

INMIGRACIÓN, CRISIS Y POLÍTICA DE EXTRANJERÍA. EL ESPEJO DEFORMADO.

Francisco Torres Pérez

Departamento de Sociología y Antropología Social.

Instituto Universitario de Derechos Humanos. Universidad de Valencia

Nuestra experiencia como sociedad de inmigración es corta y, por así decirlo, con el viento a favor. Con la crisis económica y sus efectos de todo tipo se inicia una nueva etapa, más difícil y compleja, que va a poner a prueba a los gestores públicos, a la sociedad española y a los propios inmigrantes. Este texto se centra en una parte de esta problemática: la gestión de la inmigración en una época de crisis como la actual. En el verano de 2008, el segundo Gobierno Zapatero anunció una serie de medidas destinadas a limitar las entradas de inmigrantes y reducir el número de los aquí residentes, así como una nueva reforma de la Ley de Extranjería. El objetivo de este texto es contrastar estas medidas, el discurso que las legitiman y la “agenda pública” que han contribuido a establecer, con la situación de la inmigración en España. La tesis que se defiende es que la agenda estaba y está mal planteada ya que no parte de un buen análisis de la realidad y de las necesidades más relevantes que plantea la construcción de una sociedad plural, democrática y cohesionada. Se trata pues de una agenda que actúa como espejo que deforma aquello que en él se refleja.

Este texto presenta y analiza, en primer lugar, los datos y características del proceso de inserción de los inmigrantes en España durante los últimos años y su consolidación como un nuevo sector de la población española. Se abordan, en segundo lugar, las consecuencias de la crisis para los inmigrantes en términos de paro, aumento de precariedad social y de inseguridad de estatus, así como la exacerbación de los déficits de nuestro Estado de Bienestar y el posible surgimiento de dinámicas de “competencia por recursos escasos”, poco habituales en la situación anterior. En este contexto, se analizan en tercer lugar, diversas medidas adoptadas por el Gobierno, como la restricción de la entrada de trabajadores inmigrantes y el Plan de Retorno. Se dedica un cuarto apartado a la recién aprobada reforma de la Ley de Extranjería. Además de las medidas concretas nos interesan los debates suscitados, en particular las vinculaciones que se establecen entre inmigración y carga inconveniente y/o ilegítima en época de crisis y su incidencia en la visión social sobre el inmigrante hoy. En contra de esta orientación y de un “sentido común” bastante extendido, cortoplacista y superficial, se concluye afirmando la necesidad de priorizar una política de integración a medio plazo.

1. Los inmigrantes: nuevo sector de la población española. 2000-2008

Si algo ha singularizado al caso español en el período anterior a la crisis ha sido la importancia de los flujos migratorios. En estos años, España ha sido el segundo país de la OCDE en recepción de inmigrantes, detrás de los Estados Unidos, y el primero en términos relativos (OCDE, 2007). Se pueden apuntar diversas causas para explicar este fenómeno pero ninguna tan importante como la alta tasa de crecimiento económico generada por un modelo de desarrollo intensivo en mano de obra poco cualificada y baja productividad (Martín, 2008; Pajares, 2008 y 2009; Izquierdo, 2009; Mahía y Del Arce, 2010). Al modelo de crecimiento hay que añadir la relativamente reducida oferta de mano de obra nacional, el aumento de su cualificación y sus mayores posibilidades para rechazar los malos empleos. Así, los inmigrantes han constituido la mano de obra fundamental del boom económico. El 30% del crecimiento del

PIB de la década 1996-2006 y un 50% de los años 2001-2006 “cabe ser asignado al proceso de inmigración” (Oficina Económica de Presidencia, 2006).

Este boom de la inmigración ha consolidado la estratificación étnico-laboral que ya empezaba a caracterizar la estructura productiva y el mercado de trabajo a finales de la década de los años 90. Hablamos de estratificación étnica en un triple sentido: (i) por la conformación de sectores de actividad “propios” de inmigrantes, (ii) respecto a la organización productiva y jerárquica de las empresas y (iii) por las dinámicas sociales que tienden a legitimar y reproducir este estado de cosas. Los tres procesos están profundamente interrelacionados pero no son idénticos ¹. En un principio, la agricultura y el servicio doméstico fueron la puerta de entrada de los inmigrantes; además, a partir del 2000, la construcción y los servicios de bajo valor añadido (comercio, hostelería, transporte y servicios personales) serán otros sectores que se conforman como “nichos laborales” para inmigrantes. Esta estratificación no sólo funciona entre sectores sino que se plasma en la organización productiva. El trabajo más duro y descualificado lo realizan los inmigrantes y son los autóctonos los que ocupan los puestos de mayor especialización y/o responsabilidad. Dos indicadores en este sentido: la tasa de temporalidad de los trabajadores inmigrantes es del 60,4% por un 29,2% de los nacionales (Pérez Infante, 2008; Izquierdo, 2009) y la sobrecualificación de los inmigrantes se sitúa en un 40% por un 10% de nacionales en la misma situación (Pérez y Serrano, 2008: 168 y sgs). Además esta estratificación ha conformado un “sentido común”, un conjunto de percepciones, valoraciones y prácticas laborales y sociales que, en función del origen nacional y/o étnico, presupone unas capacitaciones u otras, una determinada cultura del trabajo y un lugar u otro en la estructura laboral.

Esta estratificación étnico-laboral deriva su fortaleza y arraigo social, entre otros factores, de su carácter funcional para los empresarios y complementario para los trabajadores autóctonos. Para los primeros, los inmigrantes han constituido la mano de obra flexible, barata y sin “poder” social, que garantizaba su competitividad y plusvalía. Para la mayoría de los segundos, los inmigrantes no han representado una competencia ya que unos y otros optaban a puestos de trabajo distintos en un mercado de trabajo crecientemente dual. Además, la inserción de los inmigrantes ha tenido para los trabajadores autóctonos un efecto de movilidad laboral ascendente dado que los primeros ocupaban los puestos de trabajo menos cualificados y más precarios (Pajares, 2008, 2009; Pérez y Serrano, 2008; Izquierdo, 2009, 647).

Por otro lado, la política de inmigración durante este período ha tenido dos características centrales, una explícita y otra implícita. En primer lugar, su fundamentación estrictamente laboral con claro menosprecio de la dimensión humana, familiar y ciudadana (De Lucas, 2008; Izquierdo, 2009; Solanes, 2009). En segundo lugar, la irregularidad ha sido la norma de la primera etapa de la inserción de los inmigrantes en España. Las razones son diversas: la importancia de la economía sumergida y la posibilidad de encontrar trabajo sin permiso; la ausencia de medios para hacer cumplir el principio de contratación en origen y, la más importante, la disociación entre una normativa muy restrictiva y unas necesidades empresariales que demandaban “trabajo inmigrante” y que han desbordado la capacidad de regulación del Estado (Izquierdo y León, 2008; Pérez Infante, 2008). Sobre un 70% de los inmigrantes han llegado a España sin el preceptivo permiso de trabajo (Izquierdo, 2009: 653), aunque en el último período el número de irregulares se ha reducido gracias al último proceso de regularización, 2005, y al ingreso de rumanos y búlgaros en la Unión Europea.

Otra característica del caso español, junto a las ya señaladas, es el rápido proceso de asentamiento y arraigo que ha modificado el tipo de inmigrante. Del hombre o en menor medida mujer, solo o sola, de la década de los años 90 hemos pasado a una situación muy diversa: familias, varones solos, mujeres jefas de hogar, etc. Un rasgo de la inmigración en España es su heterogeneidad: de origen, de cultura, de procedencia social, de tiempo de

¹ Cachón (2003) habla de etnoestratificación de la estructura productiva. Pedreño (2005) de etnofragmentación. En esta definición adoptamos elementos de uno y otro autor.

residencia y de diversidad de situaciones aquí. Las diferencias de estatus de residencia es una muestra de esta heterogeneidad. Así, a 31 de diciembre de 2009, 1.112.064 inmigrantes disponían de un permiso de residencia permanente, un 43,4% del total del régimen general, un indicador de estabilidad, arraigo y seguridad jurídica, personal y psico-social. En el otro extremo, a 1 de enero de 2009, se encontraban en situación irregular 535.047 extracomunitarios, el 16,4% del total, con las consecuencias de precariedad y riesgo de exclusión ya conocidas².

Otro rasgo remarcable es el creciente carácter familiar. Entre 2003 y 2006, se otorgaron unos 300.000 permisos de reagrupamiento familiar (Izquierdo y León, 2008). Igualmente, en 2007, el 17% de los contrayentes de los matrimonios celebrados en España eran extranjeros y el 19% de los nacimientos lo fueron de madre extranjera. La creciente reconstitución y/o formación de familias tiene importantes consecuencias para todos los actores. La presencia de hijos e hijas estabiliza el domicilio, hace que se conceda más importancia a las condiciones de vida y genera una mayor relación con los servicios públicos y otros espacios de la vida local. Como muestra la experiencia internacional, los hijos anclan. De acuerdo con la Encuesta ENI 2007, el 81% de los inmigrantes encuestados planeaban permanecer en nuestro país (Reher et al, 2008: 133). Este creciente carácter familiar afecta igualmente a los flujos migratorios. Si a primeros de la década, la búsqueda de trabajo era la causa principal en todas las encuestas para venir a España, el reagrupamiento familiar y/o matrimonio ya constituían el motivo principal para el 30,2% en 2008 (INE, 2009).

En conclusión. A primeros de 2008 una inmigración crecientemente familiar, de carácter permanente, se había ya conformado como un nuevo sector de la población española. Estos nuevos españoles se insertan por “abajo”, en los escalones inferiores de una estructura productiva crecientemente etnificada y en los barrios y áreas urbanas más modestas y populares. En términos generales se ha dado una inserción tranquila, sin grandes tensiones, máxime si consideramos que hablamos de cuatro millones de personas en ocho años. Ello es muy deudor de la evidente aportación económica de los inmigrantes, muy funcional para los empresarios y complementaria respecto a los trabajadores autóctonos. Por otro lado, hemos tenido un perfil bajo de tensiones culturales, aunque “el moro” continúa siendo el fantasma de nuestro imaginario racista. Por último, si bien la entrada como usuarios de los inmigrantes en los servicios públicos ha tenido un claro efecto de inclusión, el estancamiento del gasto social público en términos reales (Navarro, 2007) hacia que “crujeran las costuras” de los centros de sanidad, educación y servicios sociales, particularmente en los barrios populares. Por la fuerza de los hechos, habíamos pasado de un modelo de inmigración laboral e irregular a un modelo mixto laboral y de arraigo (Izquierdo, 2009) y parecía que, con el PECE 2007-2010 y el Fondo de Ayuda, las políticas de integración y cohesión social por fin adquirirían una mayor relevancia (Cachón, 2008).

2. La crisis y sus efectos, por ahora

La imagen de la crisis en España es el crecimiento del desempleo, cuya tasa ha pasado del 8,3% en 2007 al 18% en 2009, constituyendo el reverso negativo del modelo de crecimiento previo de escasa productividad. La recesión económica ha tenido un impacto inmediato sobre la inmigración en términos de flujos, de su proceso de inserción y de su percepción por parte de la sociedad española. Veámoslo más en detalle, combinando datos estatales con los resultados de una investigación realizada en el Campo de Cartagena en Murcia (Torres y Gadea, 2009), una zona muy específica pero que nos permite aproximarnos a las estrategias implementadas por los diversos actores.

² De la cifra de extracomunitarios empadronados se han deducido los que cuentan con permiso de régimen general o comunitario (sea por matrimonio u otra circunstancia), los permisos de estudios y los reconocidos como refugiados.

Una primera consecuencia ha sido la ralentización del aumento de la población extranjera empadronada. Si en 2007, se dio un aumento neto de 749.208 nuevos residentes extranjeros empadronados, ese saldo fue de 379.909 en el año 2008. Por otro lado, como consecuencia de la crisis y de las medidas administrativas adoptadas que luego se comentan, entre enero y junio de 2009 ingresaron en España 10.416 trabajadores extranjeros contratados en origen, cuando estos fueron 136.604 en 2008 y 178.340 en 2007. La misma caída espectacular podemos señalar respecto a los trabajadores por temporada: 1.567 entre enero y junio de 2009, por 41.339 en 2008 y 64.716 en 2007 (El País, 17 septiembre 2009). Dicho de otra forma, se ha dado un rapidísimo ajuste de entradas, tanto de trabajadores inmigrantes como de extranjeros en general. Por otro lado, a medio plazo, la tendencia que parece afirmarse es una reducción de los flujos, con un menor peso relativo de los inmigrantes trabajadores y una mayor relevancia de las entradas por reagrupamiento familiar, estudiante y otras modalidades.

Respecto a los inmigrantes residentes en España, el desempleo es mucho mayor entre los trabajadores extranjeros cuya tasa de paro (12,2 en 2007, 17,5% en 2008 y 28,4% en 2009) duplica ya a la de los autóctonos. Esta mayor incidencia se explica por la concentración de los inmigrantes en los sectores más golpeados por la recesión, como construcción y servicios de mercado³, su mayor ratio de temporalidad, de ocupación de puestos no cualificados y su menor antigüedad media (Pajares, 2009; Mahía y del Arce, 2010; Cuadrado et al, 2010). El impacto del paro se distribuye de forma desigual entre los diferentes colectivos, con un máximo del 35% entre los marroquíes y un mínimo de 3,8% entre los chinos (Pajares 2009, 54; datos EPA-IV-08), aunque este y otros aspectos pueden variar según las zonas⁴.

Además el desempleo genera unas consecuencias más negativas para los inmigrantes que para los autóctonos. Por un lado, los hogares inmigrantes tienen una mayor dependencia de las rentas salariales, un volumen de ahorro más reducido y menores fuentes de ingresos alternativos. Por otro lado, dado que en términos generales sólo pueden acreditar una trayectoria laboral breve sus prestaciones por desempleo e indemnizaciones por despido tienen una menor cuantía y/o duración. Además, los hogares inmigrantes ya tenían de partida una situación de mayor precariedad. Así, en 2007 el 39,7% de los hogares inmigrantes no UE-27 se encontraban en una situación de pobreza relativa, por el 19,1% de los hogares autóctonos en la misma situación (Laparra y Pérez, 2009).

Con la excepción de los poseedores de un permiso de residencia permanente, la crisis económica afecta a la situación jurídica de los vecinos inmigrantes dado que nuestro sistema normativo vincula residencia legal y contrato de trabajo. Si la proporción de indocumentados había disminuido en los últimos años, la actual recesión altera esta situación. Las menores posibilidades de acceder a un empleo formal hacen que resulte más difícil cumplir con los requisitos para renovar el permiso o conseguir uno. Al menos en el Campo de Cartagena, se han revitalizado viejas prácticas como el pago de las cotizaciones a Seguridad Social por parte del trabajador u otras para evitar la pérdida de la condición legal (Torres y Gadea, 2009).

¿Qué dinámicas y estrategias están implementando los actores? Por parte de los empresarios se vuelve a las estrategias clásicas en todo período de crisis para reducir los costes laborales. En el Campo de Cartagena se ha dado una bajada del salario-hora en el campo, pero también han aumentado las irregularidades laborales (destajos, atrasos en el cobro, no abono de las horas extras, impagos) y se destaca, por parte de todos nuestros entrevistados, una mayor incidencia

³ Así, de acuerdo con la EPA-III09, el 63,2% y el 15,8% del total de trabajadores inmigrantes están ocupados en servicios de mercado y construcción respectivamente (Mahía y del Arce, 2010)

⁴ En el caso del Campo de Cartagena no se daba, en el tercer trimestre de 2009, una sobrerrepresentación de los marroquíes ya que habían continuado muy concentrados en la agricultura, precisamente el sector que ha padecido en menor medida el impacto negativo de la crisis (Torres y Gadea, 2009)

de la economía sumergida (Torres y Gadea, 2009). Igualmente, Pajares (2009) también constata un aumento de la economía sumergida a nivel estatal referente a los inmigrantes.

Los migrantes, como cualquier otro trabajador, tratan de minimizar las consecuencias de la crisis. Dado el carácter general de ésta y su bajo nivel de cualificaciones “homologadas”, las estrategias de movilidad sectorial o geográfica no ofrecen muchas alternativas de encontrar trabajo o mejorar la seguridad del que se dispone ahora. Por tanto, el ajuste se desplaza al ámbito reproductivo donde el margen de maniobra parece mayor. Junto al paro aumenta la tasa de actividad ya que otros miembros de la unidad familiar, la mujer e hijos, se suman a la búsqueda activa de trabajo cuyos ingresos compensen el paro del marido, la reducción de su salario o la incertidumbre de que mantenga su trabajo (Pajares, 2009; Torres y Gadea, 2009). Ahora bien, no es sencillo que los otros miembros del grupo familiar encuentren trabajo. Así, las estrategias de supervivencia pasan por “apretarse el cinturón”, ajustando los gastos imprescindibles e intentando reducir lo máximo posible el coste de la vivienda, una partida muy importante de los presupuestos familiares. Tanto a nivel estatal (Pajares, 2009), como a nivel del Campo de Cartagena (Torres y Gadea, 2009), empiezan a generalizarse las dificultades para hacer frente a las hipotecas⁵, así como el alquiler de una o varias habitaciones para afrontar mejor los gastos, con el consiguiente aumento del hacinamiento.

En suma, la crisis tiene entre otras consecuencias la degradación de las condiciones de inserción de una buena parte de los inmigrantes, en términos de seguridad socio-jurídica, de condiciones de vida y de posibilidades de realizar procesos vitales básicos, como reagrupar a la familia o formarla aquí. Si las mayores dificultades de inserción laboral tienden a degradar las condiciones del proceso de inserción, la situación de precariedad y necesidad social hace de los inmigrantes unos trabajadores más vulnerables y más dispuestos a aceptar peores condiciones de trabajo. Se trata de un círculo perverso que se retroalimenta.

Anteriormente, hemos enfatizado el carácter funcional de los trabajadores inmigrantes para los empresarios y su complementariedad con los trabajadores autóctonos. Con la recesión económica, el carácter funcional de los trabajadores inmigrantes para los empresarios se mantiene e, incluso, se acentúa. Mantener el margen de beneficio y/o la simple actividad depende, hoy más que ayer, de reducir costos laborales. Por el contrario, la crisis viene a desestabilizar la anterior complementariedad entre trabajadores españoles e inmigrantes y, dependiendo de su profundidad, puede generar situaciones “objetivas” de competencia entre unos y otros, muy escasas en las dos últimas décadas.

Otro aspecto de la crisis que merece resaltarse es el impacto en los servicios públicos que gestionan ayudas sociales, con una mayor demanda de los sectores populares más tocados por la crisis. Además, dado el creciente déficit de las cuentas públicas, se mantienen cuando no se agravan los límites que ya presentaban el sistema educativo y sanitario, tanto para autóctonos como para inmigrantes. De momento, no es la competencia por los puestos de trabajo sino por las ayudas y servicios públicos lo que está “aminorando la capacidad receptiva de la población española” (Cea y Valles, 2009). En 2008, han aumentado los entrevistados que consideran que los inmigrantes reciben mucha o bastante protección por parte del Estado, 58%, superior a la que reciben parados, pensionistas y personas que viven solas, y que a igualdad de ingresos reciben más ayudas sanitarias, 46%, y educativas, 50% (Cea y Valles, 2009: 254 y 268). Como destacan los autores, la variable que “más predice la actitud ante la inmigración es la experiencia de desempleo reciente (Cea y Valles, 2009: 366).

3. Ante la crisis: sobran inmigrantes

⁵ De acuerdo con el fichero Asnef-Equifax de morosidad, en 2009 el número de inmigrantes incluidos aumento un 22,5% mientras el de españoles disminuyó el 8%. El Economista, 2/03/2010.

Entre junio y julio de 2008 el recién constituido segundo Gobierno Zapatero anunció una serie de medidas destinadas a limitar las entradas de inmigrantes y disminuir el número de los residentes, como la reducción de la contratación en origen, la implementación de un Plan de Retorno y la prohibición del reagrupamiento de los ascendientes. Al mismo tiempo, la aprobación socialista de la Directiva europea de retorno alienaba al Gobierno con las tesis más restrictivas de la Unión Europea y el Ministerio del Interior anunciaba su intención de aumentar de 40 a 60 días el período de internamiento en los CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros). Estos anuncios se realizaban en un contexto de acelerada incidencia de la crisis en España, después de que el Gobierno la había estado negando demasiado tiempo y tras una campaña electoral en la que el duro discurso del PP sobre inmigración le procuró, según diversos análisis, una buena rentabilidad más allá de su público fiel⁶. En las mismas fechas y con una orientación contraria, de inclusión, el Congreso Federal del PSOE aprobó el derecho de voto en las elecciones municipales para los inmigrantes extracomunitarios con residencia permanente de acuerdo con el criterio de reciprocidad respecto a los españoles (Torres, 2008).

Con la excepción de esta última, las medidas propuestas se justificaban en la crisis económica, el aumento del paro y una perspectiva de recesión, menores ingresos públicos y crecientes dificultades para el Estado de Bienestar. La orientación era clara y el mensaje que se pretendía transmitir también: necesitamos menos inmigrantes y que nos generen menos cargas sociales. Reconstruyamos la secuencia de los hechos. En sus primeras declaraciones, el ministro Corbacho anunció una revisión de las entradas de trabajadores inmigrantes ya que “parece razonable que se de empleo a los que están parados aquí” (El País, 20 abril 2008). Más tarde, afirmó que la contratación en origen “se aproximará a cero en 2009”, ante el aplauso del PP y el desconcierto y las críticas de sindicatos, empresarios y ONG. Finalmente, será Fernández de la Vega la que establecerá la posición oficial: “se realizarán las contrataciones en origen que sean necesarias” (El País, 6 septiembre 2008). Más allá de la imagen de improvisación, parece razonable pensar que los ingresos de trabajadores extranjeros se ajusten a la recesión y que se priorice a los trabajadores, nacionales o extranjeros, aquí residentes. Sin embargo, la catarata de declaraciones, artículos y opiniones, hacían pasar por obviedades cuestiones que no lo son. Así, por ejemplo, es muy difícil establecer un ajuste fino entre flujos de inmigración y coyuntura económica (Izquierdo, 2009). Además, no cabe establecer una relación causa-efecto entre reducción de entradas de trabajadores inmigrantes y reducción del paro; las relaciones existen pero son bastante más complejas como muestra la experiencia española de la segunda mitad de la década de los 90, con crecientes ingresos de trabajadores extranjeros y una tasa de paro del 10%.

Posteriormente, el Gobierno redujo drásticamente el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura (CODC) el instrumento que, junto con la simplificación del procedimiento, había dado agilidad a la contratación en origen. En la misma línea, se aprobó un contingente de 901 trabajadores para 2009, cuando el cupo de 2008 contemplaba 15.709 posibles contrataciones. Con este tipo de medidas, el creciente impacto de la crisis y la información disuasoria que funcionaba entre las redes de los migrantes, la entrada de trabajadores extranjeros se ha reducido a mínimos, como hemos visto.

Junto a la restricción de entradas, el fomento del retorno era la otra vía del Gobierno para reducir inmigrantes. Con este fin, el ejecutivo aprobó un Plan de Retorno dirigido a los inmigrantes que perciben un subsidio de desempleo y cuyos estados tengan firmados convenios de seguridad social con España. De acuerdo con el plan, se abona a estos inmigrantes el 40% del subsidio en el momento de su salida del país y el otro 60% al mes de estancia en su país. A

⁶ El programa popular sobre inmigración se basaba y se basa en el Contrato de Integración, similar a la fórmula francesa, la restricción del uso del *hijab*, el aumento de expulsiones y, en particular, la expulsión inmediata de los inmigrantes que hayan cometido un delito (posición ésta última contraria a la doctrina del Tribunal Supremo)

cambio, estos inmigrantes no podrán obtener un permiso de trabajo y residencia en España en los próximos tres años, si bien tendrán prioridad para su concesión a los cinco años.

Con el plan, se argumentaba, se reducirá la cifra de parados global, las cargas generadas por sus familias y se favorecerá el desarrollo de los países de origen, ya que el inmigrante retornado con el pequeño capital del subsidio actúa como vector de dinamismo económico. Sin embargo, como ya habían advertido las organizaciones de inmigrantes y las ONG, el proceso no ha tenido éxito. Entre noviembre de 2008 y septiembre de 2009 solicitaron acogerse al Plan 8.724 inmigrantes parados con 1.581 familiares. En su inmensa mayoría se tratan de ecuatorianos, 44% del total, y de otros latinoamericanos⁷. Además, sin acogerse a este Plan, se están dando retornos de rumanos y, en menor medida, de marroquíes en muchos casos de forma provisional o, en cualquier caso, sin hipotecar una vuelta cuando se considere conveniente. Las razones del fracaso del Plan no son difíciles de comprender. Los parados cuyos subsidios puede representar una cantidad respetable, son los inmigrantes que tienen años de residencia, con más arraigo y recursos para afrontar las dificultades venideras. Por otro lado, la situación de sus países, Marruecos y Ecuador sin ir más lejos, tampoco anima a retornar, máxime cuando se pierden las prestaciones educativas, sanitarias y de servicios que aquí se disfrutaban. Además, el plan deja fuera a quién no tiene acceso al subsidio, las trabajadoras del servicio doméstico y a aquellos con subsidios reducidos. Por último, pero no menos importante, acogerse al plan supone renunciar a una nueva estrategia migratoria en España si las cosas no funcionan en la vuelta a su país, al menos de forma legal y durante cinco años. Simplemente, la oferta no compensa.

Más allá de las críticas anteriormente enunciadas, interesa detenerse en los acentos del discurso y sus ideas centrales. No se hace al inmigrante responsable de la crisis pero éste ya no es funcional. Una parte nos sobran y hay que ajustar su número a la demanda del mercado y las limitaciones del Estado de Bienestar. Este tipo de mensaje presenta, al menos, tres problemas. En primer lugar, se continúa concibiendo a la inmigración como estrictamente laboral lo que – como hemos visto – no se corresponde con la realidad española. En segundo lugar, como tal mano de obra constituye una carga poco deseable en tiempos de crisis lo que parece legitimar que a unos se les reduzcan derechos, como el reagrupamiento, y a otros se les invite a marcharse. Otro problema de este tipo de discurso, en tercer lugar, es que establece unas vinculaciones, aunque no lo pretenda, entre paro e inmigración que no responden a la realidad y facilitan el recelo y la visión negativa de los inmigrantes.

4. La reforma de la Ley

Este apartado no constituye un análisis concreto y pormenorizado de la Ley 2/2009 que acaba de aprobarse. Además, el contenido concreto de la reforma se ha modificado a lo largo de casi un año de tramitación. Las críticas de las ONG y de las asociaciones de inmigrantes, los informes realizados por los organismos competentes y las necesidades de apoyo parlamentario del Gobierno han limado algunos de los aspectos más negativos del primer Anteproyecto e introducido otros más positivos⁸. Lo que nos interesa aquí es contrastar la situación de la inmigración, tal y como el análisis anterior pone de manifiesto, y las grandes líneas de la reforma realizada.

⁷ El País, 14 de noviembre de 2009. Además, existe el Plan de Retorno Humanitario que subvenciona el viaje y una pequeña ayuda para inmigrantes, normalmente indocumentados sin recursos. La nota del MITI evaluaba en 3.000 los retornados por este procedimiento.

⁸ En este comentario se siguen varias de las reflexiones y líneas críticas de los informes del Consejo General del Poder Judicial, del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y del Consejo Económico y Social, así como las propuestas conjuntas de Caritas Española, Red Acoge y CEAR-España. Véase, también Torres (2009)

En su exposición de motivos, el Proyecto de Reforma justifica ésta en la necesidad de incorporar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Directivas europeas y de adecuar la normativa a la “nueva realidad migratoria en España, que presenta unas características y plantea unos retos diferentes”, aspectos que el texto no concreta. Dicho de otra forma: ¿qué diagnóstico se hace de la inmigración en España?, ¿en qué líneas se actúa? La “nueva realidad migratoria” se centra, como hemos visto, en la constitución de un nuevo sector de la población española, en pleno proceso de conformación familiar y de asentamiento. Una parte, en particular los residentes con permiso de residencia permanente, tienen mayor seguridad, arraigo y recursos. Otra parte ve desestabilizado su proceso de inserción por los impactos de la crisis. Unos y otros han mostrado que los novísimos españoles vinieron para quedarse. En relación con ello, ¿qué plantea la Ley?

La reforma introduce, por vez primera en una Ley de Extranjería española, sendos artículos dedicados a la política de inmigración y la integración de los inmigrantes. Al darle rango de ley se subraya su importancia, lo que parece positivo. Se establece como uno de los principios de la política de inmigración “la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía” (art. 2.c), que contará con un “plan estratégico plurianual” y un “fondo estatal para la integración”. Sin embargo, cuando de las declaraciones más generales pasamos a lo concreto, la idea de integración aparece como corta y unilateral. Así, el art. 2.2 concreta la “plena integración” en acciones formativas sobre los valores y derechos constitucionales y en medidas para la inserción educativa, el aprendizaje de las lenguas oficiales y el acceso al empleo. Sin negar la necesidad de estas acciones y medidas, la integración apunta a un proceso más complejo y con más actores. Más adelante, se refuerza esta concepción limitada y unilateral al establecer que en la renovación de la residencia temporal (art.31.7) y en el procedimiento de arraigo social (art.68.3) se valorará especialmente el “esfuerzo de integración” del inmigrante. Estos nuevos requisitos plantean tres tipos de problemas. En primer lugar, subordina algo tan importante como el carácter legal del inmigrante a la constatación de algo tan vago y genérico como su esfuerzo. En segundo lugar, cuando hablamos de integración no podemos abstraernos de la diversidad de situaciones entre los inmigrantes, ni reducirla a la asistencia a unos cursos como parece indicar el texto de la nueva Ley⁹. En tercer lugar, pero no menos importante, refuerza la idea de integración como algo que debe realizar y acreditar el inmigrante y no un proceso que involucra, desde posiciones desiguales, a los inmigrantes y a la sociedad receptora (según establece el propio PEGI 2007-2010). ¿La integración no tendrá que ver, también, con la eliminación de las barreras de la desigualdad, la estratificación etno-social y el recelo frente al otro?

Otro problema del articulado es su visión de la inmigración. Entre los principios de la política migratoria se señala la “ordenación de los flujos migratorios laborales” y éstos son los únicos flujos que se citan. Además, se eleva a rango de Ley todo el procedimiento actual que vincula residencia legítima y empleo formal, y sus concreciones en términos de limitaciones de autorizaciones iniciales, renovaciones, CODC, etc. Se continúa contemplando la inmigración como mano de obra ignorando realidades ya evidentes. Si una parte de la inmigración está asentada y otra en proceso de arraigo, ya existen flujos de inmigrantes no estrictamente laborales. Igualmente, ante un panorama creciente de familias y de menores de origen inmigrante, la legitimidad de estancia no se puede contemplar en términos exclusivos de empleo ni la “capacidad de acogida” puede tener la demanda de mercado como referencia casi exclusiva.

⁹ Para la renovación del permiso se requiere un informe que certifique la asistencia a las acciones formativas establecidas por el art. 2. En el caso del arraigo, el esfuerzo se calibra por la “asistencia a programas de inserción sociolaborales y culturales” (art.68.3). Se trata de formulas directamente inspiradas en la práctica francesa de la presidencia Sarkozy y muy cercanas a la propuesta de contrato de integración del PP. El problema no reside en las acciones formativas sino en que se establezcan nuevas restricciones.

El tratamiento a los indocumentados se ha convertido, no sólo en España, en un indicador del carácter más inclusivo o más excluyente de las políticas de inmigración. Esta reforma nos deja un balance agrídule. Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, particularmente la sentencia 236/2007, se reconocen a todos los extranjeros los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, con independencia de su estatus documental. Por otro lado, para “aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular”, entre otras medidas, se prolonga el período de internamiento en los CIE y se plantean algunas sanciones inaceptables.

El aumento de 40 a 60 días del internamiento en los CIE es una iniciativa del Gobierno justificada en la necesidad de disponer de más tiempo para las expulsiones difíciles. Con esa justificación, aumenta el tiempo de retención en un sistema que ha sido justamente criticado y que la actual reforma mantiene. Se han dado algunos pasos que pueden constituir mayores garantías para los internos, según como se concreten (las ONG podrán visitar los centros de internamiento, art. 62.bis 3, y se designa al Juez de Instrucción para el control de la estancia de los extranjeros, art. 62.7). El problema de fondo, no obstante, subsiste. La existencia de unos centros de reclusión que, en la práctica, constituyen un régimen penitenciario sin las garantías de éste para castigar una falta administrativa: la residencia irregular. Además, como consecuencia, entre otros factores, de la transposición de diversas Directivas europeas se han reforzado las sanciones. Entre otras medidas, se considera falta grave penada con multa de hasta 10.000 euros “promover la permanencia irregular en España de un extranjero” o “consentir la inscripción en el Padrón municipal” cuando la vivienda no constituya el domicilio real. Bien está que se sancione a quien se lucre con tales faltas, pero no tiene justificación cuando se actúe por solidaridad, amistad o parentesco. Máxime en un período como el actual, en el que con la crisis pueden aumentar las situaciones de “indocumentación sobrevenida”.

Junto al trato a los indocumentados, otro indicador clave de la orientación de una política de inmigración lo constituye la gestión del reagrupamiento familiar. Aquí también tenemos que reseñar avances y retrocesos. El derecho a reagrupar se extiende a las parejas de hecho y, en particular, se concede permiso de trabajo para el cónyuge reagrupado e hijos que tengan la edad laboral. Una medida muy positiva, reclamada desde hace años por las organizaciones de solidaridad y de inmigrantes, y que posibilitará una mayor autonomía e independencia de las mujeres inmigrantes reagrupadas. Los retrocesos afectan al reagrupamiento de los mayores. Como se sabe, sólo podrán ser reagrupados los mayores de 65 años, cuando “existan razones que justifiquen la necesidad” de su residencia en España y el reagrupante disponga de un permiso de larga duración (art. 17 y 18).

A lo largo del debate, esta medida se justificó en la preeminencia de la familia nuclear, en evitar la introducción de nuevos trabajadores en un mercado ya saturado o en limitar los gastos del Estado de Bienestar. Sin embargo, se obvia que este ajuste vulnera el derecho a vivir en familia y establece una discriminación grave entre unos inmigrantes y otros y respecto a los propios españoles. Los derechos de los residentes no pueden modularse en función de la coyuntura económica, la conveniencia política, u otros variables similares. O, si se hace, debe avanzarse datos y argumentos muy importantes que avalen esos límites. No ha sido el caso. Aunque la cifra de ascendientes reagrupados es muy reducida, todo indica que esa cifra aumentara como consecuencia de la mayor estabilidad de las familias y el mayor número de menores. Aparte de otros aspectos, afectivos y psicosociales, los abuelos y abuelas constituyen un recurso básico para, entre otros aspectos, intentar conciliar la vida laboral y familiar en muchos hogares españoles. ¿Cómo se niega dicho recurso a los inmigrantes? En realidad, ¿de qué hablamos: de proteger el mercado de trabajo interno? O bien, ¿se trata de mostrar que se adoptan medidas ante la crisis limitando la entrada de personas consideradas improductivas?

Conclusiones: ¿qué gestión de la inmigración en época de crisis?

El acelerado proceso de inserción de la inmigración en la sociedad española, su creciente carácter familiar y su evolución desde una migración laboral y temporal a otra más heterogénea, laboral pero también de poblamiento y permanente, constituye el cambio social más importante de los últimos veinte años en España. No sin problemas, como la creciente estratificación socio-étnica, una desigualdad más compleja y la sobrecarga de unos servicios públicos poco preparados, una buena parte de la inmigración se ha convertido en un nuevo sector de la población española. Sus hijos, nacidos aquí en número creciente, van a conformar nuestra sociedad de mañana. Este cambio ha afectado, también, al carácter y composición de los flujos migratorios.

La crisis económica y sus consecuencias tienen, entre otros efectos, el de precarizar y desestabilizar el proceso de inserción de los sectores populares de origen inmigrante. En efecto, la crisis afecta en mayor medida a los inmigrantes en términos de paro, aumento de la precariedad social y, con la excepción de los que disponen de un permiso de residencia permanente, amenaza también su condición legal lograda –en muchos casos- tras un arduo proceso. Por otro lado, la profunda recesión económica afecta a las condiciones que han facilitado una inserción tranquila de la inmigración en la última década y la pone a prueba. En efecto, la crisis desestabiliza la anterior complementariedad entre trabajadores españoles e inmigrantes y genera situaciones “objetivas” de competencia por recursos escasos entre unos y otros, sean estos recursos un trabajo digno, ayudas sociales o servicios públicos de calidad y proximidad. La crisis, en fin, sobrecarga los servicios públicos particularmente los que gestionan las ayudas sociales y exacerba los problemas ya evidentes de nuestro Estado de Bienestar.

A pesar de estas dificultades, no cabe esperar un retorno importante que modifique la actual situación. Los hijos anclan y los inmigrantes se han convertido ya en una parte de las capas populares españolas de *facto* y, de forma creciente, de *iure* (dado el importante número de residentes con permiso permanente y el aumento, año tras año, de las nacionalizaciones). La cuestión clave que se plantea es cómo vamos a construir socialmente al inmigrante en época de crisis. ¿Cómo mano de obra que, ahora, constituye una carga, una presencia poco conveniente, cuyo estatus y derechos se ajustan según la coyuntura económica? O bien, ¿cómo parte de los sectores populares golpeados por la crisis y a los que, por tanto, se apoya o al menos no se obstaculiza en su proceso de inserción?

Respecto a esta disyuntiva, se han analizado las medidas, debates e iniciativas adoptadas por el Gobierno desde el verano de 2008: la restricción de entrada de trabajadores extranjeros, el Plan de Retorno y la reforma de la normativa de extranjería, así como algunos de sus resultados. No se trata, en mi opinión, de negar los problemas reales existentes, ni de infravalorar la importancia de la coyuntura económica o de considerar negativo que se facilite el retorno de quien lo desee, sin “forzar” ni “empujar”. Más allá de las medidas concretas adoptadas, el conjunto de éstas plantea, al menos, tres tipos de problemas. En primer lugar, se reafirma una concepción de la inmigración que, básicamente, continua contemplándola en términos de mano de obra lo que no responde a la realidad. Se trata de una orientación, en segundo lugar, marcada por el corto plazo, la dependencia de las encuestas y el supuesto rédito político, renunciado en buena medida a una acción pedagógica y preventiva frente a futuras tensiones socio-étnicas. Un tercer problema es que las medidas adoptadas por el Gobierno, el discurso que las legitimaba y los debates que suscitaron centraron la agenda de la inmigración en la reducción de entradas, su ajuste a las necesidades del mercado y la nueva reforma normativa. No era esto lo que hacía falta. Por un lado, así se potencia la vinculación inmigración y crisis, la percepción de que nos sobran inmigrantes y que son algo extraño a la sociedad española. Por otro, no se pone en primer plano la cuestión crucial: la crisis actual desestabiliza el proceso de inserción de una buena parte de los inmigrantes y su integración acumula más dificultades.

A la “ceguera de los tácticos” (Izquierdo y León, 2008) hay que oponer el “agir populationniste” (Bastienier y Dassetto, 1995), una acción que construya sociedad. En nuestro caso, a pesar de la

crisis y precisamente por ella, hace falta una apuesta decidida por la integración, anclada en el medio plazo y la perspectiva de una sociedad plural y cohesionada y que, por lo tanto, trate al inmigrante –no sólo a los residentes de larga duración- como una parte de los sectores populares golpeados por la crisis. Siguiendo a Cachón (2008), De Lucas (2008) e Izquierdo (2009) entre otros, podemos apuntar tres tipos de razones que avalan este planteamiento. Unas son de tipo ético-normativo y remiten a los valores de igualdad, justicia, solidaridad y reconocimiento. Otras son de tipo pragmático. Como señalan las proyecciones del INE, de la ONU (2007) y de la OCDE (2008), necesitamos a la inmigración por razones demográficas y económicas. Los necesitamos ahora y los vamos a continuar necesitando una vez pase la crisis. ¿Que mejor que apoyar la inserción de los inmigrantes y sus familias que ya viven entre nosotros? Máxime, cuando no cabe esperar un retorno masivo. El tercer tipo de razones son políticas. Una acción decidida, exigente pero generosa, a favor de la integración es una de las condiciones de una sociedad democrática y cohesionada. Otras alternativas, que pasan por limitar derechos, establecer diferencias y marcar negativamente al “otro”, tendrían efectos perversos en términos de degradar la conciencia democrática, facilitar la fragmentación social y el posible surgimiento de tensiones interétnicas.

Una precisión para terminar. Una política de integración a medio plazo, como la que aquí se propugna, implica dos aspectos. Como destacaron Sayad (1994) y Kymlicka (2003) en contextos muy distintos, la integración de los inmigrantes no depende tanto de las políticas específicas dirigidas a tal fin, sino de las políticas generales de ciudadanía, empleo, educación y vivienda que se desarrollen para autóctonos e inmigrantes. En nuestra situación, ello remite a las políticas de gestión de la crisis que se implementen. Junto a ello, son necesarias actuaciones específicas que apoyen el proceso de inserción, como la flexibilización de las exigencias para renovar permisos, el fomento de cursos específicos de reciclaje y capacitación profesional o un más ágil reconocimiento de los títulos y habilidades profesionales, entre otras medidas. En esa línea, hay que readecuar y profundizar el PEGI 2007-2010 a la situación de crisis, renovando la apuesta que suponía, aún con limitaciones, por la integración y la ciudadanía.

Bibliografía

Bastienier, A y Dassetto, F (1995). “L’intégration des immigrés en Europe: un cadre conceptuel”. En Gerard, H y Piché, V (eds.). *La Sociologie des populations*. Montréal: Les Presses de l’Université de Montréal.

Cachón, L (2003). “La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad”, *Migraciones*, 14, 219-304.

Cachón, L (2008). “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad”, *Política y Sociedad*, 45-1, 205-235.

Caritas Española, Red Acoge y CEAR-España (2009). *Propuesta de enmiendas al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Extranjería*. Madrid.

Cea D’Ancona, M^a A y Valles, M (2009). *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
<http://www.oberaxe.es/>

Consejo Económico y Social (2009). *Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Madrid.

Consejo General del Poder Judicial (2009). Informe al Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Madrid.

Cuadrado, P, Hernández, P y Izquierdo, M (2010). La evolución del empleo y del paro en 2009 según la EPA. Boletín Económico, 33. Banco de España.

De Lucas, J (2008). "Integración política, participación y ciudadanía". En García Roca, J y Lacomba, J (eds). La inmigración en la sociedad española. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2009). Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Madrid.

Instituto Nacional de Estadística (2009). Situación de los inmigrantes y sus hijos en el mercado laboral. EPA 2008.

http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=0

Izquierdo, A (2009). "El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión". En AA. VV. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid: Fundación FOESSA.

Izquierdo, A y León, S. (2008), "La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de integración en un Estado multinivel", *Política y Sociedad* 45-1, pp. 11-39.

Kymlicka, W. (2003). La política vernácula. Barcelona: Paidós.

Laparra, M y Pérez Eransus, B (2009). "La exclusión social en España". En AA. VV. VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Madrid: Fundación FOESSA.

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE nº 299, de 12/12/2009

Mahía, R y Del Arce, R (2010). Impacto de la crisis laboral sobre la población inmigrante. ARI, 21/2010. Madrid: Real Instituto Elcano.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2010

Martín, C (2008). El impacto de la inmigración en el mercado de trabajo español. ARI, 39/2008. Madrid: Real Instituto Elcano.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari39-2008

Navarro, V (dir) (2007). La situación social de España II. Madrid: Biblioteca Nueva.

OCDE (2008). Perspectives des migrations internationales. Rapport annuel. 2007. Paris.

Oficina Económica de Presidencia (2006). Inmigración y economía española: 1996-2006. Madrid.

ONU (2007). International Migration Report 2006: A Global Assessment. New York: Population Division.

Pajares, M (2008). Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.

Pajares, M (2009). Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.

Pedreño, A. (2005). "Sociedades etnofragmentadas". En Pedreño, A y Hernández, M (coord.). La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia. Murcia: Universidad de Murcia.

Pérez, F y Serrano, L (2008). "Los inmigrantes y el mercado de trabajo español: una aproximación económica". En García Roca, J y Lacomba, J (eds). La inmigración en la sociedad española. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Pérez Infante, J.I. (2008). "El marco legal y la problemática del empleo de los extranjeros en España: una perspectiva económica". En García Roca, J y Lacomba, J (eds). La inmigración en la sociedad española. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Reher, D (dir) (2008). Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007), Documentos de trabajo 2/08, INE.

Sayad, A. (1994). "Qu'est-ce que l'intégration?". Hommes & Migrations, 1182, 8-14.

Secretaria de Estado de Emigración e Inmigración (2010). Extranjeros con certificado de registro, tarjeta de residencia o autorización de estancia por estudios en vigor a 31 de diciembre de 2009 <http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros31Diciembre2009/index.html>

Solanes, A (2009). Inmigración, derechos y exclusión. Documento de trabajo. Informe FOESSA 2008.

Torres, F (2008). "El cambio en la política de inmigración". Página Abierta, 195, 4-11.

Torres, F (2009). "Ante la reforma de la Ley de Extranjería. No es lo prioritario". Página Abierta, 205. <http://www.pensamientocritico.org/frator1209.html>

Torres, F y Gadea, E (2009). Inserción laboral de los inmigrantes, estructura etno-fragmentada y crisis económica. El caso del Campo de Cartagena (Murcia). Jornadas Grupo FES Sociología del Trabajo. Universidad de Valencia.