

# EL PROBLEMA SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN CIUDADANA

Joaquín Giró Miranda

A fin de reflexionar de modo preciso acerca de la política o políticas de integración ciudadana existentes en nuestro país, debemos partir de una definición del concepto de *integración política*, el cual vamos a entender como aquel fenómeno social que hace referencia al proceso por el cual los colectivos y comunidades de inmigrantes llegan a participar en las actividades públicas de la comunidad de llegada o acogida, adhiriéndose al conjunto global de los valores del grupo mayoritario de la comunidad de acogida, pero sin llegar a tener que realizar el sacrificio de su propio origen o de su propia identidad. Este proceso es menos intenso que el de la *asimilación*, por cuanto el inmigrante no llega a renunciar, con el paso del tiempo, a su propia cultura, sino que compagina su pertenencia a esa cultura con la participación en muchos de los valores de la cultura del país de acogida, por supuesto, con el acatamiento a las leyes y normas que rigen la vida pública de esa comunidad. El inmigrante, de este modo, puede lograr la seguridad económica y la paz social, pero ya no en completa consonancia con la sociedad que le rodea hasta el punto de fundirse en ella, como en el caso de la asimilación, sino guardando no pocos elementos de su propia identidad, normalmente aquéllos que no entran en conflicto con los rasgos básicos de identidad del grupo mayoritario. La máxima expresión de integración política supone la participación en la vida política de la comunidad, principalmente a través de los instrumentos de participación ciudadana como el ejercicio del derecho al voto (el derecho a elegir tu representante y el de ser elegido en representación de la colectividad), derecho que por ahora sólo se reconoce a los ciudadanos españoles.

Malgesini y Giménez<sup>1</sup>, después de repasar distintas formulaciones del concepto de integración en oposición al de asimilación, y encontrando particular-

---

1. MALGESINI, G., y GIMENEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, pág.251

mente sugerente la mención de los inmigrantes como ciudadanos/as, por cuanto, llevando a su máxima intensidad la correlación integración/ciudadanía, sugieren conceptualizar la integración como *un proceso de creación o generación de nueva ciudadanía*; nueva ciudadanía en un doble sentido: por cuanto los foráneos se incorporan como tales y por cuanto se enriquece el concepto de ciudadanía no excluyendo a nadie ni creando compartimentos de distintos tipos de ciudadanos.

Esta concepción de la integración como adquisición de una nueva ciudadanía parte de supuestos claramente teóricos y nada contrastados en la realidad. Es decir, parte del supuesto de que existen dos grupos culturales o comunidades étnicas diferenciadas, que en una relación de simetría establecen intercambios entre ambas sin que una de ellas pierda sus características al ser asimilada por la otra (dada la relación de simetría), sino que se produce más bien una cierta fusión, aunque distinta de la del *melting pot*, ya que no se da una amalgama total, sino un cierto intercambio que permite mantener las esencias principales de cada grupo y a la vez incorporar en términos de igualdad parte de las características del otro. Esta forma de integración está muy próxima a la concepción de la integración cultural aunque en este caso se sustituye lo cultural por lo ciudadano.

Que la realidad sigue otros derroteros se muestra en la falta de una relación entre autóctonos y foráneos en condiciones de simetría. En España y en Europa son los de países terceros los que se deben incorporar a la vida social y política de los europeos y en esta traslación son los que llegan de fuera quienes se adaptan de un modo u otro a nuestras costumbres, normas, leyes, cuando no valores y estilos de vida, sin que por ello los europeos tomen o adopten las singularidades o algunas de las características propias de los grupos extranjeros. Así pues, esta idea de integración política pasa por ser más bien un gran desideratum, que hoy por hoy se formula en círculos académicos más que de responsabilidad pública.

Desde el punto de vista de la Administración pública, y en términos de declaración de intenciones, se entiende la integración política como el instrumento necesario para atender el fenómeno, relativamente novedoso, de la inmigración extracomunitaria y su inserción social en igualdad de derechos. Tanto desde la Administración del Estado, como desde las Comunidades Autónomas o desde los Ayuntamientos, se despliegan de acuerdo con sus competencias, diversos mecanismos de inserción ciudadana.

A nivel estatal, el instrumento principal utilizado en los últimos años ha sido la ley de Extranjería, que no ley de inmigración o de integración ciudadana del inmigrante. Esta aparente contradicción indica mucho sobre el fracaso de tal instrumento que con ser uno entre otros, reales o posibles, se ha convertido en el principal medio de acceso a la regularización ciudadana del inmigrante extracomunitario.

La vigente ley de Extranjería, aprobada en el 2000 por consenso y reformada en el 2001 cuando el PP ya tenía mayoría absoluta, sabemos que va a ser modificada nuevamente al no dar los resultados esperados. Así se manifestaba a comienzos del verano el anterior ministro del Trabajo, Juan Carlos Aparicio. El sentido de la próxima reforma pretende que los flujos de inmigrantes se acomoden a contingentes previamente determinados a partir de los puestos de trabajo existentes que no puedan ser cubiertos por los nacionales y extranjeros residentes debiendo realizarse la contratación de inmigrantes en el país de origen. Una propuesta que además es aceptada por el conjunto de dirigentes europeos.

Sin embargo esta previsión o propuesta de reforma del ejecutivo, en un informe de la comisión jurídico-administrativa del *Foro para la Integración Social de los inmigrantes* de 17 de mayo, ya se advertía de las disfunciones que han llevado al fracaso del llamado contingente o sistema de contratación de trabajadores extranjeros en origen que el Gobierno ha querido o quiere convertir en exclusivo.

Y es que el sistema de contingente de trabajadores extranjeros aplicado este año (2002) presentaba diferencias fundamentales respecto al desarrollado en ocasiones anteriores, en principio:

1) Porque está dirigido exclusivamente a trabajadores que no se hallen ni sean residentes en España. Los contingentes anteriores eran aprovechados, en parte, para solucionar situaciones de irregularidad documental. Este fue el caso de los solicitantes del 2001.

2) Porque se basa sólo en ofertas de empleo genéricas y el trabajador firma en el país de origen un contrato previamente rubricado por el empresario en España. Sin embargo, en los contingentes anteriores la concesión del permiso de trabajo se producía sobre la base de la oferta de empleo, nominativa o genérica, que acompañaba a la solicitud de permiso de trabajo y residencia.

3) Porque la determinación del número de trabajadores depende de una complicada serie de consultas e informes en los que intervienen de forma determinante el INEM y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Antes se basaba en informes generales sobre la situación de empleo, la movilidad geográfica y las contrataciones.

Por estas causas, el informe defendía la coexistencia del sistema del contingente con las ofertas de trabajo nominativas; es decir, a personas concretas. Si no, se podía dar el absurdo de personas autorizadas a residir en España pero imposibilitadas de trabajar como así sucedió en las zonas agrícolas de Huelva; o también, que en el sector del servicio doméstico no se pudiera conectar la oferta con los demandantes del mercado nacional. Este tipo de contrataciones está basado en la confianza o al menos en el conocimiento previo de la persona.

Desde la oposición, el PSOE, en un documento titulado *Un modelo de contingente adecuado a las necesidades de España*, señalaba que en España hay 1.300.000 residentes legales extranjeros y que el mercado laboral podría encontrarse en un momento de estabilización de la demanda de trabajadores, obviando de este modo el hecho de que ha sido la propia llegada de inmigrantes la que ha ensanchado la base de este mercado laboral, y que el fin de este proceso de creación de activos laborales no ha finalizado como podrían demostrar los miles de ocupados en situación de irregularidad documental. Sin considerar esta apreciación el documento recordaba que las últimas estadísticas conocidas hablan de 100.000 trabajadores no nacionales inscritos en el INEM como demandantes de empleo, y que las 2.000 solicitudes de contratación de extranjeros a través del contingente de este año no suponían ni el 20% de las pocas plazas previstas<sup>2</sup>.

No obstante estas consideraciones, tanto del gobierno como de la oposición, los indicadores sobre la situación actual nos dicen que el número de inmigrantes con permiso de residencia en vigor está muy lejos del número de inmigrantes que figuran en los padrones municipales (algunos aventuran que entre 400.000 y 600.000 inmigrantes se encuentran indocumentados y son carne de cañón de empleadores sin escrúpulos). La hasta ahora única vía de asegurar la existencia legal es el padrón municipal, por lo que a pesar de la gran movilidad de la masa de inmigrantes indocumentados o no regularizados, este dato nos permite aventurar en cierto modo la presencia en nuestro suelo de esos inmigrantes que en la jerga oficial se denomina *ilegales*.

La indocumentación o falta de regularización, bien sea para la residencia o el ejercicio laboral, es el principal obstáculo para la integración ciudadana. Las solicitudes de “papeles” por el régimen general -que va acompañado de una oferta de trabajo- han caído en picado pese a que el año anterior (2001) se multiplicaron las solicitudes por esta vía. Se puede afirmar que en la práctica, desde enero, esta vía se ha cerrado y no se gestionan las solicitudes; esto trae consigo que se presenten pocos casos más allá de los que se está dispuesto a recurrir. Las negativas que reciben quienes han acudido este año al régimen general ya han llegado a los juzgados, pues concluidos los trámites administrativos con los recursos de reposición rechazados, sólo queda presentar<sup>3</sup> demandas ante las Salas de lo Contencioso. De este modo, apenas quedan vías para la regularización de inmi-

---

2. A principios de año se ofertaron 10.884 plazas a trabajadores extranjeros, pero errores como la falta de previsión a la hora de calcular el número de inmigrantes venidos del extranjero; la excesiva burocratización; la nula flexibilidad; la carencia de medios; la inexperiencia de las comisiones de contratación y una eterna fase de preselección de candidatos, han disuelto en la nada el cupo del 2002, tal y como reconocen responsables de Trabajo e Interior.

3. Un indicador fehaciente de esta situación nos lo proporciona la publicación de los Boletines Oficiales, donde número a número, los Delegados del Gobierno presentan su denegación a los

grantes. De momento, sólo se puede acudir al artículo sobre arraigo por el que habría que demostrar una estancia mínima de tres años.

¿Qué es el “régimen general”? es una forma de regularización por la que el inmigrante presenta su solicitud de papeles a través de una oferta de trabajo. Este es un proceso individual, independiente de los procesos de regularización, y durante mucho tiempo su resolución se ha vinculado a informes del INEM sobre la situación y necesidades del mercado de trabajo. Esta vía se ha suprimido en la práctica desde enero de 2002. Para rechazarla, los funcionarios se apoyaban en una referencia genérica a la situación nacional de empleo; es decir, a la existencia de españoles o extranjeros regularizados en paro, dentro del sector en el que aspira a trabajar el inmigrante.

En cuanto al “arraigo”, es un concepto que figura en el artículo 31.4 de la actual Ley de Extranjería y que ha servido para articular el macroproceso de regularización del año pasado. En esta regularización se pedía una estancia anterior al 23 de enero de 2001 y, demostrar arraigo mediante una oferta de trabajo, un permiso de residencia anterior, o vínculos familiares. El reglamento de la ley, en vigor desde agosto de ese año, hacía que el arraigo ya sólo se demostrara con tres años de estancia en el país. Esta es hoy por hoy, una de las pocas vías que aún quedan de regularización del inmigrante indocumentado, si bien el Gobierno se ha planteado su supresión en una próxima reforma anunciada de la ley.

Los que vieron aceptada su solicitud de “papeles” han debido enfrentarse ahora a su renovación, la cual pueden hacerla desde un mes antes de la fecha de vencimiento hasta tres meses después, pero acreditando una cotización mínima en la Seguridad Social de seis meses y un contrato de trabajo en vigor. Quienes lo consigan dispondrán de un permiso B renovado, es decir, dos años y sin límites de sector productivo o localización geográfica.

Al eliminar (la reforma de la Ley de Extranjería) las vías de regularización existentes hasta ahora (aunque queda el arraigo pero con más exigencias de las que se solicitaban anteriormente), y los nuevos procesos de regularización extraordinarios, los “sin papeles” se quedan en una situación dramática, abocándolos a la marginación, la explotación y/o la delincuencia.

Los inmigrantes (1,5 millones según los últimos cálculos oficiales) suponen ya casi el 4% de la población española. Por otra parte, la inmigración consi-

---

recursos presentados por los inmigrantes indicándoles que su situación es de irregularidad y, por tanto, están apercibidos de expulsión, explicándoles que la justicia, agotada la vía del recurso administrativo, les permite acudir por la vía de lo contencioso. Este año 2002 pasará a la historia de la inmigración gracias a esta inestimable documentación firmada por los delegados y subdelegados gubernamentales.

derada como un problema social y su aparición entre los primeros lugares (generalmente detrás del paro, el terrorismo) en todos los estudios y encuestas de opinión data de finales del siglo XX y comienzos de este siglo. ¿Existe pues alguna relación entre este corto porcentaje de inmigrantes (no olvidemos que en países de nuestro entorno como Francia 7,4%, Alemania 10%, Suiza 20%, Luxemburgo 36%, el volumen de población inmigrante es muy superior a la nuestra), y la apreciación de la inmigración por los españoles como un problema social?. ¿Porqué ha sido en estos últimos años cuando se ha apreciado el fenómeno de la inmigración como un problema social?. Para dar respuesta a estos interrogantes primero hay que situar el fenómeno en su contexto temporal.

Un investigador que ha ubicado el fenómeno de la inmigración ha sido Lorenzo Cachón<sup>4</sup>, que utiliza el concepto de “ciclo migratorio” del sociólogo belga F. Dassetto para periodizar tres etapas migratorias en el contexto español: antes de 1985, desde esa fecha hasta 2000 y a partir de 2000 hasta la actualidad.

Hasta 1985 la inmigración era europea (65% de los residentes en 1981), latinoamericana (18%) y de USA (7%). Menos de un 10% provenían de África y Asia. Entre 1986 y 1999 aparece una nueva inmigración, por sus zonas de origen (África, especialmente Marruecos, y en la década de los noventa países del Este y Asia); nueva por su cultura (religiones no cristianas como el Islam); nueva por sus rasgos fenotípicos (negros, árabes, asiáticos); nueva por las motivaciones de trabajo (globalización de las economías); nueva por ser individual (hombres o mujeres).

Es a partir del 2000 cuando las cifras inmigratorias comienzan a ser llamativas (un millón de extranjeros -el 2,5% de la población-), y cuando el fenómeno de la inmigración adquiere unas características propias de este periodo como son la reagrupación familiar y la consolidación de redes migratorias, el aumento de la inmigración pese a políticas restrictivas y la formación de enclaves étnicos en las ciudades (por problemas de vivienda -zonas de bajo nivel social o adquisi-

---

4. Felice Dassetto (1990): “*Por une théorie des cycles migratoires*”. En Bastenier, A. y Dassetto, F. (eds.): *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. París: De Boeck Université, pp. 11-39, define el “ciclo migratorio” como “el conjunto de procesos por el cual las poblaciones que pertenecen a un espacio económico periférico entran, se establecen y se implantan en el espacio de un Estado-nación que pertenece a los polos centrales de la economía capitalista”. Dentro del “ciclo migratorio” tienen lugar diversos “momentos caracterizados por rupturas específicas”, y este autor propone distinguir tres: el primer momento se produce bajo el predominio de la relación salarial y la marginalidad social; el segundo momento, con el proceso de enculturación de los inmigrantes, su consolidación en el territorio y la aparición de agencias que se ocupan activamente de ellos; el tercer momento, con los desafíos de la coinclusión societal entre inmigrantes y autóctonos y de los derechos de participación política de aquéllos. Ver Cachón Rodríguez, L. (2002): *La formación de la España inmigrante: mercado y ciudadanía*. REIS n°97, pp.100

tivo y en ocasiones zonas degradadas-, por solidaridad étnica, por influencia de las redes migratorias); no siendo éstas las únicas pero sí las principales.

Sin embargo, la inmigración deviene un problema social a partir de la información diaria de los casos más noticiables de los que la prensa se hace eco (por ejemplo, los sucesos racistas de El Ejido fueron un desencadenante de esta etapa que estamos viviendo en la actualidad); aunque el primero, el principal de los conflictos entre población inmigrante y administración pública sobreviene por la demanda de papeles, de reconocimiento de una situación de legalidad, de derechos y de ciudadanía, de participación política y derecho al voto, mientras que la realidad instrumentaliza la inmigración en beneficio del mercado laboral.

Otro frente se abre con el inicio de conflictos y luchas reivindicativas (por el apoyo institucional de asociaciones, instituciones de apoyo al inmigrante y sindicatos), en demanda de mejores condiciones de vida (de vivienda, sanitarias, escolares, culturales) y laborales. Con estos mimbres el debate está servido. Es en este momento cuando la ciudadanía toma nota de la reivindicación generalizada del inmigrante y comienza el debate sobre la inclusión, integración del inmigrante con todos los derechos en la sociedad europea.

Partimos de un dato fehaciente, y es que desde 1985 se han sucedido cinco procesos de regularización explícitos y otros tantos encubiertos (contingentes). Pese a ello se sigue hablando de la estancia entre nosotros de inmigrantes ilegales. Pero ilegales, ¿quiénes son?. ¿Son aquellos a los que la política para la inmigración niega el permiso de residencia, o son aquellos que entran de modo clandestino? Desde luego no son los clandestinos, si atendemos a que tal circunstancia se daba en tan sólo el 20% de los indocumentados que solicitaron regularizar su situación en 2000. Más bien la respuesta hay que encontrarla entre los primeros, a los que de forma estigmatizante se les declara ilegales, pese a que para su entrada en el país utilizaron una vía legal.

La ilegalidad del inmigrante irregular es un producto institucional (falta de documentación para residir o trabajar legalmente), y ésta, a su vez, conlleva la producción de situaciones de ilegalidad, porque favorece la explotación del inmigrante, la economía sumergida y la delincuencia, principalmente de los autóctonos, de los nacionales, que obran al abrigo de las políticas de marginación institucional hacia el extranjero inmigrante.

También el Comisario europeo de Justicia e Interior, *Antonio Vitorino*, exponía este verano<sup>5</sup> la necesidad de elaborar un nuevo reglamento sobre derecho de asilo, normas de reagrupamiento familiar, iniciativas sobre refugiados, el cuadro de los derechos y deberes de los inmigrantes legales en la UE, el estatuto de

---

5. EL PAÍS, domingo 7 de julio de 2002.

residentes de larga duración ... es decir, iniciativas tendentes a crear un marco jurídico desde el que abordar la ciudadanía europea en simetría con la población inmigrante.

Ahora bien, la principal y más espinosa cuestión que los líderes europeos debatieron en Sevilla y por la que aceptaron las propuestas anteriores, estaba referida a la regulación de los flujos migratorios descontrolados: “Necesitamos inmigrantes y hay oportunidades de trabajo, pero a la vez los europeos dicen en las encuestas que hay demasiados inmigrantes. Esa paradoja sólo se puede superar con la política y la pedagogía. Los europeos tienen que aceptar una inmigración regulada. Hay que desarrollar políticas para explicar que nuestras sociedades están cambiando, que somos cada día más multiétnicos y multiculturales. Hemos propuesto un método de coordinación muy flexible según el cual cada Estado definirá el número de inmigrantes legales que acepta en su territorio, su perfil, cualificación, origen ... Hay que ajustar la inmigración a la demanda del mercado de trabajo. El asunto del territorio de origen es muy delicado. No es legítimo discriminar por el origen, pero inmigrantes con lazos culturales y lingüísticos son un factor de estabilidad. Respecto a la integración de inmigrantes musulmanes, hay que ser fieles a los valores y luchar contra las tendencias racistas y xenófobas. La política de integración debe basarse en un contrato en el que se reconozca y acepte la diferencia y, a la vez, deje claras las obligaciones y el respeto a nuestros valores comunes: los derechos humanos, las democracias pluralistas o la igualdad entre hombre y mujer”.

Es decir, más de lo mismo, porque son los Estados nacionales quienes regularán las entradas de inmigrantes en función de sus necesidades productivas, como si esto fuera un contrato comercial entre países por el que unos ofertan mano de obra en general, y otros demandan la misma pero con condiciones. Por ejemplo, podemos observar la posición de los líderes conservadores a través de las opiniones expresadas por *Ángela Merkel*, presidenta de la CDU, que señalaba sin ambages la necesidad de abrirse a una inmigración selectiva (los más brillantes, especialistas de las nuevas tecnologías, técnicos en informática), pero dirigiendo y limitando la inmigración en general. Otro tanto, pero a otra escala, se podían considerar aquellas declaraciones de un alto responsable de la política de inmigración española que señalaba como mejores inmigrantes por su capacidad de integración aquellos que procedían de los países iberoamericanos dadas sus referencias lingüísticas y religiosas. Y así podríamos completar un largo cuadro de ejemplificadores dirigentes que predicán que no se debe discriminar por el origen étnico, pero que la estabilidad o la paz social es más destacable en la consecución de una conciencia social durkheimiana basada en la homogeneidad; homogeneidades raciales, lingüísticas y de creencias (verdaderos marcadores de identidad en un proceso de asimilación, que no de derechos), porque abren el camino a homogeneidades de valores y comportamientos y, de estos, sí se puede derivar la nacionalidad y la ciudadanía.



Sabemos ya que el mejor inmigrante, el “*buen inmigrante*” en palabras del profesor Javier de Lucas, no es aquel sujeto de derechos que decide en libertad residir y trabajar en otro país distinto del de su nacimiento, sino que el buen inmigrante o, mejor dicho, los buenos flujos de inmigrantes son tan sólo un instrumento que la mundialización de las relaciones económicas ha puesto en el camino de los grupos de poder, de los centros de poder. Son un instrumento al servicio de los intereses del mercado laboral de los países desarrollados. Vienen a cubrir determinadas demandas laborales y vacantes de mano de obra autóctona, que según el devenir de los ciclos económicos en los países desarrollados deben cubrirse con extranjeros en la prosecución de sus objetivos de dominación y hegemonía del mercado mundial de bienes y servicios. En este sentido, los flujos de inmigrantes son entendidos como un tipo más de mercancías que se intercambian en este gran mercado mundial del trabajo. Por ello no son bien recibidos los que no han sido *invitados* según cupos y contingentes determinados en cada país o nación del occidente desarrollado, los que manifiestan una voluntad independiente de trabajo y residencia de acuerdo a su personal proyecto migratorio.

Si bien en los proyectos migratorios de las personas intervienen, en ocasiones de forma combinada, tanto factores *pull* o de atracción como factores *push* o de expulsión, son los primeros los que actualmente marcan el proceso migratorio (diferencias salariales, de nivel de vida, de renta entre países de origen y países de acogida, cuando no simplemente un problema de supervivencia). Para que la inmigración fuera temporal se deberían crear condiciones de desarrollo en los países de origen (flujos de capital, de inversión directa y de tecnología), permitiendo la exportación de sus productos sin barreras fiscales que impidan el comercio. Sin embargo, hoy día, la mundialización de la economía niega este desarrollo y las desigualdades entre los países se acrecientan abocando a la población de los países pobres a la inmigración como única fuente de supervivencia. El efecto llamada (desde la agrupación familiar hasta la creación de redes migratorias) cuando se produce, siempre es posterior, una vez el proyecto migratorio se ha decidido y ejecutado.

Los inmigrantes que trabajan en España contribuyen cada vez más a la riqueza nacional. Según un estudio<sup>6</sup> de CCOO la aportación de este colectivo se sitúa entre el 2,5% y el 4% del PIB, según tomemos las cifras de la EPA o de la afiliación a la Seguridad Social. La agricultura con 40.500 ocupados de terceros países, es la actividad que concentra la mayor aportación. Le siguen en orden de importancia la construcción y el sector servicios. El estudio indica también que este segmento de la población aporta el 2,4% del presupuesto de la Seguridad Social destinado al pago de pensiones de jubilación. Porque a pesar de los problemas para regularizar la residencia o la obtención de un permiso de trabajo, a fines del mes de septiembre pasado, el número de extranjeros afiliados a la Seguridad

---

6. El PAIS, miércoles 16 de octubre de 2002, pag. 59.

Social fue de 823.779 personas, de los que el 78% eran inmigrantes procedentes de otros países de fuera de la Unión Europea, constituyendo por sí solos el 4% del total de cotizantes. Ahora bien, lo más sorprendente es que de los 438.616 nuevos cotizantes con que se ha incrementado en lo que va de año el régimen de la Seguridad Social, casi la mitad son inmigrantes.

Es verdad que con la inmigración estamos asistiendo a una reestructuración del mercado de trabajo, pues a los nichos laborales iniciales se han sumado nuevos diversificando la oferta de ocupaciones y actividades incluso su localización geográfica. Por ejemplo, en La Rioja se beneficia principalmente el sector agrario, pero también el asistencial<sup>7</sup>, el hostelero y el de la construcción.

La mano de obra inmigrante ha llevado al campo riojano<sup>8</sup> a duplicar su producción en cinco años (1996-2001); por ejemplo el sector del champiñón ha pasado de tener una producción de 30.000 toneladas a 60.000 actuales. En 1997, sólo el 66% de la demanda de empleo agrario estaba cubierta. En 2001, cuatro de cada diez jornaleros son extranjeros<sup>9</sup> gracias a las características de La Rioja que con explotaciones familiares, pequeñas y de difícil mecanización les obligaba a depender en gran medida de los jornaleros.

A fin de evitar que el inmigrante, una vez incorporado al mercado laboral nacional mediante un contrato temporal en el campo riojano (contrato por el que adquiere un status de regular), decidiera su paso a sectores más estables o mejor pagados, los autores del informe hacían una serie de propuestas como la formación profesional del inmigrante; su inserción social (cursos de español y otras actividades); la dotación de infraestructuras sociales (guarderías, educación, asistencia social ...); la creación de un parque público de viviendas sociales (no olvidemos las enormes dificultades que deben resolver los inmigrantes, incluso para el alquiler), y el establecimiento de un contrato fijo discontinuo (como medio de regular las campañas agrícolas de seis meses).

---

7. Es curioso que los llamados ilegales también hayan pasado a formar parte fundamental del Estado o del sistema de Bienestar, que los utiliza en el cuidado de ancianos y niños, a fin de que la mujer, tradicionalmente relegada en el mercado laboral por las ocupaciones complementarias a un sistema de bienestar poco desarrollado, pueda por fin incorporarse a la población activa del país sin que el sistema de servicios sociales realice una inversión adicional, incluso protagonizando una desinversión social, dado el empuje que esta actividad social del inmigrante está suponiendo para el crecimiento de la economía activa.

8. Informe sobre el sector agrario riojano. Emilio Barco y Juan Molina. Septiembre de 2002. Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja.

9. El 41% de los activos por cuenta ajena del campo riojano. Aunque el mercado de trabajo presente está equilibrado, el futuro presenta una gran incertidumbre debido en parte a la fuga de muchos trabajadores hacia sectores con mayor protección social y mejor pagados.

En el caso de empleos eventuales dadas las características de muchos trabajos agrícolas de temporada, las propuestas son distintas. Así distinguen como necesarias la intermediación laboral (los distintos agentes -organizaciones agrarias, sindicatos y ayuntamientos- deberían asesorar de forma conjunta, no independiente, a trabajadores y empresarios); la contratación especializada (creación de una unidad específica especializada en la captación, selección y contratación de trabajadores, con participación de los agentes); la sensibilización del agricultor (en gestión laboral y planificación de mano de obra); la creación de una red de asesoramiento (certificado de trabajo válido para toda la región, sin necesidad de renovación de permisos y creación de una bolsa única de trabajo para toda La Rioja); el contrato en origen (pues es necesario que los agricultores planifiquen, que los temporeros dispongan de alojamiento y que los canales informales de reclutamiento se limiten); resolver el problema del alojamiento (ayudas para construcción o reforma de alojamientos), y por último la resolución de la intermediación irregular (es decir, la erradicación de mafias de subcontratación y la creación de servicios legales de intermediación).

Estas medidas que en el informe se demandaban para resolver la situación del inmigrante que accede al sector agrícola en una región cuya dependencia de la mano de obra es fundamental, deben contemplarse para otros sectores y localizaciones geográficas donde la experiencia ha demostrado que la mano de obra inmigrante es necesaria. Porque si bien la política de cupos o contingentes señala o puede señalar las necesidades de sectores productivos y su localización geográfica, también es verdad que los movimientos de esta población no se realizan con un afán de asentamiento fijo o permanente, sino que se mueven por los mismos intereses que les impelieron a salir de sus residencias de origen, es decir por alcanzar determinados objetivos económicos manifiestos en su personal proyecto migratorio. Si en La Rioja se ha contemplado que el sector agrícola es un medio de entrada de la población inmigrante, pero que las condiciones en que se establece esa relación laboral hacen del trabajador inmigrante tan sólo un transeúnte, se deberían crear condiciones sociales y laborales acordes a los derechos de ciudadanía que permitieran al inmigrante sopesar la posibilidad de permanecer en el país de acogida al que contribuye con su esfuerzo. Pero ¿es que acaso los inmigrantes han encontrado vías para trabajar y residir de modo igual al de los ciudadanos nacionales? Antonio Izquierdo señalaba que, con los datos en la mano y hasta el día de hoy, la mayoría de los inmigrantes que residen en España no han entrado con un contrato de trabajo bajo el brazo. Nueve de cada diez residentes legales de países terceros han vivido o han pasado por situaciones de irregularidad. Además, los que entran legalmente, tampoco tienen asegurada la renovación de su permiso. Se considera que en el conjunto de la Unión Europea cada año entran 500.000 inmigrantes de los denominados ilegales (indocumentados), sin embargo el conjunto de la inmigración legal o regularizada no aumenta significativamente; es decir las entradas se compensan con las salidas (un dato escasamente elaborado y desde luego apenas tenido en consideración) y con el volumen de

personas que van adquiriendo la nacionalidad, por lo que habría que determinar que la denominada inmigración ilegal es sobre todo un factor de mantenimiento de las políticas laborales de explotación, cuando no un medio de excitación de las actitudes racistas y xenófobas con fines políticos de competencia electoral.

Así pues, no son las cifras sobre el miedo o la amenaza de una inmigración masiva (de una invasión) las que provocan el desarrollo de actitudes contrarias a la integración política y ciudadana, son más bien las políticas públicas llevadas a cabo con los inmigrantes, que sostenidas con un gran despliegue mediático (imágenes deshumanizadas de travesías y desembarcos desde las costas de la miseria hasta las orillas de la muerte), imparten una pedagogía que señala la inmigración como una amenaza que se debe combatir en los aspectos señalados como problema social (la entrada, la inserción laboral, la residencia, la convivencia, la inserción social, etc.), sin decir o mostrar nada acerca de los beneficios sociales de todo tipo, ni acerca de la necesidad de aplicar los derechos de ciudadanía en igualdad con los nacionales.

Todo inmigrante es ilegal por el hecho de ser o percibirse como inmigrante, y con esta intencionalidad trabajan expertos en comunicación social, creadores y manipuladores de opinión. La presión mediática y política ha colado la imagen maniquea de que el inmigrante es principalmente un individuo proveniente de países del sur económico, con costumbres, creencias, valores, en definitiva cultura ajena a la de los españoles y por tanto de difícil integración en nuestro modo de vida. Que a causa de sus peculiaridades prefiere mantenerse en un status de irregularidad, aprovechando de ese modo cuanto de bienestar le ofrece nuestra sociedad sin comprometerse con la realidad democrática del país. En esta fábula de la ilegalidad se piensa que los solicitantes de papeles (permisos de residencia o de trabajo), buscan aprovechar la legalidad con el fin de mantener acciones delictivas a su amparo, o para imponer su peculiaridad cultural negadora de derechos fundamentales.

En estas condiciones podríamos aventurar que todo inmigrante por el hecho de serlo es ilegal, porque incluso el legal no tiene garantizado su status indefinidamente, y la difícil frontera que separa al ilegal del legal vinculada a condiciones de regularidad administrativa y, por tanto, a políticas de cierre cuando no de exclusión, ha impedido una percepción social de individuos en condiciones de integración política y ciudadana. La divisoria se establece de este modo, no entre nacionales y extranjeros, sino entre ciudadanos e inmigrantes.

Propia de esta *ideología negativa* es la imagen que se ofrece como característica del inmigrante extranjero que relaciona los status económicos, sociales y jurídicos de persona pobre, sin estudios e ilegal. Es decir, con unos recursos educativos propios del analfabeto o semianalfabeto, con escasos conocimientos del idioma oficial y con escasa cualificación profesional, lo que certificaría su dispo-

sición a emplearse en ocupaciones de bajo nivel de cualificación. Sin embargo, la realidad desmitifica esta imagen y hace añicos a cuantos justifican la explotación del ignorante, pues el capital cultural o educativo de que dispone la población inmigrante extracomunitaria es superior a la de la población española como demuestra el estudio redactado por el profesor Antonio Izquierdo, en una publicación<sup>10</sup> reciente del CIS, donde se dice que la media de inmigrantes con estudios universitarios en el periodo de 1992-1996 fue del 18,5% frente al 8,6% de españoles. Y que en el periodo de 1997-2000 suponía el 16,8% de los inmigrantes frente al 11% de los españoles. Esta superioridad en el capital educativo de los extranjeros inmigrantes frente a los autóctonos se muestra de igual modo en los estudios secundarios, pese a que en esta última etapa los porcentajes de españoles (41,9%) e inmigrantes (42,3%) se aproximan.

Por tanto, todo indica que la supuesta escasa formación del inmigrante que le obliga a ejercer los puestos menos cualificados del mercado laboral es tan sólo una falacia del mito creado en torno al inmigrante irregular. Si bien es verdad que el inmigrante extranjero acepta cualquier trabajo que le permita regularizar su estancia entre nosotros, también es verdad que buscará la oportunidad de trasladar su experiencia laboral y su formación educativa al sector productivo más acorde. Tan sólo la situación de irregularidad impide que se manifieste la capacidad productiva de los inmigrantes, colaborando al mito del consumidor de servicios sociales, ignorante y con serios problemas de integración, cuando no delincuente.

Si atendemos a la realidad de nuestro sistema educativo encontraremos ciertos problemas de enculturación de la población inmigrante en especial la población que engloba las segundas y terceras generaciones. Una prueba de la existencia de estas nuevas generaciones y que ha devenido un problema social hace referencia a la escuela, donde representan el 3% del alumnado total de la enseñanza no universitaria. El número total de alumnos extranjeros en España<sup>11</sup> ha pasado de 43.845 en el curso 1992-93 a 201.518 en el 2001-2002; casi cinco veces más en apenas una década, concentrándose la mayor parte de las matrículas de este alumnado extranjero en la educación primaria (43,34%), la educación secundaria (33,69%) y, finalmente infantil (17%). Esta multiplicación de los alumnos extranjeros ha traído junto al fenómeno de la escuela multicultural y sus múltiples derivaciones sociales, el problema de la discriminación mediante la segregación en centros especializados, generalmente públicos, donde se ubican estos alumnos a modo de gueto educativo.

---

10. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2002): "La educación errante", en *La sociedad. Teoría e investigación empírica*. Homenaje a José Jiménez Blanco. Madrid: CIS, pp.207-229.

11. Datos ofrecidos por CCOO en el estudio *Los hijos de inmigrantes en España*, a partir de datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Interior.

Pero quizás, la imagen más enraizada en el inconsciente ciudadano es la llegada masiva de inmigrantes magrebíes y últimamente negros (denominados eufemísticamente por su origen etnoracial subsaharianos), asociada con la amenaza de islamización, a través de la peligrosa correspondencia creada entre inmigración = delincuencia = inseguridad = terrorismo, tras lo ocurrido el 11-S en EEUU. Las relaciones raciales, étnicas y religiosas se unen en un potaje listo para servir al imaginario social en la configuración del otro amenazante. Para lograrlo se parte de una falsa consideración acerca del nacional, del ciudadano, poseedor de una cultura homogénea o con grandes dosis de homogeneidad frente a la heterogeneidad, pluralidad y mixtura de los extranjeros.

De este modo, el problema de la política de integración política y ciudadana de los inmigrantes si aceptamos que esta existe pese a la cortedad de los instrumentos utilizados en su aplicación, es que hablamos de una política de integración cuando debiéramos hablar de varias como corresponde razonablemente a un movimiento migratorio tan heterogéneo en su composición, y diverso y complejo en sus motivaciones. Si existieran políticas de inmigración, éstas deberían tener la flexibilidad suficiente para resolver los problemas con la anticipación suficiente para que no se dieran las situaciones que han pasado a llamarse de marginalidad e irregularidad que a la postre han dado cuerpo definitorio al concepto simétrico de inmigrante e ilegal.

Javier de Lucas distingue entre *política con inmigración*, sujeta a la contienda política, que presenta la inmigración como un problema (de relación con la delincuencia, de competencia por los escasos puestos de trabajo, incluso de amenaza a una supuesta identidad de los españoles), de lo que sería una *política de inmigración*, ejecutada con el afán de la integración política y ciudadana del inmigrante, a través del reconocimiento de los inmigrantes como sujetos de derechos y, por tanto, equiparados a los nacionales en términos de ciudadanía.

Los partidos políticos aprovechan la determinación de la inmigración como problema social para incluir en sus programas electorales políticas de inmigración pero obviando auténticas políticas de integración ciudadana. En este sentido, parece que se trasladara la decisión a órganos supranacionales de la Unión Europea. Y es que el ámbito de poder político efectivo ya no está depositado en el gobierno nacional, sino que está repartido y por tanto negociado y consensuado entre diferentes organismos públicos y privados, regionales, nacionales y supranacionales.

La inmigración como problema supera el ámbito de decisión nacional y debe adaptarse a iniciativas diplomáticas de carácter transnacional. Aun así, las responsabilidades dentro del territorio nacional parecen dar prioridad a las institu-

ciones y organismos públicos y privados que se localizan en la proximidad del fenómeno inmigratorio pese a que el proceso inmigratorio como problema es transnacional, y las soluciones de carácter transnacional sólo puede provenir de la negociación entre actores que se localizan en el ámbito internacional.

Entretanto son los Ayuntamientos las primeras instituciones públicas quienes por su proximidad a la ciudadanía deben desarrollar las políticas de acogida. Y también es el caso de la red de asociaciones de apoyo a los inmigrantes (voluntariado y ONGs, además de sindicatos y un cierto asociacionismo étnico que aún está en sus prolegómenos) que con el tiempo se ha consolidado hasta el punto de impulsar y ofrecer políticas de integración ciudadana a los colectivos de inmigrantes que se han asentado en la geografía española. Por último, el desafío de la multiculturalidad y el ideal intercultural también se observa, analiza y proyecta desde instituciones nuevas como son los Foros para la integración social del Inmigrante<sup>12</sup>.

Si hay algún responsable de que la inmigración se haya convertido en un problema social hasta el punto de que se sitúe en opinión de los españoles como uno de los principales, este es la Administración central en colaboración con los medios de comunicación que se han encargado de criminalizar la inmigración hasta el punto de que la gente se pueda declarar racista sin pudor. El verdadero problema social ha sido la negación de unos derechos de ciudadanía y la indeterminación de las políticas de inmigración.

---

12. En La Rioja se encargó el diseño de un Plan para la Inmigración (26.450 euros y siete meses para su ejecución) a empresas especializadas en temas inmigratorios que debían competir en un concurso público. El concurso lo convocó la Secretaría General de Acción en el Exterior.