver con el empleo y las políticas sociales en las economías de los países no miembros.

RESUMEN:

El análisis de los movimientos migratorios requiere cada vez más de un enfoque global y transfronterizo y el marco de la OCDE nos ofrece un encuadre muy apto para la reflexión en esta cuestión. De ahí que en este artículo se analicen y comparen los movimientos, estrategias y políticas migratorias de los países de la OCDE a tenor de los cuales se van desgranando las principales y más recientes tendencias internacionales. En concreto, partiendo del análisis de los flujos migratorios de los países de la OCDE, en el texto se comparan sus políticas migratorias

¹ Este artículo retoma una parte de los temas desarrollados en el informe anual de la OCDE: Perspectivas de las migraciones internacionales (OCDE, 2006).

tanto en lo que respecta a las necesidades ligadas al mercado de trabajo de los países receptores como en las relativas a la integración social y lingüística de los inmigrantes.

PALABRAS CLAVE:

OCDE, migraciones internacionales, política migratoria, flujos migratorios.

ABSTRACT:

The study of migration movements requires a global and cross country approach. Within the OECD, we find a suitable framework for the analysis of these issues. Thus, this article analyses and compares the movements, strategies and migration policies of OECD countries, while pinpointing the main and most recent international trends. In particular, from the analysis of the migratory flows of OECD countries, the following text compares its migrating policies in regards to the job market demands of the host country as well as with respect to the social and linguistic integration of the immigrants.

KEY WORDS:

OECD, international migration, migration policy, migratory flow.

SUMARIO:

1. Introducción
2. Hacia un crecimiento de los flujos migratorios de corto plazo a largo plazo
3. La migración internacional por país de origen y por categoría de entrada
4. Políticas migratorias con fines laborales
5. Políticas para la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo y en la sociedad del país de acogida
6. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión de las migraciones internacionales adquiere una nueva dimensión en el contexto del envejecimiento de las poblaciones y de la creciente mundialización de las economías. Las migraciones con destino a países de la OCDE tienen tendencia a crecer en gran parte debido al predominio de las migraciones de carácter familiar, pero también es debido a un nuevo interés por las migraciones con fines laborales, bien se trate de personal cualificado o poco cualificado. El aumento de las entradas de estudiantes extranjeros se inscribe también dentro de esta perspectiva. Las migraciones “de proximidad” y aquellas que resultan de antiguos lazos históricos son las que predominan, pero conviene subrayar igualmente la importancia que adquieren algunas nacionalidades, sobre todo en lo que respecta a los flujos recientes de inmigrantes originarios de China, Rusia, América Latina, Europa Central y Oriental y el África Subsahariana. El número de extranjeros dentro de la población activa de los países de la OCDE sigue creciendo en la mayoría de los países miembros, a pesar de que en algunos países europeos de la OCDE, algunos inmigrantes y sus hijos encuentran dificultades para entrar en el mercado de trabajo, a pesar de las nuevas medidas que tienden a facilitar su integración. Los países miembros de la OCDE comparten preocupaciones comunes en el campo de un mayor control sobre los flujos migratorios, control que les permitiría, de una parte, mejorar las condiciones de vida y estancia de los inmigrantes legales y, de otra parte, de luchar más eficazmente contra la inmigración irregular y el empleo ilegal de los extranjeros.

2. HACIA UN CRECIMIENTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS DE CORTO PLAZO A LARGO PLAZO

Los flujos de entrada en los países de la OCDE han seguido creciendo en 2004 y 2005, pero con niveles variables.

Los movimientos migratorios recientes en los países de la OCDE se explican en parte por acontecimientos que han marcado el final de los años 80 y la década de los 90. La caída del telón de acero en 1989 ha aumentado las posibilidades de migración para poblaciones cuya movilidad era limitada, si no prohibida durante muchos años. La caída del imperio soviético y la transición de los países de la región hacia una economía de mercado han estimulado la mundialización de las economías ya en curso, al igual que los movimientos de personas asociados al crecimiento de intercambios comerciales y del desarrollo económico. Sin embargo, los cambios de gobierno y de fronteras han engendrado conflictos étnicos y civiles, que han fomentado los movimientos de personas que huían de persecuciones, guerras, y/o dificultades económicas.

Las escasas posibilidades de emigrar hacia un país de la OCDE a principios de los años 90 hizo que un número considerable de personas que buscaban mejores condiciones de vida demandaran asilo para entrar en el país. Es una forma de migración que se ha extendido durante los años 80, a pesar del poco éxito de los demandantes de asilo en el país de acogida. Al mismo tiempo, las migraciones clandestinas - sean éstas clandestinas o fraudulentas o sean una estancia que se prolonga más allá de la validez del permiso - se han incrementado en todos los países, estimuladas por una demanda de trabajo no cualificada o mal remunerada, ilustrando así las dificultades encontradas para controlar esos flujos. En Estados Unidos en particular, los debates se centran en la cantidad de inmigrantes clandestinos (estimada entre 10 y 12 millones de 2006), a pesar de los elevados niveles de entrada de inmigrantes regulares.

Los países de Europa del Sur - históricamente países de emigración - han registrado movimientos migratorios importantes a lo largo de la segunda mitad de los años 90. La mayoría tiene que ver con inmigrantes en situación irregular. Las políticas nacionales se han esforzado por adaptarse a la nueva situación con regularizaciones masivas de inmigrantes clandestinos. Paralelamente, los países de acogida tradicionales que son Australia, Canadá y Nueva Zelanda, han aumentado sus techos de inmigración, mientras que Suiza, el Reino Unido e Irlanda han aumentado las posibilidades que se ofrecen a los inmigrantes cualificados. Suiza también ha abierto su mercado de trabajo a la libre circulación de los que vuelven a salir de la Unión Europea. Alemania, manteniendo una política restrictiva para las

migraciones laborales, ha admitido una cantidad importante de inmigrantes de ascendencia alemana que provienen de Europa Central y de las repúblicas de la antigua Unión Soviética. En los países nórdicos, las migraciones han sido en gran parte de carácter humanitario, con una posterior reagrupación familiar. En la mayoría de los países de Europa, las migraciones por motivos de trabajo siguen estando limitadas. Recientemente, la entrada de los nuevos países miembros en mayo de 2004 en la Unión Europea ha ido acompañada de movimientos significativos provenientes de esos países, sobre todo hacia Irlanda y Reino Unido, pero también hacia Noruega, Suecia, Italia y, más recientemente, Portugal y España.

Sobre la base de un primer intento de la OCDE por armonizar los flujos de entrada distinguiendo aquellos de larga duración de aquellos de corta duración, constatamos una progresión general de los flujos en un 15% en los países con disponibilidad de datos armonizados (ver tabla 1), lo que representa a más de 330.000 personas para ese país. Gran parte de este aumento es imputable al crecimiento de las entradas en Estados Unidos, en Australia, Canadá, Italia y Reino Unido. En Estados Unidos, el número de permisos de residencia emitidos se ha incrementado en cerca de 240.000 después de un importante descenso del mismo calibre en 2003, tras las restricciones introducidas después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. El incremento refleja una reducción de los retrasos acumulados y el retorno a un ritmo normal en la gestión de los expedientes. Es importante notar que los cambios acontecidos en la parte superior de la tabla 1 no incluyen el impacto del programa de regularización del año 2003 en Italia. Este programa ha permitido otorgar permisos de residencia a cerca de 635.000 personas. Las regularizaciones se incluyen normalmente en las estadísticas del año de la regularización, incluso cuando las entradas se han sucedido a lo largo de varios años. Las estadísticas de entrada armonizadas por la OCDE no incluyen las entradas ilegales, que son relevantes en algunos países pero incluyen, en la medida de lo posible, los cambios de estatus.

Tabla 1. Flujo de entradas de extranjeros, 2003-2004

Inmigración de larga duración (datos armonizados)

Pais de Acogida	2003	2004	2003-2004	Variación en porcentaje
Finlandia	7 500	5 600	-1 900	-25
Alemania	238 400	202 300	-36 100	-15
Nueva Zelanda	48 400	41 600	-6 800	-14
Países Bajos	60 800	57 000	-3 800	-6
Dinamarca	16 200	15 900	-300	-2
Francia	173 100	175 200	2 100	1
Japón	85 800	88 300	2 400	3
Suiza	79 700	82 600	2 900	4
Suecia	38 400	40 700	2 300	6
Austria	51 000	59 600	8 600	17
Canadá	221 400	235 800	14 500	7
Australia	150 000	167 300	17 300	12
Noruega	18 800	21 400	2 600	14
Portugal	11 100	13 100	2 000	18
Reino Unido	214 600	266 500	51 900	24
Italia	121 800	156 400	34 600	28
Estados Unidos	705 800	946 100	240 300	34
Total sin los Estados Unidos	1 536 900	1 629 200	92 300	6
Total (países mencionados en la Tabla)	2 242 700	2 575 300	332 600	15

Flujo de entrada (definiciones nacionales-datos oficiales)

Pais de Acogida	2003	2004	2003-2004	Variación en porcentaje
República Checa	57 400	50 800	-6 600	-11
Hungría	19 400	18 100	-1 300	-7
Luxemburgo	11 500	11 300	-200	-2
Irlanda	33 000	33 200	200	1
Turquía	152 200	155 500	3 300	2
Bélgica	68 800	72 400	3 600	5
Polonia	30 300	36 800	6 500	21
España	429 500	645 800	216 300	50
Eslovaquia	4 600	7 900	3 300	72
Corea	178 300	188 840	10 540	6
Total (países mencionados en la Tabla)	985 000	1 220 640	235 640	24

Nota: Para más información sobre la armonización de los datos, visitar <http://www.oecd.org/els/migrations/pmi2006>. En la medida en la que los datos no han sido armonizados en la segunda parte de la tabla, el total indicado puede incluir categorías de inmigrantes diferentes de un país de acogida a otro.

En la parte inferior de la Tabla I.1, la mayoría de los cambios acontecidos han sucedido en España. En este país, las inscripciones de extranjeros en los registros municipales se han incrementado en 220.000 en el año 2004 alcanzando cerca de 650.000². Es el primer incremento significativo de inscripciones desde 2001 y ha

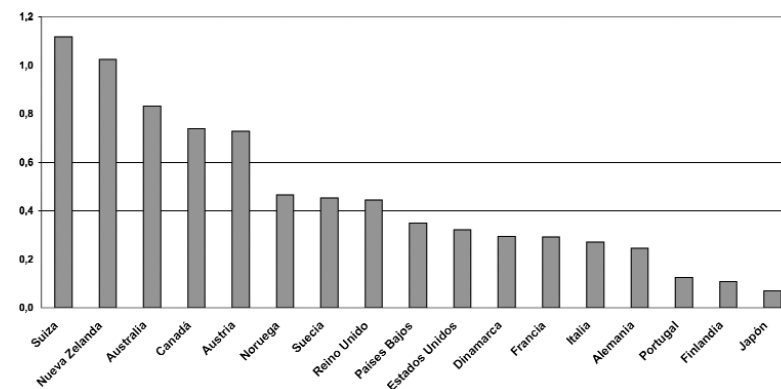
² En España, a diferencia de otros países, es posible inscribirse en un municipio sin necesidad de tener un permiso de residencia válido. Por esta razón, la cifra de entradas para España es la única que incluye una cantidad importante de inmigrantes irregulares.

precedido el programa de regularización puesto en marcha en 2005 (del que se han visto beneficiadas 650.000 personas).

En los países pequeños cuyas variaciones en sus flujos pueden ser importantes sin tener que influenciar significativamente el resultado global, Noruega y Portugal han sido testigos de importantes incrementos entre 2003 y 2004. Las entradas de extranjeros en estos países han aumentado respectivamente hasta un 14% y 18%. Los países donde las entradas han disminuido de manera significativa (más del 10%) son Finlandia, Alemania y Nueva Zelanda. En la práctica, la armonización de los datos incrementa tan solo moderadamente, con respecto a las estadísticas habituales, la variación global anual de las entradas en los países implicados, pero las estadísticas armonizadas implican un nivel de entrada inferior a un millón. Esta diferencia representa sobre todo el impacto de la armonización sobre las estadísticas de Alemania, Japón, Reino Unido e Italia, que registran un número importante de entradas de corta duración.

Suiza, Nueva Zelanda, Australia y Canadá son los países de la OCDE cuyo nivel relativo de inmigración regular de larga duración es más elevado. Paralelamente, Finlandia y Japón son los países que tienen los niveles relativamente más débiles, pero donde se han constatado niveles de migración irregular importantes en los últimos años. Los Estados Unidos registran niveles elevados de inmigración regular, pero en porcentaje de población (ver gráfico 1), la cantidad de entradas es relativamente modesta, comparada con otros muchos países.

Gráfico 1. Entradas de extranjeros en porcentaje de población total en algunos países de la OCDE, 2004. Datos armonizados



Para más detalles sobre las fuentes, visitar: <http://www.oecd.org/els/migration/pmi2006>

3. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL POR PAÍS DE ORIGEN Y POR CATEGORÍA DE ENTRADA

Los principales países de origen de los inmigrantes muestran una cierta estabilidad desde algunos años. La movilidad en Europa refleja bien el impacto de la proximidad geográfica (ver Tabla .2). La Federación Rusa y Ucrania se han convertido en importantes países de origen desde el año 2000. Italia y España son los principales países de destino para los marroquíes, los rumanos y los ucranianos, mientras que Turquía es el destino para la mayoría de los búlgaros. España atrae también a inmigrantes provenientes de Alemania y Reino Unido, en su mayoría jubilados.

Tabla 2. Flujo de entrada en países europeos y no europeos de la OCDE, 2000 y 2004
10 principales países de origen. Definiciones nacionales, datos oficiales

Países europeos de la OCDE			
2000		2004	
Milliers			
Marruecos	96	Rumania	196
Ecuador	95	Polonia	169
Polonia	94	Marruecos	121
Bulgaria	81	Bulgaria	88
Turquía	79	Turquía	73
Rumania	76	Ucrania	68
Estados Unidos	64	Reino Unido	67
Alemania	60	Alemania	65
Francia	60	Federación de Rusia	65
Italia	56	Estados Unidos	50
	761		964

Países no europeos de la OCDE			
2000		2004	
Milliers			
China	238	China	195
México	176	México	178
Filipinas	145	Filipinas	173
India	78	India	110
Corea	49	Reino Unido	61
Estados Unidos	47	Corea	49
Brasil	46	Vietnam	43
Reino Unido	43	Estados Unidos	32
Vietnam	42	Brasil	32
Federación de Rusia	35	República Dominicana	30
	899		904

Nota: Las cifras no están armonizadas. Para algunos países de acogida, los datos no incluyen una parte importante de los flujos de entrada de corta duración.

Fuera de Europa, la tendencia es más variada, con personas provenientes de Asia, de América Latina así como del Reino Unido que figuran entre los 10 países de origen más importantes en Norteamérica, Oceanía, Japón y Corea. Allí se constata aún una cierta estabilidad ya que un solo país (La Federación rusa) ha sido reemplazado (por la República Dominicana) entre 2000 y 2004. Japón es un destino importante para los brasileños (de origen japonés), los coreanos y, cada vez más, los filipinos. Los que vuelven a salir de China y de la India se reparten en todos los países de destino, los vietnamitas y los mexicanos en Estados Unidos, los británicos en Australia y los americanos en Japón.

a) Los flujos provenientes de América Latina, Asia y Europa Central y Oriental se incrementan

A pesar de la estabilidad que caracteriza a los principales países de origen desde hace algún tiempo, América Latina se ha convertido desde hace una década en un polo de emigración, sobre todo hacia España. Con respecto a la situación que prevalecía en 1995 en las que las migraciones de los latinoamericanos hacia Europa eran omisibles, se registran desde el año 2000 entradas a Europa de entre 150.000 y 200.000 al año. La mayoría conciernen a España, pero también hay movimientos hacia Italia y Portugal.

La presencia masiva en los flujos migratorios de mujeres originarias de República Dominicana, Filipinas y Ucrania podría indicar una feminización creciente de los flujos. Sin embargo, esta tendencia a la feminización de los flujos no es aún generalizada. En 1960, ya un 48.5% de los inmigrantes en Europa y un 49.8% de los que se desplazaron a Estados Unidos eran mujeres. En el año 2000, las cifras correspondientes alcanzaban respectivamente 52.4% y 51%, lo que representa un aumento bastante modesto. Los efectivos – al reflejar los impactos acumulados de movimientos del pasado – tienen tendencia a esconder un incremento más importante de la presencia femenina de los flujos. Sin embargo, e incluso si nos limitamos a las personas que han inmigrado desde hace 10 años, el porcentaje de mujeres en los flujos no llega al 55% en los países de Europa en 2004. En resumen, si las familias no emigran siempre al mismo tiempo que el inmigrante principal, la distribución por sexos de la población inmigrante parecería indicar que la reagrupación familiar no tardará o que la mujer es *primo-inmigrante* tantas veces como su cónyuge.

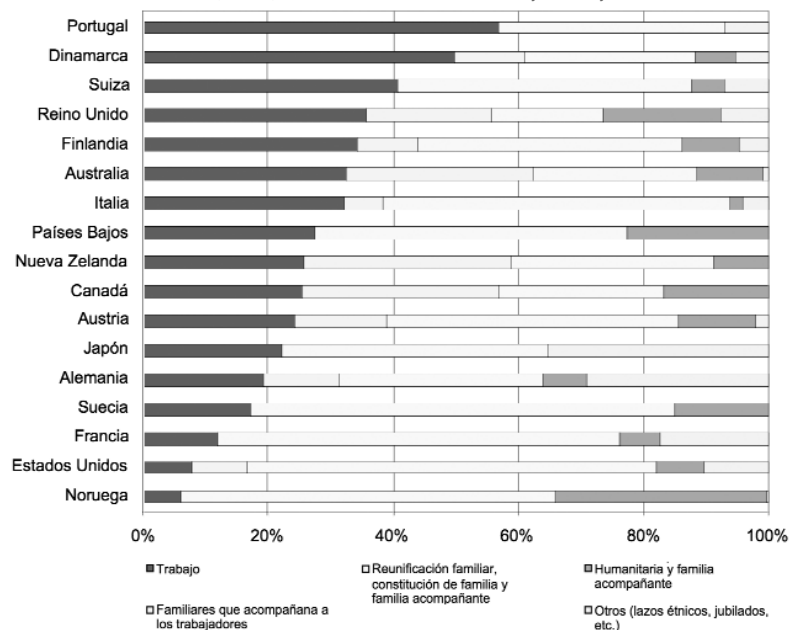
b) Predominio de las migraciones familiares y de las migraciones con fines laborales

Las razones que empujan a los inmigrantes a salir de su país son múltiples. Para algunos de ellos, el móvil es principalmente económico, con la perspectiva de

mejores condiciones de trabajo o mejores salarios, o incluso la obtención de un empleo. Algunos llegan con sus familias para instalarse definitivamente; otros hacen venir a sus familias en cuanto se estabiliza su situación y están en condiciones de satisfacer las condiciones de reagrupación familiar impuestas por el país de acogida. Tras el crecimiento del número de conflictos étnicos e incluso guerras civiles, las migraciones de carácter humanitario son cada vez más frecuentes desde los últimos quince años. La adopción, la jubilación y la acogida de padres de edad avanzada figuran también entre los motivos de la inmigración. Sin embargo, las razones dadas por los inmigrantes a las autoridades de los países de acogida no son siempre las que ha motivado la salida.

La utilización de datos sobre los permisos para estimar los flujos de larga duración y su armonización, en la medida de lo posible, permite una comparación de la distribución de la inmigración por categoría de entrada para un gran número de países (gráfico 2)

Gráfico 2. Migraciones internacionales por categoría de entrada en algunos países de la OCDE, 2004, datos armonizados. Porcentaje de flujo de entradas totales



Para más detalles sobre las fuentes, visitar: <http://www.oecd.org/els/migration/pmi2006>.

El gráfico 2 muestra, ante todo, que las entradas ligadas al trabajo son minoritarias en todos los países en el año 2004 y tan solo sobrepasan el 40% de las entradas en Suiza, Dinamarca y Portugal. Los dos primeros países de caracterizan por unas bajas tasas de desempleo, tasas de actividad elevadas y un porcentaje de inmigrantes por motivos humanitarios relativamente bajo. Además, en estos últimos años, Dinamarca ha introducido restricciones en cuanto a las migraciones familiares lo que ha fomentado una disminución de las entradas en esta categoría. Portugal es un país de inmigración reciente y, en consecuencia, los movimientos, en un primer momento, tienen tendencia a parecerse a migraciones por trabajo. Lo mismo ocurre en España (país que no figura en este gráfico) donde las migraciones por motivos de trabajo son predominantes. Las migraciones ligadas a la presencia en el extranjero de minorías étnicas son importantes en Alemania y en Japón (ver la categoría “otros”), mientras que aquellos por razones humanitarias son relativamente más corrientes en los Países Bajos y Noruega. Noruega registra pocas inmigraciones por trabajo de larga duración, pero sí muchas migraciones de trabajo temporal.

Si bien las migraciones intra-europeas vienen a engordar significativamente los flujos migratorios de trabajo en Europa, siguen siendo limitadas. Son relativamente importantes en algunos países donde las migraciones extra comunitarias de trabajo son raras, como en Finlandia, Holanda y Suiza. Tal y como indica el gráfico 2, las migraciones permanentes de trabajadores en Estados Unidos también se ven restringidas. El régimen de migración permanente en Estados Unidos se centra especialmente sobre la migración familiar, con una definición más amplia de la “familia” comparada con aquella que se utiliza en otros países de la OCDE. Se permite, entre otras cosas, la inmigración de niños adultos así como la de hermanos y hermanas de ciudadanos americanos, sujetos a límites numéricos.

c) Las demandas de asilo continúan bajando

El número de demandantes de asilo que llegan a un país de la OCDE se mantiene a la baja, con una disminución del 20% entre 2003 y 2004, y de 35% desde 2000. Los niveles actuales representan un poco menos de la mitad del pico de 850.000 alcanzado en 1992. La entrada en vigor de la Convención de Dublín, que exige que la demanda de asilo se haga a partir del primer país de acogida en la Unión Europea³, y que establece también una lista de países de origen seguros para los que no se puede, en principio, acordar un estatus de refugiado, explica en parte esta tendencia. Los incrementos de demandas de asilo en la Unión Europea

³ Los demandantes de asilo deben hacer la petición en el primer país “seguro” por el cual van a transitar, y solo en ese país. En principio, eso quiere decir que las personas que hacen la petición en un país “interior de la Unión Europea” deben haber llegado por avión o por vía marítima. En la práctica, sin embargo, la demanda no se hace siempre en el momento de la entrada, lo que puede dificultar la localización de un país de tránsito en otro país de la Unión.

conciernen sobre todo a los países que se sitúan en las fronteras exteriores de la UE como Finlandia, Polonia y la República Eslovaca. Sin embargo, no se observa este mismo fenómeno en Hungría, otro país comunitario con una frontera terrestre importante con países terceros. Francia y Luxemburgo también son excepciones. Francia registra un aumento de cerca del 40% desde el año 2000. Con un nivel de demandas que se establece en 60.000 en el año 2004, Francia ha sido objeto de más demandas que cualquier otro país de la OCDE, incluidos Estados Unidos y el Reino Unido.

En términos relativos, las demandas siguen siendo altas en Austria, Noruega, Suecia y en Suiza, a pesar de las disminuciones registradas en estos 4 países entre 2003 y 2004. La frecuencia relativa de demandas varía mucho según los países. Canadá, por ejemplo, es objeto de 5 veces más demandas por habitante que Estados Unidos, y Suiza cinco veces más que Alemania. En todos los países, las tasas de reconocimiento son bajas (en general, inferiores al 20% y a menudo cercanas al 10%).

d) Incremento importante del número de estudiantes extranjeros

El número de estudiantes extranjeros en la enseñanza superior se ha incrementado considerablemente en estos últimos tiempos en los países de la OCDE. Entre 1998 y 2003, el incremento era de un 45% con una aceleración después de 2001. En 2003, los estudiantes extranjeros eran cerca de 2 millones con un nivel para Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido y Australia de cerca de 200.000 o más. El incremento no se ha limitado a países cuya lengua oficial se haya difundido fuera del territorio nacional. Ha habido importantes incrementos en los países nórdicos, así como en Italia, Japón y Holanda.

Muchos países miembros de la OCDE han introducido medidas que permiten a los estudiantes extranjeros trabajar después de haber finalizado sus estudios, sobre todo en los sectores donde hay escasez de mano de obra. A pesar de que los periodos de trabajo sean temporales, hay ocasiones en las que se pasa a la inmigración permanente en algunos países, sin obligación de retornar al país de origen. Con las penurias por venir, sobre todo en las profesiones científicas, la salud y las tecnologías de la información y la comunicación, es probable que estas medidas se mantengan, o incluso se lleguen a extender.

Un largo periodo de residencia, de estudios o de trabajo (a tiempo parcial) en un país de acogida es a menudo una garantía de una mejor transición hacia el mercado de trabajo, sin las dificultades ligadas al reconocimiento de las cualificaciones o de la experiencia con las que se encuentran una parte de los inmigrantes. Los países que evalúan las demandas de admisión con un sistema de puntos,

como en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, otorgan puntos adicionales cuando el diploma ha sido obtenido en el país de acogida. Cerca de la mitad de los principales candidatos admitidos en el programa de inmigración cualificada en Australia desde hace algunos años poseen unas cualificaciones adquiridas en el propio país.

Es probable que el incremento del número de estudiantes extranjeros observado en los últimos años siga en un futuro cercano, sobre todo si los países de la OCDE siguen pensando que los estudios en el extranjero son una especie de puerta de entrada para la inmigración, sobre todo en los ámbitos con escasez de mano de obra. El creciente número de programas de enseñanza superior impartidos en inglés en algunos países reforzará esta tendencia ya que los países anglófonos son actualmente los principales países de acogida de inmigrantes por razones de trabajo que son altamente cualificados.

e) Recuperación del interés por los programas de inmigración temporal por motivos de trabajo

Si bien los responsables políticos ponen el acento sobre las migraciones de larga duración, la mayoría de los países de la OCDE también tienen programas de inmigración temporal por motivos de trabajo, programas que adquieren una nueva dimensión desde hace una década. De hecho, el trabajo temporal es a menudo percibido en los países de la OCDE como un medio para responder a la escasez de mano de obra, sobre todo para trabajadores poco cualificados, sin que sea necesario reclutar masivamente una cantidad importante de inmigrantes en sectores que podrían ser objeto de cambios estructurales significativos. Además, existen movimientos de personas que parecen migraciones temporales por razones de trabajo, como las mutaciones de trabajadores en las empresas multinacionales, las becas de formación o el destino temporal en el extranjero, que tienen que ver más con un incremento de intercambios transfronterizos, de inversiones e intercambios culturales, que con respuestas directas a escasez de mano de obra en los países de acogida.

Las prestaciones de servicios transfronterizos han sido propuestas como una forma de migración temporal que podría responder a la escasez de mano de obra. Los prestatarios de trabajo no serían asalariados de las empresas de los países de acogida, pero seguirían siendo considerados como residentes del país de origen y mantendrían una relación con el empleador establecido en ese país. Su presencia en el país de acogida duraría el tiempo necesario para ofrecer la prestación. Sin embargo, tal y como ha demostrado la polémica sobre la Directiva Europea de prestación de servicios transfronterizos, muchos países de acogida son reticentes a dar un libre acceso a los prestatarios extranjeros, sin la seguridad de que las normas de salarios mínimos, las condiciones y reglamentos de trabajo

sean respetados y que los procedimientos administrativos que permiten asegurar el control sobre estos temas sean seguidos. Con la inmigración por trabajo temporal, tal y como se prevé en las leyes sobre entrada y estancia de los inmigrantes en los países de la OCDE, los trabajadores extranjeros son contratados por periodos cerrados por empleadores establecidos en el país, y con contratos que respetan el régimen laboral del país de acogida.

Algunas formas de inmigración temporal como el trabajo temporero, las becas o las vacaciones activas (*Working Holiday Makers*), son a menudo objeto de acuerdos bilaterales entre país de origen y país de acogida, que facilitan el reclutamiento y contribuyen a asegurar el retorno del inmigrante temporal a su país al término de su periodo de trabajo.

4. POLÍTICAS MIGRATORIAS CON FINES LABORALES

En 2004 y 2005, los países miembros de la OCDE han confirmado su interés por las políticas migratorias con fines laborales y su voluntad de reforzar el control sobre los flujos. Paralelamente, muchos países han adoptado nuevas medidas tendientes a mejorar la acogida de nuevos inmigrantes y la integración de aquellos que ya residen en su territorio. En el marco limitado de este artículo, resaltaremos solamente las políticas migratorias ligadas a necesidades de los mercados de trabajo y aquellas que tienden a facilitar la integración de los inmigrantes y de sus hijos.

El interés creciente por las migraciones por motivos laborales influye en dos aspectos específicos de las políticas: primero, el reclutamiento de inmigrantes altamente cualificados a través de políticas selectivas en un contexto de competición internacional, tendente a atraer o retener a estos trabajadores; y segundo, el recurso temporal a una mano de obra inmigrante a menudo temporera, poco cualificada para paliar la escasez de mano de obra. Además, varios países de la OCDE han puesto en marcha medidas tendentes a atraer a los estudiantes extranjeros, considerados como trabajadores cualificados potenciales que ya han desarrollado lazos estrechos con los países de acogida. Por último, vemos en algunos países miembros de la OCDE una tendencia a repartir mejor a los inmigrantes según las necesidades del mercado de trabajo local, y evitar así los problemas de integración causados por una fuerte concentración de inmigrantes en algunas zonas.

a) Facilitar la inmigración de los altamente cualificados: puesta en marcha y desarrollo de políticas selectivas

Con el fin de facilitar la inmigración de los trabajadores altamente cualificados en varios países de la OCDE, han sido adoptadas diversas medidas. En Finlandia, la nueva ley de extranjería del 1 de mayo de 2004 amplía el derecho al empleo sin permiso de trabajo para algunas profesiones cualificadas. De entre las medidas propuestas, nos encontramos con la inmigración de demandantes de trabajo independientes y extranjeros, y de nuevas posibilidades de acceso al mercado de trabajo para los estudiantes y las familias de inmigrantes. En Japón, un nuevo programa, que forma parte de la estrategia “e-Japan” ha sido lanzada para acoger a 30.000 ingenieros en tecnologías de la información en un periodo que se extiende hasta finales del año 2005. Además, se han introducido procedimientos para facilitar la entrega de permisos de residencia permanentes a los trabajadores cualificados. En Austria, las cuotas para la instalación de ciudadanos no comunitarios y sus familias se destinan únicamente a trabajadores altamente cualificados.

Sin cambiar su cuota anual de visados H-1B (65.000 visados temporales para inmigrantes cualificados), los Estados Unidos han aprobado en el 2005 el *Omnibus Appropriations Act*, que permite a 20.000 trabajadores cualificados más el obtener visados temporales eximiendo del visado H-1B a los extranjeros titulados con un máster o diplomas superiores obtenidos en instituciones de enseñanza superior norteamericanas. En el 2005, el visado E-3 se ha puesto en marcha, permitiendo la emisión anual de 10.500 visados a profesionales de ciertas actividades especializadas. En lo que concierne a ALENA (acuerdo de libre cambio norteamericano), desde el 1 de enero de 2004, la mayor parte de las restricciones transitorias aplicadas a los profesionales mexicanos que deseaban entrar en Estados Unidos ya no están en vigor.

Nueva Zelanda ha registrado un incremento del número de permisos cualificados o de permisos de trabajo emitidos en 2004-2005 (61% del total) debido en gran parte a las mejoras políticas con respecto a la categoría de inmigrantes cualificados (SMC) desde diciembre 2004. Un suplemento de puntos ha sido concedido a los candidatos provistos de una experiencia profesional y cualificaciones, se ha ampliado el abanico de actividades que se consideran calificadas, y se han atribuido puntos complementarios a los candidatos que tienen padres en Nueva Zelanda. En Australia, el flujo de inmigrantes cualificados en el programa migratorio aumentará en los ocho próximos años en unas 20.000 plazas más. Entre tanto, el sistema será todavía más selectivo, aumentando la cantidad de puntos requeridos (*passmarks*). En Canadá, una de las cinco prioridades de las orientaciones estratégicas para la inmigración de 2005 consiste en una selección mejorada por una planificación plurianual por niveles y una mejor promoción del sistema.

Algunos países europeos de la OCDE han manifestado un interés creciente hacia las políticas selectivas. En Irlanda, se ha ratificado una nueva ley sobre el permiso de trabajo en octubre de 2005. Se ha establecido un permiso de residencia para una lista de actividades para las cuales hay escasez de mano de obra. Se limitará a actividades cuyo salario anual no sobrepase los 30.000 € (salario medio industrial para los poco cualificados), y será menos restringida al abanico comprendido entre los 30.000 € y los 60.000 €, y más laxa para los salarios que excedan de los 60.000 €. El permiso de residencia será otorgado por un periodo de dos años en el momento de la primera petición, con la posibilidad de obtener más adelante el derecho a la residencia de larga duración. Los poseedores de este permiso de residencia están autorizados a traer a sus cónyuges y sus familias al país de residencia, y los cónyuges tienen derecho a trabajar.

En el Reino Unido, en el marco de la propuesta gubernamental de febrero de 2005 para un nuevo sistema migratorio, la estrategia sobre la inmigración laboral consiste en alejarse del sistema de permisos a dos niveles ahora vigentes, para orientarse hacia un sistema de gestión de la inmigración laboral a cinco niveles:

1. Inmigrantes altamente cualificados (Programa de inmigración altamente cualificada, ya existente – HSMP, en inglés). La selección se basará en un sistema de puntos. El empleador no requerirá ningún tipo de patrocinio (*sponsoring*).
2. Trabajadores cualificados con una oferta de empleo y trabajadores reclutados para responder a unas demandas específicas que no están cubiertas por los ciudadanos británicos o por el espacio económico europeo (EEE). La selección se basa en un sistema de puntos y se requiere un *sponsor* (empleador).
3. Una cantidad limitada de trabajadores para paliar la escasez de mano de obra poco cualificada. Este nivel será similar al Plan por Sectores (*Sector Based Scheme, SBS*) instaurado en mayo de 2003 para hacer entrar a un cierto número de trabajadores poco cualificados. Se trata de una cantidad fijada por una cuota para paliar la escasez por sectores, como en el sector de la hostelería.
4. Estudiantes.
5. Otras categorías temporales.

Los niveles 1 y 2 pueden abrir una vía a la residencia permanente, después de cinco años de residencia inicial, lo que no ocurre con los otros niveles. El plan

propuesto es un sistema por puntos, y se propone un nuevo proceso de demanda en dos etapas. Los futuros inmigrantes harían una auto-evaluación inicial para determinar si pueden o no cualificarse para alguno de los cinco niveles y, en caso afirmativo, qué nivel les correspondería. Si la auto-evaluación resulta positiva para alguno de los cinco niveles, puede hacerse una candidatura oficial desde el extranjero o desde el Reino Unido.

Holanda desarrolla igualmente un sistema de migración laboral. Ha entrado en vigor una nueva legislación el 1 de octubre de 2004. Pretende estimular la inmigración laboral altamente cualificada e introducir procedimientos simplificados. Los trabajadores inmigrantes susceptibles de ganar más de 45.000 € (o 32.600 € si son menores de 30 años) en el mercado de trabajo holandés son elegibles para obtener un permiso de residencia de una duración máxima de cinco años y pueden trabajar sin permiso. Tras cinco años de residencia, pueden obtener un permiso de residencia permanente. En Suiza, el proyecto de nueva ley federal sobre la entrada y residencia de extranjeros (2002) ha sido aprobado por el Consejo Nacional el 28 de septiembre de 2005 y votado en la segunda cámara (Consejo de los Estados) a finales de 2005. Entre sus objetivos principales, introduce una política más selectiva para la admisión de ciudadanos extra comunitarios a 25: sólo las personas altamente cualificadas capaces de integrarse en la economía suiza y de ser beneficiosos a largo plazo serán aceptadas. No se ha establecido ninguna cuota y la selección se hace a nivel local.

b) Incrementar el reclutamiento de trabajadores temporales poco cualificados en respuesta a las demandas del mercado de trabajo

La demanda de una inmigración temporal poco cualificada preocupa a algunos países de la OCDE.

En Irlanda, la ley sobre el permiso de trabajo ha puesto en marcha un sistema revisado de permisos de trabajo, para actividades no incluidas en las listas del permiso de residencia y para las cuales existe una seria escasez de mano de obra. El nuevo sistema permitirá tanto al empleado como al empleador demandar un permiso de trabajo a raíz de una oferta de empleo. En Corea, se han adoptado medidas para racionalizar y simplificar el plan de permisos de trabajo temporales que se ha convertido, tras la abolición en mayo de 2004 del sistema de becas industriales concebido para ayudar a las PYMES, en el único plan destinado a hacer entrar a trabajadores extranjeros en Corea. El trabajador extranjero y el empleador estarán exentos de cotizar a las arcas nacionales de pensiones y al seguro de desempleo. El gobierno prevé firmar acuerdos con los países de destino en lo concerniente a la seguridad social. A fin de simplificar los procedimientos de contratación de los trabajadores inmigrantes, se ha creado un organismo de

apoyo a las empresas que desean reclutar a trabajadores extranjeros. Además, se ha instaurado un sistema de visado electrónico.

Estados Unidos, para hacer frente a las necesidades de trabajadores temporales sin necesidad de modificar las cuotas relativas a esta categoría, han aprobado en 2005 la ley “salven nuestras pequeñas empresas y negocios temporeros” (*Save our Small and Seasonal Businesses Act*, SOS), que tiene que ver con visados temporeros poco cualificados (H-2B). Si el techo sigue todavía en vigor, el SOS Act amplía el programa de manera significativa cambiando el modo en el que los visados H-2B se contabilizan. Durante el periodo de aplicación de esta ley (1 de octubre de 2004 a 1 de octubre de 2006), los trabajadores H-2B admitidos durante un periodo de tres años (años fiscales) antes de su candidatura actual pueden ser de nuevo admitidos en el programa sin que se contabilice ese cálculo en el techo anual. Así, durante los años fiscales 2005 y 2006, no menos de 198.000 trabajadores serán admitidos en el marco de este programa.

En Finlandia, la nueva ley de extranjería introduce el derecho para los trabajadores horticultores (sobre todo los recolectores de bayas) a trabajar sin permiso durante tres meses. En Nueva Zelanda, donde la tendencia general marca un incremento de la demanda de trabajadores temporales y, por consiguiente, del número de permisos otorgados (+12% en 2004-2005), se ha lanzado un plan piloto en julio de 2004 que permite a los empleadores del ámbito de la horticultura ade reclutar a trabajadores extranjeros temporeros.

También se nota un incremento del número de plazas previstas en el Plan de Vacaciones Activas (*Working Holiday Scheme*, WHS) que permite a los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 30 años originarios de países socios de pasar 12 meses en Nueva Zelanda ejerciendo un trabajo temporal: 31.000 en 2004-2005, 36.000 en 2005-2006, 40.000 en 2006-2007. Dos nuevos países, Noruega y Tailandia, se han convertido en socios en 2004-2005. Australia, para paliar la escasez de mano de obra durante la cosecha, sin introducir los permisos de trabajo temporales, han optado por una ampliación del programa *Working Holiday Makers* (WHM). Desde el 1 de noviembre de 2005, los trabajadores de WHM que han realizado al menos un mes de cosecha temporera en Australia pueden presentar su candidatura para un segundo visado en WHS.

Finalmente, en Suiza, la nueva ley federal sobre la entrada de extranjeros no ha introducido un programa específico para los inmigrantes temporales poco cualificados. Está destinada a paliar la escasez de mano de obra, si es necesario, gracias a los ciudadanos de los nuevos países miembros de la UE, ahora que el acceso al mercado de trabajo está abierto para ellos.

c) Atraer a los estudiantes extranjeros en calidad de trabajadores cualificados potenciales que tienen lazos estrechos con el país de acogida.

Muchos países siguen implantando y poniendo en práctica programas destinados a atraer a estudiantes extranjeros, considerados como un recurso para la sociedad y la economía, en particular porque son potenciales trabajadores cualificados.

Canadá refuerza su estrategia general incrementando su competitividad internacional mejorando el acceso al mercado de trabajo canadiense durante los estudios, aumentando así las posibilidades de empleo tras el diploma y acelerando el proceso de instrucción de demandas para los permisos de trabajo otorgados a los estudiantes. En esta perspectiva, y en el marco de la regionalización, se han firmado acuerdos con varias provincias a fin de permitir a los estudiantes trabajar después de la obtención de su título. En abril de 2005, se anunciaron dos proyectos de ciudadanía e inmigración e Canadá (CIC). Su objetivo era el de atraer mejor y retener a los estudiantes extranjeros en todas las regiones del país, en partenariat con las provincias. El primer programa permite a los estudiantes extranjeros trabajar fuera del campus durante sus estudios; el segundo les da el derecho a trabajar durante dos años después de la obtención de su diploma.

Desde septiembre de 2005, Nueva Zelanda permite a los estudiantes cuyo diploma otorgue puntos suplementarios en la categoría de inmigrantes cualificados (SMC) a optar a un permiso de trabajo abierto de seis meses. Además, el número de horas que los estudiantes están autorizados a trabajar a media jornada durante sus estudios se ha incrementado. Las parejas que acompañan a los estudiantes, cuyo ámbito de estudio carece de mano de obra, y todas las parejas de los estudiantes de tercer ciclo, pueden optar a un permiso de trabajo válido durante el periodo de duración de los estudios de la pareja.

Desde octubre de 2004, en la República Checa, el proyecto de selección activa de mano de obra cualificada está igualmente abierto a los estudiantes extranjeros recientemente diplomados por universidades checas. Desde julio de 2005, las mismas medidas han sido extendidas a los extranjeros que han terminado sus estudios secundarios en un establecimiento checo. Sin embargo, el número de estudiantes extranjeros seleccionados sigue siendo bajo (27 hasta septiembre 2005). Grecia ha introducido unas condiciones menos estrictas para la obtención de un permiso de estudiante. En Japón, desde el 2004, los extranjeros que tienen el estatus de residente y son estudiantes en la universidad pueden beneficiarse del estatus de visitante temporal por un periodo máximo de 6 meses después de la obtención de su diploma, de cara a la búsqueda de un trabajo.

5. POLÍTICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO DE TRABAJO Y EN LA SOCIEDAD DEL PAÍS DE ACOGIDA

De manera general, las prestaciones de los inmigrantes en el mercado de trabajo varían en función de la categoría de entrada. Los inmigrantes que han entrado después de sus familias o por motivos humanitarios tienen tasas de empleo inferiores y tasas de desempleo superiores a las de los inmigrantes que han llegado como trabajadores. Por consiguiente, la naturaleza de los flujos migratorios puede influir en la percepción que la población tiene de la inmigración, sobre todo si está compuesta por categorías cuyos resultados son, por la razón que sea, menos favorables que los de las personas que migran por motivos puramente económicos. Sin embargo, deberíamos ir más allá, ya que los resultados también dependen de la coyuntura económica, de las cualificaciones y de las profesiones de los inmigrantes, de la incitación o desaliento en el trabajo y de las prácticas de contratación discriminatorias.

Una de las tendencias principales de las políticas de integración consiste en la introducción o la mejora de programas de integración para los recién llegados. Se instauran nuevos programas y las buenas prácticas ya existentes siguen poniéndose en práctica con una financiación más sustancial. Se da especial importancia a los cursos de idiomas obligatorios ligados a iniciativas en favor del empleo, y el refuerzo de las medidas de diversidad y de lucha contra la discriminación. Otras iniciativas se han tomado con respecto a las políticas sociales, los menores no acompañados, los jóvenes inmigrantes y los refugiados.

a) Ofrecer a los inmigrantes mejores condiciones de acogida y medidas especiales para mejorar sus competencias lingüísticas...

La percepción común es que, por una parte, las políticas migratorias son cada vez más selectivas y restrictivas, y, por otra, que el país de acogida debería ofrecer mejores oportunidades a los inmigrantes de integrarse en situación regular. Es, por ejemplo, la orientación de la nueva política holandesa sobre los inmigrantes, de la ley francesa de noviembre de 2003, y de la ley federal suiza ratificada recientemente sobre la entrada y estancia de los extranjeros. En Suiza, el nuevo programa federal para la promoción de la integración (2004-2007) da prioridad a las clases de idiomas, al acceso a las instituciones, a una mejor cohabitación, a la promoción del desarrollo de servicios especializados y a la promoción e innovación de los estándares de calidad. Además, según el adenda a la ordenanza sobre integración de extranjeros aprobado el 7 de septiembre de 2005, el nivel de integración del inmigrante será tenido en cuenta por las autoridades en el momento de la

emisión o renovación del permiso de residencia. Si la integración se considera un éxito, se otorgará un permiso de residencia por cinco años.

En España, en el año 2005, el gobierno ha aprobado una cantidad de 120 millones de euros del presupuesto nacional para fondos de integración de los inmigrantes, que serán distribuidos a las comunidades autónomas y a las autoridades locales para financiar la acogida, la integración y los programas educativos. Tras los recientes acontecimientos en Ceuta y Melilla, el gobierno ha destinado 3 millones de euros suplementarios a programas de integración social. También se han desbloqueado fondos adicionales en Australia para poner en marcha las recomendaciones del examen de los servicios de instalación para inmigrantes y niños por motivos humanitarios. En Nueva Zelanda, para mejorar la enseñanza de inglés a los alumnos extranjeros en las escuelas, se ha desarrollado una red de recursos, consejos profesionales y apoyo a los inmigrantes demandantes de empleo. En la nueva ley austriaca sobre la residencia e instalación de extranjeros, las regiones deciden individualmente el marco institucional y presupuestario para organizar la integración de inmigrantes.

b) ... y su integración en el mercado de trabajo

La integración en el mercado de trabajo es a menudo considerada como una etapa fundamental hacia una integración social exitosa. Sin embargo, en lo que respecta al acceso al empleo, los inmigrantes se encuentran con obstáculos: la falta de competencias lingüísticas, de cualificaciones reconocidas o de la experiencia profesional apropiada en el país, y de una red útil de conocimientos y de contactos.

En Dinamarca, en junio de 2005, el gobierno ha aprobado un Libro Blanco sobre la integración "una nueva oportunidad para todos" (*A New Chance for Everybody*). Propone una estrategia global de integración cuyos temas e iniciativas son: la necesidad de beneficiar a los jóvenes con una educación apropiada, como clases de idiomas para los niños bilingües, tutores para sus deberes, consejeros de orientación y cursos de formación profesional obligatorios para los jóvenes que reciben una ayuda pecuniaria. Se establecerán contratos de integración: todos los inmigrantes conservan estos contratos hasta que obtienen su permiso de residencia permanente. Deben participar en programas de iniciación al trabajo y a la formación y demandar formalmente un empleo para poder acceder a las ayudas sociales. El contrato es la condición para la emisión de un permiso de residencia permanente. Se han concebido medidas especiales para favorecer el empleo de los inmigrantes. Todos los inmigrantes deben inscribirse en un plan de búsqueda de empleo. Las autoridades locales serán recompensadas por sus esfuerzos en favor de la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. Para fomentar

la participación, el subsidio a uno de los cónyuges dentro de la pareja que recibe ayudas sociales será suspendido si no ha llegado a efectuar al menos 300 horas de trabajo remunerado en los dos años anteriores. La concentración de inmigrantes en un determinado barrio debe evitarse con la ayuda de los fondos desbloqueados para la renovación de las zonas desfavorecidas, la venta inmobiliaria sin ánimo lucrativo y las indemnizaciones por mudanza otorgadas a los residentes que desean salir de las zonas sensibles. Se reforzarán las medidas de prevención de los extremismos y del crimen, en particular la responsabilidad de los padres. Los padres que no logren apoyar y controlar a sus hijos podrán recibir la formación apropiada y, en casos extremos, los subsidios familiares se podrían reducir.

En Suecia, el gobierno ha propuesto un dispositivo de empleo de dos años para el presupuesto 2006. Su objetivo es poner a disposición empleos, puestos de aprendizaje y formación profesional para 55.000 personas. Aunque forme parte de la política de empleo general, este dispositivo se concentrará especialmente en las personas de origen extranjero. Se ha introducido una nueva forma de subsidio por empleo llamada *Plusjobb*. El empleador recibirá una subvención que representa el 100% de los costes salariales hasta un techo predefinido para cualquier contratación de un parado de larga duración. *Plusjobb* se puso en marcha en enero de 2006 para 20.000 trabajadores en paro de larga duración. Por otro lado, la duración de la subvención general para el reclutamiento de los parados de larga duración se ha reducido de 24 a 18 meses contando a partir de julio de 2005 con vistas a reducir la dependencia hacia los empleos subvencionados y desbloquear los fondos para aumentar el número de subvenciones atribuidas. Un plan de becas se pondrá en marcha en 2006 y 2007 para, por una parte, permitir al sector público (en especial el sector público médico) de invertir en una mejor formación de sus empleados y, por otra, ofrecer a los 10.000 demandantes de empleo una experiencia profesional. Finalmente, se han puesto en marcha unas medidas especiales para los demandantes de empleo diplomados. El gobierno colaborará con agencias de empleo temporal para buscar puestos que requieran cualificaciones específicas para 4.000 diplomados sin empleo en 2006 y 2007. Se espera un impacto especialmente positivo para los diplomados de origen extranjero ya que tienen más dificultades que los suecos para encontrar empleos apropiados después de la obtención de sus diplomas.

Las reformas del mercado de trabajo alemán ofrecen nuevas orientaciones que facilitan la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. Las personas objeto de estas reformas son los alemanes de origen extranjero ya naturalizados y los extranjeros beneficiarios de un acceso ilimitado al mercado de trabajo y a un estatus de residente permanente. En principio, todas las personas de estos grupos objetivo que se encuentran con problemas de integración en el mercado de trabajo pueden beneficiarse de una ayuda personalizada con vistas a reducir,

según los casos, las siguientes deficiencias: falta de competencias lingüísticas, de cualificaciones, o cualificaciones infra-explotadas, falta de asesoramiento y de redes de capital social.

c) Otorgar más valor a la ciudadanía y a las nacionalizaciones

Constatamos un notable crecimiento en el número de nacionalizaciones en varios de los países de la OCDE (ver tabla 3). La tendencia a la adquisición de la nacionalidad sigue siendo considerada como un medio de integración, especialmente en los países de acogida tradicionales. Se nota la emergencia de políticas que consisten en otorgar a la nacionalización un estatus más simbólico y más ceremonial. Una propuesta de ley neerlandesa va en esta dirección. El nuevo código noruego de la nacionalidad introduce una ceremonia facultativa de ciudadanía y se han producido acontecimientos tales como el día del ciudadano australiano y las ceremonias de confirmación. Todas ellas pretenden promover la adquisición de la ciudadanía australiana.

Tabla 3. Adquisición de la nacionalidad en algunos países de la OCDE, efectivos y porcentajes

	Efectivos		Variación en % 2003-2004	Media anual	
	2004	2003		1993-1997	1998-2002
Alemania	127 153	140 731	-9,6	80 417	153 759
Australia	87 049	79 164	10,0	113 786	83 602
Austria	41 645	45 112	-7,7	15 700	27 292
Bélgica	34 754	33 709	3,1	24 912	45 958
Canadá	192 590	155 117	24,2	181 268	163 349
Dinamarca	14 976	6 583	127,5	5 760	14 138
España	..	26 556	..	8 343	16 025
Estados Unidos	537 151	463 204	16,0	575 958	674 741
Finlandia	8 246	3 712	122,1	916	3 499
Francia	168 826	144 640	16,7	..	138 297
Hungría	5 432	5 261	3,3	10 531	6 400
Italia	11 934	13 406	-11,0	7 547	10 796
Japón	16 336	17 633	-7,4	13 052	15 268
Luxemburgo	841	785	7,1	749	616
México	5 554	4 245	30,8	742	2 496
Noruega	8 154	7 867	3,6	10 074	9 326
Nueva Zelanda	22 142	18 296	21,0	15 757	25 451
Países Bajos	..	28 799	..	61 298	52 643
Portugal	1 346	1 747	-23,0	1 310	927
Eslovaquia	4 016	3 492	15,0	..	..
República Checa	5 020	3 410	47,2	..	6 824
Reino Unido	140 795	125 535	12,2	42 084	80 211
Suecia	26 769	33 006	-18,9	32 831	40 388
Suiza	35 685	35 424	0,7	16 405	26 889
UE-25, Noruega y Suiza	690 947	659 775	4,7	193 698	657 222
Norte América	285 193	238 526	19,6	398 403	249 447

Nota: Salvo indicación de lo contrario, las cifras incluyen todas las formas de adquisición de la nacionalidad. Se trata de procedimientos de naturalización sometidos a condiciones de residencia, de edad, etc., así como las adquisiciones de nacionalidad por declaración o por opción (tras una boda, una adopción y otras posibilidades ligadas a la residencia o a la afiliación), reintegraciones de la nacionalidad y otros medios de acceder a la nacionalidad del país.

6. CONCLUSIÓN

A falta de poder desarrollar en el marco de este artículo los diferentes aspectos de las políticas migratorias, conviene subrayar que los países de la OCDE han desarrollado estrategias con vistas a reforzar la seguridad y la lucha contra la inmigración ilegal. Las medidas aprobadas tienden principalmente a reforzar los controles en las fronteras y a la utilización de las nuevas tecnologías en la lucha contra la utilización fraudulenta de documentos de identidad. Las políticas de repatriación de inmigrantes interceptados en situación irregular han permitido incrementar el número de repatriaciones hacia el país de origen en el marco de la mejora de la cooperación internacional en este ámbito. Por otro lado, las nuevas medidas han sido adoptadas para luchar contra el tráfico de seres humanos y el empleo ilegal de extranjeros. Finalmente, algunos países, en especial los países del Sur de Europa, han puesto en marcha programas de regularización de inmigrantes en situación irregular destinados principalmente a aquellos que trabajan clandestinamente en su territorio.

Wayne A. Cornelius
Departamento de Ciencias Políticas y Centro para el
Estudio Comparativo de la Inmigración Universidad de
California, San Diego
Idean Salehyan
Departamento de Ciencias Políticas
Universidad de Texas del Norte

¿EL REFUERZO DE FRONTERAS DISUADE LA INMIGRACIÓN ILEGAL? EL CASO DE LA INMIGRACIÓN MEXICANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Wayne A. Cornelius es Profesor de Ciencia Política y profesor adjunto de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico en la Universidad de California en San Diego. Ha sido profesor visitante en Harvard, Princeton, Stanford, Oxford, la Universidad de Tokio, y el centro internacional Woodrow Wilson. Fundador del centro de estudios E.E.U.U. - mexicanos del UCSD y Director de la Fundación del Centro de UCSD de Estudios Comparativos de la Inmigración. Es autor de más de 200 publicaciones sobre inmigración y ha conducido algunas investigaciones de campo en México desde 1962, en los Estados Unidos desde 1978, y en Japón y España desde 1992 así como una investigación comparativa sobre los movimientos internacionales de la migración y del refugiado en las regiones norteamericanas, de Europa occidental, y Asia-Pacíficas.

Idean Salehyan es Profesor ayudante de Ciencia Política en la Universidad de Texas del Norte especializado en el análisis de conflictos civiles y flujos migratorios y de refugiados internacionales. Autor de diversas publicaciones entre las que destacan: *Refugees and the Spread of Civil War*. (with Kristian Gleditsch). *International Organization*. (2006), 60(2); "Norms and Interests in U.S. Asylum Enforcement". (with Marc Rosenblum), *Journal of Peace Research*, (2004), 41(6); *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*. (edited with Wayne

A.Cornelius and Thomas J. Espenshade)(2001) La Jolla, CA: Center for Comparative Immigration

RESUMEN

En este artículo se analiza la inmigración mexicana a los EEUU desde el punto de vista de las decisiones que toma el inmigrante. Se demuestra como el incremento de los controles fronterizos y de los medios de vigilancia no disuaden al inmigrante mexicano de buscar trabajo en los EEUU. El interés de emigrar una persona no es una simple función de diferencias salariales sino que debe tenerse en cuenta la probabilidad de acceder al mercado de trabajo y esto es condicionado por las políticas de inmigración de los Estados. Sin embargo, las necesidades individuales y familiares y la demanda laboral actúan como fuerzas poderosas que se imponen a las políticas de control de fronteras. Los resultados de una encuesta a inmigrantes retornados y a potenciales inmigrantes así lo demuestran

PALABRAS CLAVE

Inmigración, control de fronteras, economía política, política internacional migratoria, estrategias de inmigración.

ABSTRACT

In this article it is analysed Mexican immigration to EEUU from the point of view of the decisions taken by immigrants. It is here demonstrated how the growth of border enforcement and other immigration control do not dissuade Mexican immigrants from looking for work at the EEUU. An individual's utility for migrating is not a simple function of wage differentials, but must be discounted by the probability of successful entry into the labour market, and this is determined by the state's immigration policies. However, individual and family needs as well as labour demand work as powerful forces which prevail over border enforcement policies. Results of a survey taken of returned and potential immigrants prove it.

KEY WORDS

Immigration, borders control policies, political economy, politics of international migration, immigration strategies.

SUMARIO

1. Introducción
 2. Revisión de la investigación reciente: la economía política de la inmigración internacional
 3. Control policial de la frontera entre Estados Unidos y México
 4. Diseño de la investigación y metodología
 5. Análisis
 6. Resultados
 7. Conclusión
- Apéndice

1. INTRODUCCIÓN

¿El refuerzo de los controles fronterizos norteamericanos ha frenado la inmigración ilegal mexicana? La teoría económica neoclásica sugiere que las diferencias salariales tienen mucho peso en la decisión de emigrar, cuando los controles fronterizos y migratorios están precisamente diseñados para restringir el acceso a los mercados de trabajo. En la era de la globalización económica, los Estados establecen estrictos controles de inmigración, al tiempo que se liberalizan los flujos de bienes, servicios y capital. Mientras algunas regiones del mundo – sobre todo la Unión Europea – han disminuido o eliminado los controles de inmigración para sus Estados miembros, la tendencia general ha sido la de incrementar las barreras de acceso. Esta tendencia es más llamativa cuando se trata de la frontera entre Estados Unidos y México, donde desde principios de los años noventa se ha producido un incremento sustancial de recursos y personal para prevenir la entrada de inmigrantes indocumentados. Sin embargo, el actual despliegue de barcos, aviones y sistemas de radar avanzados por los Estados Miembros de la UE para impedir la inmigración africana hacia Europa por mar indica un compromiso similar en el control fronterizo como el instrumento fundamental para el control de la inmigración.

Este artículo se pregunta si la política influye en las decisiones de emigrar de los inmigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos ¿El incremento de la vigilancia para detener a los indocumentados a lo largo de las 2.000 millas de frontera entre Estados Unidos y México ha tenido un impacto significativo en la propensión de los individuos a emigrar? Un mayor control fronterizo prometía disminuir la probabilidad de éxito en las entradas ilegales, reduciendo así la esperanza de una emigración exitosa. Además, la evidencia demuestra que desde el inicio de la “Operación Guardián” y otras iniciativas similares, el riesgo de muerte y lesiones como consecuencia de la entrada clandestina ha aumentado considerablemente,

junto con los honorarios que los traficantes de hombres cobran por sus servicios (Cornelius, 2001 ; 2005; Reyes, Johnson, and Swearingen, 2002). ¿Este aumento de costes y riesgos sirve para disuadir a los potenciales emigrantes? ¿O pesan más los incentivos económicos para emigrar que estas consideraciones?

En teoría, las respuestas a estas preguntas deberían guiar la actuación del Estado en la gestión de la inmigración y el control de fronteras. Determinar quién puede pasar es un aspecto clave de la soberanía estatal (Guiraudon and Lahav, 2000; Rudolph, 2003, 2006). Si las políticas actuales de refuerzo de fronteras no logran contrarrestar las fuerzas del mercado de trabajo, entonces fallará la capacidad del Estado para reforzar sus leyes de inmigración¹. A nivel práctico, un mejor entendimiento de las decisiones migratorias puede ayudar a formular mejor las políticas de control de la inmigración. Con más de 400,000 mexicanos que entran en Estados Unidos cada año, elegir una política de inmigración adecuada tiene un profundo impacto sobre los resultados económicos de ambos países, así como en la propia suerte de los inmigrantes.

En este artículo intentamos determinar si la percepción de peligro y/o dificultad en cruzar ilegalmente la frontera en el momento actual de aumento de los controles fronterizos tiene un impacto significativo sobre la propensión a emigrar. La investigación previa había mostrado que medir el efecto disuasorio del refuerzo fronterizo mediante la correlación de los datos de la encuesta sobre las decisiones migratorias con las medidas adicionales de cambios de refuerzo del control en las fronteras de Estados Unidos (número de agentes de fronteras desplegados, horas de vigilancia, detenciones realizadas) y cambios en la situación económica a ambos lados de la frontera (Espenshade, 1995; Espenshade and Acevedo, 1995; Hanson and Spilimbergo, 2002; Reyes, Johnson and Swearingen, 2002; Cerrutti and Massey, 2004; Orrenius, 2004; Bean and Lowell, 2006). Mientras nuestros resultados concuerdan con los de estos investigadores, los cuales señalaron que el aumento de recursos de refuerzo desplegados a lo largo de la frontera había tenido un efecto mínimo en la probabilidad de inmigrar ilegalmente², nuestro enfoque difiere del suyo en el hecho de que utiliza las percepciones de riesgo y dificultad de los propios inmigrantes que cruzan la frontera ilegalmente. Los recursos desplegados actualmente podrían ser menos importantes que el efecto que tiene el

¹ Por supuesto, podría haber una gran diferencia entre lo que el Estado está dispuesto a hacer, frente a lo que es realmente capaz de hacer. Incluso si el Estado pudiera, en principio, sellar sus fronteras frente a la entrada de ilegales, podría no estar dispuesto a afrontar los costes de esta iniciativa.

² Bean and Lowell (2006) encuentran una reducción significativa en la media de inmigrantes detenidos por la patrulla fronteriza durante el periodo de control más severo, posterior a 1993. Esto fue interpretado como la prueba de disuasión efectiva de entradas ilegales. Sin embargo, también señalan el fuerte crecimiento del número de inmigrantes ilegales viviendo en Estados Unidos durante el mismo periodo. Suponen que una parte sustancial del incremento se debe a que los inmigrantes ilegales permanecieron más tiempo en Estados Unidos como consecuencia de los controles fronterizos más estrechos, junto con la fortaleza de la economía de Estados Unidos y la debilidad de la mexicana.

refuerzo de fronteras sobre las percepciones de los potenciales inmigrantes primerizos y reincidentes. Nuestra investigación recogió información a nivel individual y comunitario, que permitió establecer vínculos directos entre los cambios en la política de control de la inmigración (i.e., la implementación de la estrategia de refuerzo concentrado de fronteras posterior a 1993) y la propensión a inmigrar.

2. REVISIÓN DE LA INVESTIGACIÓN RECIENTE: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INMIGRACIÓN INTERNACIONAL

Según los modelos económicos clásicos de movilidad de los factores, las diferencias de ingresos entre dos países conlleva la salida migratoria desde el país con trabajo abundante hacia regiones con escasez de trabajo, hasta que el precio del trabajo converja en un salario de equilibrio. Simplemente, los trabajadores se desplazan hacia donde los salarios son mayores. En el contexto de Estados Unidos y México, un estudio demuestra que el salario medio por hora es aproximadamente \$1,80 (Chiquiar and Hanson, 2005). Siendo los salarios en Estados Unidos hasta cuatro y seis veces más altos, incluso para trabajadores indocumentados no cualificados, hay poderosos incentivos económicos para que la gente emigre hacia el norte. Otra perspectiva económica se centra en el aspecto familiar más que en el individual como el locus en la decisión de emigrar. El envío de remesas a las familias que permanecen en el país de origen puede mejorar significativamente los hábitos de consumo e inversión, originando fuertes presiones sociales para mandar al menos a algunos miembros del hogar a trabajar fuera (Taylor, 1999). También se establecen comparaciones de riqueza y estatus entre aquellas familias que reciben remesas y aquellas que no, lo que supone una presión adicional sobre los miembros en edad de trabajar para emigrar, con el fin de contrarrestar la desigualdad de ingresos.

Al tiempo que las teorías sociológicas y económicas sobre migración internacional dominan la literatura, los politólogos han demandado un estudio en profundidad de la *política* de migraciones internacionales (Cornelius and Rosenblum, 2005; Hollifield, 2000). Mientras que las fuerzas del mercado de trabajo son esenciales a la hora de modelar las decisiones migratorias de individuos y familias, los Estados determinan las condiciones de acceso a la mano de obra doméstica. Los Estados imponen controles de inmigración para restringir la oferta total de trabajadores, así como la calidad de la mano de obra. Por ejemplo, mientras la mayoría de los países occidentales industrializados emiten pocos visados para trabajadores extranjeros no cualificados, hay una fuerte demanda de emigrantes altamente cualificados con estudios superiores (Cornelius, et al., 2001). Además, la mayoría de los países de la OCDE han implementado medidas más audaces para reforzar

sus fronteras nacionales ante la entrada no autorizada de emigrantes “indeseados” (Andreas y Zinder, 2000; Cornelius et al., 2004; Geddes, 2000; Lahav, 2004).³ A pesar del discurso académico sobre integración económica y el nacimiento de un “mundo sin fronteras” (Ohmae, 1996; Sassen, 1996), el refuerzo de los controles migratorios muestra diferentes estándares respecto a tipos de flujos específicos. Por tanto, el interés de emigrar de una persona no es una simple cuestión de diferencia salarial, sino que debe tenerse en cuenta igualmente la probabilidad de acceder al mercado de trabajo, y esto lo determinan las políticas estatales de inmigración.

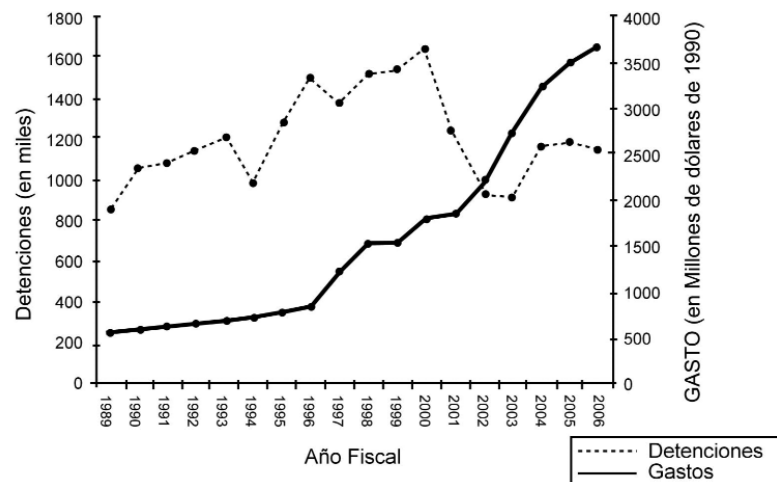
No obstante, la teoría económica nos dice que las restricciones a la inmigración – tales como los controles sobre el capital y las barreras comerciales – conllevan una asignación de recursos económicos poco favorable, ya que reducen la oferta de trabajadores por debajo de lo que el mercado demanda. La escasez de oferta de trabajo debería conllevar la creación de un “mercado negro” de trabajo inmigrante, con el fin de cubrir las demandas de trabajadores no satisfechas. Así, en los últimos años han surgido complicadas operaciones de tráfico de seres humanos que rivalizan con el tráfico internacional de drogas, en términos de ingenio y beneficios (Kyle y Koslowski, 2001). La entrada ilícita de personas sorteja la soberanía de los Estados para controlar sus fronteras y restringir la entrada de extranjeros. Mientras no es seguro que un fuerte posicionamiento público contra la inmigración ilegal convenga al Gobierno que está dividido entre los votantes más conservadores y los poderosos lobbies de empresarios, varios expertos han destacado la “brecha” entre los objetivos de las políticas de control de la inmigración y sus resultados reales (Cornelius et al, 2004; Freeman, 2002; Joppke, 1998). Así, el impacto de la inmigración y las políticas de control de fronteras en la decisión de emigrar de las personas es una importante cuestión teórica y empírica. Las restricciones a la inmigración deberían reducir, en principio, la propensión de emigrar, pero las imperfecciones en las políticas migratorias permiten evadir dichas leyes.

³ Mientras esta discusión se centra en la emigración laboral, los Estados también trabajan para restringir la entrada a otros tipos de emigrantes. Falsos buscadores de asilo, criminales, terroristas, y extranjeros no bienvenidos por motivos culturales (por nombrar algunos) también han sido objeto de las restricciones sobre inmigración.

3. CONTROL POLICIAL DE LA FRONTERA ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

En la primera mitad de los años noventa hubo un aumento de la presión de Estados Unidos por controlar la frontera sur con México, para evitar la entrada de emigrantes indocumentados. De esta manera, al tiempo que los Estados Unidos y México liberalizaban el comercio y la inversión en la región – especialmente a través del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano – las restricciones sobre la inmigración fueron reforzadas. En el suroeste de Estados Unidos, el temor de que los inmigrantes indocumentados redujeran los salarios, consumieran los servicios sociales y contribuyeran a la criminalidad, llevó a incrementar la vigilancia de la frontera. Un serie de iniciativas para el refuerzo de fronteras, comenzando por la Operación “*Hold the line*” (1993) en El Paso y la Operación “*Guardián*” (1994) en San Diego, incrementaron significativamente la visibilidad de los agentes de fronteras estadounidenses. Durante este periodo, el Congreso y el Presidente trabajaron conjuntamente para aumentar, de manera considerable, el personal y los recursos a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Se construyeron aproximadamente 70 millas de vallado para prevenir las entradas por áreas urbanas, donde las entradas ilegales son más visibles; además, ha habido un significativo incremento en la sofisticación de la vigilancia y las tecnologías de captura, incluyendo sistemas de video vigilancia, monitores infrarrojos, sensores de movimiento que detectan las pisadas, helicópteros, aeronaves no tripuladas y bases de datos computerizadas para identificar reincidentes y coyotes que se logran detener. El número de agentes de fronteras creció de 3,965 en septiembre de 1993 a 12,349 en septiembre de 2006, mientras el gasto en el control de fronteras se multiplicó por 6 en este periodo. Desde el Año Fiscal 2002, el crecimiento en el gasto ha superado al incremento de las detenciones efectuadas en la frontera, por lo que, cada arresto es más caro. (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Detenciones y Gasto de la Patrulla Fronteriza norteamericana



Fuente: Cálculos propios del autor a partir de datos del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (1989-2002) y del Departamento de Seguridad Nacional (2003-2006).

La lógica tras el incremento del refuerzo de fronteras se basaba en la doctrina de “prevención a través de la disuasión”. Se creía que un aumento significativo de los índices de detención, y la visibilidad de la Patrulla Fronteriza, disuadiría a los potenciales emigrantes de intentar cruzar. En su discurso ante la Cámara de Representantes, Bárbara Jordan, Presidenta de la Comisión sobre Reforma de la Inmigración de Estados Unidos, declaró: “Es mucho mejor *disuadir* a los inmigrantes que jugar al gato y al ratón tras la captura; que termina en la detención, seguida de la repatriación y finalmente la reentrada. Para llevar a cabo una verdadera estrategia de *disuasión* se requerirá de recursos humanos adicionales, así como un uso estratégico de la tecnología y el equipamiento.” (Cámara de Representantes, 29 de marzo de 1995, señaló enfáticamente). De nuevo, en términos económicos, si la probabilidad de entrada exitosa es suficientemente baja, los desequilibrios salariales entre los dos países deberían tener menos importancia en la decisión de los emigrantes potenciales.

Además del aumento en los promedios de detención, que fue el claro propósito del Gobierno por aquel entonces, el aumento de competencias de la Patrulla de Fronteras tuvo otras consecuencias no intencionadas. Primero, mientras que las áreas urbanas como San Diego, El Centro, Nogales y El Paso fueron testigos de la

construcción de vallas, alumbrado, y un aumento de agentes fronterizos, las áreas remotas situadas en las montañas y desiertos a lo largo de la frontera quedaron fuertemente desprotegidas⁴. Esto ha llevado a que muchos inmigrantes prueben estrategias más arriesgadas, cruzando por terrenos difíciles y peligrosos. Al mismo tiempo, el riesgo de lesión y/o muerte ha aumentado considerablemente en los últimos años (Cornelius, 2001). Entre enero de 1995 y septiembre de 2006 se conocen más de 4,045 muertes de emigrantes debidas a cruces de fronteras no autorizados. La deshidratación e hipotermia son las causas más comunes de muerte. En segundo lugar, mientras el uso de contrabandistas profesionales de seres humanos (“coyotes”) que ayudan a la entrada clandestina estaba muy extendida entre los inmigrantes mexicanos a finales de los años ochenta (ver Cerrutti and Massey 2004: 29-30; Cornelius and Lewis 2006: 64-66), la proporción de inmigrantes que los utilizan aumentó más en el periodo posterior a 1993. Los *coyotes* son contratados para guiar a los emigrantes por los cruces de difícil acceso, proporcionan documentos de identidad falsos todavía más sofisticados, y han ideado sistemas más ingeniosos (y a menudo peligrosos) para esconder a personas en el interior de los vehículos. Junto con el incremento de la demanda de sus servicios, los salarios medios de los coyotes se han triplicado y hasta cuadruplicado (ver Cornelius and Lewis 2006: 67-68).

Este estudio indica que las decisiones migratorias de los mexicanos indocumentados varían en función de diversos factores: salarios relativos, la probabilidad de entrar con éxito, el riesgo de daño físico y las tarifas de los coyotes son factores tomados en consideración. Aunque, al ser los ingresos previstos en Estados Unidos varias veces los de México, todavía queda por ver si los costes y riesgos del paso de la frontera han disuadido a un buen número de mexicanos de viajar sin papeles. En los párrafos que siguen, trataremos de determinar si la evaluación personal y subjetiva de estos costes añadidos ha tenido un impacto significativo en los planes de los inmigrantes para viajar al norte. En teoría, aquellos que están a punto de emigrar deberían ser disuadidos por estos factores adicionales, pero aún no se ha demostrado que haya habido un efecto disuasorio sistemático a nivel individual.

⁴ Las evidencias disponibles indican que, al menos inicialmente, los obstáculos adicionales a la entrada ilegal en áreas urbanizadas disminuyeron el tráfico de inmigrantes en estas zonas, no tuvo impacto en los inmigrantes de largas distancias, que cambiaron de ruta y empezaron a cruzar por áreas remotas. Ver, por ejemplo, Bean et al. (1994). En el otoño de 2005, las entradas ilegales volvieron a producirse hacia ciudades como San Diego, tan pronto como inmigrantes y coyotes encontraron nuevas formas de paso (por ejemplo, utilizando documentos falsos o prestados para cruzar a través de los puestos fronterizos legales).

4. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

Describimos aquí los resultados de una encuesta realizada a 603 inmigrantes retornados y a potenciales inmigrantes primerizos, que fueron entrevistados en sus casas en México por un equipo bilingüe de entrevistadores estadounidenses y mexicanos durante el mes de enero de 2005. Los lugares de estudio fueron Tlacuitapa, Jalisco, Las Ánimas y Zacatecas, zonas rurales con altos niveles de inmigración hacia Estados Unidos, localizadas en Estados que, tradicionalmente, han enviado un gran número de inmigrantes hacia los Estados Unidos. Las comunidades entrevistadas fueron escogidas a propósito para aprovechar los datos originales procedentes de investigaciones previas sobre comportamiento migratorio realizadas en estas ciudades (Cornelius, 1976, 1991, 1998; Goldring, 1991, 1992; Mines, 1981).

Se cumplimentó un cuestionario normalizado a al menos un adulto por vivienda que fuera ocupada durante la temporada de trabajo en el campo. Debido a la escasez de población en las comunidades objeto de estudio (800-1.500), no fue necesario ningún muestreo. En cada vivienda, el entrevistador debía primero entrevistar al varón cabeza de familia. Si este no estuviera disponible durante el período de trabajo de campo, se entrevistaba a las mujeres acerca de las experiencias migratorias de sus maridos. Si, en ese momento, la esposa comunicaba voluntariamente que hubiera tenido una experiencia migratoria propia, se le entrevistaba también a ella acerca de su propia experiencia. Después de entrevistar al cabeza de familia, se entregaba el cuestionario a todos los hijos e hijas mayores de 15 años. Cumplimentamos el cuestionario tan sólo a aquellas personas con edades comprendidas entre los 15 y los 65 años, ya que esperábamos encontrarnos con la mayoría de los posibles inmigrantes en esa franja de edad. De las 603 personas entrevistadas, 68% mantenían su base principal en la comunidad emisora, 31% estaban basados en Estados Unidos y hacían visitas cortas a su ciudad natal en tiempos de recolecta.

El cuestionario contenía un total de 143 ítems (ver Cornelius and Lewis 2006: Apéndice A). Además de preguntas relacionadas con criterios demográficos básicos, el cuestionario incluía secciones sobre empleo y residencia en 2004, la historia migratoria de la familia desde 1995 hasta 2005; la historia migratoria del entrevistado, las intenciones de emigrar en los 12 meses siguientes a la encuesta, empleo y vida en los Estados Unidos, la percepción del entrevistado de su ciudad natal y su situación económica, y sus planes de futuro. Aunque la mayoría de las preguntas eran cerradas, se incluyeron algunas preguntas abiertas para lograr información más precisa sobre los diferentes aspectos de la experiencia migratoria hacia los Estados Unidos. La duración media de cumplimentación del cuestionario fue de 50 minutos.

5. ANÁLISIS

En general, si la estrategia de “prevención a través de la disuasión” fuera efectiva, habría menos personas inclinadas a emigrar ya que: 1) la *información* acerca de las medidas de refuerzo de fronteras en Estados Unidos aumenta; 2) aumenta la *percepción* de riesgo y peligro; 3) aumentan las *experiencias* negativas de cruces fronterizos anteriores. Una demostración de fuerza en la frontera sólo puede ser efectiva si las personas conocen el incremento de restricciones, y si perciben y/o incluso han experimentado que esas nuevas políticas dificultan todavía más el cruce de la frontera. Una evaluación idónea del test de la disuasión calibraría las actitudes de las personas antes y después de la implementación del refuerzo del control fronterizo. No podemos hacerlo con nuestro diseño de investigación transversal, aunque sí somos capaces de determinar si los conocimientos de nuestros encuestados, sus percepciones y experiencias con el refuerzo de control de fronteras es determinante a la hora de tomar la decisión de emigrar. Así, podemos evaluar el peso relativo de los factores económicos y demográficos en las políticas de refuerzo de control de fronteras.

Nuestra variable dependiente principal (P71)⁵ pregunta si la persona entrevistada tiene intención o no de emigrar durante el año 2005. Aunque sabemos que puede haber algún desfase entre las previsiones de enero de 2005 y los resultados migratorios durante el año, creemos que esta variable puede establecer formalmente qué tipo de persona es más propensa a emigrar. De las personas que respondieron a esta pregunta, 51% dijo que sí han considerado emigrar a Estados Unidos.

Una forma de averiguar un efecto disuasorio consiste simplemente preguntar a los que respondieron “no” *por qué no* deseaban emigrar. Así pues, pedimos a estas personas que dieran la razón principal por la que no estaban dispuestas a emigrar. (P77). Además de no necesitarlo económicamente, la falta de interés y las consideraciones familiares, 41 personas respondieron que la dificultad para cruzar fue la razón principal para permanecer en casa, mientras otras 14 personas respondieron que no podrían permitirse los costes del coyote y el transporte. Por lo tanto, 55 de las 603 personas que respondieron al cuestionario (o menos del 1%) indicaron que renunciaron a cruzar debido a los efectos directos o indirectos de las políticas de Refuerzo de Fronteras de Estados Unidos⁶. En cualquier caso, también es importante considerar las percepciones, información y experiencias de aquellos que desean emigrar, junto con variables de control adicionales.

⁵ Las formulaciones exactas en español y las traducciones al inglés de las preguntas están incluidas en el Apéndice.

⁶ Esto corresponde al 19% (55/284) de aquellos que respondieron “no” a la pregunta 71 (Q71)

A modo de variable principal de interés, incluimos unos ítems en la encuesta que tienen que ver con la percepción de la dificultad y el peligro de cruzar la frontera. Una pregunta (P.80) hace referencia a las percepciones sobre la dificultad para eludir a la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en el actual periodo. El 6% de los encuestados indicó que no es más difícil cruzar en estos momentos; 23% respondió que ahora era un poco más difícil cruzar; el 66% respondió que es mucho más difícil cruzar; y el 5% respondió que ahora era casi imposible cruzar. Una segunda pregunta (P.78) aludía al nivel de información de los encuestados acerca de las Patrullas de Fronteras de Estados Unidos actuales. Se preguntó a los encuestados si conocían los esfuerzos para dificultar el paso ilegal hacia Estados Unidos. El 72% de los encuestados contestó que sí conocían el refuerzo de la seguridad en la frontera. En tercer lugar, hicimos una pregunta (P.84) sobre las percepciones de peligro para pasar la frontera sin documentación. La inmensa mayoría, el 80% de los encuestados, respondió que era *muy* peligroso cruzar, mientras que sólo el 20% pensaba que era algo peligroso o nada peligroso. Al ser esta pregunta subjetiva, también preguntamos a los encuestados si, de hecho, conocían a alguien que hubiera muerto intentando pasar a Estados Unidos (P.85), ya que personas que conocieran a alguien que hubiera muerto tendrían mayor conciencia del riesgo. El 64% de los que respondieron a esta pregunta indicaron que sí conocían a personas que murieron *de camino* a Estados Unidos.

Resumiendo, nuestros entrevistados estaban bien informados acerca de los refuerzos del control fronterizo. En efecto, una gran mayoría cree que es mucho más difícil superar la carrera de obstáculos hacia la frontera. Además, la mayoría opina que es mucho más peligroso cruzar la frontera ilegalmente hoy que en épocas anteriores. Sin embargo, más de la mitad (el 51%) se arriesgaría a hacer el viaje hacia el norte.

Aún cuando estos factores de percepción son importantes, también preguntamos a las personas con una historia migratoria previa sobre su experiencia al pasar la frontera. Probablemente, la experiencia directa vale más que las impresiones. En nuestra encuesta, el 64% (383 personas) señaló que ya había viajado a los Estados Unidos con anterioridad (de estos, 184 eran indocumentados). De aquellos que habían emigrado previamente, preguntamos si habían sido capturados por la Patrulla de Fronteras en su último intento de pasar la frontera (P.62). Del subconjunto total de personas que habían cruzado antes – con o sin documentos legales – el 13% señaló que fueron capturados por la Patrulla de Fronteras; De aquellos que cruzaron *sin* papeles, el 25% indicó que habían sido capturados intentando cruzar.⁷ También preguntamos si el viaje más reciente a Estados Unidos fue más o

⁷ Curiosamente, solo el 23% de los emigrantes indocumentados que indicaron haber cruzado la frontera desde 1993 señalaron que habían sido capturados al menos una vez por la Patrulla de Fronteras. Esto indica que, incluso con mayores controles fronterizos, la inmensa mayoría son capaces de cruzar sin haber sido nunca capturados

menos difícil de lo que habían pensado (P.58). El 22% de todos los emigrantes experimentados señaló que el paso fue más duro de lo que esperaban. Si limitamos este análisis a aquellos que cruzaron sin papeles, el 44% señaló que su travesía fue más difícil de lo esperado.

Estas variables forman el núcleo de nuestro análisis. Más adelante, incluimos estas variables acerca del nivel de conocimiento de los emigrantes sobre los refuerzos de la Patrulla de Fronteras, sus percepciones sobre la dificultad / peligro al cruzar la frontera y, en apartados restringidos a los emigrantes experimentados, adjuntamos los datos sobre los anteriores intentos de paso. La Tabla 1 muestra un resumen estadístico de cada una de estas variables independientes, junto con nuestra variable principal dependiente.

Tabla 1. Resumen de variables clave

Pregunta	Valores
Consideración de emigrar (DV)	No (49%), Sí (51%)
Información sobre el refuerzo de fronteras	Ninguna (28%); Informados (72%)
Dificultad para eludir la Patrulla de Fronteras	En absoluto (6%); Un poco (23%); Mucha más (66%); Imposible (5%)
Percepción de peligro	En absoluto o un poco (20%); Muy peligroso (80%)
Conocimiento de alguna persona que hubiera fallecido	No (36%); Sí (64%)
Capturado en el intento anterior*	No (87%); Sí (13%)
Anterior intento más difícil *	No (78%); Sí (22%)

*Incluye emigrantes legales

También incluimos algunas variables de control en el análisis. Muchos estudios sugieren que el mexicano típico que emigra a los Estados Unidos es un varón en edad de trabajar⁸. Por tanto, incluimos una variable dicotómica de género (mujer = 1), junto con edad y edad al cuadrado, para calcular la relación parabólica entre edad y propensión a emigrar (los muy jóvenes y ancianos son menos propensos a emigrar). Incluimos controles demográficos adicionales de estado civil (casado = 1) así como el número de hijos que tiene el encuestado. También adjuntamos un par de controles sobre la situación económica del encuestado. Aunque carecemos de datos sobre los salarios de nuestros participantes, incluimos una autoevaluación subjetiva de la situación económica, en la cual se le pidió a los encuestados que valoraran su bienestar económico en una escala de uno a diez. También incluye una variable sobre el número de años de escolarización que el participante haya completado. Aunque la educación pueda tener un efecto indepen-

⁸ Aunque los varones mexicanos siguen siendo más propensos a emigrar, la proporción de mujeres mexicanas que emigran a Estados Unidos se ha incrementado sustancialmente en las pasadas décadas. Ver Cornelius and Lewis, 2006: Cap. 6; Donato and Patterson, 2004.

diente sobre la propensión a emigrar, también es previsible que esté altamente relacionada con los ingresos. Además, por el hecho de que podría haber características únicas en las dos ciudades objeto del estudio que no estén incluidas en el modelo estadístico, añadimos un “efecto fijo” para la propia ciudad, en forma de una variable falsa para “Las Animas”. Finalmente, al limitar nuestros modelos al subconjunto de encuestados que habían emigrado antes, incluimos una variable dicotómica para el estatus legal de la persona (documentado = 1, indocumentado = 0).

Por el hecho de que nuestra variable dependiente es dicotómica, desarrollamos nuestros modelos con estimaciones logit con errores estándar. Dado que varias de nuestras variables independientes podrían estar correlacionadas una con la otra, las incluimos secuencialmente antes de presentar un modelo en el cual estén todas incluidas. Un análisis de diagnóstico adicional⁹ revela que la multicolinealidad no supone un problema significativo. Nuestras variables más correlativas (peligro de paso y dificultad para eludir la Patrulla Fronteriza) fueron sólo correlacionadas en el nivel 27.

Reconocemos que nuestro diseño de encuesta podría no ser imparcial en sus respuestas, aunque podemos anticipar el sentido de la imparcialidad. Al llevar a cabo las entrevistas en México, nuestra investigación no incluye a aquellos que ya han emigrado, ni a aquellos que no han regresado a su ciudad natal durante la temporada de trabajo de campo (que se calculó para coincidir con las fiestas del pueblo o ciudad), por lo que no fue posible entrevistarlos. Así, el muestreo podría sobre representar a las personas que se quedaron en México e infrarrepresentar a las personas que ya han emigrado. Claramente, los inmigrantes ilegales que estaban en Estados Unidos en el momento de la encuesta no fueron disuadidos de emigrar. Por tanto, si hay un efecto disuasorio, tenemos más probabilidades de detectarlo en aquellos que han sido disuadidos con éxito por las iniciativas de refuerzo de fronteras. Por consiguiente, nuestros resultados deberían indicar una tendencia favorable hacia el éxito de la estrategia de disuasión. Ya que encontramos pocas pruebas de esta disuasión, este tipo de predisposición no es motivo de preocupación.

⁹ En particular, se obtuvieron los resultados del factor inflación para el modelo lineal.

6. RESULTADOS

La Tabla 2 muestra los resultados de los modelos logit. En el modelo 1, incluimos sólo las variables de control económicas y demográficas. Este modelo confirma el supuesto de que los emigrantes tienden a ser varones en edad de trabajar. El coeficiente de género es negativo e indica que las mujeres son menos propensas a cruzar que los hombres. Los términos de edad parabólica y edad ajustada indican que las personas muy jóvenes y ancianas tienden menos a intentar cruzar. Curiosamente, el estado civil y el número de hijos no tienen un impacto significativo, desde el punto de vista estadístico, sobre la probabilidad de emigrar. También descubrimos que las personas que tienen un mayor estatus económico son más propensas a emigrar. Sospechamos que esto podría ser debido a que dichas personas disponen de más medios para emigrar – por ejemplo, para pagar los honorarios de los coyotes o los costes de los documentos legales – o por una causalidad inversa. Las personas que han emigrado en el pasado, podrían haber ganado dinero en los Estados Unidos para mantener su actual estilo de vida, y están considerando repetir visita. El nivel educativo, tal y como demuestran nuestros modelos, no tiene estadísticamente un impacto significativo sobre las propensiones a emigrar.

Los modelos 2 – 5 incluyen secuencialmente nuestras principales variables de interés. Contrariamente a la hipótesis de la disuasión, encontramos en los modelos 2 y 4 que la percepción de dificultad para eludir la patrulla fronteriza y el peligro de cruzar – aunque señalados negativamente – no tienen estadísticamente un impacto importante sobre las decisiones migratorias. Pero incluso más perjudicial para la teoría de la disuasión es el modelo 3, donde vemos que las personas que dijeron estar bien informadas sobre los actuales refuerzos de la Patrulla de Fronteras tienen *más probabilidades* de cruzar. Adicionalmente, el modelo 5 muestra que las personas que conocen a alguien que murió intentando pasar la frontera tienen también más probabilidades de emigrar. Creemos que este resultado tiene una fácil explicación. Las personas que se plantean emigrar tienden a buscar activamente información sobre las operaciones de la Patrulla de Fronteras, con el fin de evitar su captura. El conocimiento sobre el refuerzo de las iniciativas no está disuadiendo a estas personas, sino que está llevándoles a diseñar mejores estrategias de evasión. Además, se espera que los emigrantes que planifican tu viaje hacia el norte tengan otros inmigrantes más experimentados dentro su red de amigos y familiares, y por tanto, sean más propensos a conocer a alguien que muriera intentando entrar en los Estados Unidos. Aunque el riesgo de morir es muy real, con miles de pasos exitosos cada día, la gente ve que la probabilidad de muerte es aceptablemente baja. El modelo 6 incluye todas estas variables en un único caso y llega a la misma conclusión.¹⁰

Tabla 2. Modelos Logit: Decisiones migratorias y percepciones de dificultad/peligro

	1. Coef.	Valor P	2. Coef.	Valor P	3. Coef.	Valor P	4. Coef.	Valor P	5. Coef.	Valor P	6. Coef.	Valor P
	Error estándar		Error estándar		Error estándar		Error estándar		Error estándar		Error estándar	
Dificultad												
Patrulla de Fronteras	—		-0.027	0.858	—		—		—		0.023	0.881
			0.150								0.156	
Información de Patrulla de Fronteras	—		—		0.552	0.009	—		—		0.472	0.045
					0.210						0.235	
Peligro	—		—		—		-0.121	0.606	—		-0.237	0.396
							0.234				0.280	
Muerte	—		—		—		—		0.954	0.000	0.964	0.002
									0.269		0.309	
Género	-0.895	0.000	-0.788	0.001	-0.887	0.000	-0.848	0.000	-0.909	0.000	-0.751	0.002
	0.221		0.235		0.224		0.223		0.225		0.247	
Edad	0.106	0.010	0.113	0.009	0.102	0.015	0.106	0.010	0.102	0.013	0.101	0.022
	0.041		0.043		0.042		0.041		0.041		0.044	
Edad ajustada	-0.002	0.002	-0.002	0.002	-0.002	0.003	-0.002	0.002	-0.002	0.003	-0.002	0.005
	0.001		0.001		0.001		0.001		0.001		0.001	
Estado civil	-0.058	0.821	-0.036	0.894	-0.086	0.739	-0.046	0.859	-0.165	0.522	-0.113	0.686
	0.255		0.271		0.258		0.258		0.257		0.279	
Número de hijos	0.003	0.960	-0.002	0.973	0.005	0.915	0.003	0.961	-0.008	0.870	-0.008	0.884
	0.051		0.054		0.051		0.051		0.049		0.053	
Escala económica	0.131	0.002	0.126	0.006	0.141	0.001	0.136	0.001	0.137	0.002	0.147	0.002
	0.043		0.046		0.044		0.043		0.044		0.048	
Educación	0.052	0.133	0.052	0.155	0.049	0.172	0.053	0.127	0.048	0.175	0.049	0.198
	0.035		0.037		0.036		0.035		0.035		0.038	
Pueblo	-0.700	0.001	-0.623	0.005	-0.726	0.001	-0.686	0.001	-0.023	0.934	0.052	0.868
	0.209		0.221		0.211		0.210		0.283		0.314	
Constante	-0.365	0.671	-0.579	0.569	-1.233	0.178	-0.404	0.642	-1.709	0.072	-2.749	0.023
	0.858		1.016		0.916		0.869		0.949		1.207	
N	539		470		531		535		536		462	
Chi-cuadrado	66.78		52.96		70.97		66.48		75.17		66.04	

¹⁰ En otro caso, no mostrada, valoramos este modelo con un control adicional para el estatus documentado (dicotomía, emigrados previamente a Estados Unidos con documentos legales igual a uno, de lo contrario: cero). Nuestros resultados no cambian significativamente con este control adicional.

En la Tabla 3 limitamos el análisis a aquellos emigrantes que han cruzado la frontera antes. Quizás, las percepciones de peligro y dificultad no son suficientes; experiencias reales sobre anteriores intentos de paso podrían servir como un elemento disuasorio más potente. En estos modelos incluimos también una variable de control para los que cruzaron previamente con documentos legales; como es lógico, las personas que entraron legalmente en Estados Unidos en el pasado tienen muchas más probabilidades de cruzar. Curiosamente, el estado civil es estadísticamente significativo en estos modelos. Las personas casadas son menos propensas a emigrar otra vez. El estatus económico ya no es importante, aunque apreciamos un grado moderado de correlación entre esta variable y el estatus legal.

El modelo 7 revela que las personas que declaran haber sido capturadas en el pasado son algo menos susceptibles de revelar su intención de emigrar. Aunque esto apunta un efecto disuasorio, el resultado apenas alcanza importancia estadística en el nivel 1. Para estimar el impacto significativo de este efecto, computamos la probabilidad predecida basada sobre estas estimaciones, ajustando todas las variables dicotómicas a cero, y todas las variables continuas a sus promedios. Cambiar la variable “capturado” de cero (no capturado) a uno (capturado) reduce la probabilidad de emigrar en un 8% aproximadamente. Para contextualizar estos datos, los modelos también revelan que las mujeres son un 10% menos propensas a emigrar que los hombres. Además, las personas casadas tienden un 17% menos a emigrar a Estados Unidos que las personas solteras. Por lo tanto, el impacto del refuerzo de las fronteras es sustancialmente débil comparado con otros factores. El modelo 8 incluye nuestra variable de experiencia pasada sobre dificultad durante el cruce de la frontera. Aunque esta variable tiene un aspecto negativo, no encontramos un impacto estadístico significativo.

Tabla 3. Decisiones migratorias entre los emigrantes experimentados.

	7. Coef.	Valor P	8. Coef.	Valor P
	Error Estándar		Error Estándar	
Capturado	-0.622	0.097	—	
	0.375			
Paso con dificultad	—		-0.010	0.977
			0.357	
Emigrante legal	1.663	0.000	1.866	0.000
	0.323		0.336	
Género	-0.592	0.111	-0.601	0.111
	0.372		0.377	
Edad	0.081	0.300	0.087	0.269
	0.078		0.078	

Edad ajustada	-0.002	0.061	-0.002	0.051
	0.001		0.001	
Estado civil	-0.947	0.012	-0.916	0.017
	0.379		0.383	
Número de hijos	0.049	0.430	0.048	0.449
	0.062		0.064	
Escala económica	0.051	0.378	0.058	0.324
	0.058		0.059	
Educación	-0.024	0.626	-0.023	0.641
	0.049		0.050	
Pueblo	-0.374	0.190	-0.274	0.351
	0.285		0.294	
Constante	1.234	0.462	0.806	0.629
	1.680		1.668	
N	341		337	
Chi-cuadrado	76.12		70.43	

7. CONCLUSIÓN

La principal justificación de la estrategia de control fronterizo llevada a cabo en Estado Unidos desde 1993 era que disuadiría a los inmigrantes ilegales desde su origen en México u otros países emisores. Al tiempo que los salarios más elevados y la abundancia de oportunidades de trabajo en los Estados Unidos siguen siendo poderosos incentivos económicos, se esperaba que un estricto refuerzo de las fronteras limitaría el acceso al mercado de trabajo norteamericano, haciendo menos atractiva la inmigración ilegal. Aunque nuestro diseño de investigación no nos permita comparar las propensiones a emigrar antes y después de que se introdujeran las medidas de refuerzo, nuestros resultados indican que la percepción del peligro y la dificultad que implica el paso clandestino no han disuadido a los inmigrantes de intentar cruzar. Los incentivos económicos y familiares siguen superando a las restricciones políticas sobre la inmigración.

Nuestra encuesta e investigación cualitativa de las comunidades mexicanas emisoras de inmigrantes en 2005-2006 indica que las *estrategias* de migración se han visto afectadas por el incremento de la seguridad en las fronteras. Por ejemplo, los puntos de cruce han cambiado, la utilización de coyotes sigue creciendo, y ahora los inmigrantes ilegales son más propensos a buscar una entrada a través de los pasos fronterizos legales. Pero pocos inmigrantes potenciales se quedan en su lugar de origen a consecuencia del refuerzo de los controles fronterizos. También vemos que los inmigrantes que sí van hacia la frontera tienen una tasa de

éxito altísima si persisten en el intento. Entre los inmigrantes entrevistados en nuestra encuesta de 2005, el 92% de aquellos que fueron detenidos al menos una vez en su viaje más reciente hacia la frontera han sido capaces de entrar en algún momento, sin necesidad de volver a su lugar de origen (Cornelius and Lewis, 2006: 65). De aquellos a los que entrevistamos en nuestra encuesta de 2006, llevada a cabo en una comunidad rural de Yucatán, 97% de las personas que fueron detenidas en su último viaje lograron entrar con éxito al segundo o al tercer intento (Cornelius, Fitzgerald and Lewin-Fisher, 2007: Cap. 5)

Desde un punto de vista del resultado de la política de control de fronteras, nuestras investigaciones sugieren que la actual política de inmigración en Estados Unidos es seriamente defectuosa. El propósito de restringir la inmigración ilegal y desarrollar una fuerte estrategia de disuasión no se ha logrado. El Congreso ignoró el fracaso de esta política y, en septiembre de 2006, aprobó una ley de control de la inmigración que se centra exclusivamente en el refuerzo de las fronteras – especialmente en la construcción de nuevas vallas e instalaciones y hardware de alta tecnología a lo largo de las 700 millas de la frontera de México con Estados Unidos, sin tener en cuenta las causas de origen de la inmigración. Pero una mayor inversión fiscal en una estrategia de refuerzo de fronteras para el control de la inmigración, permitiendo que el empleador siga demandando fuerza de trabajo ilegal, tiene pocas probabilidades de tener un efecto disuasorio sobre la inmigración ilegal. Un enfoque alternativo consistiría en incrementar las oportunidades de entrada legal para trabajadores extranjeros poco cualificados a través de un programa de acogida de trabajadores y/o ofrecer un mayor número de visados de trabajo a dichos inmigrantes, tendría mayores probabilidades de éxito. Al equilibrar la oferta y la demanda de fuerza de trabajo inmigrante, los incentivos a la inmigración ilegal – esencialmente, un mercado negro de trabajo – desaparecería en gran medida.

AGRADECIMIENTOS:

Los autores están en deuda con Frank Bean y con evaluadores anónimos por sus comentarios a una versión anterior de este artículo.

APÉNDICE: ITEMS PRINCIPALES DEL CUESTIONARIO UTILIZADOS EN EL ANÁLISIS DE LOS DATOS:

- P.58. ¿Su experiencia al cruzar la frontera fue lo que se esperaba antes de salir de (Tlacuitapa/Las Animas?, ¿fue más fácil o más difícil?
- P.62. Al intentar cruzar la frontera, ¿sufrió algún tipo de daño físico?
- P.71. ¿Ha pensado en viajar a los Estados Unidos para trabajar en este año?
- P.77. Si no cree que vaya a ir hacia el norte este año, ¿por qué no?
- P.78. ¿Sabe algo o ha oído algo acerca de los esfuerzos de la Patrulla Fronteriza de dificultar el cruce de los inmigrantes sin papeles a través de San Diego, Arizona y algunos lugares de Texas?
- P.80. ¿Qué dificultad supone eludir a la Patrulla Fronteriza al tratar de cruzar la frontera hoy en día?
84. En la actualidad, ¿Cuánto peligro hay en cruzar la frontera si no tiene los papeles?
85. ¿Conoce a alguien que haya ido a los Estados Unidos y que muriera en el desierto o las montañas, al intentar cruzar la frontera?
130. Aquí tenemos una escala de diez posibilidades (*enseñar dibujo*). En el escalón nº 10 hay una familia con las mejores condiciones de vida en esta ciudad en la actualidad. En el escalón nº1 está la familia con las peores condiciones de vida. ¿En qué escalón se situarían Ud. y su familia?

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter and Timothy Snyder (2000), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Rowman and Littlefield, Lanham, MD.
- Bean, Frank D., et al (1994), *Illegal Mexican Migration and the United States/Mexico Border: The Effects of Operation Hold-the-Line on El Paso and Juárez*. U.S. Commission on Immigration Reform, Washington, D.C.
- Bean, Frank D., and B. Lindsay Lowell. (2006), "Unauthorized Migration." In Mary Waters and Reed Ueda, eds., *The New Americans*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Cerrutti, Marcela, and Douglas S. Massey. (2004), "Trends in Mexican Migration to the United States, 1965-1995." In Jorge Durand and Douglas S. Massey, eds., *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. Russell Sage Foundation, New York, pp. 17-44.
- Cornelius, Wayne A. (1976), "Outmigration from Rural Mexican Communities." In *The Dynamics of Migration: International Migration*. Occasional Monograph Series, Vol. 2, No. 5, ICP Work Agreement Reports. Interdisciplinary Communications Program, Smithsonian Institution, Washington, DC.
- Cornelius, Wayne A. (1991), "Labor Migration to the United States: Development Outcomes and Alternatives in Mexican Sending Communities." In Sergio Díaz-Briquets and Sidney Weintraub, eds. *Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration*. Westview. Boulder, CO.
- Cornelius, Wayne A. (1998). "Ejido Reform: Stimulus or Alternative to Migration?" In Wayne A. Cornelius and David Myhre, eds. *The Transformation of Rural Mexico*. Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, CA.
- Cornelius, Wayne A. (2001), "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy." *Population and Development Review*, 27 (4): 661-85.
- Cornelius, Wayne A. (2005), "Controlling 'Unwanted' Immigration: Lessons from the United States, 1993-2004." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4): 775-94.
- Cornelius, Wayne A., Thomas J. Espenshade, and Idean Salehyan, eds. (2001). *The International Migration of the Highly Skilled*. Center for Comparative Immigration Studies, University of California-San Diego, La Jolla, CA.
- Cornelius, Wayne A., and Marc R. Rosenblum. (2005), "Immigration and Politics." *Annual Review of Political Science*, 8: 99-119.

- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, eds. (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd ed. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Cornelius, Wayne A., and Jessa M. Lewis, eds. (2006). *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View from Sending Communities*. Lynne Rienner Publishers/Center for Comparative Immigration Studies, University of California-San Diego, Boulder, CO and La Jolla, CA.
- Cornelius, Wayne A., David Fitzgerald, and Pedro Lewin-Fischer, eds. (2007). *Mayan Journeys: The New Migration from Yucatán to the United States*. Lynne Rienner Publishers/Center for Comparative Immigration Studies, University of California-San Diego, Boulder, CO and La Jolla, CA.
- Donato, Katherine M., and Evelyn Patterson. (2004). "Women and Men on the Move: Undocumented Border Crossing." In Jorge Durand and Douglas S. Massey, eds., *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. Russell Sage Foundation, New York, pp. 111-130.
- Espenshade, Thomas J. (1995). "Using INS Border Apprehension Data to Measure the Flow of Undocumented Migrants Crossing the U.S.-Mexico Frontier." *International Migration Review*, 29: 545-565.
- Espenshade, Thomas J., and D. Acevedo. (1995). "Migrant Cohort Size, Enforcement Effort, and the Apprehension of Undocumented Aliens." *Population Research & Policy Review*, 14: 145-172.
- Freeman, Gary P. (1994). Can Liberal States Control Unwanted Migration? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 534: 17-30.
- Geddes, Andrew. (2000). *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*. Manchester University Press, Manchester, UK.
- Guiraudon, Virginie, and Gallya Lahav. (2000). "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control." *Comparative Political Studies* 33 (2): 163-95.
- Chiquiar, Daniel, and Gordon H. Hanson. (2005). "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States." *Journal of Political Economy*, 113 (2): 239-281.
- Freeman, Gary P. (2002). "Winners and Losers: Politics and the Costs and Benefits of Migration." In Anthony M. Messina, ed., *West European Immigration and Immigrant Policy in the New Century*. Praeger, Westport, CN, pp. 77-96.
- Goldring, Luin P. (1991). "Development and Migration: A Comparative Analysis of Two Mexican Migrant Circuits." In Sidney Weintraub and Sergio Díaz-Briquets, eds. *The Effects of Receiving Country Policies on Migration Flows*. Westview. Boulder, Colo.

- Goldring, Luin P. (1992). "Diversity and Community in Transnational Migration: A Comparative Study of Two Mexico-U.S. Migrant Circuits." Ph.D. dissertation, Cornell University.
- Hanson, Gordon H., and Antonio Spilimbergo. (2002). "Political Economy, Sectoral Shocks, and Border Enforcement." Center for Comparative Immigration Studies, University of California-San Diego, La Jolla, CA, Working Paper No. 44, <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg44.PDF>.
- Hollifield, James F. (2000). "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In?'" In Carolyn Brettel and J.F. Hollifield, eds., *Migration Theory: Talking Across the Disciplines*. Routledge, New York, pp. 137-85.
- Joppke, Christian. (1998). "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration." *World Politics* 50 (2): 266-293.
- Kyle, David, and Rey Koslowski, (eds.) (2001). *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- Lahav, Gallya. (2004). *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Mines, Richard. (1981). *Developing a Community Tradition of Migration: A Field Study in Rural Zacatecas, Mexico, and California Settlement Areas*. Monograph No. 3. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Ohmae, Kenichi. (1996). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Touchstone, New York.
- Orrenius, P. M. (2004). "The Effect of U.S. Border Enforcement on the Crossing Behavior of Mexican Migrants." In Jorge Durand and Douglas S. Massey, eds. *Crossing the Border: Research from the Mexican Migration Project*. Russell Sage Foundation, New York, pp. 281-98.
- Reyes, Belinda, Hans Johnson and Richard Van Swearingen. (2002). *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-Up on Unauthorized Migration*. Public Policy Institute of California, San Francisco, CA.
- Rudolph, Christopher. (2003). "Security and the Political Economy of International Migration." *American Political Science Review* 97 (4): 603-20.
- Rudolph, Christopher (2006). *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Sassen, Saskia. (1996). *Losing Control?*. Columbia University Press, New York.
- Taylor, J. Edward. (1999). "The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process." *International Migration*, 37(1): 63-88.

¿CUÁLES SON LOS RETOS FUNDAMENTALES QUE TIENE ESPAÑA CON RELACIÓN A LA INMIGRACIÓN?

En los últimos años el Estado Español ha ido acentuando, a niveles europeos, su papel como país de recepción de trabajadores extracomunitarios, que con su llegada por causas y motivaciones diversas, han originado una modificación en el paisaje humano, laboral, social y cultural del territorio. Modificaciones que incluso con los últimos acontecimientos en Ceuta y Canarias, mediatizados por los medios de comunicación con la llegada de contingentes de subsaharianos, hace que España se reafirme en este papel de acogida o de tránsito hacia otros países. Esto es un hecho social, el cual no es una perspectiva de futuro sino de actuación y de realidad hoy. Que atrae a hombres y mujeres inmigrantes, solos o con cargas familiares. El perfil de atención y de acogida en años anteriores sigue subrayando un proyecto migratorio inicial, basado en el trabajo como opción básica, casi como cabeza de puente, que luego será necesario aterrizar y ver como se cristaliza. Esta es la realidad de una sociedad que ya se modifica y cambia y la realidad en si ya es un reto.

La migración es un proceso dinámico que implica la visión en las dos orillas del fenómeno, desde las sociedades emisoras y en las de acogida. No se puede entender ni trabajar sin ambas y esto constituye uno de los retos de fondo. Es preciso por tanto una mirada nueva o al menos no sólo desde la perspectiva de acogida, sino de las realidades que impulsan esta salida, éxodo o itinerario. No estamos ante una foto final fija del cayuco que ha llegado o ha sido interceptado, al

cual se nos tiene acostumbrados desde algunos medios, fomentando miedo, inseguridad y rechazo, sino que nuestra óptica debe apuntar en la doble hélice de integración y codesarrollo como clave de trabajo en las sociedades de origen. Desde esta doble perspectiva es desde donde estamos tratando como Caritas de adaptar el hecho migratorio y aprovechar el canal y herramienta informativa para profundizar, en la reflexión, en los mecanismos de análisis y sobre todo en la orientación en nuestra praxis. La migración es un reto porque es una oportunidad de construir conjuntamente esa sociedad nueva que antes apuntábamos que cambia.

Nuestro sistema socioeconómico y tejido productivo ha ido asimilando una cantidad creciente de mano de obra (cualificada, llamada en origen y no cualificada) la cual ha posibilitado nuestro bienestar social. Para el propio mantenimiento es preciso un flujo permanente de mano de obra en sectores productivos como servicios, construcción, régimen agrario..., que sólo puede verse cubierto a través de acoger en este sistema a los inmigrantes. Pero por otra parte comprobamos, desde nuestra experiencia y en la atención a esta población, los niveles de vulnerabilidad y de exclusión social al que pueden llegar si no se facilita el acceso y el camino hacia su acomodación y posterior integración. Está en nuestras manos como sociedad de acogida proporcionarles en su llegada las claves que faciliten esto y no los condene a las zonas de exclusión social.

Su llegada es a un contexto en ocasiones desconocido, con escasas redes familiares o de amigos que puedan cubrir los largos procesos de acomodación. En muchas ocasiones con falta de vivienda y sin medios económicos ni red social que les permita garantizar unos mínimos niveles de subsistencia y vida autónoma. En este breve diagnostico seguimos afirmando que nuestro sistema socioeconómico y de bienestar logrado, aun con esto, es un punto focal de atracción para la migración. Por consiguiente, puesto que es un hecho y una realidad, estamos en la obligación de acoger a quienes vienen a cubrir esta necesidad. Por otro lado, estas personas tienen derecho a desarrollar su proyecto vital que no tienen garantizado en sus países de origen.

¿CUÁL ES EL PAPEL QUE DEBEN DESEMPEÑAR LAS ONG?

Por estos motivos actualmente el Estado español tiene ante sí un fenómeno consolidado que trae diversas formas de llegada en clave de urgencia en ocasiones, pero que precisa de un esquema de trabajo y promoción más a largo plazo que garantice herramientas y unos mínimos que ayuden al proceso de acogida en clave de acomodación e integración. Es decir pasar de una visión reactiva, de reacción ante el suceso, a una proyectiva y propositiva. Y ante un fenómeno de esta índole, únicamente seremos capaces de darle respuesta si enfocamos esta

situación con profundidad, con calma, con anticipación, con capacidad de innovación y con voluntad de análisis, revisión, reflexión y mejora. Pero sobre todo no sólo desde las ONG sino desde todos los actores sociales. Este es el reto básico de las entidades tanto de inmigrantes en asociaciones como de los diferentes actores sociales.

La integración no es sólo un rol a desarrollar por las ONG en exclusividad sino por toda la sociedad expresada y vertebrada en diferentes entidades (asociaciones vecinales, culturales, AMPAS, Sindicatos, colectivos médicos...). Al ser un hecho social total implica a la sociedad en su conjunto. Las entidades sociales deben ser por tanto promotoras y puentes, donde el protagonismo es del conjunto de actores sociales por igual.

Pero por ahora estas respuestas y este proceso parece que recaen con especial énfasis en las entidades sociales. Esto merecería un desarrollo más amplio, que aquí por extensión no es posible, donde se mezclan los procesos "terciarización" de los servicios sociales junto con tendencias a veces demasiado fáciles de cronificación y separación mediante la creación de dispositivos y ventanillas especiales, que más que acercar alejan de la normalización y de una visión de ciudadanía común.

En este panorama hay claves iniciales en el proceso de acogida sobre las cuales pivota en gran parte el trabajo de las organizaciones sociales que trabajan con la migración. Desconocimiento, vulnerabilidad, precariedad laboral, situación irregular... son señas de identidad en estos inmigrantes recién llegados, añadiendo las dificultades de acceso a la vivienda (compra o alquiler) de forma asequible. En general, las oportunidades de acceder a los recursos sociales más normalizados son reducidas, lo que deja sin herramientas para una integración social.

Desde esta perspectiva lo que se debe hacer es facilitar medios y oportunidades para su integración y normalización en la sociedad española. Por ello consideramos básico ofertar desde la acogida, en muchas ocasiones casi de urgencia tras la respuesta de los medios de la administración española / central y Autonómica, pautas de conocimiento de la sociedad. Facilitar información y orientación para acceder a recursos sociales que en muchos casos se desconocen y a los que no se tiene uso en los países de origen; facilitar claves que ayuden a la convivencia cultural y sobre todo potenciar los canales de participación social. Esto implica el desarrollo de procesos formativos y de sensibilización de nuestra sociedad. Pero no desde la óptica de la migración sino desde los derechos sociales básicos como clave unificadora.

¿CÓMO VALORA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA/ESPAÑA Y QUÉ TIPO DE POLÍTICA/S DEBERÍA/N IMPLEMENTARSE DESDE SUS INSTITUCIONES?

Hasta ahora las políticas migratorias europeas han tenido un elemento que las ha puesto en común y ha sido un eje vertebrador de control de fronteras y de espacio de seguridad común. Por tanto la mirada que ha orientado esta política ha sido el control y la seguridad, tanto en las fronteras como en el espacio interior. Esto ha supuesto el relegamiento a las políticas particulares de cada estado miembro en los temas de integración, pieza clave del puzzle. Una decidida apuesta en los procesos de integración, palabra amplia y con múltiples acepciones, podemos decir que la Comisión Europea no la ha logrado; una voz unánime no la tiene y una política consolidada en medidas aun menos. Existen puntos focales, a modo de observatorios y medidas muy locales que intentan ganar peso, pero que desde los últimos acontecimientos y procesos no va a salir muy reforzada como primera apuesta.

Hay acercamientos, hay modelos de trabajo en diferentes países, con sus luces y sus sombras. En ellos quedan las preguntas y cuestionamientos específicos sobre su acogida, llegada y posterior recorrido hasta una integración. Pero en ocasiones se ha mirado y se han elaborado estas respuestas con una lupa muy específica como migración y no se ha tratado desde una atalaya más amplia.

La migración no trae ni aporta problemas en la vivienda o en la educación, se los encuentra, y tiene que resolverlos en ocasiones con agravantes de una situación precaria laboral o con la no tenencia de permisos, condenándolo a una economía sumergida con toda la precarización de ingresos y de posibilidades de bienestar (infraviviendas, no acceso a sistema sanitario...). La vivienda es un bien social, un derecho amparado por nuestra constitución que, viendo el panorama de especulación de encarecimiento progresivo en los últimos años, se ha convertido en un obstáculo radical para los reagrupamientos y para la normalización del proceso migratorio en clave familiar.

Lo que nos muestra la migración desde esta situación de vulnerabilidad junto con la pervivencia de otros colectivos ya cronificados en exclusión social es que nuestro sistema de bienestar no garantiza esos mínimos, y que no se oferta como un eficaz regulador del propio mercado. De ahí los sentimientos de no-pertenencia de no contar como un activo y agente social que construye en paridad con el resto. Por tanto no es extraño la segregación y la pervivencia de los "getos" que generamos entre todos y que fomenta nuestro sistema desigual, con sus estallidos en forma de conflicto social que termina por reforzar esa imagen de preocu-

pación y problema social. Esto es clave para entender la política europea y por ende la española. Por tanto las políticas migratorias implican impulsar el sistema de bienestar social como garante, donde el inmigrante sienta este acceso y la invitación a una pertenencia y a una construcción social conjunta que hace en clave de aportaciones laborales, culturales y políticas.

¿CUÁLES SON LOS RETOS FUNDAMENTALES QUE TIENE ESPAÑA EN RELACIÓN A LA INMIGRACIÓN?

Nuestro país ha experimentado, en un espacio de tiempo relativamente corto, un proceso de transformación de un país de emigrantes a un país de destino y tránsito de personas que emigran de sus países de origen. Un proceso que, como sabemos por otra parte, ya experimentaron países de nuestro entorno en décadas anteriores. Este es el análisis que se suele hacer cuando se observa el fenómeno desde una perspectiva cuantitativa. No obstante, rara vez se enlaza tal planteamiento con el proceso de desarrollo económico que, asimismo, hemos vivido de una manera también acelerada; en un período de tiempo igualmente corto nuestra economía ha vivido uno de los crecimientos más espectaculares de Europa.

Ello nos ubica más nítidamente en la órbita de los llamados países ricos. Como siempre ha sostenido Cruz Roja, la raíz de las migraciones modernas hay que hallarla en la enorme desigualdad entre países ricos y pobres. En un mundo que se pretende globalizado, las personas, en cualquier rincón del mundo, son conocedoras de los modos de vida y oportunidades de las que gozan otras personas en otros países. Cuando en origen no se encuentran modos de vida suficientes y adecuados a la dignidad de los seres humanos, o cuando las guerras y conflictos políticos impiden tal desarrollo y ponen en grave riesgo la vida, libertad o seguridad de las personas, las violaciones de derechos humanos que lamentable-

mente siguen vigentes en muchos lugares del mundo, entre otros motivos, son factores que impulsan estos flujos migratorios mixtos.

El gran reto de España frente a este fenómeno humano, de carácter estructural, inevitable, consiste precisamente en asumirlo como tal. En que su ciudadanía interiorice la transformación social que tal evento determina. Y ello en pos de la cohesión social pues, sea por convicción o por obligación, estas personas que se incorporan a nuestra sociedad, de muy diverso origen que poco o nada tienen que ver incluso entre ellas, deben integrarse y ser integradas mediante un auténtico sentimiento de pertenencia a una comunidad plural mediante el fomento de su participación.

Se hace preciso un despliegue explicativo más intenso desde las escuelas, pero en todo ámbito comunitario también. Que frente al temor inicial que lógicamente pueda generar esta incorporación de nuevos ciudadanos procedentes de otras culturas, que se han hecho personas en el seno de sociedades con otros valores, se pueda comprender que es un fenómeno normal, que debía producirse incluso por nuestro propio interés pues, de hecho, no habría sido posible el espectacular crecimiento económico español sin el aporte de miles de trabajadores inmigrantes. Pero hemos de ir más allá de una visión meramente utilitarista del/la inmigrante. No solo trabajan. Conviven: sus hijos en las escuelas, todos en el barrio, en los servicios públicos, en las asociaciones, etc.

El reto pasaría, asimismo, porque la población de origen extranjero que radica en nuestro país supiese valorar y disfrutar el Estado democrático que le otorga los derechos y le exige obligaciones. Que entendiesen el significado de la conquista de los derechos fundamentales y las libertades públicas para todo individuo.

¿CUÁL ES EL PAPEL QUE DEBEN DESEMPEÑAR LAS ONG?

Cruz Roja Española se define como auxiliar de los poderes públicos en sus tareas humanitarias y sociales. Allí donde la acción pública no puede llegar, ese es nuestro espacio.

Nuestro mandato es atender a las personas en situación de vulnerabilidad y lo venimos haciendo desde décadas. Intervenimos en la distribución de ayuda humanitaria y sanitaria de emergencia como vemos a diario en los medios de comunicación en Canarias, pero también en otros puntos. Tenemos proyectos de primera acogida, centros, pisos, albergues para su recepción, intervención psicológica, asistencia legal y social, proyectos educativos, de empleo.

En definitiva, estamos para ayudar a superar la vulnerabilidad de estas personas allí donde la encuentren y en proporción a sus capacidades, con vistas a impedir la exclusión social y a una mayor cohesión social.

Finalmente, un valor añadido de nuestra organización es su carácter eminentemente voluntario. Todos los proyectos cuentan con espacios para el desarrollo de actividades voluntarias, solidarias y altruistas lo cual supone una implicación de la sociedad civil en las labores humanitarias y de solidaridad que llevamos a cabo.

¿CÓMO VALORA LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y QUÉ TIPOS DE POLÍTICA/S DEBERÍA/N IMPLEMENTARSE DESDE SUS INSTITUCIONES?

Como miembro de Cruz Roja he de precisar que nuestra Institución, y de acuerdo a nuestros principios que orientan toda nuestra acción (humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad), no tiene el cometido de formular ese tipo de discurso. Nuestro objetivo es atender el padecimiento humano en el marco de nuestro ámbito y bajo el respeto al ordenamiento jurídico vigente en cada país. La neutralidad nos garantiza la confianza de todas las partes.

No obstante, dada nuestra vasta experiencia en la implementación de proyectos relacionados con la inmigración tanto de intervención social, como de salud y emergencias así como en el ámbito de la cooperación internacional en numerosos países, hemos podido extraer la conclusión de que es un asunto común a todos los países miembros de la UE. De hecho, muchos de los que acceden a España a través de Canarias o el sur de la Península no tenían la intención de permanecer en absoluto en esas zonas. En ese sentido, fueron sólo la “oportunidad” de entrada pero no es el destino final.

Por otra parte, lo mismo que se producen entradas por tierra desde la UE, también hay muchos que hacen el movimiento inverso; se dirigen a otros países por identidad lingüística.

El Consejo de Tampere ya avanzó los cuatro grandes ejes de la política europea: el control de los flujos migratorios y de las fronteras, la cooperación con los países de origen, el desarrollo de una política común de asilo y el fortalecimiento del estatuto de los residentes legales.

Entendemos que los Estados son soberanos para determinar las condiciones de entrada y establecimiento y de ahí su preocupación y ocupación en los dos

primeros puntos anteriores. Nosotros, como organización humanitaria, esperamos que la figura del asilo sea respetada como institución íntimamente ligada a nuestra tradición democrática y damos la bienvenida al Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía que representa un instrumento de gran trascendencia para el fortalecimiento del estatuto de las personas que residen legalmente en nuestra sociedad. La lucha contra la inmigración irregular no debería suponer un detrimento en la vida de estos residentes. El racismo y la xenofobia no entienden de legalidades.

Juan Antonio Segura Lucas
*Director de CEPAIM
 Consorcio de Entidades para
 la Acción Integral con Migrantes*

¿CUÁLES SON LOS RETOS FUNDAMENTALES QUE TIENE ESPAÑA EN RELACIÓN A LA INMIGRACIÓN?

Las migraciones constituyen un fenómeno humano estructural que nos coloca ante consecuencias significativas tanto para las poblaciones que quedan en origen, para quienes se lanzan en la aventura migratoria, como para las poblaciones receptoras. Se trata de un fenómeno de dimensiones económicas, políticas, demográficas, sociales, culturales y humanas.

Las migraciones están configurando en España una realidad social más compleja, más rica, más heterogénea; una realidad caracterizada por la diversidad cultural. Diversidad que nos interpela, nos amenaza, nos provoca, nos pone en cuestión, nos obliga a replantearnos nuestros modelos y a gestionarla de forma adecuada para conseguir que los conflictos culturales sean resueltos positivamente, contando con la participación e implicación de todos los afectados.

Nos encontramos en un escenario en donde es necesario que sepamos sumar las estrategias, los instrumentos y el saber hacer necesario que nos permita visualizar la realidad multicultural de nuestras ciudades y barrios como una oportunidad única para favorecer los intercambios múltiples entre personas que representan valores culturales diferentes, el acercamiento a los otros, el conocimiento, la comunicación y por tanto, el enriquecimiento mutuo. Y no como un “problema”, es decir como fuente de conflictos.

La política migratoria del Estado español se sitúa ante el reto de apostar decididamente por un modelo de gestión de la diversidad cultural presente en nuestros territorios, basado en la integración intercultural, alejándonos de modelos asentados en la segregación o en la asimilación cultural de las personas que representan valores culturales diferenciados. La creación reciente de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en el marco de la Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración o la lectura de las premisas y principios que configuran el borrador del Plan Estatal de Ciudadanía e Integración, nos indican que este es el camino que desea emprender el Gobierno. Pero se trata de un camino que está por recorrer y que debemos andar juntos.

Si en España no queremos perder el tren de la integración intercultural, si no deseamos que la interculturalidad ocupe el estante de los deseos, de los discursos, si no aspiramos a que los conflictos por motivos culturales se conviertan en irresolubles. Debemos hacer una apuesta decidida por la sensibilización y por la participación e implicación social de las personas inmigrantes, como estrategias que hagan posible modificar la visión negativa que una parte importante de la población autóctona tiene de las personas inmigrantes, la visión negativa que algunas personas inmigrantes tienen de la sociedad receptora. Tenemos que transformar los estereotipos y las generalizaciones con las que identificamos al otro diferente, perder el miedo a las diferencias.

Es necesario y urgente el poner en marcha estrategias de sensibilización que nos permitan superar las barreras que impiden la igualdad de trato, la valorización de las diferencias, el visualizar las aportaciones de las personas inmigrantes, la no discriminación y la plena participación de las personas inmigrantes en la vida social, cultural, económica y política.

Las migraciones nos están situando ante un cúmulo de nuevos retos que debemos aprender a abordar de manera conjunta, integral y no aislada. Estamos hablando de las segundas generaciones de inmigrantes, de revisar los modelos de convivencia, de mejorar los niveles de coordinación entre las Administraciones públicas, de la necesidad de vincular las políticas migratorias con las de cooperación al desarrollo, poniendo en práctica ese nuevo concepto de codesarrollo. Hablamos de la necesidad de impulsar la cooperación económica y cultural con los países de origen, de luchar contra la inmigración irregular cuyo único efecto llamada es la economía sumergida y la pobreza. Hablamos de la necesidad de reforzar nuestros sistemas públicos de bienestar social incorporando a los nuevos ciudadanos y ciudadanas desde un principio de normalización; de la necesidad de impulsar la participación social y política, de la necesidad de incorporar la diversidad cultural en las empresas, entre otros muchos retos que emergen, ante los que debemos saber anticiparnos y dar respuestas innovadoras.

¿CUÁL ES EL PAPEL QUE DEBEN DESEMPEÑAR LAS ONG?

Un fenómeno tan complejo, integral y multifactorial como las migraciones y el cúmulo de retos ante los que nos sitúa requiere necesariamente de la participación decidida de varios actores sociales. El Estado, en la gestión de su política migratoria debe apoyarse, desde el principio de gobernanza de las políticas públicas, en las Organizaciones no Gubernamentales que se han configurado como un Tercer Sector imprescindible, garantizando el paternariado, la coordinación, la complementariedad y las sinergias necesarias.

Las ONG pueden hacer más eficaz la responsabilidad del Estado en materia de integración de la población inmigrante. En la medida en que la participación directa de la sociedad civil proporciona un conocimiento más ajustado y más cercano de las realidades sociales vinculadas con el fenómeno migratorio.

Las ONG tienen más capacidad para adaptarse con flexibilidad a las distintas realidades sociales. Actuando con la inmediatez y la eficacia que requieren diversas situaciones de emergencia. Las ONG pueden generar un modelo de atención social más próximo al conjunto de la ciudadanía, inmigrantes y autóctonos.

Las Administraciones públicas son las responsables de la planificación, la coordinación, la implementación, seguimiento y evaluación de la política migratoria y tienen la obligación de liderar las respuestas a las necesidades y demandas sociales, pero esta planificación, implementación y liderazgo la deben saber ejercer contando con la participación real de las organizaciones sociales, el llamado Tercer Sector, a través de los órganos de consulta y participación.

Las ONG deben participar en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de integración de las personas inmigrantes, de forma complementaria y coadyuvante con la Administración Pública.

Las Administraciones públicas deben dejar de considerar a la iniciativa social exclusivamente como entidades de beneficencia, a las cuales acudir en situaciones de emergencia social en las que se encuentren sobrepasadas y poner en marcha modelos participativos estables que permitan contar y tener en consideración las aportaciones de la iniciativa social.

Las ONG se convierten en un canal para la convivencia intercultural, potenciando actividades de encuentro entre los colectivos de inmigrantes y el resto de la ciudadanía.

¿CÓMO VALORA LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y QUÉ TIPO DE POLÍTICAS SE DEBERÍAN IMPLEMENTAR DESDE SUS INSTITUCIONES?

Valoro la política migratoria de la Unión Europea como muy necesaria, dual, insuficiente, falta de solidez, falta de integralidad, a veces innovadora, a veces miedosa y dispersa. Europa aún no ha sido capaz de impulsar una verdadera política migratoria común, pero ha hecho posible el impulsar muchas experiencias innovadoras en materia de integración.

En la Cumbre de Tampere se estableció una estrategia para articular una política comunitaria de inmigración. Estableciendo cuatro pilares sobre los que pivotar la política comunitaria de inmigración: cooperación al desarrollo, sistema común de asilo y refugio, políticas de integración y control de los flujos migratorios.

Hasta el momento observamos un desarrollo descompensado de estos pilares con un gran despliegue de comunicaciones y normas relacionadas con el control de los flujos migratorios, el reforzamiento de las fronteras exteriores, la lucha contra la inmigración irregular, la armonización judicial y policial, etc. Mientras que en materia de integración y cooperación al desarrollo con los países emisores, no se están haciendo los esfuerzos suficientes.

Se observan en el contexto europeo dos tendencias contrapuestas en lo que respecta a la inmigración procedente de los terceros países: una claramente a la defensiva que aborda la inmigración como problema; y otra favorable a una inmigración regulada que aporte beneficios a todas las partes implicadas. El equilibrio entre estas dos tendencias se está rompiendo en estos últimos años a favor de la línea dura, situándonos frente a los flujos migratorios a la defensiva, planteando más el control de los mismos que una gestión ordenada que incluya de manera fundamental una apuesta por la integración de los residentes. Una línea dura que olvida que inmigración regular e inmigración irregular están íntimamente relacionadas, de manera que es difícil restringir la primera y luchar al mismo tiempo con éxito contra la segunda.

Hemos avanzado lentamente en una política armonizada de integración a nivel europeo que ha posibilitado que los/las inmigrantes regulares y sus familiares reagrupados disfruten de derechos similares pero no idénticos a los de los ciudadanos de la Unión Europea. De estos derechos sólo son titulares los denominados residentes de larga duración.

En cuanto a los/las inmigrantes irregulares, se habla sistemáticamente de medidas de expulsión, repatriación y retorno. Medidas que no siempre se ejecutan

o por lo menos con prontitud, lo cual ocasiona que queden fuera de los derechos que las instituciones comunitarias han ido concediendo a los residentes regulares, pese a recomendaciones como las del CES Europeo en el sentido de que los inmigrantes irregulares puedan gozar, por lo menos, de los derechos humanos/as fundamentales mientras permanezcan en territorio comunitario.

Es necesario poner el acento en la necesaria colaboración con los países emisores de emigrantes. Y en este sentido, parece haberse producido un cierto retroceso entre el comunicado de la Comisión, que avanzaba en la línea acertada de la participación de los propios inmigrantes como actores conscientes del desarrollo de sus países de origen, lo que nos acercaba a la idea del codesarrollo, y las propuestas del Programa de la Haya que siguen centrando la relación con los terceros países en aspectos relacionados con el control de los flujos.

Blanca Ruiz
Coordinadora de Red Acoge

LOS RETOS QUE PLANTEA EL FENÓMENO MIGRATORIO

En estos precisos momentos en los que el fenómeno de la inmigración está cobrando una candencia inusitada cualquier ciudadano medio podría señalar cuáles son los retos y prioridades en la gestión política del fenómeno migratorio. En cualquier caso quien suscribe tiene el honor y la posibilidad de expresar su propia prelación, la cual trataré de establecer sucintamente.

En primer lugar es ya inaplazable la consecución de un pacto de Estado sobre inmigración en el que, como prolegómeno forzoso, habría de acordarse la no utilización de la misma como arma electoralista, para pasar a abordar cuestiones de carácter más sustantivo, capaces de constituir, entre todas, una auténtica política migratoria. De entre esas cuestiones, creo que habrían de destacarse los aspectos relativos a la integración del colectivo inmigrante establecido en España, cobrando en este caso protagonismo el principio de normalización; es decir, que las personas inmigrantes accedan a los derechos, servicios y bienes en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía. Habría, por tanto, que destacar la máxima de que no se trata de crear servicios específicos por razón del origen, sino de reforzar los generalistas existentes al objeto de satisfacer las nuevas demandas. Ello necesariamente supone un refuerzo decisivo del Estado de Bienestar y la dotación de los recursos necesarios para lo mismo. Es, en mi opinión, este refuerzo el que puede contribuir a nivelar algún tipo de vulnerabilidad que a priori puede presentar este colectivo. Asumimos, además, que la población inmigrante asentada

en España presenta caracteres plurales en función de su estadio en el proceso de integración: pero ya no se puede hablar simplemente de que una persona es inmigrante sino de que, sobre todo, en muchos casos, es mujer, o es trabajador, o es joven o es vecino, en definitiva, que se ha fundido con la casuística compartida por el resto de la ciudadanía española.

Un segundo aspecto fundamental, en mi opinión, ignoro si incardinable en un documento de política migratoria o en un más generalista pacto de Estado, es la ubicación de un discurso público consensuado y compartido por todos los actores políticos alguno de cuyos elementos me permito sugerir. Se trataría de trasladar, de manera reposada y certera, a la ciudadanía española la idea de que el hecho migratorio es inherente a la historia del hombre, es natural, y además es, en el siglo XXI, estructural, y se debe de asumir sin ambages. También debe de trasladarse el hecho de que las personas inmigrantes, lejos de concepciones de 'personas vulnerables o excluidas', se están constituyendo como la mayor aportación que este país ha recibido en siglos, no sólo en términos económicos, sino también en términos de transformación de nuestra sociedad. Al tiempo la ficción del Estado nacional –o la atribución de derechos por ser 'uno de los nuestros'– no deja de ser, eso, una ficción válida supuestamente durante un largo espacio de tiempo pero insostenible hoy por hoy. Se trata, en definitiva, de desdramatizar en la ciudadanía el concepto del nacional (y por eso ciudadano) facilitando la aceptación de las personas que vienen de fuera de nuestras fronteras.

En otro orden de cosas, fuera o no de un pacto de Estado, el gran reto del fenómeno migratorio es abordar de manera seria y comprometida, las razones que están generando este fenómeno. El esfuerzo no depende tan sólo del Estado español, sino de muchas otras instancias del ámbito internacional. En cualquier caso, ante la estructuralidad del fenómeno, y de no comenzar a abordar la génesis del mismo, el control de fronteras (sin duda otro de los ejes de cualquier política migratoria que se precie) no dejará de ser un instrumento incapaz de cumplir sus inabundantes objetivos.

Junto a un necesario pacto de estado sobre inmigración, otro de los aspectos relevantes (también insoslayable) a tratar, en mi opinión, es la generación de un debate público sobre el modelo de ciudadanía que se desea construir y sobre cómo debemos de gestionar políticamente la pluralidad de la sociedad española actual. Este debate es también un proceso, en cualquier caso, son necesarios igualmente la reflexión, el estudio previo y la acción política medida para evitar que se produzcan atrincheramientos ideológicos en posiciones diferencialistas extremas. Es la hora de replantear los modelos de democracia deliberativa, de poner a disposición de un debate público y racional el patriotismo constitucional, y las teo-

rías diferencialistas: es la hora de replantear el rostro humano y ciudadano del 'otro'.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES QUE INTERVIENEN EN ESTE ÁMBITO

El ámbito de la inmigración y de las organizaciones sociales intervinientes en la misma no escapa al contexto general del Tercer Sector, de su evolución y perspectivas, tan acertadamente señalado en contribuciones anteriores a esta revista. Sí habría que destacar, en cualquier caso, dos circunstancias que determinan de modo significativo el papel de estas organizaciones:

- a) Cobran su aparición en un momento en el que se está produciendo la incorporación de la sociedad española a un Estado del Bienestar (incorporación tardía a un contexto de bienestar ya debilitado y revisado: pluralismo del bienestar, un llamamiento funcionalista a la corresponsabilidad).
- b) El retraso –respecto a los países más avanzados de Europa– con el que fueron llegando los flujos de inmigración a España. Hablamos de la década de los noventa del pasado siglo y de los inicios del siglo en curso: en tal caso, las organizaciones intervinientes en este ámbito son más jóvenes que otras 'compañeras' del Tercer Sector que trabajaban en otros ámbitos.

Ambos retrasos propiciaron que en la mayor parte de organizaciones de este ámbito el componente de *acción social* de las mismas –organizaciones de inmigrantes, organizaciones pro inmigrantes– fuera predominante, tanto cuantitativa como cualitativamente, frente a otros espacios tradicionales del Tercer Sector como la reivindicación y la participación. A día de hoy, con un porcentaje de población inmigrante similar a los países más desarrollados del entorno europeo, las organizaciones sociales que intervienen en el ámbito de la inmigración han incrementado su número y su acción como colaboradores imprescindibles de las administraciones públicas en lo que a la prestación de servicios se refiere.

Al tiempo, se han sumado a las tendencias imperantes en otros ámbitos de actuación del Tercer Sector de manera que una buena parte de los esfuerzos de las organizaciones en los últimos años se ha dedicado a reforzar la mejor gestión, la transparencia y la visibilidad y al fortalecimiento institucional.

Esto tiene especial importancia en el ámbito de las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la inmigración. Sobre todo por lo que desde hace ya una década apuntaba Javier de Lucas: que la inmigración está poniendo en evidencia las carencias de nuestro sistema: carencias en los derechos sociales y en

la construcción de la ciudadanía. En consecuencia el ámbito discursivo y de intervención de/con la inmigración hoy es, precisamente, desde mi punto de vista, una primera línea de batalla en la que se están redefiniendo buena parte de los derechos sociales y la construcción de la ciudadanía, y que no afecta sólo a las personas inmigrantes, sino a la sociedad en su conjunto.

En tal sentido, creo que las organizaciones que trabajan en el ámbito de la inmigración deben de apostar, tanto por el rearme institucional como por el necesario rearme ideológico en clave de derechos. Y deben de apostar por contribuir a generar un debate de este tipo en la ciudadanía, trasladando una concepción normalizadora de los mismos.

La consecución del equilibrio entre ambos tipos de rearme es sumamente delicada y compleja, pero es necesario conseguirlos. De otro modo, los esfuerzos centrados únicamente en el rearme institucional podrían llevar aparejado que el objetivo último de las organizaciones fuera la lógica institucional (determinada por el mantenimiento institucional a través de la generación de un abanico de programas/prestaciones puntuales) sin contribuir necesariamente a la normalización del colectivo. Contrariamente, el centrarse solamente en el rearme ideológico puede hacer inservible ese esfuerzo porque la estructura organizativa no estaría capacitada para trasladar el discurso obtenido.

Pienso, pues, que la responsabilidad que las organizaciones de inmigración asumen es en estos momentos una dura carga: se debe de procurar establecer estructuras capaces de articular su actividad y, además, se debe de consolidar un discurso normalizador de los derechos para dirigirlo al colectivo de inmigrantes, a los foros y plataformas de referencia y, además, a la ciudadanía en su conjunto, integrada por la suma de ciudadanos particulares.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

Intentaré en este apartado la difícil tarea esbozar un somero relato a este respecto. De partida creo que es necesario el análisis comparado de las políticas de integración y de los resultados que las mismas arrojan en los albores del siglo XXI: se trataría, en suma de que Europa, a la luz de su experiencia, defina su modelo de integración, lo que redundaría, además, en la construcción de la ciudadanía europea. A ello se le añade la estructural dificultad para armonizar las políticas sociales en el seno de las instituciones europeas: a nadie escapa el indisoluble vínculo entre políticas de integración y políticas sociales, ni tampoco escapa que el éxito de integración entre europeos seculares y nuevos europeos dependerá de la calidad de las políticas sociales.

Es en el aspecto del control de flujos y de fronteras donde en los últimos años se han centrado buena parte de los esfuerzos normativos institucionales, y la Unión Europea desde sus criterios, legítimos, de oportunidad, trata de orientar su política a realizar un control racional de los flujos con escaso éxito, en parte porque aún no ha asumido la responsabilidad institucional del control de la frontera única y deja esta tarea a los Estados, y en parte porque los acentos no deben ubicarse en las fronteras, sino en el origen. Este concatenado abunda en la ya extendida idea en la opinión pública de que Europa debe de procurarse el soporte institucional necesario para establecer una política exterior, uno de cuyos principales pilares ha de encaminarse al desarrollo –a toda costa- de los países emisores de los flujos migratorios.

Raúl Jiménez Zavala
Portavoz de la Asociación
Rumiñahui Hispano Ecuatoriana

“LA MIGRACIÓN EN EUROPA: ENTRE EL DISCURSO POLÍTICO Y LA PROTECCIÓN DE FRONTERAS”

En los tiempos actuales, la política de inmigración española se halla sujeta a un drama humano sin precedentes. La llegada de cayucos a las costas canarias, cargados de famélicos rostros de miseria, no ha hecho más que alimentar las sensibilidades de quienes se encuentran detrás de aquella delgada línea que divide el sur del norte; la pobreza de la riqueza; la desdicha del bienestar. Claro está, que tales emociones tienen matices diferentes, que dualizan los intereses de los diversos grupos, hasta convertir esta temática en un punto de confrontación política.

Por un lado, el progresismo de las medidas implantadas por el gobierno socialista en materia de migración, y que tuvo su punto más destacado durante el proceso de normalización del año 2005, parece que ha dado una vuelta de tuerca importante. Ahora, su discurso denota una estrategia que, antes de ser el producto de una reflexión consensuada, parece más un mecanismo que permita salir al paso de las críticas, incluso, con el peligro de identificarse con los mensajes enviados por el Partido Popular, cuando fueron gobierno en las legislaturas pasadas. Tanto la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, como en su tiempo el ministro del Interior, Mariano Rajoy, han tomado como referencias el descarte de futuras regularizaciones masivas de inmigrantes; la apuesta por un sistema de devolución de irregulares a los países con los que se tienen acuerdos de repatriación y la protección de las fronteras con sistemas avanzados de detección de personas. Es evidente que se hace imprescindible un control de flujos migrato-

rios, sobre todo para no alimentar el trabajo de las mafias que trafican con seres humanos; pero tal medida debe enmarcarse dentro del respeto a los derechos humanos y el consenso de todos los sectores políticos y sociales, tal como se hizo cuando decidieron visibilizar una dolorosa herencia de casi 700.000 personas que formaban parte de la economía sumergida.

Pero ¿qué ha hecho posible este cambio de percepción desde la línea socialista? Varios son los factores que han incidido en su postura y muchos de ellos han tenido la complicidad de los medios de información. La primera alarma se activó con el asalto desesperado de cientos de subsaharianos a las vallas de Ceuta y Melilla entre septiembre y octubre del año pasado, y en el que una treintena de inmigrantes fallecieron. Al poco tiempo, el bombardeo mediático se cebaba con las imágenes de las revueltas de jóvenes en los barrios marginales franceses y que llevó al traste el supuesto modelo de integración del que se jactaba el país gallo. Por último, durante la primavera y el verano de este año, se incrementó la llegada de pateras, muchas de las cuales dejaron en su corta travesía varios cuerpos sin vida. Un cóctel peligroso que ha calado fuerte en la mente de quienes todavía defienden la teoría de una España fortaleza y que miran con recelo el arribo de trabajadores extranjeros.

Volviendo al tema político, analizamos al sector de la oposición y vemos que su función se cumple a rajatabla. El no a todo, también se ha llevado consigo algo tan serio como la inmigración. Un arma que se utiliza y ha sido utilizada con claros objetivos electorales, sin ningún tipo de concesiones –la relación migración-delincuencia-inseguridad ciudadana es el tándem más explotado en la antesala de las próximas elecciones autonómicas-. Ese tremendismo que se promulga desde las voces populares nos embarca en la imagen de una España invadida, acosada, vulnerada, frágil. Ejemplos tenemos a diario, y muchos de ellos profundizan un déficit en la memoria colectiva de algunos sectores de la derecha: hablar de regularizaciones, devoluciones, pateras, centros de internamiento, traslados, como palabras que no constan en el diccionario del PP, es una actitud hasta cierto punto egoísta, insolidaria y sin una mínima dosis de autocrítica. Lo peor de todo, es que todos los mensajes alarmistas se los intenta trasladar hacia el marco de la Unión Europea, que pocas señales de corresponsabilidad ha dado. Según tengo entendido, ya son varios años que la búsqueda de una política común en materia de inmigración está bastante estancada, más que todo, por las limitaciones que encuentra en la gestión individual de sus países miembros. Y ahora, la situación se complicaría más con la entrada en la zona euro de cerca de 30 millones de habitantes originarios de Rumania y Bulgaria, desde el primero de enero de 2007.

Si por un lado, España ve difícil lograr un Pacto de Estado en el tema de la inmigración entre todas las fuerzas políticas que se suman a las posturas del

gobierno (con las exigencias claras y obvias de Coalición Canaria) y el mayor partido de la oposición; peor aún son las medidas que se puedan tomar desde el Consejo Europeo. El reto más importante de la UE se traduce en un “miedo a esa avalancha de inmigrantes”, a los que se suman los trabajadores de la Europa del Este. Según el diario “El País” (26-09-2006), la próxima cumbre informal que se realizará el 20 de octubre en Lathi, Finlandia, a donde acudirán los países como España, Italia, Malta, Grecia, Portugal, Chipre, Francia y Eslovenia, tendrá en la inmigración el tema principal que marque su agenda. Pero su óptica no tiene nada que ver con atacar las causas, sino al contrario, apuntan a repeler los efectos.

Una de esas armas de lucha es el “Frontex”, que escuda la “Agencia Europea para la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE”, y que permite vigilar las costas mediterráneas. Pero de ahí ¿qué medidas se plantean para aplacar el hambre y la pobreza; estabilizar los gobiernos y atacar la corrupción; y, más que todo, apoyar la cooperación en términos que la misma genere empleo? Ya lo señaló el mismo director ejecutivo de la Agencia Europea de Frontera, el finlandés Ilkka Laitinen, durante una entrevista al diario “El País” (6-09-2006): “Las razones por las cuales los flujos se ponen en marcha van desde el hambre y la desesperación hasta los conflictos bélicos (...) Todos los canales deben ser usados para disminuir el flujo actual, desde la diplomacia hasta la ayuda al desarrollo. La vigilancia es sólo un mecanismo de control, pero los mecanismos de la diplomacia y de la política no pueden ser efectivos si la vigilancia no es eficaz”. Parece no equivocarse.

Contradictoriamente al blindaje de los puntos calientes de entrada de inmigrantes, el mensaje utilitarista que se hace de la migración es el que más fluye. Hace pocos días se publicó un informe de la Unión Europea que señala que hasta el año 2050, Europa recibirá unos 40 millones de extranjeros para cubrir sus déficit en pensiones y demográficos. Aprovechar esa coyuntura es tan difícil para los países miembros de la UE, que miran con recelo un problema que se les va de las manos y que ya tiene consecuencias políticas en las urnas: El auge de la extrema derecha en Dinamarca, Polonia, Eslovaquia, Francia, Bélgica y Austria, con niveles medios de simpatizantes que alcanzan un 13%, es la respuesta más clara de la actual visión europea de la migración.

Frente a la desidia europea, España debe afrontar el reto de la migración apartando el discurso político y ampliando la cooperación al desarrollo. Debe ser la interlocutora principal ante la UE, gracias a su experiencia de estos últimos años. Ahora mismo, este país receptor de migración, muestra el capital social y humano que tienen los organismos no gubernamentales para realizar su trabajo. La acción social de las ONG españolas (incluidas en menor grado algunas asociaciones de inmigrantes), lleva un 80% del 0,52% del IRPF, que para el año 2005 alcanzó la

cifra de 127 millones de euros; mientras que la ayuda al desarrollo cubre solamente un 20% (24 millones de euros). Sin embargo el debate continúa, sobre todo porque las ONG aspiran recibir el 0,7%, lo mismo que recibe la Iglesia.

En el campo de la cooperación internacional, para el trienio 2005-2008, España ha fijado en 613 millones su apoyo a la cooperación en países “prioritarios” (una decena de países latinoamericanos entre los que se encuentran Ecuador, Perú, Haití, Bolivia, Nicaragua, Guatemala junto con otros 13 países del África), que en términos del presupuesto general del Estado corresponde a un 0,35 %, según lo manifestado por la misma secretaria de Estado para Cooperación Internacional, Leire Pajín. Las previsiones para 2008 se fijan en un 0,5%.

Es así como las ONG realizan su trabajo. No se trata de desmerecer el apoyo de las ONG, en lo que acción social se refiere y, donde muchas de las cuales, están supeditadas a las subvenciones públicas. Lo que se trata es de que el porcentaje que todas las personas colocamos en una casilla cuando pagamos los impuestos se dirija en mayor dirección a la ayuda al desarrollo, estabilización democrática, fomento de la microempresa, cooperativismo o institucionalidad. Creo que con ese apoyo muchas personas dejarán de mirar por las televisiones, allá donde las haya, cómo el mundo desarrollado, con lujosos edificios y coches, les atrae como un imán.

Vicente Riesgo Alonso
*Asesor técnico de la confederación de asociaciones
españolas de padres de familia de Alemania*

CARACTERÍSTICAS DEL MODELO MIGRATORIO EN ALEMANIA

La llamada Ley de Inmigración (Zuwanderungsgesetz) de la República Federal de Alemania, en vigor desde el 1 de enero de 2005, lleva como título “Ley para el control y la limitación de la inmigración y para la regulación de la residencia y de la integración de ciudadanos de la Unión (Europea)¹ y de extranjeros”. Este título refleja bien las ambigüedades, paradojas y hasta contradicciones que han caracterizado y caracterizan hasta el presente la política migratoria de la R.F. de Alemania. Por una parte, se recoge por primera vez en un texto legal alemán el compromiso del Estado de poner en marcha una política de integración, lo que equivale al reconocimiento indirecto del hecho inmigratorio en el país. De otro lado, tanto el título como el mismo texto legal evitan cuidadosamente el empleo del término “Einwanderung”, que sería el más apropiado en alemán para designar el fenómeno de la inmigración, y utilizan en cambio el vocablo “Zuwanderung”, de difícil equivalencia en castellano, que hace referencia a un proceso fáctico de afluencia de personas provenientes de fuera, que no es propiamente deseado pero que tampoco se quiere o se puede impedir.

Con más de 7 millones de ciudadanos no alemanes residentes de forma permanente (cerca del 10% de la población), a los que hay que añadir los aproxima-

¹Texto en paréntesis añadido por el autor.

damente 4 millones de “repatriados”² alemanes llegados al país desde 1950, es Alemania a nivel internacional uno de los países con mayor presencia de personas que tienen un trasfondo inmigratorio en su biografía. Esta realidad choca con la resistencia contumaz de la política oficial a reconocerse como “país de inmigración” (“Ni podemos ni queremos convertirnos en país de inmigración” afirmaba en 1979 el canciller socialdemócrata Helmut Schmidt). La contradicción entre la facticidad de los hechos y su interpretación oficial ha sido durante decenios una característica muy acusada de la política migratoria en Alemania.

Directamente después de la Segunda Guerra Mundial llegaron al territorio de la República Federal aproximadamente 12 millones de alemanes expulsados, principalmente, de los territorios del este del Reich perdidos como consecuencia de la guerra. Con el comienzo del “milagro económico” alemán ya se inicia a partir de 1955 la contratación de “Gastarbeiter” (“trabajadores huéspedes”), que conocerá su época dorada en la década de los sesenta y primeros años de los setenta, hasta que en 1973 se decreta la paralización de estos contratos (Anwerbestopp). La llegada de los Gastarbeiter se articuló por medio de convenios bilaterales de contratación de mano de obra, principalmente con países del área mediterránea³, y tenía como modelo de referencia el principio de rotación, que suponía una estancia temporal y transitoria de estas personas, regulada por la evolución de la propia coyuntura económica del país. Este espejismo se siguió manteniendo incluso cuando el stop de contratación de 1973 aceleró los procesos de reagrupación familiar y de establecimiento duradero de muchos “Gastarbeiter” en el país. (“Fuimos a buscar mano de obra y han venido personas”: M. Frisch). Así, mientras se iba creando paulatinamente el actual contingente de personas extranjeras residentes de forma permanente en Alemania, entre las que se comenzaban a encontrar niños y jóvenes de segunda y tercera generación ya nacidos en suelo alemán, se mantenía la ilusión de no ser país de inmigración ni necesitar, por tanto, una política estatal de integración. El derecho de ciudadanía, heredado del siglo XIX y orientado estrictamente según el “ius sanguinis” para mantener viva la idea de la unidad de la nación alemana a pesar de la división en dos estados, tampoco ofrecía a los de facto inmigrantes perspectivas fiables para su integración.

La aplicación estricta del stop de contratación eliminó de hecho la posibilidad de nueva inmigración legal al país, por lo que entre 1988 y 1993 se dispararon

² Traducción del término alemán “Aussiedler” y “Spätaussiedler”. Se trata aquí de personas de cultura alemana y también de personas de origen alemán sin relación directa ya con la cultura alemana, procedentes de los antiguos países del área de influencia soviética (Rusia y repúblicas surgidas de la disolución de la Unión Soviética, Polonia, Rumanía, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Checoslovaquia y Albania).

³ La R.F. Alemania estableció convenios bilaterales con Italia (1955), España y Grecia (1960) y posteriormente con Turquía, Marruecos, Portugal y Túnez. En 1968 se firma el convenio con Yugoslavia.

las cifras de solicitantes de refugio⁴, única puerta que aún seguía abierta y que la reforma del derecho de asilo en 1993 acabó también cerrando. A finales de los años 90 se escuchan las protestas de ciertos sectores de la economía (tecnológicas de la información, agricultura etc.) que no encontraban mano de obra en el mercado de trabajo alemán ni posibilidades legales de contratarla en el extranjero. A ellas se añade la urgencia, manifestada sobre todo desde sectores de la sociedad civil (principalmente iglesias y sindicatos) y de los municipios, de dar respuesta a los crecientes problemas de la integración siempre aplazada de los antiguos trabajadores inmigrantes y de sus familias. En este contexto, surge una corriente favorable al consenso político que, no sin fuertes enfrentamientos en aspectos concretos, hace posible la publicación, el 5 de agosto de 2004, de la Ley de Inmigración (Zuwanderungsgesetz) que representa, a pesar de las limitaciones y ambigüedades ya señaladas, un hito importante hacia la necesaria modernización de la política migratoria en Alemania. Anteriormente había entrado en vigor el 1 de enero de 2000 una importante reforma del derecho de ciudadanía que complementaba el principio de origen (“ius sanguinis”) con elementos esenciales del principio territorial (“ius soli”) y suponía un primer paso en la dirección adecuada, al facilitar el acceso a la ciudadanía a personas inmigradas, sobre todo a las de origen inmigrante nacidas ya en suelo alemán.

2. ÉXITOS Y FRACASOS DEL MODELO

Las características del modelo migratorio alemán hasta aquí brevemente esbozadas señalan hacia los puntos fuertes y también hacia las oportunidades perdidas con relación a la inmigración en este país. Se puede afirmar que el mayor éxito de la política migratoria germana radica en el alto grado de integración laboral y en los sistemas de protección social de la mayor parte de los inmigrantes de primera generación. El modelo “Gastarbeiter” se aplica en momentos de casi pleno empleo y en los que fenómenos como precariedad laboral o empleo ilegal son prácticamente desconocidos. La economía social de mercado (“soziale Marktwirtschaft”), a la que va unido un sindicalismo a la vez fuerte y cooperativo, tiene un indudable efecto integrador en el ámbito socio-laboral de los inmigrantes. Éstos disfrutaban desde el primer momento de plenitud de derechos en el ámbito laboral y, en lo fundamental, también en el ámbito de la seguridad social. De este modo, se producirá una participación muy activa de los “Gastarbeiter” en los organismos de representación de los trabajadores en los ámbitos empresarial y sindical. A la integración social de los trabajadores inmigrantes contribuyeron igualmen-

⁴ En el año 1991 se registraron 256.112 solicitudes de asilo; en 1992 la cifra se elevó a 438.191 y en 1993 (año de la entrada en vigor de la reforma del derecho de asilo) alcanzó el total de 322.599 solicitantes.

te de forma decisiva otras instituciones de la sociedad civil, tales como las organizaciones benéficas y las iglesias. Con relación a los “repatriados” alemanes (Aussiedler) se puede afirmar que han recibido durante decenios un trato privilegiado en cuanto a su integración laboral y social. Para el acceso de los solicitantes de asilo al mercado laboral regular y a los sistemas de protección social se ha aplicado, en cambio, una normativa predominantemente restrictiva.

La negativa a extraer las necesarias consecuencias políticas de la realidad fáctica de la inmigración, y por tanto la carencia de un concepto coherente de integración, ha sido por el contrario la gran debilidad del modelo migratorio germano que, además de originar problemas graves, ha impedido aprovechar o hecho perder oportunidades y recursos. Así, lejos de ofrecer a los inmigrados una perspectiva clara y fiable orientada a facilitar su asentamiento definitivo, se actuó pensando sobre todo en promover su retorno a los países de origen. En vez de crear cauces de interlocución y de participación institucional activa de los inmigrados, se les impuso la abstinencia política (todavía hoy no pueden participar ni en las elecciones locales) y se ignoró la labor integradora de las asociaciones de los propios inmigrantes⁵. De esta forma, se puso a los inmigrados ante dificultades graves para planificar su vida a largo plazo y, además, se dejó pasar la oportunidad de aprovechar mejor sus recursos para mejorar sus condiciones de vida. Como consecuencia, la integración socio-cultural y política así como la identificación con Alemania de los inmigrados - no sólo de primera generación- son manifiestamente mejorables⁶. La globalización y la creciente competencia internacional han provocado un fuerte aumento del desempleo entre los inmigrados⁷, poniendo de relieve el error de haber reservado para ellos sólo las bandas más bajas de las actividades laborales y no haber apenas invertido en su cualificación y reciclaje profesional.

En las llamadas segundas, y entre tanto, terceras generaciones de inmigrados se manifiestan de forma especialmente grave las consecuencias de carecer de un modelo integrador para la primera generación y de considerar su estancia como

⁵ En algunos Länder se ha intentado corregir esta abstinencia política creando órganos consultivos de participación a nivel municipal, los llamados “consejos de extranjeros” o, más recientemente, “representaciones de inmigrantes”, sin tener en cuenta a las asociaciones de inmigrantes. La escasa participación de los inmigrados en las elecciones para constituirlos pone de relieve deficiencias sustanciales de este modelo y debilita considerablemente su capacidad de interlocución ante las administraciones locales.

⁶ La primera reforma importante del derecho de ciudadanía en 1993 y, sobre todo, la ya citada del año 2000 abrieron, a través de la nacionalización, las posibilidades de participación política de personas de origen inmigrante. Sobre todo inmigrantes de origen extracomunitario han hecho uso de esta posibilidad y su presencia se va haciendo paulatinamente notoria en la vida política del país.

⁷ La cuota de desempleo entre los inmigrados duplica casi la del promedio de la población. El índice de desempleo de los inmigrados se elevaba en 2004 al 20,5%, frente a un promedio general de desempleo del 11,7%.

meramente transitoria. El elevado fracaso escolar de los niños y jóvenes de origen inmigrante⁸ subraya las carencias generales del sistema escolar alemán, verdadero talón de Aquiles de la integración social. Los diversos estudios PISA han puesto repetidamente de relieve que el sistema escolar alemán presenta una correlación muy superior a la de otros países investigados entre el origen social del alumno y sus resultados escolares y que esta situación afecta de forma particularmente negativa a los hijos de los inmigrados. A pesar de estos datos contrastados por instituciones internacionales, el discurso político dominante sigue atribuyendo de forma unilateral el fracaso escolar de los alumnos de origen extranjero al insuficiente conocimiento del idioma alemán. Este enfoque reduccionista centrado en el idioma aporta un diagnóstico inadecuado del problema que no tiene suficientemente en cuenta la multidimensionalidad del proceso de integración. Mientras tanto, la marginación en el sistema educativo está desencadenando entre los jóvenes de algunas comunidades inmigradas procesos de cierre en el gueto étnico que pudieran resultar peligrosos para la convivencia social en Alemania.

3. RETOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ALEMANIA

Consciente de la problemática señalada, la nueva canciller alemana Angela Merkel convocó el 14 de julio de 2006 la primera Cumbre de la Integración en Berlín. La convocatoria tuvo un alto significado simbólico, por el lugar donde se convocó, las personas convocadas y el mensaje positivo sobre la inmigración transmitido a la opinión pública. Por primera vez en la historia de Alemania los más altos representantes políticos del país se reunieron en la sede de la cancillería con representantes de las comunidades inmigradas para iniciar con ellos un amplio proceso de consulta que deberá aportar propuestas para la elaboración del primer Plan Nacional de Integración⁹. Como resultado de la Cumbre se pusieron en marcha seis grupos de trabajo que están trabajando intensamente y con gran participación de las comunidades inmigradas para que el Plan se pueda presentar públicamente en el verano de 2007. Los temas abordados en los grupos de trabajo reflejan los ámbitos donde los responsables políticos perciben mayores y más preocupantes déficit de integración: ofertas de integración para los inmigrantes nuevos, aprendizaje del idioma, educación escolar y formación, oportunidades en el

⁸ Uno de cada cinco alumnos extranjeros abandonan la escuela sin título escolar alguno; entre los varones se eleva este porcentaje al 22,6%. Un 41,5 % de los alumnos extranjeros termina la escuela con el certificado escolar de rango inferior, el “Hauptschulabschluss”, con el que es imposible acceder a gran parte de las profesiones mejor cualificadas. Sólo un 10% de los alumnos extranjeros obtiene al concluir la escuela el título escolar que permite el acceso a la formación superior universitaria (Datos de la Oficina Federal de Estadística, año 2003).

⁹ Paralelamente el Gobierno Federal ha puesto en marcha la llamada Conferencia Permanente con el Islam, con el objetivo de iniciar un diálogo con los miembros de esta comunidad religiosa que facilite su integración como parte de la sociedad alemana.

mercado laboral, situación de las mujeres y equiparación de derechos, integración a nivel local, integración en la sociedad civil (cultura, deporte, medios, voluntariado y ámbito científico).

Los retos contenidos en cada uno de estos temas se abordarán con tanto mayor éxito en la medida en que se logre valorizar los potenciales de las comunidades inmigrantes, superando las visiones en clave de “déficit” y movilizándolo en positivo y desde un plano de igualdad sus enormes recursos humanos y culturales. Para ello es necesario asumir el carácter multidimensional y plurigeneracional del proceso de integración, valorando y estimulando el empeño de los padres en la educación intercultural de las segundas y terceras generaciones y promoviendo la implicación de éstas en un nuevo pacto social. En este sentido es ya conocido y muy valorado el intenso trabajo integrador realizado por las asociaciones de padres emigrantes españoles, que ha tenido como resultado un éxito de los escolares españoles verdaderamente sorprendente en el contexto alemán: más del 70% de los alumnos españoles obtienen la cualificación escolar que les permite acceder a los estudios superiores. Las autoridades federales están mostrando cara al proceso de elaboración del Plan Nacional de Integración una gran estima e interés por las estrategias y métodos de trabajo utilizados por los padres españoles en Alemania y los consideran modélico también para otras comunidades. El reto central de la política migratoria consistirá en sentar las bases para que Alemania, viejo país de inmigración, aprenda a aprovechar mejor las competencias de sus comunidades inmigradas y asuma la llegada de nuevos inmigrantes como una oportunidad y requisito imprescindible para configurar su futuro como sociedad dinámica y abierta.

Bruno Ducoli
Presidente del “Centre européen de rencontre et de res-
sourcement” -Gargnano, Italia

ITALIA Y SUS MIGRACIONES

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE INMIGRACIÓN ITALIANO

La inmigración es un fenómeno relativamente reciente en Italia pero en rápida expansión. En 20 años se ha pasado de unos cientos de miles de inmigrantes a 3 millones. Más allá de la rotundidad de estas cifras, no está de menos recordar que, como muchos otros Estados europeos, Italia superó un siglo de fuerte emigración. Más que otras, la emigración italiana tuvo proporciones bíblicas, tanto que, según la Fundación Agnelli, los emigrantes de origen italiano se estiman en alrededor de 60 millones en todo el mundo. Gracias a su singular experiencia migratoria, este país pudo evitar el error que cometieron durante décadas los países europeos con experiencias inmigratorias más desarrolladas, como Bélgica, Francia, Alemania e Inglaterra. Italia comprendió rápidamente que se estaba produciendo un fenómeno de establecimiento de nuevas poblaciones en su territorio.

Italia no tardó en entender que la inmigración constituía un elemento estructural de su futuro, aparte de ser un elemento coyuntural de presente. A pesar de esto, la agudeza y rapidez que tuvo Italia al intuir los factores del fenómeno no dieron lugar a la elaboración de un modelo sobre inmigración. Podemos destacar dos agentes que impidieron la maduración de un modelo propio de integración: por una parte, la imposibilidad de prever el fenómeno de la migración y la celeridad de su desarrollo; por otra, la entrada en crisis de los modelos tradicionales, elaborados

en Europa por países con mayor experiencia, casos de Francia y Gran Bretaña. Ni el desarrollo relativamente fragmentado desarrollado en las “communities” de matriz anglosajona, ni la integración veladamente asimiladora basada en la “allégerance” republicana a la francesa, eran ya posibles. Ninguno de los dos modelos pudo traer la paz social, ni tampoco impedir revueltas y desórdenes que acabaron por poner los dos modelos europeos de referencia definitivamente en crisis. En consecuencia, Italia tuvo una carencia de modelos y se vio obligada a buscar una solución de emergencia. Una vez aceptada la insuperable dificultad de madurar un modelo propio, Italia se quedó en la superficie del problema, y aún continúa haciéndolo en la mayoría de los casos. Una cuestión todavía abierta, por ejemplo, gira en torno a la prioridad que se debe adoptar en el proceso de naturalización, es decir, si hay que aplicar el “jus sanguinis” o el “jus soli”. Además, sobre el tema candente de los derechos políticos, los distintos partidos tienen puntos de vista muy distintos, al menos en el ámbito local, por lo que es difícil vaticinar cómo se puede llegar a un acuerdo a corto plazo sin provocar graves fracturas en el país.

PRINCIPALES ÉXITOS Y FRACASOS DEL SISTEMA

Una vez asumido que Italia no disponía de un sistema de integración maduro y consensuado, se aceptó que un modelo de comportamiento colectivo podía ejercer, sin otros modelos mejores, esta función. Este país, de gran mayoría católica, encontró en las congregaciones religiosas y en las asociaciones del ámbito “privado - social” un amortiguador eficaz de las dificultades de integración de los inmigrantes, así como un paliativo de emergencia. Por este motivo, en los años de mayor inmigración, Italia no sufrió acontecimientos tan graves que pudieran inquietar a la opinión pública. La habilidad para evitar reacciones violentas y situaciones dramáticas de emergencia es el éxito más relevante conseguido por el sistema de acogida italiano.

Por el contrario, dentro del capítulo de errores hay que mencionar el crecimiento impresionante de la inmigración clandestina y la concentración de inmigrantes en los barrios deprimidos de grandes y pequeñas ciudades. Estas ciudades sufrieron una fuerte degradación, hasta al punto de convertirse en cuasi - guetos. Por este motivo, el tratamiento improvisado, aunque eficaz, de las situaciones de emergencia, no trajo consigo un plan nacional apto para formular las actuaciones correctas y las “buenas prácticas” en el intento de lograr un eventual proyecto conjunto. Sin embargo, se puede deducir que el hecho de limitarse a una solución pacífica para contener la emergencia, y su resolución a grosso modo, son una causa más para la llegada de nuevos inmigrantes clandestinos. Por esto se dice: “italiani brava gente.” Cuando un escenario no engendra tragedias se tiende a propagar entre los potenciales inmigrantes el convencimiento simplista de que en Italia se puede intentar la llegada a sus costas y sobrevivir.

Los ocho mil kilómetros de línea costera de la península son una tentación casi imparable.

QUÉ DESAFÍOS TIENE DELANTE ITALIA EN ESTE MOMENTO.

El marco de interpretación, aunque no sea completamente erróneo, contiene una gran cantidad de desafíos a los que enfrentarse, la mayoría de ellos urgentes y de difícil solución. Vamos a señalar algunos:

a) La presencia de un número importante de ilegales es nefasta en cualquier lugar. Sin embargo, en Italia esta presencia constituye un peligro aún más singular. En un país donde hay una criminalidad organizada de consolidada magnitud, los inmigrantes ilegales acaban engordando las filas de la mano de obra ilegal, a disposición de las bandas mafiosas. Dicha mano de obra, escasamente entiende la magnitud del problema, ni tampoco conoce a quien va a prestar su ayuda. Sin embargo, no sólo los clandestinos creen que se pueda intentar el gran golpe que les haga convertirse en ricos y respetados al regresar al país de origen. Italia, además de ser un país con una criminalidad organizada extendida, es también un país con un altísimo porcentaje de trabajo ilegal. Los clandestinos representan, por definición, una mano de obra ideal para alimentar esta forma de mercado. Por tanto, el control de la clandestinidad es, no sólo una imperiosa necesidad para mantener el control de las fronteras italianas, sino también una estrategia para vaciar las reservas de inmigrantes destinadas a las mafias y al trabajo ilegal.

b) Desde hace tres décadas, Italia sufre una grave crisis demográfica. La reagrupación familiar de los inmigrantes, unida a su crecimiento demográfico, origina un aumento de la presencia de alumnos extranjeros en las escuelas. Desde hace una década, el número de alumnos inmigrantes se duplica cada tres años. En 2006, esta cifra llegó al medio millón de estudiantes. Aunque los alumnos de las escuelas cambien, los profesores no están todavía preparados para afrontar este cambio imprevisto. Se necesitan informes actualizados junto con una formación específica. Si la escuela es el crisol donde se forman los nuevos ciudadanos, el fracaso en este campo acaba creando “ciudadanos sin hogar” y, sobre todo, el convencimiento de que se ha llegado a una tierra que pertenece únicamente a quien ya la ocupa.

Por último, nos parece un tema importante el de la participación política. Sin este salto cualitativo, los inmigrantes continuarán considerándose parte del pasado y no podrán empezar a mirar hacia el futuro. Abandonados en una angustiosa

y estéril nostalgia nunca se sentirán parte de un futuro común, ni partícipes del proyecto compartido de “nation building”. Los italianos tienen que plantearse un futuro de convivencia con los inmigrantes, en el cual esté asegurada una paz social duradera, y no únicamente los precarios equilibrios de supervivencia.

QUÉ ROL PODRÍA JUGAR LA UE EN ESTE CONTEXTO

La inmigración se confirma, cada día más, como un problema de dimensiones europeas. De hecho, el Tratado de Schengen convierte a los inmigrantes con permiso de residencia en beneficiarios del nuevo espacio definido por este tratado. Por este motivo, el control de las fronteras más sensibles, como las de España e Italia, no se puede dejar exclusivamente en manos de las autoridades nacionales, con el consiguiente riesgo de una entrada masiva de inmigrantes, o la presencia de inmigrantes indeseados en el espacio Schengen. Si las fronteras son comunes, común también debe de ser su control.

Además, hay otra razón más importante por la que la Unión Europea tiene que tratar el problema de la inmigración como un problema común. Si el mundo se convirtió, quizás demasiado rápido, en una “global village”, la inmigración no se puede solucionar únicamente por medio de intervenciones - tapón. Se han de idear dispositivos serios y concretos de prevención, dentro de un proyecto estratégico de desarrollo conjunto que involucre a los países de origen de los inmigrantes y a los países de acogida. La puesta en marcha de este proyecto necesitará tiempo y requerirá de una laboriosa negociación en el ámbito comunitario. Si se considera que los Estados europeos son demasiado grandes para afrontar los problemas pequeños, pero demasiado pequeños para afrontar los grandes problemas, hay que recordar que la inmigración es uno de los mayores problemas del siglo XXI. La inmigración es un problema tan grave como el del subdesarrollo y el hambre, que ya han alcanzado cotas que la sociedad civil no puede tolerar más.

¿Qué Estado europeo está en grado de detener por sí mismo la progresiva desertificación de buena parte del continente africano y la difusión del VIH en esas zonas?

¿Qué Estado tiene, no solamente los recursos, sino sobre todo las ideas necesarias para que se ponga en marcha un desarrollo sostenible que valore la cultura y las tradiciones de pueblos y regiones, sin forzarlas a adaptarse a los parámetros de nuestro progreso? Un progreso que está entrando en crisis en el mismo lugar de su nacimiento, debido a la gran cantidad de contradicciones y efectos perversos que tienen difícil solución.

La inmigración no es solamente útil para el mercado del trabajo, sino que es el punto de partida para una nueva forma de construir la sociedad mundial. Por tanto, no puede depender de la acción individual de cada Estado. Toda la Unión Europea tiene que adoptar las medidas correctas para aprender a “respirar con el mundo y convertirse en un bouquet de diferencias”.

Tiene que aprender a construir un hogar donde el ser humano se sienta aceptado y valorado, con el fin de construir junto a los otros la tierra del pueblo-mundo que, como dice Edgar Morín, configura la tierra-patria. Y patria no hay otra. Para nadie.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY FRANCESA
DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN DEL
24 DE JULIO DE 2006

INTRODUCCIÓN

La ley del 24 de julio de 2006 llamada «ley Sarkozy», introducida en el debate político desde junio de 2005 bajo el slogan «sí a la inmigración escogida, no a la inmigración padecida» se inscribe en una nueva tendencia política a nivel europeo y a nivel nacional. Aunque sus creadores no han juzgado oportuno introducir el término “cuota” para definir su espíritu, han tomado nota del nuevo contexto en el que se inscriben las migraciones en el comienzo del siglo XXI: una competición mundial para la captación de las elites más cualificadas y más creativas, el envejecimiento de la población europea de aquí al año 2030, las penurias de la mano de obra cualificada y no cualificada, los retos de la integración y de la exclusión para los países de acogida, la respuesta necesaria a la fuga de cerebros de los países de origen, la persistencia de las políticas de seguridad en materia de control de fronteras y de asilo, el juego de las restricciones de la reagrupación familiar y el derecho de asilo - encuadrados ambos en los derechos fundamentales - , las reticencias de la opinión pública con respecto a los nuevos flujos e instalación de los inmigrantes. Estos datos son a veces contradictorios entre ellos cuando hablamos de apertura o cierre de fronteras, dado nuestro deseo de atraer a unos y disuadir a otros. Estos datos provienen de las corrientes políticas, de grupos de interés o militancias diferentes. Estos datos hacen más complejo el proceso de toma de decisiones.

Más allá del discurso europeo a medias tintas que ha salido después del año 2000 de estas tendencias a veces antagonistas, su transcripción a la nueva ley francesa es una respuesta en blanco (la inmigración escogida) y negro (la inmigración padecida), que revela la interiorización de los cambios que han ocurrido en los carteles imperativos: Es el final de la era de la “inmigración cero”, lanzada por Charles Pasqua en 1993, también son las necesidades electorales en términos de carteles políticos. Pero la ley del año 2006 es sobre todo el reflejo de una nueva configuración de los actores que protagonizan la política de inmigración. El bando pro-inmigración, antaño relegado a una fracción de la izquierda favorable a la apertura de fronteras en nombre de los derechos humanos, se ha extendido a una fracción de los empresarios con falta de mano de obra. Como en el pasado de los treinta gloriosos, hay un deseo de volver a una política más liberal que la de la suspensión que dura ya treinta y dos años, de la inmigración del trabajo asalariado, en aras de unas condiciones más restrictivas del mercado de trabajo, traducida en 1994 al plano europeo en un momento de priorización del empleo en Europa. Durante las regularizaciones llamadas masivas que tuvieron lugar en Francia en 1982 y 1997, el 30% de los regularizados trabajan en construcción y obras públicas y en trabajos cualificados de “3D” (dirty, difficult, dangerous), que no interesan a los jóvenes franceses ni a los parados. Otra fracción de la derecha es sensible a la necesidad de atraer a las elites en un contexto de competencia mundial en los sectores punta como la informática. Una fracción más conservadora que ésta última se muestra favorable al discurso sobre el refuerzo del control de las fronteras, la lucha contra la inmigración ilegal, los peligros que supone la inmigración familiar descontrolada hacia la integración y las contribuciones públicas y el endurecimiento del derecho de asilo. Todos estos ingredientes se vuelven a encontrar en la ley del 24 de julio de 2006.

1. LA INFLUENCIA DE LA EUROPA LIBERAL

Una política de apertura selectiva

Comparada con leyes migratorias anteriores que no contenían ninguna propuesta para salir de la suspensión de la inmigración de trabajo asalariado decidida en 1974, la ley “Sarkozy” resulta innovadora. Toma en cuenta la necesidad de dejar las fronteras entre abiertas y ligadas a las demandas del mercado de trabajo, en un contexto de competitividad mundial “de las competencias y talentos”. Reconoce el interés económico así como desde el punto de vista de la integración de una inmigración con fines profesionales y la legitimidad de la inmigración como constitutiva de una Francia, país de inmigrantes. A falta de una votación anual sobre la cantidad de inmigrantes admitidos a entrar legalmente en el país, como es el caso de Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, un informe anual

del Gobierno al Parlamento francés podrá rendir cuentas de la demanda anual de mano de obra y de la cantidad deseada de nuevos inmigrantes.

También acepta la idea de una inmigración que circula, sea esta selectiva o de temporada, permitiendo además que los estudiantes se conviertan en asalariados, aunque sea por un corto periodo de tiempo, y que las elites con estudios superiores y los empresarios se instalen. Se pone el acento sobre la movilidad, la libre circulación de las personas, competencias e ideas, inspirándose en un enfoque funcional de la inmigración, calificada por muchas asociaciones de “inmigración de usar y tirar”. Se inscribe en la lógica europea del Libro Verde de 2005, de la experiencia británica de captación de elites y la alemana de permiso “por puntos” que entró en vigor el 1 de enero de 2005. También se inspira en las cuotas españolas e italianas de mano de obra en los sectores donde hay escasez. La idea de favorecer una red de elites francófilas otorga a la política migratoria un perfil de influencia cultural en los países que miran a Francia. Sin embargo, los menos cualificados, los temporeros, tan sólo pueden aspirar a permisos de tres años, lo que incrementa el coste de la operación acogida cuando llega la hora de renovarla. Esta política se inspira en la vuelta al liberalismo económico, dejando al Estado el ejercicio de la soberanía del control de inmigrantes ilegales, la inmigración familiar y el asilo en Francia.

Finalmente, se inscribe en el desarrollo de la política de inmigración. Impedir la fuga de cerebros y animarles a regresar a su país de origen contribuyendo así al desarrollo de su país es una idea que merece ser discutida. Muchos países de origen desean la emigración dado el ingreso de fondos que aporta (los inmigrantes que trabajan en la Unión Europea enviaron 14.000 millones de euros a sus países de origen en 2005), la disminución del paro y la exportación de la protesta social. Suelen formar a más personas cualificadas de las que pueden absorber en su propio mercado de trabajo para su “exportación”. La inmigración es a menudo una fuente de modernización de las mentalidades. Pero la confianza en las transferencias de tecnología inducidas por los inmigrantes con experiencia y conocimientos requiere modestia ya que la infraestructura es escasa y hay pocos inmigrantes con perfil de directivo de empresa. Muchas elites y personas cualificadas no tienen posibilidades de poder ejercer sus talentos en su país cuando los regímenes autoritarios y clientelistas niegan el acceso a aquellos que no forman parte de su entorno más cercano. Creer que los “cerebros” retornarán requiere aceptar que los retornos se harán de forma limitada. Habilitar las condiciones de expedición de permisos de trabajo a los jóvenes diplomados con la perspectiva de retornar y favorecer esa vuelta de los estudiantes dada la necesidad de desarrollo y modernización de su país de origen supone creer que ese país está en condiciones de apreciar esta aportación y que el estudiante o elite diplomado tenga necesariamente un sentimiento de lealtad con respecto a su país de origen. Sino, ¿cómo pueden

sentir obligación alguna cuando su país está en guerra, es corrupto, sin democracia, que no les da nada o que no deben nada a un Estado que a veces es inexistente?, ¿qué interés puede haber por el desarrollo de un país donde no hay esperanzas de que la situación mejore en lo que dura una vida?, ¿y por qué admitir finalmente que solo las élites pueden circular? Las redes transnacionales de desarrollo, creadas por asociaciones de inmigrantes o cualificados son también portadoras de la movilidad y desarrollo local.

2. LA AFIRMACIÓN DE UNA POLÍTICA SOBERANA EN CUANTO A LOS «INDESEABLES»

Esta tendencia consiste en llamar inmigración padecida a todos los flujos resultantes de la aplicación de los derechos fundamentales (derecho de asilo, derecho de vivir en familia) reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales, algunos con valor universal (convención de Ginebra de 1951 sobre el derecho de asilo). Se inscribe en varios registros.

- a) La lucha contra la inmigración ilegal se ve reforzada por el crecimiento previsto de reconducciones en la frontera. Pero el efecto disuasorio de la política de alejamiento y del cese de las regularizaciones “de derecho” se limita a los países donde la inmigración es cuestión de supervivencia, cuando al Estado le queda tan solo una leve legitimidad frente a sus administrados y difícilmente puede tomar el relevo del control de fronteras ya que mantiene un enfoque positivo de su emigración. La amalgama consistente en creer que es porque se está en una situación irregular, que no se está bien integrado estaba presente en el proyecto de ley. Sin embargo, muchas entradas ilegales se hacen con una perspectiva de la posibilidad real de encontrar un empleo. Por eso es por lo que la inmigración seguirá persistiendo a pesar de las políticas restrictivas.
- b) Condicionar el permiso de residencia a la integración futura. Aquí, asistimos a una sobre estimación de los beneficios del contrato de acogida e integración: ¿Cuántos franceses de “pura cepa” catearían el ejercicio? En la historia de la inmigración, en Francia y en otros países, la inclusión en la sociedad de acogida se ha hecho más por la inserción en el mundo laboral y la vida familiar, que gracias a la adhesión a un credo cívico, incluso si las clases de lengua que se imparten (y que han existido siempre, sobre todo en acontecimientos asociativos) no pueden traer más que beneficios a los recién llegados.
- c) Las restricciones al derecho de asilo, ya inscritas en la ley de diciembre de 2003 (asilo interno, país de origen seguro, países terceros seguros): muchas situaciones precarias están ligadas a la entrada clandestina de las personas a las que se les ha denegado la entrada con derecho de asilo,

una vez agotados sus derechos. Aquellos que no son ni expulsables ni regularizables (los “ni...ni”) y son susceptibles de ser utilizados en el mercado de trabajo no se les propone ninguna solución de inserción profesional legal ni de permiso de residencia y se dejan en la clandestinidad por miedo al “factor llamada”.

- d) El derecho a vivir en familia y al matrimonio se ve restringido por los siguientes supuestos presentes en la ley:
La ilegalidad de la estancia de uno de los miembros de la pareja no significa necesariamente que la unión sea fraudulenta. Numerosos trabajos de investigación muestran que muchos matrimonios considerados “blancos” por la administración, en realidad no lo son.
No es porque los inmigrantes que han entrado por motivos familiares tienen problemas para acceder al mercado de trabajo que haya que restringir el derecho a vivir en familia. Por el contrario, se debería facilitar su acceso al mercado de trabajo con medidas de apoyo específicas. Precarizar la reagrupación familiar supone también un peligro para la integración.
- e) No hay ningún vínculo necesario entre el repliegue comunitario y la estancia clandestina. La mayoría de los estudios demuestra que el repliegue comunitario se basa en las personas que están ya instaladas desde hace tiempo y que se “fabrican” una identidad con vistas a su país de origen, y a menudo más tradicional que las costumbres de ese país con respecto al país de acogida, debido a la dificultad de sentirse plenamente reconocido.
- f) La integración, condición de una inmigración duradera: lo que se ha producido en el pasado es a menudo la inversa, la inmigración duradera que lleva a la integración, ya que sino ¿cómo podemos saber si habrá integración o no? Este supuesto implica una mayor precarización ya que se necesitan 5 años de estancia legal para conseguir el permiso de residencia por diez años y dos años para la reagrupación familiar. Tras diez años de estancia, el permiso de residencia puede retirarse si las condiciones de la integración no se han alcanzado: ¿cómo hacemos con los niños nacidos en Francia, futuros franceses, insertados en Francia?
- g) Lo mismo ocurre con el acceso a la nacionalidad. Alargar la duración del acceso a la nacionalidad es encontrarse con Francia, un país de inmigración electiva: los grandes países de inmigración del mundo (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia, Nueva Zelanda, etc) tienen una política de adquisición rápida de la nacionalidad.

CONCLUSIÓN:

La ley del 24 de julio de 2006 ha querido restaurar una política de inmigración de la que Francia, según el Ministro de Interior, ha sido desprovista desde hace treinta años: atraer a las elites, inscribir la gestión de los flujos de población en el desarrollo del país de origen, crear una auténtica obligación de integración para la inmigración que se instala, son algunos de los objetivos marcados por la ley. Pero, en vísperas de las elecciones presidenciales, estos objetivos se cubren de un proteccionismo ya presente en las primeras leyes “Sarkozy” de noviembre y diciembre de 2003: ¿éstas no eran lo suficientemente disuasivas? ¿De qué servía votar una segunda ley presentada como complemento de un díptico sino para responder al miedo a la invasión? Si la ley toma en cuenta los nuevos factores que entran en la toma de decisiones en temas migratorios, y que no estaban presentes en las leyes anteriores, no le faltan implicaciones susceptibles de generar efectos perversos en la gestión de los recién llegados.

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Calavita, Kitty (2005).
*Cambridge University Press, Colección Cambridge
Studies in Law and Society, Cambridge.*

IMMIGRANTS AT THE MARGINS. LAW, RACE AND EXCLUSION IN SOUTHERN EUROPE

La colección Cambridge Studies in Law and Society, de la prestigiosa editorial universitaria Cambridge University Press, incorpora un nuevo título, en esta ocasión sobre el fenómeno migratorio en los países del Sur de Europa, tratándose en detalle los casos de Italia y España. El libro es de la autoría de la jurista Kitty Calavita, que ya cuenta con un amplio bagaje académico en los estudios migratorios, tanto en Estados Unidos (*"US Immigration Law and the Control of Labor": 1820-1924*", publicado en 1984 en la editorial Academia Press o *"Inside the State: the Bracero Programm, Immigration and the INS"*, publicado en 1992 en Routledge), como en los nuevos países destino de la inmigración extranjera en el Sur del continente europeo (*"Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy: Notes from Spain"* en el volumen 32 de la *Law & Society Review*, o *"Italy and the New Immigration"* en *"Controlling Immigration: a Global Perspective"*, editado por Wayne A. Cornelius y Philip L. Martin en 1994 bajo el sello de la Stanford University Press), bien representados por los casos que aquí se estudian: España e Italia.

El contenido de la obra parte de la necesidad de abordar el análisis de los mecanismos que permiten resolver la aparente contradicción existente entre el empeño puesto por los gobiernos español e italiano en la integración de los inmigrantes y la temporalidad y precariedad del estatus legal de la población inmigrante asentada en ambos países. La hipótesis central de este trabajo consiste en el

reconocimiento de que las leyes que regulan las condiciones de entrada, residencia y trabajo de los inmigrantes en los países del Sur de Europa juegan un papel determinante en el fracaso de las políticas de integración. La utilidad económica derivada de la marginalización y exclusión de la población inmigrante prevalece sobre el énfasis puesto por la integración en los textos legales que regulan la vida de los inmigrantes en España e Italia.

La autora estudiará, pues, con sumo detalle, la articulación entre los virajes políticos acontecidos en España e Italia y la elaboración de normas en materia de inmigración más o menos restrictivas y más o menos reconocedoras de derechos a la población inmigrante. Como Calavita indica, la trayectoria seguida por las políticas migratorias en los países español e italiano es profundamente errática, plagada de comienzos y retrocesos, así como de indefiniciones –como la que rodea al propio concepto de integración–, pero también llena de paralelismos y lugares comunes entre ambos países, tal y como ya había puesto de relieve la también jurista Ángeles Solanes Corella (*“El espejo italiano: un estudio de la normativa sobre inmigración en Italia”*, editado en 2001 en la editorial Dykinson).

Los principales pilares sobre los que se asientan las políticas migratorias de estos dos países del Sur de Europa son, a juicio de la autora, la consideración de la inmigración como un sustitutivo temporal o de emergencia ante la falta de mano de obra en determinados sectores productivos, el desarrollo relativamente periódico de procesos de regularización de inmigrantes y el énfasis puesto en los procesos de integración de la población inmigrante. Los objetivos perseguidos se orientan, consecuentemente, en una doble dirección: por una parte, el control de la inmigración irregular y, por otra, la integración de la inmigración legal. Las dificultades para renovar los permisos de residencia y trabajo, las restricciones en el acceso a los sistemas sanitario y de servicios sociales, la ineficacia del sistema de cuotas para la contratación de trabajadores inmigrantes en origen, así como la tacañería en la concesión de permisos de residencia permanentes construyen la irregularidad a la que periódicamente se ven sometidos los inmigrantes. Podríamos hablar, entonces, según las propias palabras de la autora, de una *“irregularidad institucional”*, que en el fondo constituye un mecanismo para la flexibilización de la mano de obra inmigrante, tan demandada por los mercados laborales español e italiano. No obstante, la irregularidad no estratifica a los inmigrantes en dos clases: los que tienen una situación legal en el país de acogida y aquellos que no disfrutan de un permiso de residencia y/o de trabajo en regla; ya que aquellos que están en situación regular saben que es de manera temporal, estableciéndose, en consecuencia, una situación de vulnerabilidad continua.

En este libro se concretan los mecanismos que, establecidos a través de la legalidad vigente en Italia y España en materia de extranjería e inmigración, cons-

truyen la *“alteridad”* de los inmigrantes. Así, por no mencionar más que uno de los ejemplos que se detallan a lo largo de los diferentes capítulos de que consta el volumen, el establecimiento del principio de preferencia nacional a la hora de fijar los sectores y puestos que se ofertarán a los países emisores a través del sistema de cuotas actúa también como un mecanismo de construcción de la *“alteridad”* de los inmigrantes; la inmigración será distinta de la clase trabajadora local en cuanto a su ubicación en el mercado de trabajo y sus condiciones de empleo.

A los mecanismos perversos que se esconden en las políticas migratorias de cara a construir a los inmigrantes como *“otros”*, incluso como *“no-personas”*, como *“extras”*, se unen los procesos de criminalización y de racialización de la población inmigrante. Los inmigrantes en España e Italia son objeto de una imagen mediática distorsionada, centrada en el tráfico de seres humanos, la inmigración irregular mediante pateras y cayucos y la prostitución, por lo que rara vez nos encontramos con información en los medios de comunicación sobre la vida diaria de los inmigrantes. Kitty Calavita recupera la metáfora de Tahar Ben Jelloun acerca del carácter inestético de la inmigración y la lleva más allá, para argüir que la exclusión social y económica a la que se ven sometidos los inmigrantes en estos países sureños nos devuelve una imagen especular que atemoriza por la posibilidad del *“contagio”* de la pobreza y la exclusión social.

A la exclusión social derivada de la marginalidad económica, se suma la criminalización de los inmigrantes, esto es, la construcción de un estigma moral atribuido a la población inmigrante de la que se presume tiene mayor inclinación a la delincuencia. Finalmente, la autora desenreda el círculo vicioso existente tras las elevados índices de criminalidad entre la población inmigrante asentada en Italia y España. En las leyes que regulan las condiciones de estancia de los extranjeros en ambos países se establece la posibilidad de ir a prisión por no disponer de permiso de residencia, a lo que se suma la mayor situación de indefensión de la población inmigrante (carencia de los medios económicos y de las habilidades lingüísticas necesarias), o por ejemplo, la menor propensión a beneficiarse del arresto domiciliario ya que las situaciones de vivienda de la inmigración extranjera son más penosas (dificultades para tener una dirección fija). De nuevo, la ley sienta las bases del estigma social desviado que se atribuye a los inmigrantes. Así pues, la mayor criminalización obedece también a una mayor penalización de la población inmigrante.

Por último, la autora trata la cuestión de la racialización, que opera, no ya a través de las diferencias fenotípicas, sino a través de la construcción de diferencias culturales insalvables y amenazantes que instituyen un *“fundamentalismo cultural”* y que nuevamente contribuye a fijar la imagen del inmigrante como un *“otro”*,

reforzando la utilidad económica de la diferencia, lo que la autora bautiza como la “economía de la alteridad”.

En definitiva, se trata de un libro que aborda sin ambages los mecanismos constructores de una “inmigración alterada” a través de las leyes y la economía y que resulta de sumo interés en el fervor del debate actual sobre la posibilidad de una reforma de la Ley de Extranjería.

Antía Pérez Caramés
Profesora de la Facultad de Sociología (Universidad de A Coruña)
Miembro del Equipo de Investigación en Sociología
de las Migraciones Internacionales
[ESOMI]

Barman, Zygmunt (2006)
Editorial Arcadia, Barcelona

CONFIANZA Y TEMOR EN LA CIUDAD. VIVIR CON EXTRANJEROS

La editorial independiente catalana Arcadia inicia su singladura en el mundo editorial en lengua castellana con un libro que compila tres conferencias del prestigioso sociólogo y filósofo polaco Zygmunt Bauman: “*Confianza y temor en la ciudad*”, “*En busca del refugio en la caja de Pandora*” y “*Vivir con extranjeros*”.

El autor de *Modernidad y Holocausto* (1989), *Éticas postmodernas* (1993) y *Modernidad líquida* (2000) se ha convertido en un pensador clave para entender el cambio de paradigma en la sociedad actual, para la cual ha acuñado el concepto de “*modernidad líquida*”.

El contenido de esta obra nos permite entender las claves del miedo a los inmigrantes en la sociedad globalizada de una forma profunda y compleja. Bauman entrelaza en su discurso tres lugares comunes de su obra como son el exacerbado anhelo de seguridad en la sociedad de la “*modernidad líquida*”, la convivencia en el espacio público y la repercusión en el urbanismo y la visión de la exclusión social por la sociedad globalizada como permanente.

El cambio social entre la modernidad y la postmodernidad –para este autor– hace florecer un mayor individualismo que conlleva una aptitud de competencia permanente, en detrimento de aptitudes solidarias, lo que provoca una propensión al miedo a la caída social, y por lo tanto produce una búsqueda constante de la

seguridad. Pero Bauman incide que esa inseguridad del individuo se plasma en el rechazo a los “*superfluos*” o a lo que R. Castell denominó las “*nuevas clases peligrosas*”.

Para nuestro autor los “*superfluos*” son los excluidos, los que están conectados a las redes globales, y por lo tanto aquellos que están unidos al espacio local. En la sociedad moderna la exclusión se vivía como una circunstancia temporal, pero en la sociedad globalizada pasa a convertirse en permanente, y por lo tanto estas “*nuevas clases peligrosas*” son imposibles de integrar y asimilar en la sociedad. Esto provoca una enorme inseguridad y tensión en los integrados en la sociedad global, es el miedo a no dar la talla, es el terror burgués al descenso a los infiernos de la exclusión. ¿Pero quienes son los “*superfluos*”? Los extranjeros son los máximos representantes para Bauman de este colectivo, pues son la imagen de la fragilidad y la precariedad de la condición humana, desatan en los integrados su inseguridad e incertidumbre porque son el reflejo humano de su miedo.

En esta obra se insiste en que la respuesta urbanística a la resistencia de los individuos globales a una convivencia en “*alteridad*” y a compartir el espacio público será lo que Bauman define como “*arquitectura del miedo*”, que visualmente pueden ilustrar las urbanizaciones en las afueras de las ciudad con elevadas medidas de seguridad que pueden levantar muros sólidos que impidan el paso a la diversidad social (*interdictory spaces, gated communities, etc.*). La búsqueda de lo homogéneo y la inserción en un medio uniforme socialmente provocarán una segregación espacial, entre los ghettos voluntarios en los que se encierran las clases medias y los guetos a los que se confinan a los excluidos. Ese odio a la convivencia, al intercambio y al diálogo social será lo Bauman acuñe como “*mixofobia*”, lo cual según este autor también tiene sus contrapartidas como nos indica en la siguiente frase: “*El sustituto de la inseguridad no es el éxtasis de la calma, sino la maldición del aburrimiento*”.

En este contexto social, la preocupación por la integración de los extranjeros en la sociedad deja de ser prioritario para dejar paso a la preocupación por la seguridad y el control de la inmigración. El autor polaco asume las tesis de Frederik Barth que defiende que las fronteras se trazan cuando surgen de improviso las diferencias y se toma conciencia de las mismas, después se buscan diferencias para legitimar esas mismas fronteras. Lo diferente –incide Bauman– en nuestras sociedades es personificado en el inmigrante económico, son los principales portadores de diferencias y por lo tanto, contra ellos se levantan las fronteras.

Bauman concluye con un alegato optimista, pues en nuestras sociedades connotadas por la “*mixofobia*” o miedo al intercambio social, también existe la “*mixofilia*” o propensión o deseo de mezclarse con las diferencias o con los que

son distintos a nosotros en busca de nuevas expectativas enriquecedoras. Pero la receta para aminorar el miedo social o la inseguridad no pasa por evitar el contacto si no por fomentar este enriquecedor intercambio en las ciudades y, por lo tanto, por recuperar a nivel urbano los espacios públicos de convivencia.

En definitiva, en esta obra menor, Bauman destila en prosa magistral parte de su teoría social crítica del cambio social aplicándola al fenómeno de la inmigración económica en las ciudades globales, lo cual nos permite tener una visión compleja sobre la convivencia, el imaginario y las políticas públicas a aplicar para fomentar la “*mixofilia*” en nuestras sociedades, pero siempre teniendo en cuenta, cuales son los principales argumentos que pueden obstaculizar este camino.

El pensador polaco nos aporta una visión comprensiva de la extranjera en la sociedad globalizada y más concretamente, una interpretación de cómo las sociedades de acogida pueden responder ante el “*reto de la convivencia*” y de la diversidad. Bauman nos deja en su obra un dilema a solventar de forma comunitaria: ¿cómo evitar que la respuesta de las sociedades occidentales a la llegada de inmigrantes económicos sea una huida del espacio público compartido que refuerce la “*mixofobia*” latente es nuestras sociedades?

Belén Fernández Suárez
(Miembro del Equipo de Sociología de las Migraciones
Internacionales [ESOMI]/Universidade da Coruña)

Navas, M., Pumares, P., Sánchez, J., García, M.C., Rojas, A.J., Cuadrado, I., Asensio, M. y Fernández, J.S. (2004). .
Dirección General de Coordinación de Políticas
Migratorias. Consejería de Gobernación.
Junta de Andalucía

*ESTRATEGIAS Y ACTITUDES DE ACULTURACIÓN:
LA PERSPECTIVA DE LOS INMIGRANTES
Y DE LOS AUTÓCTONOS EN ALMERÍA*

Navas, Pumares, Sánchez, García, Rojas, Cuadrado, Asensio, y Fernández, (2004) nos presentan un texto que responde al trabajo de un grupo de investigación multidisciplinar de la universidad almeriense, desarrollado entre 1999 y 2002. Con el objetivo de “profundizar en el conocimiento de las relaciones entre inmigrantes y autóctonos” (p. 23) y conocer “los factores que afectan a esas relaciones” (p.23), se pone en marcha una serie de tres estudios empíricos en los se combinan las metodologías cualitativa y cuantitativa. Los autores ofrecen también algunas aportaciones teóricas que confluyen en la consolidación en un nuevo modelo para el análisis del proceso de aculturación, el Modelo Ampliado de Aculturación Relativa (MAAR).

El MAAR parte de la asunción original de que el proceso de aculturación puede actuar en dos planos diferenciados, el plano real y plano ideal, lo que se traduce en las denominadas “estrategias” y “actitudes” de aculturación. “Las primeras hacen referencia a lo que las personas manifiestan hacer, mientras que las segundas se refieren a su intención, es decir, lo que a las personas les gustaría hacer en caso de poder elegir” (p.44). Tras este presupuesto propio, el modelo se va completando y diversificando con aportaciones de otros autores como Berry y cols. (1989) en lo que respecta al marco conceptual de las actitudes de aculturación, o Bourthis y cols. (1997) y su interés por contemplar no sólo la perspectiva del grupo inmigrante sino también la de la población de acogida.

El último componente sobre el que consolida el modelo formulado, y al mismo tiempo la segunda de las contribuciones originales del grupo, lo constituye la disociación de la realidad sociocultural en diferentes ámbitos como son el político, tecnológico, económico, social, familiar, religioso y formas de pensar (principios y valores). En este sentido, la concepción de un proceso de aculturación relativo va más allá de la selección contingente de una estrategia y/o actitud para los diversos ámbitos concebidos y dicha elección queda supeditada también a otros aspectos como “la realidad socio-económica en la que viven los inmigrantes” (p. 53), “las actitudes y estrategias adaptativas de otros presentes en el contexto social, especialmente las de la sociedad mayoritaria con la que se interactúa” (p. 53) y “una serie de variables psicosociales y sociodemográficas” (p. 55). Estas últimas se contemplan de manera expresa en el Modelo Ampliado de Aculturación Relativa.

Para contrastar las predicciones efectuadas por el MAAR, el grupo de trabajo efectuó una serie de tres estudios. En el primero se entrevistó a 783 personas españolas, cada una de las cuales debía evaluar a uno de los dos colectivos de inmigrantes estudiados (398 evaluaron al grupo de inmigrantes magrebíes y 385 evaluaron al grupo de inmigrantes subsaharianos). Al mismo tiempo, participaron de este estudio 740 personas inmigrantes, 397 de origen magrebí y 343 de origen subsahariano. A nivel geográfico, este primer trabajo se focalizó en seis municipios de la provincia de Almería con altas tasas de recepción de inmigrantes extracomunitarios (Almería capital, La Mojónera, Vimar, El Ejido, Najar y Roquetas de Mar). En el segundo y tercer estudio, únicamente se emplearon muestras de inmigrantes. El segundo estudio se corresponde con la realización de dos grupos de discusión a inmigrantes magrebíes, y el tercer estudio responde a la realización de 38 entrevistas semiestructuradas a inmigrantes magrebíes y subsaharianos. El objetivo de estos dos estudios cualitativos es, en palabras de los propios autores, “profundizar y matizar los resultados obtenidos en la investigación mediante encuestas con los discursos de los propios inmigrantes” (p. 24).

Avanzando en los hallazgos más destacados del análisis cuantitativo de Navas y cols. podrían destacarse los siguientes:

La *actitud de aculturación general* imperante en el colectivo de inmigrantes magrebíes sería la “integración”, en tanto que, el colectivo de inmigrantes subsaharianos se decantaría por una actitud mixta entre la “asimilación” y la “integración”. Si se comparan las actitudes generales de autóctonos e inmigrantes se encuentra que los inmigrantes magrebíes abogan por mantener más sus costumbres originarias de lo que a los autóctonos les gustaría, y anhelan participar de la sociedad española en mayor medida de lo preferido por los autóctonos, por su parte, los inmigrantes subsaharianos desearían una conservación de sus costumbres y una

participación de la sociedad de acogida menor de la que los autóctonos elegirían para ellos.

El trabajo empírico respalda la hipótesis de la *aculturación relativa* en los mismos términos en los que se planteaba. Así, los colectivos de inmigrantes parecen desplazarse desde las estrategias de “asimilación” a las estrategias de “separación” al pasar de los ámbitos “periféricos” a los “centrales”. Lo mismo, o algo muy similar, podría decirse de sus actitudes de aculturación. Las actitudes de aculturación específicas de los autóctonos, aunque más estables, también confirman los planteamientos derivados del MAAR, “de manera que las opciones preferidas para su puesta en práctica por los inmigrantes se limitan a la “integración” en el ámbito de las *relaciones sociales* y la “asimilación” en el resto (la excepción la presentan las *creencias y costumbres religiosas*, sobre las que no existe una preferencia clara)” (p. 106).

Si se comparan las estrategias y actitudes a nivel *intragrupal*, se constata que los inmigrantes están haciendo aquello que desearían en la práctica totalidad de los ámbitos propuestos salvo en dos excepciones: en el ámbito *social*, donde tanto magrebíes como subsaharianos afirman haberse “separado”, cuando en su lugar habrían elegido “integrarse, y en el ámbito *económico* donde los inmigrantes magrebíes preferirían dar el salto a la “integración” a partir de la situación de “asimilación – marginación” en la que se supone que se encuentran.

En lo que respecta a las “*variables psicosociales*” “la más relevante en la determinación de las actitudes de aculturación de los grupos estudiados ha sido el *prejuicio* hacia el exogrupo” (p. 241) mientras que, en lo relativo a las variables sociodemográficas, “a diferencia de las variables psicosociales, las variables sociodemográficas consideradas no parecen verse influidas por las actitudes de aculturación general o por la preferencia que autóctonos e inmigrantes tienen sobre cómo debe llevarse a cabo el proceso de aculturación de estos últimos” (p. 160).

Entre los principales hallazgos obtenidos en los dos estudios cualitativos, conviene destacar en primer lugar, que ambos estudios coinciden al concluir que existe una actitud de aculturación general con un claro predominio sobre todas las demás, dicha actitud es la de “integración”. Al mismo tiempo, las entrevistas parecen constatar la existencia de una estrategia de aculturación general con una intensa presencia en el colectivo inmigrante, en este caso, la estrategia es de “separación”. La combinación de los tres estudios lleva al corolario final de que “la actitud de “integración” es la mayoritaria entre los inmigrantes y se revela como la que está asociada con el respeto al otro y la que manifiesta menor nivel de prejuicio

cio (tanto en autóctonos como inmigrantes) y, por tanto, debería fomentarse en unos y otros” (p. 268).

Esta investigación ofrece un tratamiento riguroso y objetivo a un tema de relevancia incuestionable, un completo proyecto que se cierra con una memoria en la que priman la claridad expositiva y la orientación práctica. Sucede también que, el texto bien merece plantear algunas apreciaciones y comentarios con los que pretendemos favorecer la reflexión y el debate acerca de la investigación examinada.

En cuanto a las actitudes de aculturación, pese al uso que se hace del concepto de *actitud de aculturación* a lo largo del texto, no está claro que el constructo definido y evaluado sea realmente el de *actitud*. En su lugar, entendemos que lo verdaderamente estudiado son las *expectativas* y los *deseos*. En las denominadas *actitudes generales* los inmigrantes responden a dos cuestiones, que a nuestro modo de ver, se refieren a las *expectativas normativas*. En ellas se refleja aquello que los inmigrantes *deberían* hacer *como colectivo* en la sociedad de acogida, descubriendo su modelo normativo de aculturación. De forma similar, los autóctonos se manifiestan respecto a las expresiones que, como colectivo, *deberían* permitir en los inmigrantes, lo que se traduce en el modelo normativo de aculturación de los españoles (en relación a los inmigrantes magrebíes o subsaharianos). Además no existe una justificación que ayude a entender estos cambios de enfoque, un argumento que motive la conveniencia de enfrentar las *actitudes* de los inmigrantes con las *actitudes* deseadas para éstos por parte de los autóctonos y aunque se presuma la incorporación de una doble perspectiva en el proceso (autóctonos e inmigrantes), el trabajo resulta claramente desequilibrado hacia uno de los dos actores en contacto: los inmigrantes.

Acerca del proceso de aculturación, Navas y colaboradores definen la aculturación como un proceso. En este sentido, son innumerables las ocasiones en que ambos conceptos se presentan conjuntamente para referirse al “proceso de aculturación” si bien solamente dos inserciones en el texto abordan esta cuestión de forma directa. Además, se hecha en falta una explicación que permita contrarrestar la divergencia existente entre lo predicho y observado en otras investigaciones y lo encontrado en este estudio con respecto al tiempo de estancia en España lo que a falta de una explicación alternativa, equivaldría a afirmar que las opciones de aculturación permanecen prácticamente constantes a lo largo del tiempo, confirmando a la aculturación un carácter estático.

Además del intervalo transcurrido en el país de acogida, existe otra variable que se nos antoja excepcionalmente importante que ha sido recogida en los estudios empíricos de este trabajo pero de la que resulta todavía más complicado encontrar referencias explícitas en el texto; nos referimos a los motivos que indu-

cen a la emigración. Al igual que para la variable temporal, los autores no proporcionan ninguna información de la composición de la muestra en relación al “motivo por el que se llega a España”, y únicamente en la interpretación de las entrevistas en profundidad se encuentra una referencia a este condicionante.

En este trabajo, el “tiempo de estancia en España” y el “motivo de la inmigración” se incluyen entre las variables sociodemográficas y es precisamente el conjunto de estas variables el tratado de manera más insustancial en la investigación. No obstante, parece claro que algunas de ellas constituyen o pueden llegar a constituirse como importantes moduladores de las actitudes de aculturación.

Con respecto a la viabilidad de las opciones de aculturación, al descender a las estrategias y actitudes de aculturación específicas resulta más complejo vislumbrar la viabilidad real de las distintas formas de aculturación en todos y cada uno de los ámbitos estudiados: un ejemplo bastante claro lo encontramos en el ámbito de las *creencias y costumbres religiosas* donde los propios autores manifiestan que “estamos en un ámbito en el que la posición de “integración” parece especialmente complicada de llevar a la práctica. (...). Las confesiones religiosas dejan poco espacio a esta posibilidad e insisten en la adscripción completa de sus fieles: si uno es musulmán, es musulmán, si es cristiano, es cristiano, difícilmente se puede ser mitad y mitad o tomar cosas de ambas” (p. 259).

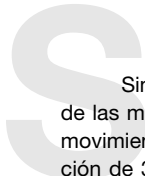
Carmen Voces López

Doctora en Psicología.

Investigadora de la Unidad de Políticas Públicas
de la *Escola Galega de Administración Pública*

VVAA (2006)
Fundación Largo Caballero, Madrid.

DE LA ESPAÑA QUE EMIGRA A LA ESPAÑA QUE ACOGE

 Sin duda alguna este libro constituirá una referencia obligada en el estudio de las migraciones en España, pues recoge todo lo que se debe saber sobre los movimientos de población en nuestro país en los últimos dos siglos. La participación de 39 expertos en materia de migraciones proporciona a la obra una visión multidisciplinar del fenómeno migratorio en nuestro país, aportando cifras, momentos históricos y situaciones económicas que han motivado la emigración e inmigración y que han condicionado cambios en su composición, destinos y procedencias.

“De la España que emigra a la España que acoge”, nos muestra cuales han sido los factores tanto sociodemográficos como económicos que han obligado a las personas a abandonar sus países de nacimiento para dirigirse a otras regiones. Parte de las primeras migraciones de españoles hacia el cono sur con la finalidad de la repoblación y de la sustitución de mano de obra esclava, pasando por las migraciones de posguerra marcadas en muchos de los casos por el exilio, las migraciones orientadas a la reconstrucción de Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, hasta el nuevo modelo migratorio del Sur de Europa en el que España se convierte en país de inmigración. Este devenir histórico de los movimientos humanos tiene su explicación en la explosión demográfica y en el desnivel económico, desde finales del siglo XIX entre los países receptores y España y en estas dos últimas décadas entre España y los países emisores.

Se trata de una edición de gran interés social puesto que establece paralelismos entre emigración e inmigración comunicando a la sociedad que no se trata de fenómenos tan distantes. Mediante la revisión de las experiencias de los españoles en el exterior se fomenta la empatía con los recién llegados, deconstruyendo prejuicios y favoreciendo la visión “del otro” como un igual. Por otra parte es de interés político ya que la revisión que se realiza en la obra ayuda a evitar errores pasados o adoptar medidas acertadas.

Analiza las normativas legales que regulan emigración desde el siglo XIX, momento en el que el emigrante no se topaba con trabas para emprender sus aventuras, así como las posteriores restricciones por parte de los países receptores como por el propio gobierno español (por ejemplo la Ley de 1924 de EEUU y La Ley de Emigración del mismo año del Gobierno de Primo de Rivera), motivadas por los cambios políticos, económicos y demográficos, así como el control impuesto en el exterior por medio de las Casas u Hogares de España como sistema para frenar el auge de los movimientos sociales y obreros de los españoles en el exterior. En cuanto a las leyes de extranjería, se lleva a cabo un recorrido desde el año 1985 con la creación de la Ley de Derechos y Libertades de los extranjeros y su posterior Reglamento de Desarrollo inspirado en el acuerdo Schengen que se centraba en el control de flujos. A partir del momento de explosión migratoria del año 2000 surgen las leyes orgánicas 4/2000 y 8/2000 con sus posteriores reformas que añaden al título de Derechos y Libertades, el de “Integración Social de los extranjeros”, pero con las que el inmigrante pasa a convertirse en delincuente o como mínimo en sospechoso.

El libro se divide en dos grandes apartados: uno que recoge la emigración española según su destino y el segundo gran bloque que trata la situación actual de España como país de recepción, pero previamente se realiza una revisión histórica de los cambios experimentados por nuestro país en materia migratoria, una síntesis de lo que será el grueso de la obra. Comienza por los grandes mitos migratorios de Europa a América a partir de 1880 como consecuencia de la 2ª Revolución Industrial hasta el fin del modelo migratorio de la Segunda Guerra Mundial que fomenta el retorno y da paso al nuevo periodo de inmigración que se acentúa a partir de los años 90 y que se dispara a comienzos del siglo XXI. Se estudian las causas de la emigración y la inmigración y el porqué de los cambios de dirección de los flujos migratorios.

El segundo bloque analiza el contexto de España como país de acogida, buscando su especificidad con respecto al entorno europeo. Migrar implica movimiento lo que supone cambios que no afectan sólo al volumen de la población sino también a la composición demográfica de la misma. A comienzos de la década de los 90 el perfil de inmigrante que llegaba a España era el varón en edad laboral

procedente del Norte de África, especialmente del Magreb así como los ciudadanos de la Unión Europea. Ambas áreas geográficas fueron cediendo terreno a las nacionalidades latinoamericanas cuya presencia en nuestro país se dispara a partir del año 2000. En la actualidad el porcentaje de extranjeros en España ha pasado a representar el 8,7% sobre el total de la población empadronada, lo que muestra que durante la última década ha tenido lugar una aceleración en los flujos de llegada coincidente con un auge económico (demanda laboral) y con un refuerzo en la política de control y selección de los flujos. Las causas más concretas podrían encontrarse en las preferencias de la sociedad civil y de los empresarios hacia el colectivo latinoamericano, así como la política de regularizaciones que ha actuado a favor de la selección de inmigrantes situando a los latinos entre los “preferidos” frente a la población procedente del Norte de África.

Son muchos los aspectos que abarca esta obra, por lo que al reseñar un libro de tal magnitud y calidad resulta complicado dejar al margen algunos aspectos que el lector considerará más importantes que los que aquí se recogen. “De la España que emigra a la España que acoge”, transmite el mensaje positivo que supone la aportación de los migrantes tanto a la sociedad emisora como a la receptora. Los migrantes actúan como agentes de desarrollo cultural, ya que en la etapa franquista la intelectualidad de este país se ha germinado más allá de las fronteras españolas; y España también ha servido de cobijo para los exiliados de las dictaduras y democraduras latinoamericanas. Los migrantes también actúan como agentes de desarrollo económico del país de emisión como es el caso de las divisas enviadas por los españoles en América o Europa, o del inmigrante mediante el envío de remesas, que se han incrementado de manera considerable desde 1990 hasta la actualidad sobre todo por parte de la población latinoamericana lo que supone la canalización de ingresos. La ocupación de puestos de trabajo no cubiertos por los españoles, la creación de empresas étnicas, las aportaciones al sistema de Seguridad Social y su influencia en el rejuvenecimiento de la población envejecida suponen otros factores de desarrollo para el país receptor.

Para concluir es preciso señalar que el texto no ha de restar importancia a la excelente documentación gráfica seleccionada, las imágenes insertadas en cada uno de los capítulos transportan al lector a los momentos históricos que se relatan en ellos, algunos pertenecientes a un pasado no muy lejano que todavía perduran en la memoria de muchas familias españolas y otros correspondientes a la actualidad más inmediata que está viviendo España.

Montserrat Golías Pérez.
Facultad de Sociología
Universidad de A Coruña

DOCUMENTOS

Documento promovido por
CEAR, Cáritas Española y FEMP, 2005

“CONSENSO SOCIAL SOBRE MIGRACIÓN”

El documento Consenso Social sobre Inmigración es un documento base para el debate cuyo objetivo último es lograr un pacto sobre la migración en España.

El punto de partida del documento es la doble constatación de que, en primer lugar, España, ha pasado de ser una sociedad emigrante a una sociedad inmigrante con una dimensión, situación y problemática de integración similar a países de la UE como Alemania, Francia y Reino Unido. En segundo lugar, la inmigración no es un fenómeno coyuntural, de corto plazo, sino de largo plazo; de ahí, que la reflexión del documento tenga como miras el largo plazo, es decir, la construcción de un modelo de integración social en España mirando al año 2020 cuando los inmigrantes de primera y segunda generación den paso a los inmigrantes de tercera inmigración y la sociedad española tenga que dar la medida de su verdadera capacidad de integración o, por el contrario, caminar por la senda de la fragmentación y la exclusión social.

Los objetivos del documento para la construcción del consenso son cuatro: ampliar la perspectiva de la integración social desde la extranjería (dimensión legal) a la migración (dimensión global del proceso migratorio desde el punto de partida); implicar a la sociedad española en la construcción del proceso de integración mediante un debate abierto y plural; recoger las aportaciones de los agentes socia-

les para llegar a un consenso global; y, finalmente, aportar propuestas que puedan concretarse en un modelo social de integración consensuado.

El documento se compone de un conjunto de propuestas sociales sobre diferentes dimensiones del proceso de integración que a continuación resumiremos: vivienda, salud, economía y empleo, educación y cultura, exclusión social y servicios sociales, religión e interculturalidad, participación política y ciudadanía y codesarrollo. Cada dimensión se compone, a su vez, de dos aspectos: en el primero se destaca la situación actual y en el segundo se hacen propuestas concretas que puedan facilitar el proceso de integración social de los inmigrantes, todo ello destacando en forma de bloques temáticos los principales retos que se plantea cada dimensión. Como no es posible hacer aquí un análisis detallado de cada dimensión nos limitaremos a destacar los bloques temáticos más relevantes.

En el caso concreto de la vivienda se plantean dos tipos de propuestas: por una parte, las de tipo general y que afectan al conjunto de la sociedad española como son las de establecer mayores reservas obligatorias de suelo para vivienda social, la puesta en uso de la vivienda desocupada y la potenciación de la vivienda de alquiler y, por otra parte, las de tipo específico como son evitar la ordenación (segregación) de barrios por nacionalidades que supondría entrar en la dinámica de espacios urbanos segregados como fuente de conflicto social.

España es un país que ha facilitado el acceso generalizado de los inmigrantes a la atención sanitaria pública a través del empadronamiento y, por tanto, incluyendo a la población inmigrante en situación irregular. Ello ha producido una creciente carga asistencial no compensada con un mayor crecimiento de los recursos. El desconocimiento o falta de información sobre las necesidades sociosanitarias de los colectivos de inmigrantes dificulta la asignación de recursos. A ello hay que añadir un problema específico: la atención sanitaria de la mujer inmigrante condicionada en muchos casos por factores culturales.

La integración laboral y la protección social que ello supone es el núcleo fundamental de integración a la ciudadanía social. En este punto el documento recoge el grueso de los debates y análisis ya realizados en este campo: el empleo de inmigrantes es funcional a las necesidades de determinados mercados de trabajo pero la tasa de irregularidad es muy elevada, igualmente la elevada tasa de temporalidad contractual. Ello requiere aflorar la economía sumergida, mejora de la regulación laboral, adecuar los contingentes a las necesidades del mercado de trabajo y establecer un código ético sobre la imagen que deben transmitir los medios de comunicación.

¿Se ha adaptado el modelo educativo a la nueva realidad de la inmigración?. La necesidad de un modelo de escuela que contemple un currículo común y necesario para la cohesión social es la propuesta básica del documento de forma que convivir con la diferencia sea la filosofía estructurante del sistema educativo. Ello supone reforzar la formación del profesorado en la diferencia cultural y sus implicaciones. La difusión de buenas prácticas en este campo se considera crucial. El documento plantea también la necesidad de apoyo escolar específico a los alumnos mayores de 12 años con grupos de refuerzo en el aprendizaje de la lengua española, evitar la concentración escolar de inmigrantes (que no supere el 30% según la Oficina del Defensor del Pueblo), así como una atención especial a los menores no acompañados.

La dinámica de la exclusión social de los inmigrantes implica destacar que la inmigración es una situación, no una forma de ser, de forma que el Estado y la sociedad civil deben destacar la imagen positiva del extranjero como persona que integra una nueva sociedad con plenos derechos y deberes. Aquí el documento es rotundo: en España no existe una política social migratoria sino una política de control social de la migración y políticas asistenciales puntuales, no existe una política de integración social a largo plazo que extienda los derechos sociales básicos incluyendo el derecho a una renta mínima y la mejora de los recursos para la infancia. La acción social del Tercer Sector no debe suplir a la del Estado aunque sea fundamental en este campo, además del de denuncia de la violación de derechos humanos y la reivindicación de los derechos sociales. En el documento se destaca la importancia de políticas específicas para menores no acompañados, jóvenes y mujeres así como la importancia social de evitar la criminalización del extranjero en situación de dificultad e irregularidad.

El documento también se plantea el complejo debate de la interculturalidad y religión, campos ambos donde los factores ideológicos tienen una importancia crucial para el proceso de integración social. La pregunta es cómo gestionar la diversidad cultural. La inmigración aumenta en parte la complejidad social si bien la diversidad ya existe en la sociedad. La promoción de políticas de normalización en el reconocimiento del pluralismo cultural es fundamental. Se plantea la necesidad de crear un Consejo Consultivo a nivel de Estado y CCAA. Se rechazan en el documento las políticas de tipo asimilacionista y segregacionista y se apuesta por la interculturalidad entendida como construcción de la ciudadanía humana basada en el reconocimiento de los derechos humanos y en la coexistencia de diferentes identidades.

Parte del proceso de inmigración se refiere de manera concreta al papel de las religiones en la integración social. Se apuesta en el documento por las relaciones eficaces entre Administración y responsables religiosos, por la necesidad de repensar la presencia pública de la religión, favorecer el asociacionismo religioso y crear plataformas de diálogo interreligioso.

Finalmente, la socialización de la interculturalidad en la educación, en los medios de comunicación, en y desde las organizaciones sociales así como en el mundo del trabajo, es la propuesta crucial del documento que se enmarca en el marco de convivencia plurireligiosa e intercultural de la Constitución de 1978 y en la declaración de la ONU de 18 de diciembre de 1992.

También el documento aborda la participación política y ciudadana de los inmigrantes en España más desde los principios que desde propuestas concretas que están limitadas por las relaciones bilaterales entre países en lo tocante a la participación política. De ahí que, por ejemplo, la propuesta de que la participación política se ligue a la residencia y no a la nación sea en parte hoy un desideratum limitado por la realidad de las mencionadas relaciones internacionales. El documento considera que es necesario impulsar la participación de los inmigrantes en la construcción del espacio público primero en el espacio local, donde ya es posible y, luego, en el general de forma que los inmigrantes de larga duración puedan beneficiarse de la “ciudadanía europea”.

Finalmente, el documento aborda la relación entre migración y codesarrollo entendiendo este último a dos niveles: como el compromiso del inmigrante con el desarrollo de sus comunidades de origen (entre otras actividades posibles la utilización de las remesas para el desarrollo local), así como el compromiso de los Estados receptores con un orden mundial más justo basado en el desarrollo con equidad, en la cooperación por la construcción de un nuevo orden mundial, desarrollo del comercio justo, sensibilización de los consumidores europeos por las condiciones de trabajo de las grandes empresas transnacionales en los países del Sur, impulsar condonaciones y conversiones de la deuda.

En suma, el lector tiene en este documento una guía sintética del debate y propuestas prácticas en favor de un consenso global a favor de una sociedad inclusiva para las décadas venideras. La garantía de esa sociedad inclusiva se basa en la construcción de un consenso de largo plazo sobre una sociedad inmigrante.

Aja, E. y Díez, L. (coords) (2005)
Fundación la Caixa,
Colección Estudios Sociales nº 17, Barcelona.

LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA

El presente documento forma parte de la colección de Estudios Sociales que cuenta ya con diecinueve números, cinco de los cuales han tratado el fenómeno migratorio. Con esta publicación la Fundación la Caixa no sólo pone de manifiesto la ponderada importancia que concede a este fenómeno en sus líneas de investigación sino que además se ha adelantado a la actualidad más reciente en la que la extraordinaria llegada de inmigrantes a España nos ha convertido en una de las principales puertas de entrada de la inmigración en la UE lo cual trasciende de manera notable al análisis de su regulación nacional e intracomunitaria.

En esta investigación se analizan los aspectos jurídicos de la entrada, permanencia, derechos, infracciones y sanciones de los inmigrantes en siete países europeos como son Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido Suiza, y España (capítulos I a VII) , y en la UE (capítulo VIII) a través de sus leyes y normas generales de inmigración.

Resulta de gran interés la elección de los países analizados en cuanto que con ellos se saturan las principales tendencias migratorias del siglo XX combinando Estados de “primera” oleada migratoria como el Reino Unido, Francia y el centro de Europa con otros de inmigración “tardía” o reciente como Italia y España. Lo mismo sucede con las distintas formas de organización del Estado que se reflejan en la muestra objeto de estudio donde se combinan Estados federales clásicos

como el alemán o el suizo, o formas federales más recientes como la belga, con Estados unitarios pero descentralizados política o administrativamente como Francia, Italia o España.

De la comparación normativa se concluye en el estudio que estas diferencias tanto de generación en la recepción de inmigrantes como en las formas de organizar el Estado no se trasladan necesariamente a diferencias sustanciales en las líneas fundamentales del tratamiento normativo de la inmigración en los Estados europeos analizados. En cualquier caso, se trataría de diferencias más de facto que de iure, o como se expresa textualmente de “diferencias aparentes y semejanzas de fondo”, las cuales, no es menos cierto, que no carecen de importancia en la medida en la que pueden ralentizar la determinación de una normativa europea común.

Entre las principales diferencias se señalan la existencia o no de contingentes (por ejemplo se aplican en Suiza o España), la adhesión al Acuerdo de Schengen (entre los países analizados no participa el Reino Unido; Suiza tampoco estaba en la fecha de publicación del trabajo pero sí desde junio de 2005) o el mayor volumen de inmigración irregular y de regularizaciones extraordinarias y masivas en los países de inmigración reciente. Bien es cierto que, como ya se ha comentado, aunque la organización del Estado no ha afectado sustancialmente a las líneas fundamentales del tratamiento normativo de la inmigración en los distintos países analizados sí ha marcado ciertas diferencias en su aplicación y ejecución administrativa. Así, mientras en Francia, Italia o España su aplicación es unitaria y centralizada, en Suiza, Alemania e incluso en Bélgica hay una mayor implicación de los cantones, Lánders y regiones respectivamente en la aplicación de las normas en el interior de los mismos. En este sentido, el caso Suizo es especialmente complejo en la medida en la que las competencias para legislar sobre la entrada, salida, estancia y establecimiento y sobre la concesión de asilo corresponden a la Confederación mientras que los cantones pueden conceder permisos de entrada, establecimiento y autorizaciones para trabajar con una validez exclusiva para el cantón que los emite, salvo que se trate de órdenes de expulsión, cuya validez es confederal.

En lo que respecta a las semejanzas de fondo, se parte de la reflexión de que pueden tener su origen en cómo la globalización ha diversificado los motivos subyacentes a los movimientos migratorios más allá de condicionantes fronterizos difuminando así las posibles diferencias que en un momento determinado pudieron producirse entre los dos movimientos migratorios de mediados y finales del siglo XX y entre los países receptores. En consecuencia, en los países analizados se ha producido una convergencia tanto hacia tasas de inmigración similares, en

torno al 8-10 %, como hacia una orientación general común en la concesión de permisos, en la aplicación de sanciones y en la consideración de los derechos de los inmigrantes.

En cuanto a los permisos de trabajo la mayoría de los países coinciden en vincularlos a los permisos de residencia asignando la preferencia en la contratación a los extranjeros que disponen de dichos permisos. En todos ellos se sigue un sistema de permisos temporales con posteriores renovaciones hasta conseguir un permiso permanente con la exigencia de ciertos años de residencia legal y continuada que, en este caso sí varía según los países (5 en Alemania y España, 6 años en Italia, o 10 en el Reino Unido y Francia).

En lo que respecta a las sanciones, todos ellos comparten un mismo déficit como es la escasa eficacia en la ejecución de las expulsiones las cuales suelen realizarse cuando se infringen las normas de extranjería, en especial carecer de permiso de residencia o alterar el orden público.

Finalmente, en cuanto a los derechos de los inmigrantes existe una generalizada ausencia de normas constitucionales sobre inmigración si bien en la mayoría de ellos los extranjeros en situación regular cuentan con derechos sociales y laborales similares a los trabajadores nacionales. En lo relativo a los derechos políticos la tendencia común deriva hacia una progresiva y lenta igualdad, mirada no con pocas reservas a tenor de los atentados terroristas de los últimos años, pero con importantes limitaciones como el derecho de sufragio donde la norma general, salvo excepciones como la de tres cantones suizos y en Bélgica, se orienta a no conceder el derecho de voto a los extranjeros en situación regular.

El documento concluye con un último capítulo reservado a las características y tendencias de la normativa de la UE. En el se constata su carácter discrecional, generoso en el uso del condicional y sujeto a la modulación de los Estados miembros, con tendencia hacia “la segmentación de los grupos de inmigrantes en función de la capacidad de acogida y los vínculos históricos y culturales con el Estado receptor” y hacia una mayor discrecionalidad de los Estados miembros en lo relativo al comportamiento de los residentes de larga duración en cuestiones de seguridad y orden público.

En definitiva, en este estudio, coherentemente estructurado y avalado por reconocidos especialistas en la materia, el lector podrá encontrar una referencia actual, didáctica y muy ilustrativa de la normativa europea sobre inmigración desde una perspectiva comparada.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA GENERAL SOBRE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

TEXTOS DE REFERENCIA GENERAL

AA.VV. (2003), *La Inmigración En España. Una Perspectiva Multidisciplinar*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social.

ABAD, L. V. (1993), *Inmigración, Pluralismo y Tolerancia*. Madrid: Editorial Popular.

ANDUEZA, I. (2005) *El Impacto De La Inmigración En Una Sociedad Que Se Transforma*. Pamplona: Dirección General de Bienestar Social.

ARANGO, J. (1993), “El “Sur” en el sistema migratorio europeo: evolución reciente y perspectivas”. *Política y Sociedad*, nº 12, pp. 7-20.

— (2002) “La Fisonomía De La Inmigración En España.” *El Campo De Las Ciencias y Las Artes* nº 139, pp. 237-262.

AUBARELL, G. y A. R. PARÉS (2003), *Perspectivas De La Inmigración En España: Una Aproximación Desde El Territorio*. Barcelona: Icaria.

BALDWIN-EDWARDS, M. y J. ARANGO (1999), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres: Frank Cass.

BARBADILLO, P. (1997), *Extranjería, Racismo y Xenofobia En La España Contemporánea. La Evolución De Los Setenta a Los Noventa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

BIRSL, U., C. SOLÉ y R. VISTAN (2004), *Migración e Interculturalidad En Gran Bretaña, España y Alemania*. Barcelona: Anthropos.

BLANCO, M. C. (2000), *Las Migraciones Contemporáneas*. Madrid: Alianza Editorial.

CACHÓN, L. (2003), "La Inmigración En España: Los Desafíos De La Construcción De Una Nueva Sociedad." *Migraciones*, nº 14, pp. 219-304.

CAMPO, M.J. (2004), *Opiniones y Actitudes De Los Españoles Ante El Fenómeno De La Inmigración*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas

CARRASCO, C. y A. IZQUIERDO (2005), "Flujos, Tendencias y Signos De Instalación De Los Extranjeros En España." *Papeles De Economía Española*, nº 104, pp. 92-122.

DELGADO, M. (2003), *Inmigración y Cultura*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

DÍEZ, J. (2005), *Las Dos Caras De La Inmigración*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

DÍEZ, J. y M. J. RAMÍREZ (2001), *La Voz De Los Inmigrantes*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

FERNÁNDEZ-RUFETE, J., M. GARCÍA y K. J. BADE (2005), *Movimientos Migratorios Contemporáneos*. Murcia: Universidad Católica San Antonio de Murcia.

IZQUIERDO, A. (1992), "La Inmigración En España 1980-1990." Madrid: Ministerio De Trabajo y Seguridad Social.

— (1996). *La Inmigración Inesperada. La Población Extranjera En España (1991-1995)*. Madrid: Trotta.

LÓPEZ, D. y A. IZQUIERDO (2003), "La Huella Demográfica De La Población Extranjera En España." *Sistema: Revista De Ciencias Sociales*, nº 175-176, pp. 181-200.

MONTILLA, J. A., E. AJA y E. ROIG (2006), *Las Comunidades Autónomas y La Inmigración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MUÑOZ, F. y A. IZQUIERDO (1989), "L'Espagne: Pays d'Immigration." *Population*, nº 2, pp. 257-289.

NASH, M. (2005), *Inmigrantes En Nuestro Espejo: Inmigración y Discurso Periodístico En La Prensa Española*. Barcelona: Icaria.

NICOLÁS, J. y M. J. RAMÍREZ (2001), *La Inmigración En España: Una Década De Investigaciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

PAJARES, M. (1998), *La Inmigración En España: Retos y Propuestas*. Barcelona: Icaria.

PIMENTEL, M. (2002), *Procesos Migratorios, Economía y Personas*. Almería: Instituto de Estudios de Cajamar.

RAMÍREZ, E. (1996), *Inmigrantes En España. Vidas y Experiencias*. Madrid: Siglo XXI de España.

RIBAS, N. (2004), *Una Invitación a La Sociología De Las Migraciones*. Barcelona: Bellaterra.

ROCA, A. (2003), *Perspectivas De La Inmigración En España: una Aproximación Desde El Territorio*. Barcelona: Icaria.

SANTAMARÍA, E. (2002), *La Incógnita Del Extraño. Una Aproximación a La Significación Sociológica De La "Inmigración no Comunitaria"*. Barcelona: Anthropos.

SEGUÍ, L. (2002), *España Ante El Desafío Multicultural*. Madrid: Siglo XXI de España.

TORNOS, A., R. APARICIO y M. FERNÁNDEZ (2003), *El Capital Humano De La Inmigración*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

VENTURINI, A. (2004), *Postwar Migration in Southern Europe, 1950-2000: an Economic Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DERECHOS DE LOS INMIGRANTES

AJA, E., L. DÍEZ y K. HAILBRONNER (2000), *La Nueva Regulación De La Inmigración En España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

AÑÓN, M. J. y V. ABRAMOVICH (2004), *La Universalidad De Los Derechos Sociales. El Reto De La Inmigración*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

ARAGÓN, R. y J. CHOZAS (1993), *La Regularización De Inmigrantes durante 1991-1992*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

DE LUCAS, J. (1992), *Europa, ¿Convivir Con La Diferencia?: Racismo, Nacionalismo y Derechos De Las Minorías*. Madrid: Tecnos.

———. (1994), *El Desafío De Las Fronteras: Derechos Humanos y Xenofobia Frente a Una Sociedad Plural*. Madrid: Temas de Hoy.

———. (1996), *Puertas Que Se cierran. Europa Como Fortaleza*. Barcelona: Icaria.

DE LUCAS, J., F. TORRES e I. ÁLVAREZ (2002), *Inmigrantes ¿cómo Los Tenemos? : Algunos Desafíos y (Malas) Respuestas*. Madrid: Talasa.

GIRÓ, J. Y J. M. MARTÍNEZ DE PISÓN (2003), *Inmigración y Ciudadanía: Perspectivas Sociojurídicas*. La Rioja: Universidad de la Rioja (Servicio de Publicaciones).

GOIG, J. M. (2004), *Derechos y Libertades De Los Inmigrantes En España: una Visión Constitucional, Jurisprudencial y Legislativa*. Madrid: Universitas Internacional.

LÓPEZ, A.M. (2005), *Inmigrantes y Estados. La Respuesta Política Ante La Cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.

PRESNO, M. Á. (2004), *Extranjería e Inmigración. Aspectos Jurídicos y Socioeconómicos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

RODRÍGUEZ, M. J. y L. R. RUIZ (2006), *Inmigración y Sistema Penal: Retos y Desafíos Para El Siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RUIZ DE HUIDOBRO, J.M. y G. ALONSO (2006), *Regulación Legal De La Extranjería e Inmigración En España*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

VALLES, M. S., M. A. CEA y A. IZQUIERDO (1999), *Las Encuestas Sobre Inmigración En España y En Europa Tópicos, Medios De Comunicación y Política Migratoria*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

ZAPATA, R. (2002), *El Turno De Los Inmigrantes: Esferas De Justicia y Políticas De Acomodación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

———. (2004), *Multiculturalidad e Inmigración*. Madrid: Síntesis.

INTEGRACIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL CON LA POBLACIÓN INMIGRANTE

ABDELAZIZ, M et al. (2005), *La Intervención Social Con Colectivos Inmigrantes. Modalidades, Agentes y Destinatarios*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

APARICIO, R. (1998), *Manual Para El Diseño y Gestión De Proyectos De Acción Social Con Inmigrantes*. Madrid: IMSERSO.

ARAGÓN, R. et al. (2004), *Inmigración y Derechos Humanos. La Integración Como Participación Social*. Barcelona: Icaria.

CHECA, F. y A. ARJONA (2002), *Las Migraciones a Debate: De Las Teorías a Las Prácticas Sociales*. Barcelona: Icaria.

CHECA, F. y E. SORIANO (1999), *Inmigrantes Entre Nosotros. Trabajo, Cultura y Educación Intercultural*. Barcelona: Icaria.

CHECA, F., Á. ARJONA y J. C. CHECA (2003), *La Integración Social De Los Inmigrantes. Modelos y Experiencias*. Barcelona: Icaria.

CHECA, F., J. C. CHECA y A. ARJONA (2000), *Convivencias Entre Culturas. El Fenómeno Migratorio En España*. Sevilla: Signatura Ediciones de Andalucía.

CONTRERAS, J. (1994), *Los Retos De La Inmigración, Racismo y Pluralidad*. Madrid: Talasa.

GALVÍN, I. y P. FRANCO (1996), *Propuesta Metodológica Para El Trabajo Social Con Inmigrantes*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

GIMÉNEZ, C. (2003), *¿Qué es la inmigración: ¿problema u oportunidad?, ¿cómo lograr La integración de los inmigrantes?, ¿multiculturalismo o interculturalismo?* Barcelona: RBA Integral.

GOYTISOLO, J. y S. NAÏR (2000), *El Peaje De La Vida. Integración o Rechazo De La Emigración En España*. Madrid: Aguilar.

GREGORIO, C. et al. *Guía De Apoyo Para El Profesional De La Intervención Social Con Inmigrantes Económicos y Refugiados*. Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.

IZQUIERDO, A. Y J. NOYA (1999), Lugares Migratorios. Una Propuesta Teórica y Metodológica Para El Análisis De La Integración Social De Los Inmigrantes. *Sistema*, nº 6, pp. 19-42.

LAPARRA, M. (2003), *Extranjeros En El Purgatorio: Integración Social De Los Inmigrantes En El Espacio Local*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

MARTÍNEZ, U. (1997), *La Integración Social De Los Inmigrantes Extranjeros En España*. Madrid: Trotta.

— (2001), *El Ejido: Discriminación, Exclusión Social y Racismo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

PAJARES, M. (2005), *La Integración Ciudadana: una Perspectiva Para La Inmigración*. Barcelona: Icaria.

PUMARES, P. (1996), *La Integración De Los Inmigrantes Marroquíes: Familias Marroquíes En La Comunidad De Madrid*. Barcelona: Fundación “La Caixa”.

ROJAS, A. J. et al. (2006), “Actitudes De Aculturación y Prejuicio: La Perspectiva De Autóctonos e Inmigrantes.” *Psicothema*, nº 18 (2), pp. 187-193.

SOLÉ, C. (1981), *La Integración Sociocultural De Los Inmigrantes En Cataluña*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

TORNOS, A. y R. APARICIO (2001), *Estrategias y Dificultades Características En La Integración Social De Los Distintos Colectivos De Inmigrantes Llegados a España*. Madrid: IMSERSO.

ESTADO DE BIENESTAR E INMIGRACIÓN

AGUADO, V. y A. CERRILLO (2005), *Las Condiciones De Vivienda De Los Inmigrantes. La Intervención De Los Entes Locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

AJA, E. (1999), *La Inmigración Extranjera En España. Los Retos Educativos*. Barcelona: Fundación “la Caixa”.

APARICIO, R. y A. TORNOS (2002), *El Estado Del Bienestar y La Inmigración En España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

COLECTIVO IOE (2005), *Inmigración y Vivienda En España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información.

IMSERSO (2005), *Cuidado a La Dependencia e Inmigración. Informes De Resultados*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

MARTÍNEZ, R. (2005), “El Cuidado De Ancianos: Un Vínculo Entre La Inmigración y El Envejecimiento.” *Panorama Social*, nº 2, pp. 86-97.

MARTÍNEZ, U. (1999), *Pobreza, Segregación y Exclusión Espacial: La Vivienda De Los Inmigrantes Extranjeros En España*. Barcelona: Icaria.

PEREDA, C., W. ACTIS y M. A. DE PRADA (2003), *La Escolarización De Hijas De Familias Inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006), “La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar”, *Sistema* nº 190-191.

VALERO, J. R. (2002), *Inmigración y Escuela. La Escolarización En España De Los Hijos De Los Inmigrantes Africanos*. Alicante: Universidad de Alicante.

INMIGRACIÓN Y RELACIONES DE GÉNERO

ALCALDE, R. et al. (2005), *El Uso De Las Políticas Sociales Por Las Mujeres Inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.

CHECA, F. y E. ACIÉN (2005), *Mujeres En El Camino: El Fenómeno De La Migración Femenina En España*. Barcelona: Icaria.

COLECTIVO IOE (2001), *Mujer, Inmigración y Trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Asuntos Sociales. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

ENDEVIN, E. y M. SOLIVA (2005), *La Salud En Las Mujeres Inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.

ESCRIVÁ, M. Á. (1999), *Mujeres Peruanas Del Servicio Doméstico En Barcelona: Trayectorias Socio-Laborales*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

— (2003), “Inmigrantes Peruanas En España: Conquistando El Espacio Laboral Extradoméstico.” *Revista Internacional De Sociología*, nº 36, pp. 59-83.

GREGORIO, C. (1997), *Sistemas De Género y Migración Internacional: La Emigración Dominicana a La Comunidad De Madrid*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

— (1998), *Migración Femenina. Su Impacto En Las Relaciones De Género*. Madrid: Narcea.

IZQUIERDO, A. (2000), “El Proyecto Migratorio De Los Indocumentados Según Género.” *Papers: Revista De Sociología*, nº 60, pp. 225-240.

LAMELA, C. (1999), “Relaciones y Desigualdades De Género Como Mecanismo De Selección En Los Procesos Migratorios.” *Migraciones*, nº 6, pp. 105-128.

MARTÍNEZ, U. (1995), *Mujer, Trabajo y Domicilio: Los Orígenes De La Discriminación*. Barcelona: Icaria.

NASH, M., R. TELLO y N. BENACH (2005), *Inmigración, Género y Espacios Urbanos. Los Retos De La Diversidad*. Barcelona: Bellaterra.

OSBORNE, R. (2004), *Trabajador@s Del Sexo. Derechos, Migraciones y Tráfico En El Siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra.

OSO, L. (1998), *La Migración Hacia España De Mujeres Jefas De Hogar*. Madrid: Instituto de la Mujer

— (2003), “Les femmes et le droit des migrations: le cas de l'Espagne”. *L'Année Sociologique*, nº53 (1).

— (2006), “Prostitution et immigration des femmes latino-américaines en Espagne ». *Cahiers du Genre*, nº 40, pp. 91-115.

PARELLA, S. (2003), “Mujer, Inmigrante y Trabajadora: La Triple Discriminación.” Barcelona: Anthropos.

RAMÍREZ, Á. (1998), *Migraciones, Género e Islam: Mujeres Marroquíes En España*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

RAMÍREZ, Á. y GREGORIO, C. (2000), “¿En España Es Diferente...? Mujeres Inmigrantes Dominicanas y Marroquíes.” *Papers: Revista De Sociología*, nº 60, pp. 257-263.

RIBAS, N. (1999), *Las Presencias De La Inmigración Femenina. Un Recorrido Por Filipinas, Gambia y Marruecos En Cataluña*. Barcelona: Icaria.

RIBAS, N., E. ALMEDA y E. BODELÓN (2005), *Rastreando Lo Invisible. Mujeres Extranjeras En Las Cárces*. Barcelona: Anthropos.

SOLÉ, C. (1994), *La Mujer Inmigrante*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.

SOLÉ, C. y S. PARELLA (2006), “Una Revisión De La Posición De Las Mujeres Inmigrantes no Comunitarias En El Mercado De Trabajo Español.” *Sistema: Revista De Ciencias Sociales*, nº 190-191, pp. 193-218.

SORIANO, R. M. (2004), *El Asentamiento De La Mujer Marroquí En El Poniente Almeriense*. Madrid: Consejo Económico y Social.

EL MERCADO LABORAL ESPAÑOL Y LA INMIGRACIÓN

ACTIS, W. et al. (1999), *Inmigración y Trabajo En España. Trabajadores Inmigrantes En El Sector De La Hostelería*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

CACHÓN, L. (1999), “Segregación Sectorial De Los Inmigrantes En El Mercado De Trabajo En España.” *Ofrim Suplementos*, nº 4, pp. 69-97.

— (2002), “La Formación De La “España Inmigrante”: Mercado y Ciudadanía.” *REIS: Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, nº 97, pp. 95-126.

— (2004), “Integración De Los Inmigrantes a Través Del Trabajo.” *Documentación Social*, nº 132, pp. 97-120.

CARRASCO, C. (1998), *Trabajador Inmigrante, ¿bajo qué condiciones?* Madrid: Edice.

CHECA, F. (1998), *Africanos En La Otra Orilla: Trabajo, Cultura e Integración En La España Mediterránea*. Barcelona: Icaria.

COLECTIVO IOE (1996), *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos: Una Visión De Las Migraciones Desde España*. Valencia: Universidad de Valencia.

— (1998), *Inmigración y Trabajo: Trabajadores Inmigrantes En El Sector De La Construcción*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

— (2002). *Inmigración, Escuela y Mercado De Trabajo. Una Radiografía Actualizada*. Barcelona: Fundación “La Caixa”.

— (2002), *Mujer, Inmigración y Trabajo*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

DEL PINO, D., J. MONTABES y B. LÓPEZ (1993), *Explosión Demográfica, Empleo y Trabajadores Emigrantes En El Mediterráneo Occidental*. Granada: Servicio de Publicaciones, Universidad de Granada.

IZQUIERDO, A. (dir.) (2003), *Inmigración, Mercado De Trabajo y Protección Social En España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

MARTÍNEZ, U. (1998), “La Competición En El Mercado De Trabajo Entre Inmigrantes y Nativos.” *Migraciones*, nº 3, pp. 9-30.

— (2004), *Trabajadores Invisibles. Precariedad, Rotación y Pobreza De La Inmigración En España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

SOLÉ, C. (1995), *Discriminación Racial En El Mercado De Trabajo*. Madrid: Consejo Económico y Social.

SOLÉ, C. y E. REYNERI (2001), *El Impacto De La Inmigración En La Economía y En La Sociedad Receptora*. Barcelona: Anthropos.

SOLÉ, C. y S. PARELLA (2005), *Negocios Étnicos. Los Comercios De Los Inmigrantes no Comunitarios En Cataluña*. Barcelona: Fundación CIDOB.

ESTUDIOS DE CASO

ALONSO, A. et al. (2006), *Menores Tras La Frontera: Otra Inmigración Que Aguarda*. Barcelona: Icaria.

APARICIO, R. (2005), *Marroquíes En España*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

APARICIO, R. Y A. TORNOS (2005), *Las Redes Sociales De Los Inmigrantes Extranjeros En España: Un Estudio Sobre El Terreno*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información.

CACHÓN, L. (1999), *Juventudes, Mercados De Trabajo y Políticas De Empleo*. Valencia: 7 i Mig.

— (2003), *Inmigrantes Jóvenes En España: Sistema Educativo y Mercado De Trabajo*. Madrid: Instituto de la Juventud.

CARRASCO, S. y B. BALLESTÍN (2004), *Inmigración, Contexto Familiar y Educación. Procesos y Experiencias De La Población Marroquí, Ecuatoriana, China y Senegambiana*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Institut de Ciències de l'Educació.

CHECA, F. y I. GIBSON (2001), *El Ejido: La Ciudad-Cortijo: Claves Socioeconómicas Del Conflicto Étnico*. Barcelona: Icaria.

COLECTIVO IOE (1995), “Presencia Del Sur. Marroquíes En Cataluña.” *Fundamentos*. Madrid

ESCARTÍN, J. y M. PINOS (2005), *Encuentro En El Espejo: Inmigrantes y Emigrantes En Aragón : Historias De Vida*. Zaragoza: Fundación Seminario para la Paz.

GUALDA, E. (2003), *Agricultura Andaluza y Trabajadores Extranjeros: del Jornalero Andaluz Al Temporero Inmigrante*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.

LÓPEZ, B. (1993), *Inmigración Magrebí En España. El retorno de los moriscos*. Madrid: Mapfre.

— (1996), *Atlas De La Inmigración Magrebí En España*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

LORITE, N. (2004), *Tratamiento Informativo De La Inmigración En España, 2002*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, IMSERSO.

PEDREÑO, A., M. HERNÁNDEZ y P. ALBITE (2005), *La Condición Inmigrante: exploraciones e Investigaciones Desde La Región De Murcia*. Murcia: Universidad de Murcia.

PÉREZ, A. (2004), “Los Residentes Latinoamericanos En España: De La Presencia Diluida a La Mayoritaria” *Papeles De Población*, nº 41, pp. 259-295.

PÉREZ, V., B. ALVAREZ-MIRANDA y E. CHULIÁ (2001), *La Inmigración Musulmana En Europa: turcos En Alemania, Argelinos En Francia y Marroquíes En España*. Barcelona: Fundación “La Caixa”.

SOLÉ, C. (1982), *Los Inmigrantes En La Sociedad y En La Cultura Catalanas*. Barcelona: Península.

PÁGINAS WEB PARA ACERCARSE AL FENÓMENO
DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

www.migrationinformation.org Una de las webs más completas sobre inmigración. Contiene información estadística por países, artículos temáticos muy actualizados y apartados especiales para la inmigración en EE.UU. y la problemática de los refugiados.

www.iom.int Web de la Organización Internacional para las Migraciones, organización intergubernamental presente en más de 100 países que trabaja en materia de cooperación internacional sobre cuestiones migratorias.

www.intermigra.info/extranjeria/ Portal sobre extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza, con abundante y accesible información normativa y recopilación de noticias aparecidas en la prensa escrita sobre la inmigración en España.

http://extranjeros.mtas.es/ Web de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (MTAS). Fuente oficial de información acerca de la legislación, políticas y programas en materia de inmigración, así como también recoge información estadística.

www.mugak.org Web del Centro de Estudios y Documentación sobre Racismo y Xenofobia de SOS-Racismo. Contiene información útil y realiza un seguimiento exhaustivo de las noticias que aparecen en la prensa escrita sobre inmigración.

www.migrar.org Una página que cifra su objetivo en el apoyo a las personas inmigrantes en España. Contiene información práctica: consultas legales, ofertas de trabajo, breves reportajes y un noticiero.

www.interculturalia.org Un foro de pensamiento que promueve la sensibilización social en el ámbito intercultural.



Director
Fernando Vallespín Oña

Secretaría
Mercedes Contreras Porta

Consejo Editorial
Inés Alberdi Alonso, Luis Enrique Alonso Benito, Eduardo Bericat Alastuey, Julio Carabana Morales, Lorenzo Cachón Rodríguez, Joan Font Fàbregas, Jesús Luis Leal Maldonado, Eduardo López-Aranguren, Enrique Luque Baena, Faustino Miguélez Lobo, Teresa Peña Gamarra, Alfonso Pérez-Agote, Ramón Ramos Torre, Emilio Rodríguez Lara, Carlota Solé, Joan Subirats Humet, Mariano Torcal Lorient

Redacción y suscripciones
Centro de Investigaciones Sociológicas
Montalbán, 8. 28014 Madrid (España)
Tels. 91 580 76 07 / 91 580 76 14
Fax 91 580 76 19

Distribución
Latorre Literaria
Polígono Industrial El Malvar
Camino de Boca Alta, Naves 8 y 9
28500 Arganda del Rey (Madrid)
Tels. 91 871 93 72 / 91 871 93 79
Fax 91 871 94 08
E-mail: pedidos@latorreliteraria.com

Precios de suscripción
Anual (4 números): 35 €
Números sueltos: 10 €

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Revista Española
de Investigaciones
Sociológicas

115

Julio-Septiembre 2006

Manuel Fernández Esquinas
La sociología aplicada

Pedro Antonio Pomata Varó, Fernando Miguel Pérez Herranz, José Ignacio Úbeda García y José Manuel Iñesta Querada

La propagación del conocimiento científico: un modelo fractal

Ildefonso Marqués Perales
Bourdieu o el «caballo de Troya» del estructuralismo

María Luengo Cruz
Fundamentos y carencias de los estudios culturales: una revisión teórico-crítica del ámbito *popular culture*

Antonio Trinidad Requena
Estrategias sociales y económicas de los nuevos jubilados

Tània Verge
Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004

Margarita Delgado, Francisco Zamora López y Laura Barrios
Déficit de fecundidad en España: factores demográficos que operan sobre una tasa muy inferior al nivel de reemplazo

Pau Baizán
El efecto del empleo, el paro y los contratos temporales en la baja fecundidad española de los años 1990

Jorge Urdánaz Ganuza
Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados

Ángeles Arjona Garrido y Juan Carlos Checa Olmos
Empresariado extracomunitario en Almería: estructuras de oportunidad, características del grupo y estrategias étnicas

José Ignacio Garrigós Moneris
Presentación. Frédéric Le Play en el origen de la preocupación por la cuestión social

Frédéric Le Play
Consideraciones generales sobre la Estadística

Crítica de Libros

Revista Internacional de Sociología

Volumen LXIV

Nº 45

septiembre-diciembre 2006

Madrid (España)

ISSN: 0034-9712

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Sumario

Artículos

Fútbol, Globalización y Glocalización
Roland Robertson y Richard Giulianotti

Clubes y selecciones nacionales de fútbol.
La dimensión etnoterritorial del fútbol español
Ramón LLopis Goig

Tropicalismos y europeísmos en el fútbol
La narración de la diferencia entre Brasil y Argentina
Pablo Alabarces

Identidad colectiva y lengua en contextos pluriculturales y plurilingües.
El caso del Valle de Arán (Lleida, España)
Cecilio Lapresta Rey y Angel Huguet Canals

Economía étnica. Teorías, conceptos y nuevos avances
Angeles Arjona Garrido y Juan Carlos Checa Olmos

Estructura familiar, estatus ocupacional y movilidad social
intrageneracional en España
Abel Escribá

Patriarcado y política. El Comité de Mujeres del *Greater London Council*
(1981-1986) como una experiencia de democracia local
Rafael Rodríguez Prieto y José María Seco Martínez

Temas

Estratificación social y delincuencia. Cuarenta años de discrepancias sociológicas
Teodoro Hernández de Frutos

Distribuye

Servicio de Publicaciones del CSIC

Vitruvio, 8. 28006 Madrid (España)
Telf. 34-915612833/ 915159717/ 15159742/
915159744 Fax. 34-915629634

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 2005

Para España

Anual (3 números).....39,31 €
Número suelto.....15,85 €

Para el extranjero

Anual (3 números).....60,69 €
Número suelto.....24,84 €

Edita



IESA

Instituto de Estudios Sociales Avanzados

Consejo Superior de Investigaciones Científicas / JUNTA DE ANDALUCÍA
C/ Campo Santo de los Mártires, 7
14004 Córdoba (España)
Tlf. 34-57 760625. Fax. 34-57 760153

REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID*. La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico: rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

- Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve *curriculum vitae*, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas.

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasificación científica internacional correspondiente. Las palabras

clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábica (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción) y la rúbrica correspondiente se consignará en letras minúsculas tipo negrita. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., etc.) y tipo subrayado, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., etc.) y tipo cursiva.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato “autor-fecha” (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica *Referencias bibliográficas* (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet “http//” completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de ‘Notas y Colaboraciones’, ‘Hemeroteca’, ‘Reseñas’ y/o ‘Documentos’, estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera

parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.



Fundación Luis Vives

Misión:

Apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector Social

Actividades:

De Desarrollo (profesionalización)

- **Formación:** Presencial, A distancia (UNED) Online, A la carta.
- **Asesoría:** online (www.solucionesong.org) o presencial
- **Asistencia Técnica:** Análisis estructural, Apoyo y acompañamiento en procesos de mejora
- **Calidad:** Fomento del conocimiento y acompañamiento en la implantación de modelos de gestión de la calidad
- Mejora de los servicios de **inserción laboral** de las entidades que trabajan con grupos en riesgo de exclusión a través de la subvención global del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo.

De Sensibilización, sobre todo en lo que concierne a las políticas sociales europeas

- **Información:** Boletín electrónico quincenal de noticias sociales europeas; Boletín electrónico semanal SolucionesONG, servicio web diario de noticias
- **Publicaciones:** Cuadernos Europeos sobre temas de actualidad e interés para las entidades sociales, Manuales prácticos de gestión, índices analíticos de leyes, etc.
- **Seminarios y encuentros:** jornadas de información, formación y debate sobre temas de interés práctico para las entidades sociales

De Dinamización

- **Articulación, trabajo en red.** Búsqueda de sinergias y puntos en común entre distintas entidades
- **Encuentros, foros,** etc. Donde se reúne a diversos representantes de la sociedad civil para debatir e intercambiar temas de interés y utilidad social
- **Voluntariado.** Desde la Escuela de Voluntariado del Ayuntamiento de Madrid, se promueven actividades que fomentan la participación social

Patronato

Presidente

D. Oscar Alzaga Villamil

Vicepresidente

D. Virgilio Zapatero Gómez

Vocales

D. Eloy Domínguez- Adame y Cobos

D. José Antonio Escartín Ipiens

D. Manuel Gala Muñoz

D.ª Simoneta Gómez-Acebo Borbón

D.ª Carmen Iglesias Cano

D. José Luis Leal Maldonado

Director Gerente de la Fundación Luis Vives:

D. José Manuel Fresno García

Subdirectora de la Fundación Luis Vives:

Dª Paula Cisneros del Prado



Revista Española del Tercer Sector

Nº4 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2006

ÍNDICE:

<i>Editorial</i>	9
Artículos	
Ángeles Solanes Corella <i>Inmigración, integración y Tercer Sector</i>	15
Francisco Javier Moreno, Ana Arriba y Luis Moreno <i>Inmigración, diversidad y protección social en España</i>	53
Amparo González Ferrer y Laura Morales Díez de Ulzurrun <i>Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política</i>	99
Raquel Martínez Buján <i>El cuidado de ancianos: un nicho laboral para mujeres inmigrantes y un reto de gestión para las entidades del Tercer Sector</i>	145
Panorama	
Jean-Pierre Garson (OCDE) <i>Principales tendencias recientes de los movimientos y políticas migratorias en los países de la OCDE</i>	175
Wayne A. Cornelius y Idean Salehyan <i>¿El refuerzo de fronteras disuade la inmigración ilegal? El caso de la inmigración mexicana en los Estados Unidos</i>	199
Notas y Colaboraciones	
Agustín Gutiérrez Seller <i>Red de recursos migratorios. Caritas Española</i>	223
Raúl Báez Quintana <i>Asesor Legal Programa de Inmigrantes y Refugiados Oficina Central Cruz Roja Española</i>	229
Juan Antonio Segura Lucas <i>Director de CEPAIM. Consorcio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes</i>	233
Blanca Ruiz <i>Coordinadora de Red Acoge</i>	239
Raúl Jiménez Zavala <i>Portavoz de la Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana</i>	245
Vicente Riesgo Alonso <i>Asesor técnico de la confederación de asociaciones españolas de padres de familia de Alemania</i>	249
Bruno Ducoli <i>Presidente del "Centre européen de rencontre et de ressourcement".</i>	255
Catherine Wihtol de Wenden <i>CNRS, CERL</i>	261
Reseñas y Hemeroteca Internacional	
<i>Immigrants at the Margins.</i> <i>Law, Race and Exclusion in Southern Europe</i>	269
<i>Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros</i>	273
<i>Estrategias y actitudes de aculturación</i>	277
<i>De la España que emigra a la España que acoge</i>	283
Documentos	
<i>"Consenso social sobre migración"</i>	287
<i>La regulación de la inmigración en Europa</i>	291
Bibliografía	295
Normas de publicación	309



Fundación Luis Vives

