Política de inmigración y ciudadanía en el nuevo escenario: algunas propuestas

Antonio Izquierdo Escribano*

RESUMEN

El volumen de los flujos recibidos en España, su escasa disminución durante la crisis y la evolución de la opinión pública sobre inmigración apuntan a la necesidad de una reconsideración de la política de extranjería laboral. Además, es necesaria una política de inmigración que regule los flujos, así como el diseño de una política de ciudadanía. Las dificultades para alcanzar consensos en torno a la política migratoria aconsejan que esta se plantee como una política de Estado. En este artículo se señalan cuatro claves para que esa política migratoria sea viable: la selección de flujos, la recuperación de los desempleados, el impulso de la naturalización y el acento en la formación de los menores inmigrantes.

1. Introducción: trazos del paisaje inmigratorio español y propósito del artículo

Las tendencias migratorias tras la recesión cuajan en tres hechos. El primero es que nos encontramos en una situación de cierto equilibrio entre la extranjería cultural y los derechos ciudadanos. En otras palabras, el *stock* de residentes extranjeros se divide a partes iguales entre personas incluidas en el régimen general y en el régimen comunitario. Y, como es bien sabido, los segundos gozan de más derechos y ventajas como ciudadanos de la Unión Europea (UE) que los primeros, es decir, los no comunitarios. El segundo dato reseñable es que entre 2008 y 2015 hemos asistido a un tráfico migratorio denso e intenso, caracterizado por flujos realmente copiosos y de similar volumen[1], de tal manera que –y este es el tercer hecho– el saldo final, es decir, el depósito de inmigrantes según las cuentas del Padrón de Habitantes, no ha menguado respecto de 2008: Así pues, la reducción de un 10 por ciento en el *stock* de extranjeros resulta engañosa, ya que ese vaciado de extranjería está vinculado, en buena medida, al proceso de naturalización por residencia, es decir, el cambio de extranjero a ciudadano español[2].

En el terreno de las percepciones asentadas tras la recesión, son tres las ideas que han quedado grabadas en la opinión pública española. La primera es que, como consecuencia

* Universidad de Coruña (anizes@udc.es).

[1] El nivel de los flujos varía si, en lugar de la EVR, se toma la Estadística de Migraciones, pero la lectura es la misma, a saber: el volumen anual de entradas ha sido equivalente al nivel del total de nacimientos.

[2] La reducción de los *stocks* de inmigrantes (10 por ciento) y de extranjeros (22 por ciento) es mayor si se toma la cúspide alcanzada en 2011. Pero lo significativo es que continúan al nivel previo a la recesión, es decir, a 2008. La disminución de extranjeros es del 15 por ciento si se toma la Estadística de Migraciones 2015. INE, nota de prensa del 30 de junio de 2016.

de la crisis, una gran parte de los inmigrantes extranjeros han retornado a sus países de origen. Según la segunda, no ha habido conflictos racistas con los extranjeros, pese a la enorme tasa de desempleo. Y por último, la idea más propagada en estos últimos años se refiere a que los españoles, mayoritariamente jóvenes y cualificados, han emprendido un nuevo ciclo emigratorio, que rememora el de mitad de los sesenta. Desde el ámbito de la política migratoria estas tres ideas llaman la atención sobre la evolución de los flujos, el modelo de integración y la valoración de la emigración como un fracaso social, respectivamente.

A la vista de esa discreta disminución del *stock* de inmigrantes y de esa mayor reducción de la extranjería, este artículo se ocupa de la política que cabe hacer en un nuevo escenario, teniendo en cuenta, pero no supeditándose, al variable estado de la opinión pública y al claro proyecto de asentamiento de los inmigrantes. Sabemos que la propuesta que aquí se hace va contra corriente, puesto que las políticas migratorias son, cada día que pasa, más "presentistas" y menos programadoras. Sin embargo, el giro político que se plantea se apoya en la tozudez de las tendencias (Martinello, 2003).

La evolución de los datos se puede sintetizar en tres afirmaciones.

1. Tras ocho años de Gran Recesión, el depósito inmigratorio apenas ha menguado.

2. La permanencia de los inmigrantes de origen extranjero se ha consolidado como uno de los ingredientes básicos en la renovación de la sociedad. Esta es la razón por la cual hay que gestionar las migraciones no solo como mano de obra, sino como una inversión cívica y social a largo plazo.

Y, por último,

3. Los flujos han demostrado su vigor en los años más duros de la crisis, lo cual indica que no es solo, ni acaso principalmente, la llamada del empleo lo que atrae a los inmigrantes. Antes bien, lo que impulsa a las gentes a emigrar es, junto a la necesidad material, la frustración de expectativas y la búsqueda de seguridad.

2. El nuevo escenario migratorio

Repensar la política migratoria en un escenario distinto requiere sintetizar los rasgos básicos de ese contexto inédito, así como interpretar la evolución de los hechos. El nuevo escenario se caracteriza por una revuelta contra la inmigración por parte de aquellos que se sienten más dañados por la crisis. La paradoja estriba en que una de las consecuencias de la Gran Recesión ha sido la desmaterialización de las percepciones sobre la inmigración entre los ciudadanos, de manera que, si antes de la crisis las opiniones públicas ponían el acento en los beneficios económicos y en los perjuicios sociales que conllevaba la aceptación de inmigrantes, ahora, tras la amplia reducción del bienestar que se ha producido, las actitudes de rechazo hacia los foráneos se concentran en la distancia cultural y en la inseguridad urbana. En una frase, hoy se señala la condición de extranjería donde ayer primaba la concepción de utilidad laboral.

En los países que integran la OCDE, y también en el conjunto de la UE, los flujos de inmigración y los de solicitantes de asilo, se han acelerado en los dos últimos años. Es más, a lo largo de 2014, la inmigración permanente alcanzó los niveles de 2008 –cuando nos encontrábamos en el umbral de la crisis–, con más de 4,3 millones de entradas (OCDE, 2015). Los peticionarios de asilo, han sobrepasado las 800.000 demandas, de las cuales 600.000 se han dirigido hacia los países de la UE. En 2015 se rebasaron ampliamente esos niveles tanto en lo que respecta a la inmigración con carácter permanente como, y sobre todo, en lo que atañe al flujo de asilados. En el seno de este formidable aumento, la inmigración irregular también ha aumentado, resultando más difícil de controlar. El conjunto de la UE, se enfrenta, desde el punto de vista fáctico, a la crecida de esa doble corriente, la de los refugiados potenciales y la de los migrantes tradicionales. Esto sucede en un contexto de frágil recuperación económica y creciente vulnerabilidad del empleo[3].

[3] En los seis primeros meses de 2015, 137.000 personas desembarcaron en las costas griegas, italianas, españolas y maltesas. En el mismo período del año anterior lo hicieron 75.000, según datos de la OCDE. Las estimaciones del Pew Research Center, publicadas en agosto de 2016, sitúan en 1, 3 millones el número de refugiados hacia Europa en 2015.

Desde el punto de vista emocional, la UE está sobrecogida por otra doble presión, la mediática y la que atañe a la seguridad de la vida cotidiana. Las poderosas imágenes de los niños ahogados que las olas arriman a las playas y de largas columnas de solicitantes de asilo, arrastrándose por los caminos y dejando la esperanza entre las alambradas, polarizan las actitudes respecto de la acogida de inmigrantes y de asilados. Por el otro costado, la proliferación de las acciones terroristas avala el giro restrictivo que experimentan las políticas de asilo y de inmigración, y enturbia las actitudes de empatía de los ciudadanos "corrientes", que son los más expuestos al contacto con los foráneos. Esa tensión entre el alza de los flujos y el rechazo de la opinión pública se puede esquivar en el corto plazo electoral, pero las políticas de inmigración, en su vertiente societaria, han de guiarse por el largo plazo.

En España, lo que sucede, además, es que los datos de hecho y las emociones se han empapado de anacronismo. Por el lado de los hechos, los flujos de entrada han menguado, pero menos de lo que se percibe, y los de salida han aumentado, pero no tanto como se fantasea. En consecuencia, el saldo migratorio ha sido ligeramente negativo, pero solo durante tres anualidades, pues otra vez vuelve a ser, en 2015, levemente positivo. No sabemos si se confirmará este último repunte inmigratorio, pero lo que sí se puede afirmar es que la circulación migratoria, entre 2009 y 2015, ha sido muy intensa, en torno a 800.000 desplazamientos anuales si se suman inmigrantes y emigrantes.

Como se acaba de señalar, en el último año el saldo es ligeramente favorable a las entradas, es decir, vienen unos pocos más de los que se van. La conclusión que cabe extraer de estos guarismos es que ese copioso movimiento reclama un mayor esfuerzo de las políticas de control, tanto en cuanto a su cantidad como en lo que respecta a su composición. Y eso con el fin de evitar no solo que entren masivamente quienes luego no van a tener acomodo digno, sino que los que lo hagan sean los apropiados conforme a los objetivos que se acuerden y se pretendan conseguir (una emigración de signo permanente, circular o temporal). Por la misma razón, esa regulación de flujos es también necesaria para evitar que las salidas impliquen una pérdida de cohesión social, además del desperdicio de capacidades.

La vertiente emocional se ha empapado con la imagen de la emigración de jóvenes cualificados que se van en busca de empleos adecuados a su nivel formativo. Jóvenes que optan por el desclasamiento inicial en otro país frente ante la falta de oportunidades en el país de nacimiento. Esa imagen ha revuelto el poso pesimista –de fracaso social y nacional– que tradicionalmente ha permeado a la emigración española durante el siglo XX. Se ha identificado así, correctamente, la emigración con el bloqueo social, pero ahora responsabilizando, erróneamente, a la inmigración del deterioro ocupacional. Este sentimiento, expresado en la frase de "si no hay para nosotros, a qué vienen ellos", se está extendiendo entre los damnificados por la crisis, y se traduce en las dificultades que encuentran los foráneos para alquilar pisos en las ciudades medias. Además, los sentimientos de pérdida de los recursos humanos nativos más jóvenes y cualificados generan repliegues nacionalistas, que dificultan una política migratoria ecuánime y equilibrada.

3. De los conceptos que inspiran las políticas y de sus contenidos

Vale la pena, en primer lugar, repensar los conceptos de inmigración, extranjería y ciudadanía, con el fin de averiguar a continuación cuál de los tres ha inspirado, en mayor medida, las políticas desplegadas durante estas tres décadas. Una vez despejada la cuestión, puede decidirse si estas actuaciones son más propias de una política de Estado o de acciones de gobierno. Es decir, si lo que se hace se asienta en un modelo migratorio consensuado o, por el contrario, se subordina a la coyuntura. El tercer punto que cabe aclarar se refiere a los cometidos de una política de extranjería, de una de inmigración y de una de ciudadanía. En otras palabras, se trataría de saber si lo que se ha practicado ha sido una política que acentúa la diferencia cultural, o más bien una política de naturaleza laboral o, quizás, una política pública cuyo objetivo ha consistido en la inserción ciudadana.

Centrándonos en el primer punto –los conceptos de inmigración, extranjería y ciudadanía–, el uso común del término inmigrante se refiere a los llegados desde otros países para trabajar, y, en una medida mucho menor, se dirige hacia

los que han venido en busca de seguridad o de ampliar su educación. Decir inmigrante, para la mayoría de la gente, es pensar en trabajadores subalternos. Sin duda, este concepto así entendido es el que más nos aproxima a nuestra historia pasada; en particular y por permanecer más viva entre nosotros, nos remite a la historia de la emigración española a Europa. Esta perspectiva nos coloca en situación de comprender y de identificarse (empatía) con los así nombrados. Por el contrario, el concepto de extranjería, siguiendo a Fernández Buey (2015), acentúa el halo de extrañeza en las costumbres, la separación cultural y, en particular, la diferencia religiosa. A veces, pero pocas, cuando se utiliza esta palabra se piensa en los extranjeros ricos, esos que hacen su vida aparte, sin mezclarse con los nativos.

Nuestra política ha mezclado los dos conceptos y se ha servido de la inmigración envolviéndola en la bandera de la extranjería. En realidad, nos hemos aprovechado de la mano de obra foránea, pero la hemos devaluado, fragilizado y estigmatizado mediante la etiqueta de la diferencia cultural. En suma, se ha manejado esa mistura de "extranjería laboral", según primaran las ganancias empresariales o las electorales. Eran extranjeros cuando se trataba del ejercicio de los derechos y de la captura de votos, pero se convertían en inmigrantes cuando había que sustituir o llenar el vacío provocado por el desapego de los trabajadores nativos hacia empleos poco apreciados, debido a sus condiciones laborales y salariales.

Respecto del segundo aspecto, cabe decir que, desde 1985, no ha habido una política de Estado, sino acciones de gobierno. Ha sido una gestión de los trabajadores extranjeros atada al beneficio inmediato, pero no una política inmigratoria en aras del interés general. Una política basada en el interés general tiene en cuenta que los flujos migratorios no se reducen a la entrada de mano de obra, sino que abarcan tanto la reagrupación de familiares, como la captación de estudiantes o la acogida de niños sin compañía. En ese mismo sentido, la circulación de los migrantes a través del espacio europeo y el retorno o la reemigración exigen que la política de regulación de flujos obre como una política de Estado. La confusión se explica por la falta de un debate público respecto de cuál es el lugar que ocupa la inmigración en la reproducción de la sociedad. En otras palabras, se han gestionado los flujos laborales, sin haber reflexionado y definido previamente un modelo de renovación social.

Esta falta de claridad se debe también a la similitud de las acciones de los gobiernos popular y socialista. Esas semejanzas en las actuaciones gubernamentales han sido, básicamente, tres, a saber: los cupos para introducir a los trabajadores inmigrantes de modo legal; las regularizaciones de indocumentados para remendar los fallos en la regulación de los flujos; y la práctica del "doble lenguaje" cuando, electoralmente, convenía. La principal diferencia ha residido en los medios dispuestos para la integración de los inmigrantes, más abundantes durante los gobiernos socialistas[4].

Por otra parte, las políticas de inmigración permanente no acaban cuando la persona está ya en el interior del país, sino que persiguen su integración y su inclusión en la ciudadanía. Es decir, esas políticas buscan la progresiva desaparición de la condición migratoria como estigma o síndrome de inferioridad civil, social y cultural. De hecho, la política de inmigración permanente tiene por finalidad la de dejar de serlo, la de su disolución en el seno de las políticas públicas. Dicho con toda claridad, si las políticas migratorias son, en una parte, reactivas y coyunturales, acciones que segmentan y sitúan al designado en un lugar jurídicamente subalterno, las políticas de ciudadanía se encargan de la extinción de la marca infamante y apuestan por la inclusión cívica y la participación en el reparto de la riqueza social.

Esta consideración de la inmigración como una parte de la estructura de la sociedad desplaza el acento de las políticas migratorias en dos sentidos: uno, político y moral y, el otro, en aras de una buena gestión. El primero supone pasar del inmigrante como mercancía, al inmigrante como ciudadano, y hacer del fortalecimiento de la sociedad y de su cohesión el eje rector de las políticas migratorias. Y el segundo tiene que ver con una lógica más administrativa e institucional y que, inevitablemente, ha de moverse hacia arriba y hacia abajo. Hay que desplazar hacia arriba, es decir hacia la UE, las políticas de recepción o aceptación que necesariamente deben ser coordinadas en ese ámbito; y, hacia abajo, las acciones de inserción e integración que induda-

[4] No es objeto de este artículo detallar las raíces ni explicar las diferencias específicas en la política inmigratoria desarrollada por los gobiernos del PSOE y del PP.

blemente han de recaer en los municipios, las regiones y comunidades autónomas. En otras palabras, los requerimientos para el acceso se enfocan hacia fuera, mientras que, hacia adentro, se programan las condiciones para el arraigo.

En definitiva, el cambio de acento que se propone aquí implica una corrección del punto de vista, del sentido y del concepto. Este desplazamiento del énfasis desde lo mercantil (el inmigrante como mercancía) hacia los derechos (el inmigrante como persona con familia) supone considerar por separado las políticas de recepción o acceso y las de inserción o asentamiento. Además, implica proponer políticas coordinadas de acceso y políticas descentralizadas de integración, puesto que los asuntos de inserción vecinal y de sanidad o educación (es decir, los hechos de bienestar) se producen en el espacio local, mientras que, por el contrario, los documentos de ciudadanía se dan en el ámbito estatal y europeo. Debe añadirse que este acento en la ciudadanía y en la seguridad que proporciona la integración social no va en menoscabo de reconocer y valorar las diferencias religiosas y culturales. Al contrario, ha de procurar tratar las diferencias y las divergencias en diferentes instancias político-administrativas. Se trataría de programar la inmigración estructural sobre la base del respeto y del reconocimiento de la diversidad cultural.

4. De dónde venimos

4.1. El vendaval migratorio y la política reactiva

Primero estuvo la gestión administrativa, y después vinieron los atisbos de una política de inmigración. Lo positivo de esos comienzos fue que dotaron de realismo el manejo de la inmigración. Durante el primer lustro, entre 1986 y 1990, se desplegó una gestión de los trabajadores extranjeros ya residentes en España e inspirada en la experiencia y conocimientos que tenían los socialistas sobre la emigración española en distintos países europeos. Esa gestión, que inicialmente estuvo pilotaba por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se podría caracterizar como compasiva, empática y de clara raíz social. Sin embargo, dado el nivel administrativo en el que se pergeñó –la Dirección General de Migraciones–, carecía de una perspectiva global.

Durante la década de los noventa se produjo un cambio paulatino desde la gestión de mano de obra *in situ* hacia el control de los flujos laborales del exterior. La década se inició con la proposición no de ley de 1991 que llevó el gobierno del PSOE al Congreso de los Diputados. La propuesta –elaborada, principalmente, por la Dirección General de Política Interior–, culminó con una regularización masiva que pretendía "poner el contador a cero" e inaugurar una fase de estricto control de los flujos. La dirección pasó de las manos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a las del Ministerio del Interior. Este tránsito ministerial simbolizaba no solo un cambio de orden administrativo, sino también de concepto, de dirección política y de prioridades.

Se abrió así un decenio en el que el acento se puso en tratar de canalizar los flujos laborales a través de los llamados contingentes anuales. Estos cupos fueron, en realidad, un modo de vaciar la bolsa de inmigrantes indocumentados que se iba acumulando en el mercado de trabajo. Los topes numéricos de esos contingentes se supeditaban a la capacidad de gestión y no a la demanda del mercado de trabajo. La cuota anual se fijaba en función de los medios humanos y materiales disponibles para tramitar las demandas de documentación de aquellos inmigrantes que ya se encontraban en España. Fue una época de política de apariencias más que de control real de los flujos. Y se cerró como se había iniciado, es decir, con otra regularización multitudinaria en el año 2000.

Durante toda esa década no se dispuso de ninguna medida directa de la cantidad de inmigrantes que llegaban anualmente. En otras palabras, se ignoraba la magnitud de los flujos de inmigración. Solo se discutía sobre cuál era el volumen de extranjeros que residían en España en situación irregular. La contabilidad del *stock* de extranjeros residentes fue una tarea encomendada a la Comisión Interministerial de Extranjería que, en 1992, hizo público el primer Anuario Estadístico de Extranjería. Con esta publicación empezó el análisis ordenado y sistemático de la inmigración extranjera. La Comisaría General de Documentación, dependiente de la Dirección General de la Policía, era la unidad que llevaba la voz cantante en esa comisión interministerial, si bien, los datos estadísticos más detallados y pre-

cisos eran los que se elaboraban en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social[5].

Es importante subrayar que las insuficiencias en el control fronterizo, junto a la política de regularizaciones masivas, produjeron un mediático desorden migratorio que cuajó en la percepción de anegamiento. Este sentimiento se alimentaba del incesante flujo televisivo de imágenes de desembarcos inesperados y desesperados. Lo relevante es que ese mediático desorden encontraba reflejo en las encuestas, y sobre ellas se construyó el discurso restrictivo de los gobiernos. Este relato ha ocultado que lo que realmente sostuvo las políticas de extranjería laboral fue la rentabilidad de la mano de obra foránea, que ahondaba en la segmentación del mercado de trabajo (Izquierdo, 1994).

Durante los últimos quince años se ha seguido dando tumbos entre la inmigración y la extranjería. En el primer lustro dominó la extranjería laboral; durante el segundo se impuso la inmigración y la ciudadanía y, de nuevo, a rebufo del malestar generado por la gestión de la crisis y el cambio de gobierno, volvió a prevalecer la política de extranjería. En trazos gruesos, esta secuencia se corresponde con los gobiernos popular, socialista y el actual gobierno del Partido Popular. Sin embargo, hay matices dignos de mención. Así, en el segundo gobierno presidido por Rodríguez Zapatero hubo un bienio durante el cual se enfatizó la extranjería. También es cierto que, durante el gobierno presidido por Rajoy, la resolución masiva de naturalizaciones supuso un avance en la ciudadanía. Pero, en general, a lo largo de estos tres lustros, ha prevalecido la política más orientada hacia el control y la diferencia cultural que hacia la ciudadanía.

Y situados en este preciso momento, es decir, en los años transcurridos desde el inicio del siglo XXI, la información disponible aconseja que las políticas diferencien entre migraciones suplementarias (temporal y circular) y las permanentes, estructurales y complementarias. Esta distinción entre la inmigración como prótesis o como trasplante (Livi Bacci, 2012) –es decir, como mano de obra o como parte del tejido social– es la que adopta la OCDE en sus informes anuales. El primer tipo de inmigración –temporal y circular– está más supeditada a los ciclos económicos y al modelo productivo, mientras que en el segundo tipo conviene que pese más la inserción en la sociedad. Expresado con otras palabras, en una sobresale el análisis sobre la evolución (más o menos rápida y persistente) de la tasa de inserción laboral y, en la otra, se atiende más bien a la mayor o menor dificultad y lentitud en la tasa de absorción social (Collier, 2013).

[5] En la Comisión Interministerial de Extranjería estaban presentes los ministerios de Interior, Exteriores, Justicia y Trabajo y Seguridad Social.

4.2. La experiencia reciente: silencios y exageraciones.

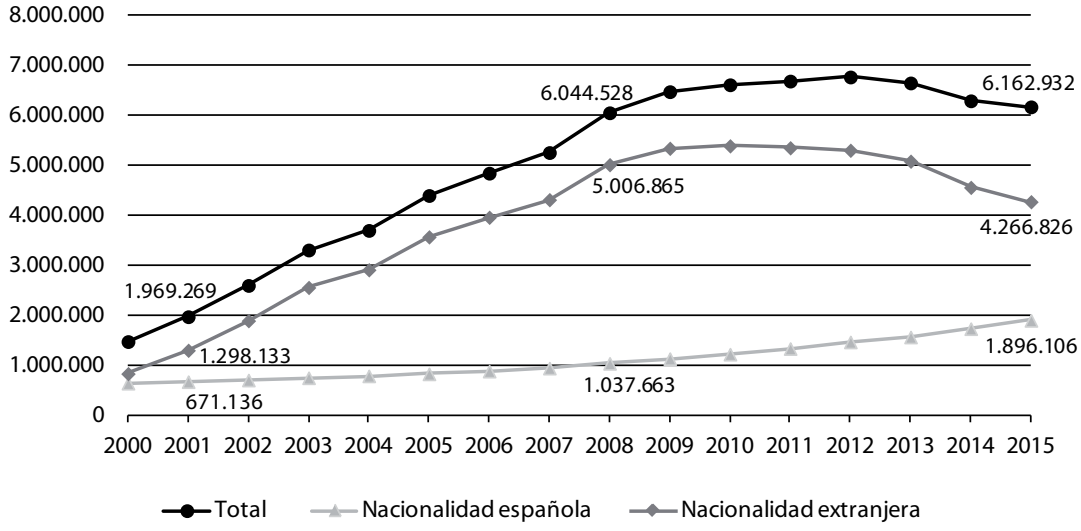
Hagamos una valoración cuantitativa e interpretativa de lo que ha sucedido en el terreno inmigratorio durante el siglo XXI. El balance numérico mezcla dos fases. La primera, que recorre prácticamente una década, es la fase del crecimiento desorbitado. La segunda es la que provisionalmente resulta después de un sexenio de recesión económica, social, política y cultural (Izquierdo, 2016).

Leeremos los datos mediante los dos conceptos manejados. Según el cómputo del Padrón Municipal Continuo del INE, el *stock* de extranjeros (4,7 millones) está en 2015 al mismo nivel que en 2007, antes de la Gran Recesión, y el monto de la inmigración supera los 6,1 millones de personas. Realmente, el volumen de extranjeros ha disminuido en un millón respecto del techo que se alcanzó en 2011, y la cantidad de inmigrantes se ha reducido en 600.000 personas si se establece la comparación con el recuento de 2012, que registró el dato más elevado en toda la serie. A tenor de estos datos, el peso de los extranjeros es del 10 por ciento sobre el total de la población (2 puntos menos que en su cima en 2011), y el de la inmigración del 14 por ciento, habiendo cedido solo un punto respecto de la cúspide alcanzada en 2012 (gráfico 1). En resumen, el vaciado de la inmigración apenas se nota, y el de la extranjería es el resultado, en su mayor parte, de una trasferencia a la ciudadanía.

En este sentido, y durante los últimos tres lustros, se observa una triple tendencia jurídica, política y social. La primera señala que, entre los extranjeros, domina el Régimen Comunitario de libre circulación sobre el Régimen General. La segunda pone de manifiesto el cambio progresivo desde la condición de extranjeros a la de ciudadanos naturalizados. Y la tercera se verifica en la consolidación de la estructura familiar frente a la inicial instalación de solitarios, de modo que las redes dejan sentir su efecto (Laparra, 2012).

Gráfico 1

Evolución de la población nacida en el extranjero según nacionalidad (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal.

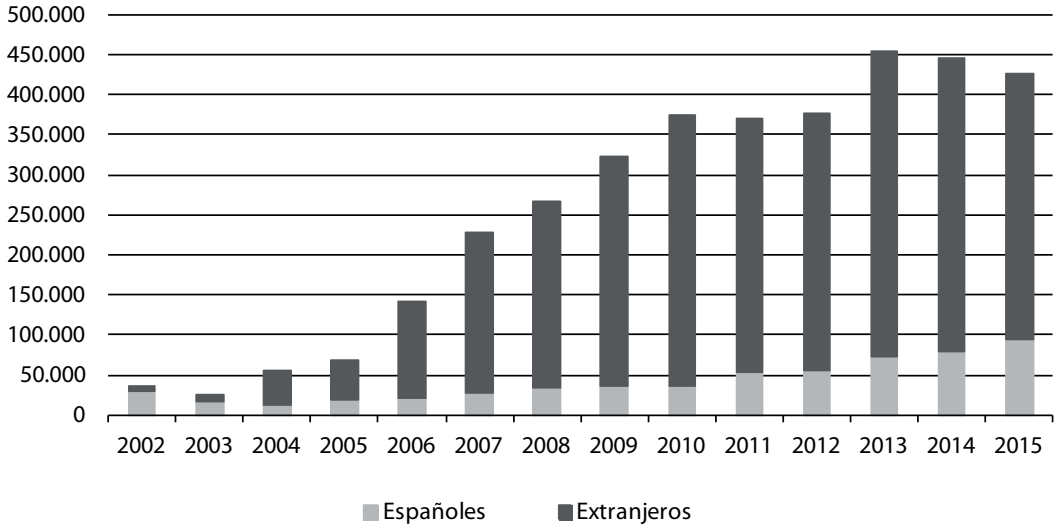
El momento en el que vivimos se caracteriza por el "silencio respecto de los flujos de entrada" protagonizados –mayoritariamente– por los foráneos, y la exageración de una parcela minoritaria de los flujos de salida, es decir, aquella porción que está integrada por españoles nativos (gráfico 2). Esta reciente emigración de españoles es un motivo añadido para orientar la política hacia la inmigración y desechar que se base en el concepto de extranjería. De ese modo, se alcanzaría un mayor consenso y simpatía hacia la inmigración entre los españoles autóctonos y se podría desplegar una política más atenta al medio plazo y menos supeditada a los miedos y zozobras del momento. Recordemos que la extranjería, como extrañeza que denota, tiende a atemorizar y conducir, tal vez sin advertirlo, al racismo; mientras que la inmigración, pensada como un componente de la sociedad, orienta hacia la convivencia.

Durante los últimos tres lustros hemos pasado de una fase de obsesión por los flujos a una de silencio ominoso sobre ellos. Y no solo sobre su respetable volumen, sino también sobre los cambios de composición y el sentido de tales cambios (Miyar-Busto, 2016). De una fase de intensidad formidable en la llegada de inmigrantes extranjeros (2000-2008), de flujos asombrosos (entre 600.000, y más de 900.000 altas residenciales anuales) a otra fase (2009-2015) caracterizada por una caída no menos brusca de los flujos de entrada (gráfico 3). Pero el debate público no se hizo eco de que anualmente llegaban más de 350.000 extranjeros al mismo tiempo que se iban en una cifra similar. El resultado de este doble movimiento es que solo durante 2013 y 2014 el saldo migratorio de los extranjeros ha sido negativo. Por el contrario, el saldo migratorio de los españoles presenta desde hace ocho años un signo negativo. Además, todo este trasiego migratorio tiene lugar en medio de un veloz envejecimiento, lo cual ha reducido la dimensión de la población activa entre 2009 y 2015 en casi un millón de personas.

Durante la fase de flujos formidables se evidenció la incapacidad de regularlos y de documentarlos. La acumulación de personas residiendo y trabajando en situación irregular fue también el resultado de la impotencia administrativa para gestionar su movilidad laboral y residencial (Informe D.G.I, 2007). Es decir, que a la irregularidad social se sumó la institucionalmente "sobrevenida". En lo que hace a la segunda fase, que transcurre entre 2011 y 2015, lo que más se

Gráfico 2

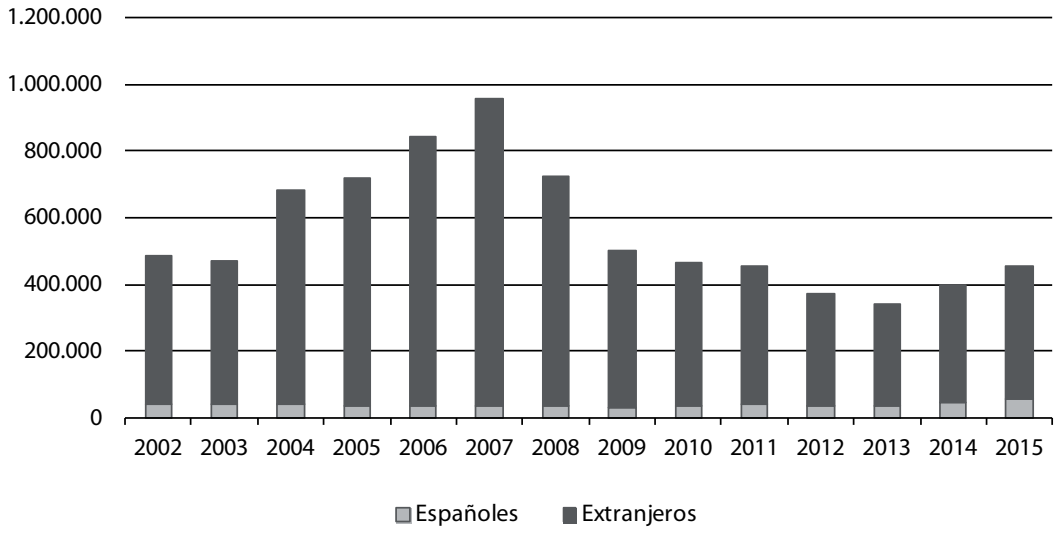
Emigración exterior según nacionalidad (2002-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales.

Gráfico 3

Inmigración procedente del exterior según nacionalidad, 2002-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Variaciones Residenciales.

ha destacado ha sido la política de retorno incentivado y la exclusión de los inmigrantes indocumentados de la sanidad pública. Ambas medidas han sido más propagandísticas que efectivas, pero han causado sufrimientos.

5. Tres desafíos concretos con vistas al futuro: el bloqueo social, el educativo y el democrático

No parece necesario argumentar por qué la cohesión social y política es un requisito básico para el buen funcionamiento de las sociedades democráticas. En este sentido aparecen tres prioridades para la política de inmigración. La primera y más básica es la integración política de los extranjeros como ciudadanos de pleno derecho, lo cual es una consecuencia de su naturalización. La segunda prioridad es impulsar el buen desempeño escolar del alumnado inmigrante. Este objetivo requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo, pero repercutirá en el bienestar social, en el aumento de la productividad y en la mejora de la seguridad en la vida urbana. Y, por fin, pero de la mayor urgencia, está la recuperación laboral de los damnificados por la Gran Recesión.

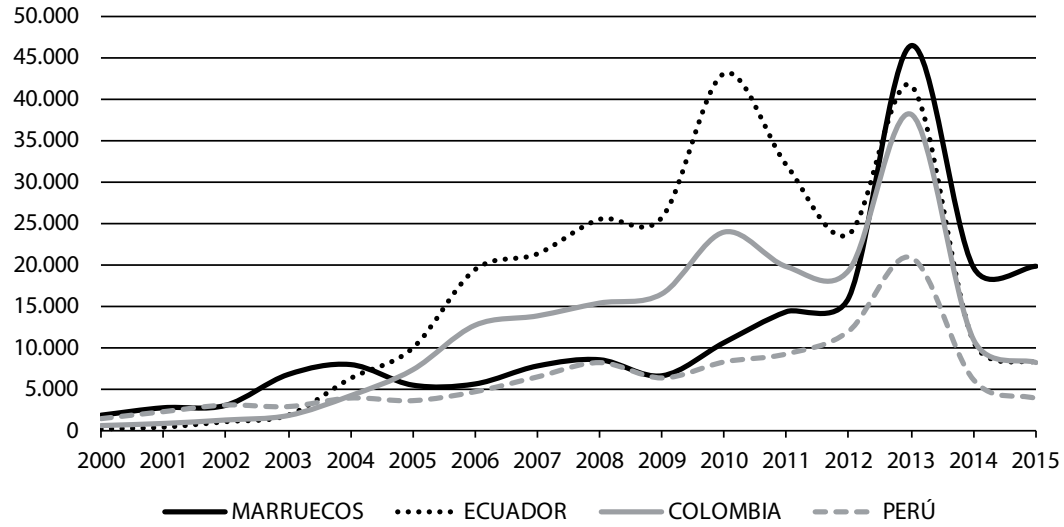
Estas tres áreas de acción de la política pública deberían constituir las guías de la política de inmigración. En otras palabras, con el paso de una política de extranjería laboral a otra de inmigración y ciudadanía, lo que se pretende es suprimir la extranjería, promover la inclusión ocupacional y evitar la marginación sociopolítica. Aún hay una cuarta pata para que el modelo migratorio de reproducción cívica y social sea realmente sostenible, a saber: una política de selección de flujos con un rango de entradas que fije un techo inmigratorio.

En los siguientes párrafos se examina la evidencia empírica acumulada a través de tres indicadores clave para conseguir, respectivamente, una buena integración cívica, una exitosa socialización y una mejor inserción laboral. Estos tres indicadores son: las naturalizaciones, el desempeño escolar y la situación en el mercado de trabajo.

La evolución de las naturalizaciones de extranjeros, en virtud de las que se convierten en ciudadanos españoles de origen inmigrante,

Gráfico 4

Evolución de las concesiones de nacionalidad por residencia (2000-2015), según las cuatro principales nacionalidades de origen



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nacionalizaciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2000-2015).

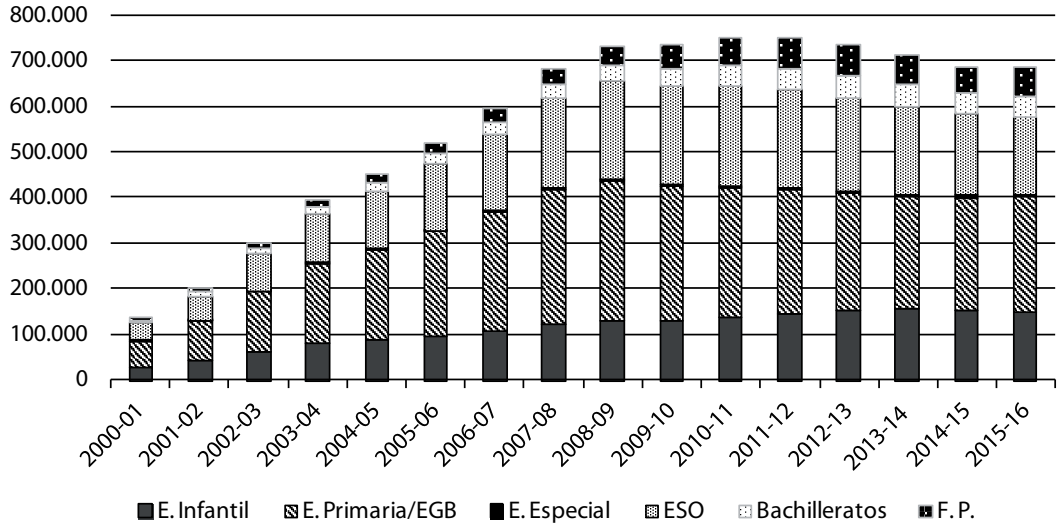
sigue una pauta marcada por las decisiones políticas. En este recorrido sobresalen dos impresiones: la tendencia creciente desde los inicios del siglo, que se acentúa durante el trienio 2010-2012, y el pico extraordinario registrado en 2013, con más de 260.000 solicitudes favorablemente resueltas (gráfico 4). Este pinchazo a la bolsa de demandas acumuladas ha sido el producto del encargo hecho a los notarios y registradores de la propiedad para que resolvieran con celeridad las solicitudes de naturalización embalsadas.

A la luz de los datos disponibles, la legislatura de gobierno popular que transcurre entre 2011 y 2015 se ha esforzado en resolver las demandas de nacionalidad que se habían acumulado en el Ministerio de Justicia. En este período se han concedido más de 700.000 solicitudes de nacionalidad por residencia. Desde principios de siglo han sido más de 1.250.000, y si se añaden las adquisiciones de nacionalidad tramitadas a través de la Ley de Memoria Histórica (LMH), se supera la cifra de 1,5 millones de nuevos españoles procedentes de la migración. Domina la naturalización de inmigrantes de origen latinoamericano, debido a la exigencia de un menor tiempo de residencia legal y continuada para ellos, pero, es de notar, que casi 200.000 marroquíes han conseguido naturalizarse entre 2000 y 2015. Durante el tiempo de la Gran Recesión, es decir el que transcurre entre 2008 y 2015, prácticamente un millón de extranjeros han obtenido la nacionalidad española. Esta es la principal explicación de la reducción en el número de extranjeros con permiso de residencia.

El volumen de naturalizados no es producto de la integración, sino una herramienta para permanecer en el país y circular por la UE. No es la consecuencia de una tasa de naturalización que se concede una vez que la persona conoce las costumbres (González Ferrer y Cortina, 2015). Más bien al contrario, la tasa de concesiones de naturalización es muy baja y, en la mayoría de los casos, los naturalizados llevan poco tiempo viviendo en España. El ritmo de evolución de la naturalización es el resultado de tomar atajos legales para sortear las trabas y aprovechar las contradicciones del régimen de extranjería. Cabría considerar la justicia de que a unos inmigrantes extranjeros se les exija diez años de residencia (por ejemplo, a los marroquíes), y a otros (por ejemplo, a los latinoamericanos) solo dos de estancia regular. También es contradictorio que resulte más fácil

Gráfico 5

Evolución del alumnado extranjero, según nivel de enseñanza de Régimen General, 2000-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

el acceso a la nacionalidad a través del matrimonio que por medio de una residencia continuada. Además de ello, la naturalización facilita la movilidad, sea para probar fortuna en otro país europeo o para retornar, de modo provisional, al país de origen.

De estas consideraciones acerca del uso y de los modos de acceso a la nacionalidad se desprenden dos propuestas para la política inmigratoria: la homogeneización de los criterios para el acceso a la nacionalidad en aras de una mejor integración, y la opción por la perspectiva de la naturalización en la política de selección de flujos. De ese modo probablemente también se conseguiría que la opinión pública aceptara de buen grado la llegada del foráneo.

El alumnado extranjero es la otra cara de la moneda del cambio sociocultural que ha producido la inmigración extranjera en la sociedad española. Además del intenso aporte de nacimientos, que ha llegado a representar entre el 20 y el 25 por ciento del total de nacidos en España, hay más de 700.000 alumnos extranjeros matriculados en las enseñanzas no universitarias. La tendencia es ligeramente descendente desde hace cuatro años, pero la reducción, de apenas 70.000, aún nos sitúa en 2015 al mismo nivel que estábamos en 2008, es decir, antes de que estallara la Gran Recesión (gráfico 5).

Las evidencias disponibles indican que el rendimiento educativo de los hijos de la inmigración se explica, en lo fundamental, por el origen social de los padres (Cebolla-Boado, 2015). Asimismo, refiriéndose a los tres grandes continentes de origen, señalan con rotundidad que son los africanos, y en particular los marroquíes, quienes acumulan más desventajas, mientras que los europeos están al nivel de los autóctonos. Los datos indican también que los latinoamericanos se colocan en una posición intermedia. Hay dos buenas noticias a este respecto. La primera es que el reparto del alumnado según el continente de origen se muestra bastante equilibrado entre europeos, africanos y latinoamericanos. En cambio, el déficit asiático nos distancia de lo que ocurre en otras sociedades europeas avanzadas. Y la segunda es que el 56 por ciento de los alumnos matriculados se encuentra en los primeros niveles educativos (infantil y EGB), de modo que aún se está a tiempo de reducir esta desventaja por clase social. Finalmente, y en referencia a la política de inmigración, cabe recordar que si el estatus socioeconómico es el que tiene más influencia en el fracaso escolar, entonces, una equilibrada política de flujos podría ordenar y atemperar el lastre educativo que les atenaza.

Por último, aparece la cuestión urgente, y que permea a las demás, sobre cómo procurar la inserción laboral de los inmigrantes más dañados por esta larga y profunda crisis. Tracemos un bosquejo de la evolución y de la situación en la que se encuentra esta población en el mercado de trabajo tras la Gran Recesión.

En números redondos, entre 2008 a 2014, la población activa inmigrante disminuyó en 687.000 personas; el número de inmigrantes ocupados decreció algo más de un millón; y el paro se incrementó en 400.000 desempleados (en total 968.000) respecto al inicio de la recesión (EPA, IIºT 2014). La tasa de actividad (TA) solo disminuyó en dos puntos porcentuales, pero la tasa de ocupación (TO) cayó 15 puntos, y la de paro (TP) creció 17 puntos. Si se desagregan estas cifras por sexo y origen nacional, se advierte que la crisis ha golpeado más a los hombres inmigrantes que a las mujeres. Esto se refleja en el mayor descenso en la ocupación (20 puntos frente a 11) y en el aumento de la tasa de paro, que creció 19 puntos entre los hombres frente a 16 puntos entre las mujeres. Es razonable pensar que "ellas" han acudido al rescate familiar incorporándose al mercado de trabajo. En sintonía con lo anterior, la ocupación cayó más entre la inmigración latinoamericana, la más dañada, si bien el paro golpeó más a la inmigración africana, que ya antes de la crisis sufría mayor marginación laboral. Los europeos comunitarios y los asiáticos son los inmigrantes que han salido mejor parados del varapalo recesivo.

En el último año, es decir en 2016 y siempre según la EPA, se ha producido una mejora de estos indicadores, tanto entre la población autóctona como entre la foránea. La ocupación ha crecido cuatro puntos entre los inmigrantes y dos entre los nativos según los datos de los terceros trimestres de la EPA de 2015 y 2016. Así pues, se han beneficiado más los inmigrantes que los nativos de esta incipiente y frágil recuperación. Probablemente sea la mayor vulnerabilidad de la mano de obra inmigrante la que esté detrás de su mayor adaptabilidad a las actuales y desmejoradas condiciones salariales y laborales. De ahí su mayor incorporación a un empleo más inestable y peor remunerado que antes de la crisis. El otro

Cuadro 1

Actividad del establecimiento en el que trabajó (si está desempleado desde hace menos de un año)

	2016		*2008*	
	Total	*Porcentaje*	*Total*	*Porcentaje*
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	78.457	19,1	67.906	8,9
Hostelería	75.964	18,5	122.461	16,0
Comercio	59.697	14,5	102.908	13,5
Construcción	37.298	9,1	182.148	23,8
Servicio doméstico	40.962	10,0	70.375	9,2
Actividades administrativas y servicios auxiliares	19.168	4,7	32.590	4,3
Industria manufacturera	24.044	5,8	74.868	9,8
Transporte y almacenamiento	20.529	5,0	21.176	2,8
Administración pública y defensa	14.778	3,6	7.886	1,0
Resto	40.441	9,8	82.256	10,7
Total	411.337	100,0	764.574	100,0

Fuentes: EPA, II/2008 y III/2016 (cálculos para 2016 realizados por María Miyar-Busto).

rasgo de esta tímida "recuperación" es que beneficia más a los hombres que a las mujeres inmigrantes, lo cual sugiere que el empleo, aunque en menor medida, se crea en los mismos nichos laborales donde se ocupaban antes de la crisis.

El problema más urgente es el de los 655.000 parados inmigrantes que hay en el tercer trimestre de 2016 y que se reparten, mitad por mitad, entre hombres y mujeres[6]. La distribución de esos desempleados, según los meses transcurridos desde su último empleo muestra que la crisis ha golpeado con especial fuerza a los inmigrantes. Pues si, en 2008, tres de cada cuatro foráneos llevaban en esa situación de desempleo menos de un año (72,6 por ciento) frente a dos de cada tres autóctonos (63,6 por ciento), ocurre que, en 2016, las proporciones han empeorado y además se han igualado por abajo. De hecho, menos del 50 por ciento de los españoles y de los extranjeros (el 50 y el 46 por ciento respectivamente) están en situación de desempleo de duración inferior al año. Por el contrario, la situación se ha agravado mucho y el paro tiene una duración desmesurada, de modo que más de un tercio de los españoles (40 por ciento) y una proporción no muy diferente de inmigrantes (33 por ciento) superan los dos años en situación de desempleo, siempre según la EPA correspondiente al tercer trimestre de 2016.

Por último, y para responder a la pregunta de a qué sectores se puede incorporar esta población desempleada, conviene repasar las distribuciones de los inmigrantes que llevan parados menos de un año, según el sector o la rama de actividad en que desarrollaron su último empleo, a partir de los datos de la EPA de 2008 y 2016. Se comprueba que, en 2016, los 411.000 parados de "corta duración" procedían de los mismos sectores en los que tradicionalmente se han empleado el conjunto de los inmigrantes; es decir, la hostelería, el comercio, la agricultura, la construcción y el servicio doméstico.

6. En qué acertaron y en qué fallaron las políticas migratorias

Es hora de recapitular. La "desmaterialización" de las percepciones alimenta el abandono de las políticas de Estado en favor de las políti-

[6] Cálculos para 2016 realizados por María Miyar-Busto.

cas de gobierno. Se podría resumir en la idea de menos modelo migratorio pensado para la renovación de la sociedad y más acciones coyunturales para rellenar los nichos laborales y apaciguar los rechazos de la opinión pública. En ese sentido, la política de "extranjería laboral" española se habría anticipado al actual clima europeo. Pero los datos consolidados tras la Gran Recesión muestran la tendencia hacia la instalación y la naturalización. Por si esta permanencia no bastara para que la política cambiara sus prioridades, los flujos repuntan, unos atraídos por la consolidación de los *stocks,* y los más, expulsados por la falta de oportunidades y la inseguridad en los países de origen.

Respecto de los flujos, se erró en la templanza de las entradas, si bien se atinó en el equilibrio de procedencias nacionales y continentales. Es decir, no se fijaron unos rangos cuantitativos de acogida. A la vista de los datos de *stock* se infravaloró la naturaleza permanente y el proyecto de asentamiento familiar de la mayoría de los inmigrantes. Tampoco se acertó en que los suramericanos y los rumanos se decantarían por la naturalización, la reemigración o la circulación y, en cierta medida que aún no es posible aquilatar, por el retorno definitivo. En cambio, el proyecto migratorio de los marroquíes y asiáticos parece inclinarse por la instalación duradera. Tomando buena nota de los proyectos migratorios de unos y de otros, habría que procurar facilitar la reunificación familiar en los flujos legales y permanentes. Atraer más capital en formación (estudiantes) y seleccionar con arreglo al principio de la inmigración como estructura (si albergan un proyecto de inmigración estable, convendría que fueran versátiles en sus capacidades profesionales).

Si se considera conveniente moderar los flujos de entrada, sería preciso establecer topes numéricos y atender al perfil de los admitidos, siempre teniendo en cuenta que una parte de los flujos futuros serán atraídos por las comunidades de los que ya se han instalado. La otra porción de los flujos es más discrecional y requiere ser acordada y debatida de modo público. Parece claro que los techos cuantitativos deberían estar relacionados con la velocidad de integración, y esta, a su vez, ser deudora de la composición y, por lo tanto, de la selección de los admitidos. En este sentido, los criterios de edad, aptitudes lingüísticas, instrucción y profesión debieran prevalecer respecto de los marcadores culturales.

En cuanto a los *stocks,* hay que ayudar –y no solo acompañar– a la sociedad en su integración. Quiere ello decir que, por ejemplo, hay que facilitar y costear el aprendizaje del idioma cuando los inmigrantes que llegan ya son adultos que no se va a insertar en el sistema educativo. Lo cierto es que, hasta ahora, han sido los efectos económicos positivos y negativos de la inmigración los que han guiado las actuaciones en materia de extranjería laboral. Los "desperfectos" sociales y políticos, tales como la pobreza, el racismo y la conformación de comunidades excluidas de la ciudadanía, no han llamado tanto la atención mediática, y han ocupado un lugar subalterno a la hora de formular las políticas inmigratorias.

Así pues, el segundo reto es el de analizar e informar acerca de la fragmentada y asimétrica integración en la sociedad. Y aquí no se puede simplificar la política de inmigración ignorando la importancia del componente religioso y étnico. Las dos políticas, la de inclusión social y la de relación intercultural, van íntimamente unidas cuando se tiene un concepto estructural de las poblaciones inmigradas.

Bibliografía

Cebolla-Boado, H. (2015), "Las trayectorias educativas de los hijos de los inmigrantes en España: ¿qué sabemos y qué podemos esperar?", en: Torres, C. (ed.) Situación social de España 2015, Madrid, CIS: 225-233.

Collier, P. (2013), *Éxodo. Inmigrantes, emigrantes y países,* Madrid, Turner Editorial.

Fernández Buey, F. (2015), "Inmigración, propuestas constructivas", *La Insignia,* julio de 2005.

González Ferrer, A., y C. Cortina (2016), "Los nuevos españoles. Inmigración, integración y acceso a la nacionalidad. Migraciones", en: Torres, C. (ed.) *Situación social de España 2015,* Madrid, CIS: 234-242.

Izquierdo, A. (1994), "Las encuestas contra la inmigración", en: Rojo, L. M.; Gómez Esteban, C.; Arranz, F., y Á. Gabilondo (eds.) *Hablar y dejar hablar. Sobre racismo y xenofobia,* Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.

— (2016), *Crítica de la inmigración imaginada,* Barcelona, Bellaterra.

Laparra, M. (2012), "Redes, mercados y política. Combinación de factores en el proceso migratorio de Ecuador a España", en: Izquierdo A., y W. Cornelius, *Políticas de control migratorio,* Barcelona, Bellaterra.

Livi, M. (2012), *Breve historia de las migraciones,* Madrid, Alianza.

Martinello, M. (2003), *La Europa de las migraciones,* Barcelona, Bellaterra.

Miyar-Busto, M. (2016), "La continuidad de los flujos migratorios en tiempos de crisis", *Panorama Social,* 23: 141-156.

OCDE (2015), *Perspectives des migrations internationales,* París, Éditions OECD.