

Inmigración y exclusión social

Mercedes Fernández
y Julio L. Martínez

En artículos precedentes de esta serie sobre la inmigración en España, bajo diversos prismas, hemos mostrado cómo el panorama de la población extranjera residente en España ha sufrido una profunda modificación, gestada a lo largo de las dos últimas décadas. No sólo en lo que se refiere al número de sus integrantes, sino también a la composición de los mismos y a los motivos que determinan su permanencia entre nosotros.

Así, los 200.000 residentes extranjeros censados en el año 85 pasan a ser 600.000 en 1999, se convierten en casi 3.700.000 a finales del año 2004 y hoy en más de 4.000.000 según los datos del padrón municipal. Por otra parte, mientras que España recibía inicialmente una población extranjera proveniente de países desarrollados que elegía nuestro país fundamentalmente por motivos políticos, en el momento actual la situación es bien distinta: la mayor parte de los residentes extranjeros (en torno al 80%) procede de países en desarrollo y acude a nuestro país con intención de integrarse en el mercado de trabajo.

La explicación de este fenómeno no es unidimensional: se contemplan, entre otros factores, las desigualda-

des económicas que, en un entorno globalizado, tienen lugar entre los países del Norte —entre los que se encuentra España— y los del Sur —emisores de emigrantes—; la existencia, dentro del mercado laboral español, de una serie de empleos que han sido abandonados por los trabajadores autóctonos; la facilidad que presenta *de facto* el acceso a nuestras fronteras¹, y algunos añaden la inexistencia de una línea clara en la política migratoria española².

Las características que presenta la inmigración en la España actual —efectivos del llamado tercer mundo, asentados a veces de manera *irregular*, en busca de un trabajo que, en más ocasiones de las deseables, deviene precario— propicia el concurso de circunstancias adversas que pueden situar a las personas en riesgo de exclusión social.

Analizaremos en este artículo, desde nuestra perspectiva de la exclusión

¹ Aunque la entrada de inmigrantes a través del Estrecho de Gibraltar y Canarias resulta muy llamativa, lo cierto es que sólo accede a nuestro país por esta vía una ínfima parte de los extranjeros. Diversos estudios empíricos muestran cómo la facilidad que comporta la entrada en España —por vía aérea y con visado de turista, en su caso— es determinante a la hora de dibujar su configuración como país receptor de inmigrantes, en muchos casos irregulares.

² Caracterizada hasta el momento por sucesivos cambios legislativos alternados con (seis) regularizaciones extraordinarias.

social, la incidencia de los factores exclusógenos en el colectivo inmigrante. Con un somero repaso a las políticas públicas en materia de inclusión social de las personas inmigrantes, finalizamos nuestro análisis.

La exclusión social

No queremos asociar inmigración con exclusión social; demasiado se asocia ya inmigración con los problemas actuales de nuestra sociedad, con las carencias, con los conflictos, con problemas de convivencia, con pérdida de unidad cultural, etc., sin contrastar las ideas y opiniones vertidas con un análisis serio de la realidad. Pero en tanto que grupos nuevos con otro origen nacional y con restricciones jurídicas como extranjeros de determinados países; con referentes culturales distintos y aún en la etapa de adquirir las pautas y modos de funcionar de la sociedad receptora; sujetos a una discriminación laboral que los sitúa en determinados sectores productivos; limitados en su acceso a los servicios y prestaciones sociales, sí son un colectivo vulnerable y con riesgo de exclusión.

La comprensión de exclusión que adoptamos³ la ve como la *acumula-*

³ Véase el completo estudio sobre la lucha contra la exclusión realizado por J. ESTIVILL, *Panorama de la lucha contra la exclusión social*.

ción de límites a la participación social y, en ese mismo sentido, como la antítesis de la justicia social. En efecto, la consideración conjunta de justicia social y de exclusión como dos caras de una misma moneda aparece de manera recurrente en los documentos oficiales que, sobre este tema, emiten diversos organismos internacionales⁴.

Nos interesa precisar, pues, que la comprensión de la justicia social que aquí tenemos exige el establecimiento de los niveles mínimos de participación en la vida de la comunidad para todas las personas. De modo que la mayor injusticia está en que alguna persona o grupo sea tratada activamente (o pasivamente aban-

donada) como si no fuera miembro de la comunidad. Y esto comporta marginación o exclusión de la vida social, la cual puede darse en la esfera política, en la económica o en la cultural. Lo más común es que las diferentes dimensiones de lo social se refuercen en la exclusión

Según el modelo propuesto por R. Castel en un estudio ya clásico, la exclusión se considera como un proceso en el que confluyen tres va-

*la exclusión es un proceso
en el que confluyen
tres variables: la exclusión
laboral, el aislamiento social
y la insignificancia vital*

Conceptos y estrategias, OIT-STEP, Portugal 2003, en el cual se debate profusamente acerca de la definición de exclusión social y su complementariedad con el concepto, más enfocado a la falta de recursos económicos, de pobreza.

⁴ La consideración conjunta de justicia social y de exclusión como dos caras de una misma moneda aparece de manera recurrente en los documentos oficiales que, sobre este tema, emiten diversos organismos internacionales: *vid.* La Conferencia del Consejo de Europa «Hacia una mayor justicia social en Europa: el reto de la marginación y la pobreza» (1991). O el seminario «From social exclusion to social cohesion: Towards a policy agenda» del programa MOST de la UNESCO (Bessis, 1995), en el que se constata la necesidad de «pasar de la exclusión social a la justicia social, del Estado del bienestar a la sociedad protectora».

riables: la exclusión laboral, el aislamiento social y la insignificancia vital. La situación de exclusión es contrapuesta a la situación de integración, en la que la persona posee un trabajo estable, unas relaciones sólidas y encuentra un sentido vital a su existencia. Sin embargo, una alteración en alguno de los factores considerados (v.g., que las relaciones familiares del individuo se tornen inestables o que su trabajo se precarice) colocaría al individuo en una zona intermedia, la situación de vulnerabilidad, que puede acabar llevándole a la situación de exclusión social. Los factores de la ex-

clusión social no deben, por tanto, considerarse compartimentos estancos; más bien habría que aproximarse a los mismos desde el punto de vista *circular*: por ejemplo, aunque asistencia sanitaria y educación estén garantizadas por el sistema de bienestar, aquellos individuos que no tengan trabajo verán, previsiblemente, deteriorada su salud; y probablemente las posibilidades de

*en España hay dos polos
de atracción de la población
extranjera: las grandes
urbes y el medio rural,
particularmente
la agricultura intensiva*

permanencia de sus hijos en el sistema educativo se verán reducidas.

El nivel de participación puede legítimamente ser mayor para unos que para otros (por ejemplo, respecto de niveles de participación política ciudadana⁵) y no por ello incu-

⁵ El concepto de ciudadanía, que es la fórmula creada para definir la forma de inserción de los individuos en la sociedad política, no posee el mismo significado ni alcance para todos. La ciudadanía vinculada a la nacionalidad, se ve desbordada, que no eliminada, por las nuevas dimensiones espacio-temporales de la globalización. Se formula la necesidad de crear nuevas formas de organizar las relaciones entre los seres

riría en situaciones de discriminación injusta. Desde luego, hay margen para el debate que no debe caer en demagogias utópicas ni tampoco en realismos defensores del autointerés. Pero, sin ser partidarios de demagogias fáciles, también es totalmente pertinente preguntarse si en realidad puede lograrse la integración sin marcar un horizonte de ciudadanía plena a las personas inmigrantes.

Ahora bien, hay un nivel básico de acceso que debe asegurarse a todos, so pena de vulnerar los derechos fundamentales de las personas. Hablamos del mínimo necesario o mínimo decoroso (Fried) para participar en la vida de la sociedad. Mínimo que tiene que ver con los derechos humanos, sociales, económicos y políticos que configuran los valores de las sociedades democráticas; y que puede materializarse y cuantificarse a través de una serie de factores que utilizan distintas fuentes especializadas sobre el tema⁶. La exclusión social, en sus diversos grados, de-

humanos (Castles, De Lucas, Zapata...) tanto individual como colectivamente, en clave más universalista.

⁶ Esta aproximación multidimensional ha sido adoptada por la mayor parte de los análisis empíricos internacionales del ámbito de la exclusión. *Vid.* ESTIVILL, *op. cit.*, y su exhaustiva revisión de los factores excluyentes en la literatura internacional.

viene cuando no todas estas dimensiones se cubren o cuando aparecen carencias notorias en alguna(s) de ella(s). En el esquema 1 aparece contemplado este panorama.

El mínimo decente para la efectiva participación en la vida social guarda relación con la *norma de oportunidad equitativa* en virtud de la cual no deberían concederse ni negarse beneficios sobre la base de las diferencias en las que no tenemos ninguna responsabilidad y que se distribuyen de forma fortuita (género, raza, lugar de nacimiento, religión, nivel intelectual, salud/enfermedad, capacidad/discapacidad...). La norma de oportunidad equitativa exige que el Estado garantice el acceso a los servicios sociales a aquellas personas con limitaciones naturales y sociales, teniendo en cuenta sus necesidades individuales y diferenciadas de cada uno, de acuerdo a sus capacidades y límites. Así lo contempla, entre nosotros, el *Plan nacional de acción para la inclusión social del Reino de España*, al proponer una serie de medidas de actuación encaminadas a apoyar a diferentes grupos de individuos que, desfavorecidos por la «lotería social» o la «lotería biológica» (personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia y familias desfavorecidas, minorías étnicas, población inmi-

grante, personas sin hogar), se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a la exclusión.

Ahora bien, los derechos de asistencia social no son ilimitados, tanto porque los recursos son limitados (también en los países ricos) como porque hay diversos bienes que entran en juego y conflicto⁷. Y, en este necesario proceso de la administración de los recursos escasos, nuestra sociedad del bienestar garantiza fundamentalmente —aunque con imperfecciones, como posteriormente indicamos— dos derechos: la asistencia sanitaria y la educación. Otras cuestiones que también conforman el mínimo decente —y, por consiguiente, los factores de la exclusión social— quedan, sin embargo, más sometidas a los avatares del mercado: nos venimos refiriendo al acceso a la vivienda y al tra-

⁷ Para orientar el discernimiento sobre la justicia entre bienes diversos es útil la comprensión de la justicia social basada en *la igualdad compleja* (Walzer), en virtud de la cual se rechaza la reducción de la amplia variedad de actividades humanas y bienes sociales a un proceso distributivo uniforme y se considera que los «principios de justicia son pluralistas en su forma, que los diferentes bienes sociales deben ser distribuidos por razones diversas, según procedimientos diversos, por agentes diversos, que toda esta diversidad procede de formas diversas de entender los bienes sociales en sí, como resultado inevitable de las formas históricas y culturales particulares».

bajo. Y, por supuesto, quedan —fundamentalmente para los *sin papeles*— muy lejos otras formas «superiores» de participación ciudadana: piénsese, por ejemplo, en

que para estas personas resulta imposible desarrollar una vida afectiva plena, en tanto en cuanto les es negado el derecho de reagrupación familiar.

EL CONCEPTO MULTIFACTORIAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL*

<i>Dimensiones</i>	<i>Indicadores</i>
<i>Carencia económica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares con una mayor presencia de población potencialmente activa, y joven. • Medios económicos próximos a baremos de subsidios oficiales (rentas mínimas/pensiones no contributivas).
<i>Dificultades en el acceso al empleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares cuyo sustentador principal esté más de un año en paro o desempeñe un trabajo marginal (venta ambulante, recogida de cartón o chatarra, temporero sin cualificación, condiciones laborales no reconocidas, etc.). • Hogares cuyo sustentador principal posee un nivel educativo máximo de educación primaria y no tiene formación laboral.
<i>Escaso acceso a la educación/segregación educativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menores (y sus hogares) no escolarizados o que no asisten regularmente a la escuela por razones distintas a la enfermedad. • Personas (y sus hogares) analfabetas. • Personas «sin estudios» (menos de cinco años de escuela). • Personas con los estudios primarios incompletos.
<i>Falta de acceso/discriminación en el acceso a la vivienda</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Individuos sin vivienda, o que viven en carromatos, chozas, chabolas o pensiones. • Inhabitabilidad por deficiencias graves en la construcción. • Hacinamiento grave (menos de 10 metros por persona, menos de 0,5 habitaciones por persona).
<i>Carencias en la salud/sanidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de cobertura sanitaria. • Hambre ahora o con frecuencia. • Hogares pobres que no han usado los servicios sanitarios. • Hogares pobres que han dejado de comprar medicinas. • Hogares pobres que han dejado de seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.
<i>Dificultades en relaciones sociales y familiares/ciudadanía incompleta</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos familiares graves (malos tratos, trato inadecuado de menores, etc.). • Conductas asociales rechazadas y estigmatizadas (problemas graves en relación con las drogas, prostitución, mendicidad, etc.). • Problemas con la justicia penal e internamiento en centros de inserción social (centros de menores, comunidades terapéuticas, etc.). • En el caso de los inmigrantes, las diferencias culturales con la sociedad de acogida.

* V. RENES, «Lucha conceptual y operativa», *Fuentes estadísticas* 63 (marzo 2002) 14-15.

Inmigración y exclusión social

Los inmigrantes y los factores de la exclusión social

Las limitaciones a la participación

social que, de manera general, se han esbozado anteriormente toman, para los inmigrantes, la forma que sugieren Tezanos y Tezanos⁹:

FACTORES EXCLUSÓGENOS ESPECÍFICOS QUE AFECTAN A LOS INMIGRANTES

<i>Familiares</i>	<ul style="list-style-type: none">• Falta de arraigo.• Carencia de vivienda propia.
<i>Personales/culturales</i>	<ul style="list-style-type: none">• Diferencias culturales/de idioma/costumbres.• Repudio y prejuicios culturales en población de origen.
<i>Laborales</i>	<ul style="list-style-type: none">• Movilidad ocupacional descendente (respecto a país de origen).• Cuasi esclavismo.• Ser mano de obra barata.• Economía sumergida.• Mayores tasas de paro/estacionalidad. Alta tasa de accidentalidad.
<i>Sociales</i>	<ul style="list-style-type: none">• Guetización.• Discriminaciones en acceso a determinados lugares.• Problemas residenciales (de acceso y hacinamiento).• Segregación educativa.
<i>Políticos</i>	<ul style="list-style-type: none">• Carencia de derecho de voto.• Falta de instancias de representación/interlocución.• Carencias administrativas (sin papeles, etc.).• Vivencias restringidas de la condición ciudadana (secundarización).

La influencia del entorno de acogida

Aunque es bien cierto que el riesgo de exclusión se manifiesta con diferente intensidad y presenta diferente composición según se estructure el entorno de acogida¹⁰.

⁹ J. F. TEZANOS y S. TEZANOS, «Inmigración y exclusión social», *Papeles de Economía Española* 98, 225-261.

¹⁰ M. LAPARRA y A. MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, «Espacio local, escenario para la integración social», en LAPARRA, M. (ed.), *Extranjeros en el*

En zonas de recepción de inmigración en situación de irregularidad (Canarias, Ceuta, Melilla, Cádiz), los factores principales que hay que tener en cuenta son, por un lado, la viabilidad técnica de centros de internamiento y, por otro, la saturación física.

En zonas de agricultura intensiva pueden estar presentes factores co-

purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local, Barcelona 2003.

mo la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, la estacionalidad, la subprotección social (régimen especial de cotización) y la irregularidad, así como el hacinamiento residencial.

En las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, debe tenerse en cuenta, entre otros elementos, su condición de puerta de entrada a través de sus aeropuertos, la concentración en barrios, los trabajos precarios, la alta competitividad y las bolsas de marginación.

Efectivamente, si se analiza el caso español observamos que existen dos polos de atracción de la población extranjera: las grandes urbes o el medio rural (particularmente la agricultura intensiva). Y, de entre las diferentes variables que componen la exclusión, dos presentan carácter recurrente: la situación laboral y la vivienda.

Ya se explicitó anteriormente la necesaria administración de recursos escasos que, en aras a la satisfacción o provisión del mínimo decente, realizan los poderes públicos. En este sentido, la opción de los actuales sistemas estatales de bienestar por garantizar sanidad y educación tiene que ver con los beneficios que estos bienes, *per se*, aportan al conjunto de la sociedad (son las *externalidades positivas*, en jerga económica) o con su carácter *público* o

cuasipúblico: pues, al no resultar su producción rentable para el mercado, debe ser el Estado el garante de los mismos... aunque no siempre llegan a los excluidos, que no tienen un lugar garantizado en la colectividad (pues pueden no poseer toda la información sobre la utilización de estos bienes) quedando expuestos a ser expulsados¹¹.

Por su parte, en lo referido al acceso a la vivienda y al trabajo, la lógica de los mercados *imperfectos* (en los que una de las partes predomina sobre la otra) se manifiesta de manera feroz. La *asimetría informativa* existente entre oferta y demanda, conjuntamente con la concentración geográfica (en vivienda) y sectorial (en trabajo) que se da entre los integrantes de estos mercados, generan situaciones de segregación habitacional y laboral que, *a posteriori*, pueden redundar en un menor acceso a los recursos —incluso los mínimamente garantizados— o en un acceso a peores recursos: la exclusión genera exclusión. Así lo veremos, a continuación, de manera concreta en los ámbitos de la vivienda y del empleo.

¹¹ Piénsese, sin ir más lejos, en las diferencias de calidad observadas en la prestación de servicios sanitarios en los barrios que cuentan con un elevado número de inmigrantes frente a la realizada en zonas ocupadas exclusivamente por la población autóctona.

La vivienda

En la vivienda se resume la situación social que vive el inmigrante¹²: su estatuto jurídico y legal, su continuidad o precariedad laboral. Circunstancias estas que difieren según se haga referencia al medio rural o urbano.

En el caso de las áreas urbanas en las que viene produciéndose un acelerado crecimiento de la población extranjera —sobre todo irregular— los catalizadores de la vulnerabilidad/exclusión se encontrarían en la imposibilidad económica de los inmigrantes de acceder a viviendas en propiedad durante los primeros años de estancia en la ciudad, la reducción de viviendas en régimen de alquiler, el aumento del precio y los prejuicios de algunos propietarios¹³. Esta amalgama de circunstancias se traduce en fenómenos de cuasiguetización, que están empezando a surgir en algunos barrios centrales de las grandes ciudades, con viviendas en mal estado que han sido abandonadas por los autóctonos¹⁴, en las que se concen-

tran grupos inmigrantes. En dichas viviendas, por lo general antiguas, mal cuidadas y de escasa calidad, las condiciones de hacinamiento¹⁵ generan un verdadero «chabolismo vertical».

En cuanto a las zonas rurales, el hábitat se configura en residencias

*en la vivienda se resume
la situación social que vive
el inmigrante: su estatuto
jurídico y legal,
su continuidad
o precariedad laboral*

muy precarias junto a las propias tierras de cultivo; en espacios cedidos o alquilados, las más veces por

¹⁵ Todas las fuentes consultadas mencionan el fenómeno de las *camas calientes* que consiste en el alquiler por horas de camas o colchones, a precios abusivos, por parte de un residente legal a compatriotas en situación de irregularidad. Lora-Tamayo menciona, además, que el 24% de los individuos que comparten casa en Madrid lo hacen con más de 10 personas. Aparicio y Tornos (2003), en su estudio sobre vivienda en la Comunidad Valenciana indican que el 38% de los individuos viven en habitaciones alquiladas, siendo el 58% de las mismas de un tamaño inferior a 10 m² y encontrándose compartidas al menos con otra persona en el 43% de los casos. El Consejo Económico y Social de España, en su Memoria del año 2003, indica que aproximadamente un 60%

¹² P. CABRERA y G. MALGESINI, *Inmigrantes y sinhogarismo en España. Informe nacional 2001-2002* (2002).

¹³ G. LORA-TAMAYO, «Evolución reciente y perfil de la población extranjera en Madrid», *Migraciones* 13 (2003) 7-59.

¹⁴ A. ESTEBAN, J. CURIEL y S. PERELLÓ, «Inmigración y segregación urbana», *Papeles de economía española* 98 (2003) 262-273.

el propio empleador, que no reúnen unas mínimas condiciones de habitabilidad, por lo que el hacinamiento se hace de nuevo presente. Las condiciones de temporalidad en que se desarrolla la actividad agrícola inciden también en las condiciones de la vivienda, que puede ser únicamente ocupada mientras dura el trabajo o la temporada de cosecha. Este hecho genera una itinerancia que lleva en ocasiones a

*el mercado laboral
español lleva varios años
con una alta demanda
de empleo de mano
de obra inmigrante*

los inmigrantes a recurrir a los albergues e instituciones de ayuda en los períodos de inactividad.

Como resultado de todo ello, informan Cabrera y Malgesini, son cada vez más numerosos los inmigrantes que se ven radicalmente excluidos del alojamiento y son albergados en centros destinados a las personas sin hogar: un 40% de las plazas de los albergues y un 50%

de los inmigrantes habita en hogares compuestos por más de cuatro personas (en el caso de los españoles el porcentaje es del 52%); un 23% de los individuos cuenta con menos de 60m² (11% de los españoles).

de los comedores sociales habrían estado ocupadas por extranjeros en el año 2002. Según la Encuesta de personas sin hogar, publicada por el INE, en 2003 el 58% de los centros atendieron prioritariamente a la población inmigrante. En principio, el perfil de usuario extranjero de estos centros sería de carácter transitorio, hasta lograr estabilizar su proyecto migratorio. No obstante, parecen observarse de manera creciente casos de inmigrantes sin techo en los que la estabilización en la precariedad y el desarraigo acaban por hacerse crónicos y les terminan asimilando al perfil más tradicional del *sin techo*¹⁶.

El trabajo

El mercado laboral español lleva varios años con una alta demanda de empleo de mano de obra inmigrante, dentro de un contexto caracterizado por ciertas rigideces estructurales que expusimos en el artículo dedicado a la inmigración y mercado de trabajo¹⁷.

¹⁶ Véase el informe elaborado por Antonio Díaz de Freijo, de la asociación Karibú, sobre la situación y modo de vida de los inmigrantes irregulares subsaharianos que llevan cierto tiempo en Madrid.

¹⁷ Cf. M. FERNÁNDEZ, «Migración y mercado de trabajo», *Razón y Fe* 1281 (julio-agosto 2005) 27-40.

Esas rigideces propician la entrada de ciudadanos extranjeros (léase *efecto llamada*) en nuestro mercado de trabajo. Así, podríamos decir que la demanda de trabajo inmigrante se estructura en torno a una triple segmentación:

- En función del sector de actividad, cuatro son los sectores laborales en los que el colectivo de inmigrantes se halla sobrerrepresentado: agricultura, servicio doméstico, hostelería y construcción.
- En función del género, existen sectores masculinos (agricultura y construcción) y nichos femeninos (servicio doméstico).
- En función del colectivo de pertenencia, se observa una etnoestratificación: determinados nichos laborales se encuentran ocupados por determinados colectivos (latinoamericanas en el servicio doméstico, europeos no comunitarios en la construcción, marroquíes en la agricultura).

Se trata de sectores muy intensivos en mano de obra, para los que se requieren puestos de escasa o nula cualificación y en los que existe un porcentaje elevado de actividad no declarada o sumergida (y, de ahí, el elevado porcentaje de

inmigrantes irregulares radicado en nuestro país).

Es precisamente esta economía no declarada o sumergida la clave, a nuestro entender, para analizar la inmigración en la frontera de la exclusión social. Según diferentes fuentes¹⁸, las actividades sumergidas ocupan entre un 23% y un 10% sobre el total de la cifra de trabajadores dados de alta en la Seguridad Social. Resultan especialmente significativos sectores como la agricultura, el servicio doméstico, el comercio, la hostelería y la construcción.

¹⁸ Según datos de la Comisión Europea sobre economía sumergida en 2000 y del V Informe Sociológico Sobre la Situación Laboral en España (Fundación FOESSA, 1994). Según el Consejo Económico y Social, en 1998 la economía sumergida suponía alrededor del 7-16% del PIB de la Unión Europea y entre el 7 y el 19% del empleo declarado; esta misma fuente calculaba que su extensión para España era del 10% del empleo declarado en 1997 y en torno a un 14% de su PIB. Otros estudios estiman que este porcentaje alcanzaría el 21% en 2000 y habría crecido un 5% en los últimos 20 años (Cf. A. ALAÑÓN y M. GÓMEZ, *Una evaluación del grado de incumplimiento fiscal para las provincias españolas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2003). En esta misma dirección apuntaría el informe que está elaborando el Consejo Económico y Social para el Ministerio de Trabajo (solicitado a finales del 2004), según el cual el porcentaje de actividad económica no declarado ascendería al 20% del PIB.

Aunque el empleo inmigrante no debería asociarse indefectiblemente a la economía sumergida, es indudable la presencia de un importante número de extranjeros en situación administrativa irregular. De hecho, la última regularización extraordinaria, cuyo plazo de presentación de solicitudes finalizó en mayo de 2005, iba dirigida fundamen-

*la inmigración
económica a España
ha dejado de ser
un factor coyuntural
para convertirse
en estructural, y, como tal,
exige políticas públicas
estructurales*

talmente a los inmigrantes que se encontraban trabajando en situación irregular.

Según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el número de extranjeros empadronados, procedentes de países extracomunitarios, a 1 de enero de 2005, era de 2.861.430. De esta cifra, aproximadamente un 82% tenía edades comprendidas entre los 16 y los 64 años, esto es, 2.357.056 individuos en edad de trabajar. Si cotejamos este dato con los 1.197.383 residentes legales de la

misma franja de edad en la misma fecha, habría 1.159.673 inmigrantes trabajando en la economía sumergida o no trabajando por distintas causas. De éstos 548.720 aparecían como nuevas altas a la Seguridad Social a finales de 2005 según el Ministerio. Siguiendo este cómputo, algo más de 600.000 trabajadores permanecerían aún en la irregularidad.

Además de obstaculizar la integración laboral de los inmigrantes, la economía sumergida tiene consecuencias muy negativas para el normal funcionamiento del mercado de trabajo: el aumento de la segmentación, la degradación de las condiciones laborales, la exclusión social, la competencia desleal entre empresas, la pérdida de ingresos y el incremento del gasto en protección social derivado del reconocimiento de prestaciones universales. Estos efectos indeseables se reducirían aumentando los recursos destinados a la lucha contra el fraude en la contratación de trabajadores extranjeros (como ya han anunciado las autoridades al comenzar la regularización extraordinaria). Pero también, y esto requiere un análisis más detenido, estableciendo cauces adecuados para generar una inmigración regular acorde con los niveles demandados por la sociedad española.

Las políticas de inclusión

Las políticas de lucha contra la exclusión en España se han instrumentado tradicionalmente en las rentas mínimas de inserción y en los servicios sociales (de atención primaria y especializada). Es en la década de los noventa cuando comienzan a desarrollarse, en gran medida en colaboración con entidades no lucrativas, programas o intervenciones de carácter activo y más específicas, destinadas a la prevención y lucha contra las situaciones de exclusión social para promocionar a los colectivos más desfavorecidos.

El II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005 (PNAIn), elaborado como respuesta al requerimiento del Consejo de Niza¹⁹, es el actual marco de la política de lucha contra la exclusión social en España. Este plan tiene cuatro objetivos marco en los que se pretenden desarrollar

¹⁹ El Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) proclamó la necesidad de luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social y aprobó una Agenda de Política Social 2000-2005 (COM 2000, 379 final), que contiene las prioridades de actuación en el ámbito social para ese período. A finales de 2005 se presentó el III PNAIn, que se entiende como un Plan de prórroga-transición para coordinar las fechas de presentación de los planes de los 25 estados miembros de la UE.

una serie de medidas, respondiendo a varios objetivos. Estos objetivos son los siguientes: 1) El empleo y acceso a los recursos; 2) la prevención de los riesgos de exclusión; 3) la actuación en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables; 4) la movilización de todos los agentes.

*la presión migratoria
no va a remitir mientras
los países ricos no lleven
a cabo una estrategia
global de «codesarrollo»*

Dentro del objetivo segundo se menciona expresamente a los inmigrantes como colectivo vulnerable. El plan propone las siguientes medidas para procurar la inclusión de los inmigrantes:

- Cofinanciación de programas de integración social para inmigrantes con las administraciones públicas.
- Refuerzo de centros de atención en los servicios sociales de atención primaria: apoyo lingüístico, información social y orientación para accesibilidad a los servicios públicos.
- Desarrollo de programas para inmigrantes a través de ONG.

- Para inmigrantes en riesgo de exclusión social: itinerarios personalizados de acceso al mercado de trabajo cofinanciados por el FSE.
- Campañas de sensibilización y difusión de buenas prácticas para evitar la discriminación.
- Programas de formación para propiciar la reinserción en países de origen.
- Educación y formación para la inserción laboral de menores no acompañados.
- Medidas de protección, formación, incorporación laboral de mujeres inmigrantes.
- Unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de la Guardia Civil.
- Programas de ayuda a inmigrantes víctimas del tráfico y de la explotación sexual y laboral.

En su mayor parte (salvo las específicas para grupos en situación de riesgo dentro de los colectivos migrantes), estas medidas podrían estar incluidas en un plan de integración social de los inmigrantes. Ello nos lleva a considerar la difusa frontera existente entre la exclusión social y la integración de los extranjeros. Podemos, con el Profesor Cachón, pensar que la situación de vulnerabilidad —y, por ende, las

probabilidades de engrosar el ámbito de los excluidos— se tamiza con el paso del tiempo, a medida que el individuo va afianzando su presencia en la sociedad de acogida. En este sentido, las micropolíticas de lucha contra la exclusión deberían observar más bien un carácter de emergencia (léase primera asistencia, acogida, instrucción básica), mientras que las de integración implicarían un horizonte temporal más dilatado, abarcando no sólo los ámbitos de participación incluidos en el mínimo decente (léase vivienda, acceso al trabajo, salud, educación) sino aspectos más amplios en la participación social²⁰.

El alcance de la protección a los inmigrantes en riesgo de exclusión social aparece, en el ámbito microeconómico, en los *planes autonómicos* para la lucha contra la exclusión social y en los incipientes *planes municipales* o, incluso, distritales de inclusión²¹. En ellos encontramos

²⁰ Nos referimos a la ampliación de ese mínimo decente hasta límites que permitan a la persona conseguir su propia libertad y felicidad junto a la de otros. Es decir, a los estadios superiores en la *pirámide de Maslow*.

²¹ Aunque no todas las comunidades autónomas han redactado planes de inclusión social, en todas ellas existe un diseño y aplicación de políticas de lucha contra la exclusión. En algunas de estas CC.AA. también se ha iniciado un proceso de elaboración de Planes Locales de Inclusión

unos denominadores comunes respecto a las dimensiones o ámbitos de intervención, de acuerdo con la definición multifactorial y multidimensional del fenómeno de la exclusión que hemos manejado en estas páginas. Los *ámbitos de intervención* comunes a todos los planes (o líneas políticas) regionales son: la garantía de ingresos mínimos; la formación laboral y la inserción en el empleo; el acceso a la vivienda; el acceso a la educación; la atención a la salud; el establecimiento de una red de corresponsabilidad social.

Cada uno de estos planes se articula a través de una serie de objetivos y medidas de actuación que, en unos casos, tratan de intervenir directamente sobre los factores que están produciendo la exclusión y, en otros, de paliar las manifestaciones de la pobreza más visibles.

No todas las comunidades elaboran medidas de inclusión de la población inmigrante con igual intensi-

dad, pero no se debe olvidar que el fenómeno migratorio no reviste igual importancia en todas las áreas de la geografía española.

Destaca, no obstante, la manera en que se ha estructurado la red de atención social a inmigrantes en riesgo de exclusión, que se ha establecido, sobre tres pilares en la mayor parte de las comunidades autónomas: el primero, las organizaciones no gubernamentales, en lo que se refiere a la prestación y distribución de servicios y prestaciones sociales específicas para los inmigrantes; el segundo, los sindicatos, y el tercero, las asociaciones de inmigrantes.

Ejemplos de micropolíticas específicas

A continuación citamos algunos casos concretos de políticas llevadas a cabo por aquellas comunidades autónomas que cuentan con una mayor presencia de inmigrantes:

Cataluña: El Ayuntamiento de Barcelona dispone del Servicio de Atención a Inmigrantes Extranjeros y Refugiados (SAIER), cuyo objetivo es atender a personas inmigrantes y solicitantes de asilo con demandas específicas o que no poseen vinculación territorial. El abanico de servicios abarca desde la prime-

Social (por ejemplo, el Plan Municipal para la Inclusión social de la ciudad de Barcelona, el del Ayuntamiento de Zaragoza, la iniciativa propuesta por el Ayuntamiento de San Fernando de Henares, en Madrid), o incluso planes específicos para barrios en los que se quiere afrontar situaciones integrales de lucha contra la exclusión (el caso de Lavapiés en Madrid, o en La Chanca en Almería).

ra acogida a la inserción laboral o la enseñanza del idioma.

Por su parte existe, dentro de los servicios sociales, una red de centros compuesta por Asociaciones de inmigrantes y minorías étnicas, Servicios de atención a inmigrantes extranjeros y refugiados y centros de información para extranjeros, otras minorías. Y, de manera más genérica, la red de albergues y centros de acogida, comedores, centros de acogida invernal, equipos de inserción social y centros de atención diurna para las personas sin recursos.

Madrid: Los CASI (Centros de Atención Social a Inmigrantes) son centros no residenciales complementarios de la atención que se presta por los centros de Servicios Sociales que tienen la finalidad de facilitar a los inmigrantes su integración social y laboral. Por lo que respecta a las cuestiones referentes a la lucha contra la exclusión social, se encuentran la supervisión de los alojamientos y hogares de acogida de emergencia y seguimiento individualizado de las personas acogidas; y el traslado a la autoridad competente de aquellas conductas, manifestaciones de personas o grupos, que puedan ser constitutivas de actos discriminatorios. La gestión de los mismos corre a cargo tanto de entidades públicas como privadas.

El Proyecto APOI es un recurso de alojamiento y de integración social con población nómada procedente del Este de Europa, aunque también se extiende a personas inmigrantes de otras nacionalidades, en situación de vulnerabilidad social. Conlleva un programa de actuación con minorías étnicas y otro programa de emergencia social. La gestión del proyecto recae en dos entidades privadas: Cruz Roja Española en Madrid y ACCEM (Asociación Comisión Católica Española para las Migraciones).

El Comedor para solicitantes de asilo y refugio a inmigrantes proporciona servicios de alimentación a la población solicitante de asilo y refugio en España, así como a inmigrantes en situación de vulnerabilidad social. Está gestionado por Cruz Roja.

Andalucía: Para evitar la indeseable unión entre inmigración y exclusión social, la Junta de Andalucía establece una serie de medidas que, en su mayoría, van encaminadas a la provisión de alojamiento a trabajadores temporales del campo (especialmente en las provincias de Almería, Huelva, Jaén y Sevilla). Tales programas son gestionados tanto por entidades públicas como privadas; entre estas últimas destaca la red ACOGE.

Por otra parte, existen programas de ayuda económica a trabajadores eventuales agrícolas y una red de albergues, centros de acogida y comedores. El modelo de gestión corre, de nuevo, tanto a cargo de la Administración como del tercer sector.

Conclusión

Los sistemas de garantía de derechos que tradicionalmente existen en las democracias occidentales se encuentran vinculados al concepto de ciudadanía, identificando ésta con la nacionalidad o pertenencia a un Estado. Lo cual limita en gran medida la participación de los considerados extranjeros en la sociedad, incluso en aquellas dimensiones que configuran el mínimo decente (salud, educación, trabajo, vivienda) para sobrevivir. La relación entre el *status* de inmigrante y el riesgo de exclusión es, como se deduce, estrecha. Y más estrecha aún si pensamos en la inmigración *irregular*.

En nuestro actual sistema de bienestar, la administración de los recursos escasos lleva a los poderes públicos a garantizar para todos —nacionales o extranjeros, regulares o irregulares— la sanidad y la educación; dicha cobertura resulta insuficiente desde la clave de la jus-

ticia, pues se trata de derechos básicos, que deben ser garantizados con independencia del *status* político o legal. Otras variables también conforman el mínimo decente, como la vivienda y el trabajo, pero se encuentran bajo las leyes de la oferta y la demanda del mercado libre (e imperfecto). Evidentemente, las restricciones o imperfecciones en el acceso a los ámbitos laborales y habitacionales redundan negativamente en la obtención y disfrute del resto de los recursos, por mucha que sea la gratuidad en el suministro de los mismos.

En España, las micropolíticas públicas de lucha contra la exclusión social se encuentran geográficamente fragmentadas y presentan una composición desigual en su desarrollo. Aunque en todas existe un factor común: la instrumentación de medidas de emergencia encaminadas a paliar las manifestaciones más visibles de la pobreza (subsidios, acogida, etc.). Las medidas concretas referentes a la vivienda o a inserción laboral se encuentran a caballo (de manera confusa y difusa) entre los planes de inclusión y los de integración. Y, consecuentemente, no existe mención alguna hacia formas superiores de participación ciudadana.

Tal vez el actual enfoque de las políticas de inclusión/inserción se deba

a la reciente (aunque ya no tanto) implantación de inmigrantes económicos entre nosotros. Pero los problemas se encuentran identificados con nitidez y los grados de participación en la sociedad que se deben a las personas son de justicia. La inmigración económica a España ha dejado de ser un factor coyuntural para convertirse en una cuestión estructural. Estructurales deben ser, por tanto, las políticas públicas que en el futuro se diseñen.

Por último, debe tenerse en cuenta que la inmigración ilegal no cesará mientras en los países de origen no haya esperanza de vida digna (efecto expulsión). La presión no va a remitir mientras los países ricos no hagan hueco en sus políticas para diseñar y llevar a cabo una estrategia global de «codesarrollo», porque de fondo el problema no es la inmigración sino las brechas de injusticia y la mala distribución de la riqueza. ■