

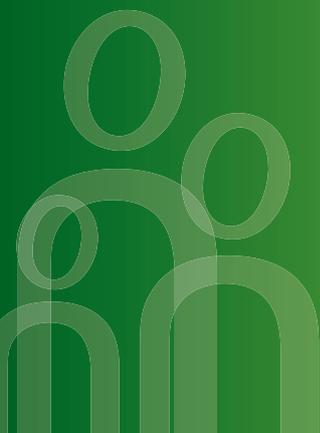
MARZO 2021

BEGIRUÑE  
Fundación Fundazioa

COMISIÓN DE TRABAJO,  
INCLUSIÓN, SEGURIDAD  
SOCIAL Y MIGRACIONES.  
SENADO DE ESPAÑA



SENADO





## NECESIDAD DE DATOS DE CALIDAD

1

**ESPAÑA**  
**ENCUESTA 2007**  
**INE**

**EUSKADI**  
**EPIE 2010, 2014 Y 2018**  
**Gobierno Vasco**



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

## D1. AUSENCIA DE DATOS SOBRE MIGRACIONES EN ESPAÑA

En España, el año 2019 se incorporaron en torno a 750.000 personas de origen extranjero, 450.000 si restamos las que emigran. Actualmente, de 47.329.981 personas contabilizadas por el INE, 6.995.647 son nacidas en el extranjero y 574.291 son de nacionalidad extranjera a pesar de nacer en España. Es decir, el 15,99% es de origen extranjero o de nacionalidad extranjera a pesar de haber nacido en España.

¿Qué les pasa a estas personas?  
¿cómo viven? ¿qué sienten? ¿cuál es su situación material? ¿qué dificultades enfrentan? ¿cuáles no superan? ¿sufren discriminación? ¿de qué tipo? Etc.

**No tenemos ni idea.**

Tenemos datos fragmentarios de la realidad social de estas personas, muy heterogéneas, a través de distintas operaciones estadísticas del INE, cuya suma es a todas luces insuficiente.

En 2007 se llevó a cabo la operación estadística oficial de la Encuesta nacional de inmigrantes, encuestando a 15.465 personas. Y se justificó, en su documento de Metodología (pág. 3) porque se consideró que *Es por tanto necesario construir una fuente que recoja información sobre la experiencia migratoria en cuestiones tan relevantes como la familia, el trabajo, la vivienda, las redes migratorias, los lugares de origen, los cambios de localidad, la experiencia migratoria de los familiares y amigos más directos,.... En la actualidad no existe una información de esta índole que englobe la totalidad de la población inmigrante y cumpla criterios básicos de representatividad.*

Desde entonces no sabemos nada de la población de origen extranjero. Y sin información es muy difícil hacer nada en el ámbito de la convivencia intercultural y la integración social.

En Euskadi tenemos una operación estadística, la Encuesta a la Población Inmigrante Extranjera EPIE (en realidad es a la población de origen extranjero) realizada en los años 2010, 2014 y 2018 y nos proporciona información muy precisa y relevante sobre la realidad social de estas personas, reduciendo la incertidumbre en la toma de decisiones sociales, políticas y económicas. Como ejemplo de su utilidad, baste mencionar que nos permite obtener un Índice Sintético de Integración Social y detectar colectivos con mayores problemas u obstáculos para avanzar en el proceso de integración (ver diapositiva 1).

Necesitamos imperiosamente datos longitudinales de calidad de la población de origen extranjero en España.





## INMIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA Y ARRAIGO

2



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

## D2. INMIGRACIÓN, DEMOGRAFÍA Y ARRAIGO

Muy frecuentemente se suele vincular la inmigración a la situación demográfica, y dentro de esta con diferentes aspectos: el envejecimiento, la España vacía(da), la inviabilidad de mantener el actual modelo de pensiones, etc.

Convendría primeramente separar ambos fenómenos y analizarlos de forma separada. Hay evidentemente dimensiones de la inmigración relacionadas con las demográficas de la sociedad receptora, y aunque todas constituyan elementos de un mismo sistema social, conviene tratarlos separadamente. El demógrafo Julio Pérez dice, y dice bien, con un tono sarcástico que el problema demográfico de España es la escasez de demógrafos y la debilidad de la disciplina. Se ha constatado de todas formas que la inmigración afecta levemente o solo muy parcialmente y en determinadas franjas de la estructura demográfica de la sociedad de llegada.

La inmigración es un hecho tan estructural como decisivo en España, con relevancia propia. Si durante un determinado periodo de tiempo se ha alabado la inexistencia de una política de inmigración/integración es hora de perfilar un futuro basado en la interculturalidad. Tratada como fenómeno individualizado conoceremos mejor sus retos específicos. Desde comienzos de siglo, se han padecido dos situaciones de crisis (2008-2014 y COVID-19) que apuntalan un arraigo precario de la inmigración (*“un arraigo en el alambre”* en palabras de Cáritas y Universidad de Comillas).

La primera constatación del arraigo es que “aunque hubo un cierto retorno en los primeros años de la crisis, la gran mayoría de la población de origen inmigrante ha permanecido en España durante estos años, rompiendo, nuevamente, con esa imagen de aves de paso o trabajadores temporales”. Este arraigo social duradero y generalizado, posee tres acentos:

1. El mayor grado de arraigo de las mujeres inmigrantes expresado en una mayor tasa de nacionalización, un mayor tiempo de estancia, una mayor apuesta por proyectos de permanencia, un mayor dominio del idioma, una mejor percepción subjetiva de integración, etc. Algo que se explica, sobre todo, por su mejor comportamiento en el mercado de trabajo, y el acceso a mayores grados de autonomía personal, familiar y económica en España.
2. Y segundo, el hecho de que los elevados niveles de arraigo social de la población extranjera no se hayan traducido automáticamente en mejores niveles de integración socioeconómica. Algo que rompe con la vieja idea *asimilacionista*, que predicaba que la integración se producía de forma acumulativa y lineal en todos los ámbitos sociales.
3. Dicho de otra manera, el proceso de integración socio-económica de la población extranjera no ha experimentado la misma evolución positiva que el proceso de arraigo.



# 3

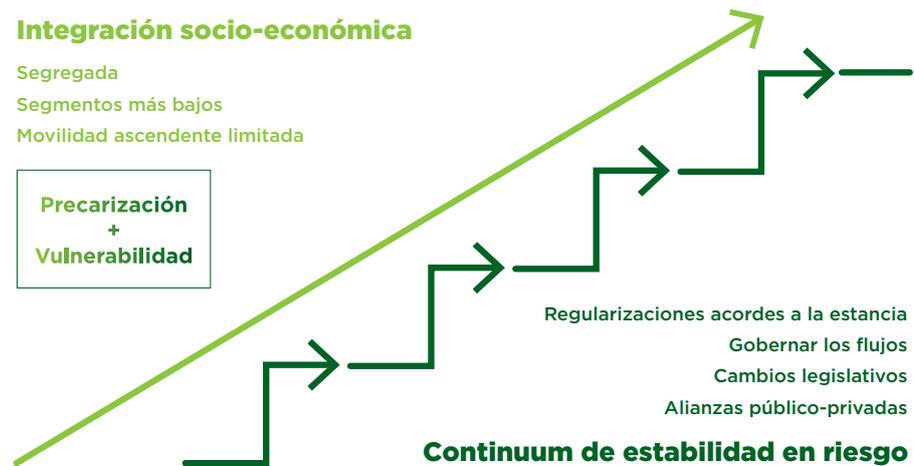
## EMPLEO Y REGULARIZACIÓN

# 3

### Integración socio-económica

Segregada  
Segmentos más bajos  
Movilidad ascendente limitada

Precarización  
+  
Vulnerabilidad



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

### D3. EMPLEO Y REGULARIZACIÓN

A grandes rasgos la integración socio-económica de la población de origen extranjero en España es segregada, ocupando la parte más baja de la estructura ocupacional, con una movilidad social ascendente reducida y limitada, con un estatuto laboral fuertemente precarizado que introduce vulnerabilidad en sus trayectorias vitales, con sueldos bajos y fuerte incidencia de la pobreza y, a pesar de los estereotipos más dominantes, con unos niveles de protección relativamente bajos. Está, pues, infrarrepresentada en los esquemas de protección social de nuestra sociedad, a pesar de ser más vulnerables y contribuir de forma activa y neta al sistema.

El esquema clásico constituido en muchos estudios por lo que hemos denominado el *continuum de estabilidad* que al menos teóricamente posibilita la estabilización legal/laboral de las personas inmigrantes puede sufrir un parón en un momento de polarización laboral que se intensifica en la pospandemia. Esta polarización puede suponer la retirada de la escalera del ascenso social o su sustitución por otra que integra menos.

Hoy se critica la integración utilitarista y economicista de la inmigración y se fomenta otra visión que privilegia la perspectiva de los derechos humanos, pero creemos que es importante seguir insistiendo en que la integración laboral es la base sobre las que se sustentan las restantes formas de integración.

El empleo débil no sostiene sociedades fuertes y puede tener dos efectos negativos: 1) el debilitamiento de la integración sociolaboral de la población de origen inmigrante, y 2) que la precarización que afecta igualmente a sectores autóctonos dé lugar a una inevitable competencia étnico-laboral. La reflexión sobre esta interacción dialéctica a tres entre empleo, población laboral autóctona y población laboral inmigrante es urgente y exige fortalecer la inserción laboral, para que una gran mayoría de la población de origen

inmigrante no represente y ocupe “la última frontera del *precarizado* en nuestro país”.

Esta reflexión debería ir acompañada de la facilitación legal a los estatutos de residencia, laboral y naturalización, o al menos a unas regularizaciones más frecuentes. Los datos de acceso a la nacionalidad nos indican que alrededor de un tercio de la inmigración asentada y residente en España ha accedido a la nacionalidad española, pero este acceso es muy injusto con personas de origen africano y asiático, y marca muy claramente la promoción de la inmigración preferida. Las regularizaciones son un mal mecanismo de acceso a la “estabilidad”, poco realistas con la dinámica que siguen las migraciones, pero en ausencia de otro mecanismo deberían ser más frecuentes sin esperar a que se formen bolsas enormes.

Hay una lectura social y políticamente errónea de la irregularidad administrativa, porque la existencia de un permanente porcentaje de personas en situación irregular (¿20%?), no implica lógicamente que correspondan a mismos orígenes y a mismas personas. De hecho, la legislación es muy injusta con aquellos colectivos que llevan mayor tiempo asentados, y que han realizado una aportación neta considerable y mucho más alta que personas de otras nacionalidades legalmente privilegiadas y llegadas más recientemente. En el mejor de los casos, se les mantiene en un limbo jurídico.

El sistema de gestión migratorio español no se acomoda a las señales del mercado. Está concebido para controlar y no para gobernar los flujos. Es cierto que los temas relacionados con la inmigración son políticamente radiactivos, pero cabe crear alianzas y acuerdos entre diferentes partidos y gobiernos autonómicos, así como buscar el compromiso de la clase empresarial.



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL



## MENORES Y JÓVENES EXTRANJEROS SIN ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR

4

### Plano documental

Necesidad de articular itinerarios coherentes y alineados que faciliten la estabilidad, regularidad e inserción sociolaboral de jóvenes extranjeros sin acompañamiento familiar.

### Plano asistencial

Necesidad de establecer herramientas e itinerarios formativos y asistenciales diferenciados de los servicios sociales que den respuesta a las necesidades de vivienda, formación, trabajo, acompañamiento y autonomía personal.

### Plano comunitario

Necesidad de implementar mecanismos de acompañamiento personal que involucren al ámbito comunitario para facilitar su integración social.



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

## D4. MENAS Y JENAS

En España, en los últimos años han llegado a España un número significativo de menores extranjeros sin acompañamiento familiar, que luego, al cumplir la mayoría de edad, se convierten en jóvenes sin referente familiar. A 31 de diciembre de 2017 eran 6.414 menores; en 2018, se duplicó la cifra llegando a 13.796 menores; en 2019, apenas bajó a 12.417 menores; y a 31 de octubre de 2020 era de 9.283 menores.

Observamos que, de entrada, la atención que las CCAA hacen a este fenómeno es muy dispar. Es significativo que haya comunidades autónomas que no reciban prácticamente a ninguno de estos menores, mientras que otras deben responder a un contingente mucho mayor que el que les correspondería por tamaño poblacional, PIB u otros criterios. Es razonable que los menores acudan o intenten llegar a entornos que les resulten más atractivos, bien porque tienen de ellos referencias familiares o de amistades, bien porque su mercado laboral sea más inclusivo o porque su notoriedad sea mayor. Pero hasta cierto punto. Es necesaria una coordinación en este ámbito, de la que hablaremos algo más en el punto siguiente.

La respuesta institucional a la llegada de menores extranjeros sin acompañamiento familiar es en España, si no modélica, sí muy eficaz, protegiendo los derechos de esos menores y tutelando su estancia en el territorio. Sin embargo, el paso a la edad legal adulta provoca disfunciones muy importantes, desprotegiendo a muchos de los jóvenes, incrementando forzosamente el número de personas que viven en las calles, saturando los servicios sociales inadecuados para este colectivo y generando problemas personales y sociales (infravivienda, falta de autonomía, desórdenes de conducta, consumo de sustancias, delincuencia, etc.). Las disfunciones mencionadas las podemos agrupar en tres planos fundamentales:

**1. Plano documental:** es importante articular y organizar un itinerario documental que garantice la estabilidad de los menores que luego serán jóvenes para que no se vean abocados a situaciones de irregularidad sobrevenida por falta de previsión en las etapas tempranas de su atención tutelada;

**2. Plano asistencial:** se hace necesario sacar a los jóvenes, hayan sido tutelados o no, de los circuitos asistenciales de los servicios sociales actuales, pensados para personas en riesgo de exclusión y con características muy distintas. Muchos de los jóvenes sin acompañamiento familiar no están todavía en situación de exclusión si se les proporciona una ayuda complementaria a la acción tutelar durante su minoría de edad. Es necesario establecer itinerarios específicos que den respuesta a sus necesidades actuales para que puedan tener un proceso de integración social exitoso: con un componente formativo encaminado a su inserción laboral (necesidad de coordinación documental para permiso de trabajo); con un componente residencial que les saque de la calle; con un componente económico, que les permita tener cierta autonomía personal; con un componente de acompañamiento, que les apoye en su proceso de adaptación a la vida autónoma.

**3. Plano comunitario:** se hace necesario arbitrar itinerarios específicos para los y las jóvenes sin acompañamiento familiar que incluyan el componente que acabamos de citar, el acompañamiento de estos jóvenes en su paso a la vida adulta y el apoyo comunitario, como premisa necesaria para su exitosa integración social. Experiencias con viviendas compartidas, financiadas por las instituciones, en las que conviven dos jóvenes sin acompañamiento familiar y dos personas que han pasado por esa experiencia y que les acompañan, incorporados los jóvenes a un proceso formativo para su rápida inserción laboral y con una pequeña dotación económica para gastos, parecen ir bien encaminadas en este sentido. Otras iniciativas, en la misma línea, pueden presentar dotaciones habitacionales distintas, pero nunca con aforos considerables.

En definitiva, debemos tomarnos en serio esta cuestión porque, aunque no es sencilla, su encauzamiento tendría muchos beneficios, individuales, pero indudablemente también sociales porque incorporaría de manera efectiva a estos jóvenes, y rentabilizaría los costosos esfuerzos que dedicamos a su tutela cuando son menores.



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

# 5

## NECESIDAD DE SUBSIDIAR E INCENTIVAR A LAS CCAA

# 5



Gestión a escala

Composiciones filtradas

**MARCO INTERINSTITUCIONAL: subsidiar políticas de inmigración en régimen de cogobernanza**

COORDINACIÓN

SINERGIA

CORRESPONSABILIDAD

EFICACIA

Definir el reparto competencial



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

## D5. NECESIDAD DE SUBSIDIAR E INCENTIVAR A LAS CCAA

A nivel autonómico sucede a escala menor lo que ocurre a nivel español. Las composiciones por orígenes plasman el potencial integrador de cada una de las estructuras de ocupación de las diferentes autonomías, lo que requiere adaptaciones locales de la política general.

En primer lugar, parece conveniente cambiar la ley de extranjería por otra que revise y actualice el tratamiento de la inmigración, la ciudadanía y la interculturalidad. En la medida en que está en juego la regulación del principio de nacionalidad y la delimitación de la ciudadanía es grande la dificultad para subsidiar partes de la gestión política estatal de la inmigración a las CCAA.

Sociológicamente la composición de la población migrante por nacionalidades de las comunidades autónomas e, incluso, de sus diferentes subdivisiones territoriales socioeconómicas, es el resultado de filtrados sucesivos de un mismo flujo y de sus historias migratorias particulares. Hay pautas cantábricas, mediterráneas, mixtas, etc. En un nivel más local, en la CAE hay diferencias entre capitales, entre capitales y comarcas neo-industriales (Goierrri y otras zonas de Gipuzkoa) al tiempo que no son significativas las zonas tractoras de las migraciones internas (Margen Izquierda) de mediados del siglo pasado, etc.

En consecuencia, legalmente, sería recomendable desarrollar un marco interinstitucional, entre el Estado y las CCAA para compartir competencias estatales subsidiadas a las autonomías. Gran parte de las peticiones están planteadas sobre la mesa. No son competencias que colisionen ni mermen la soberanía estatal y, en el caso vasco, aparecen recogidas en la revisión planteada por la comisión de expertos constituida para la renovación del actual Estatuto Vasco de Autonomía.

Este marco legal compartido aportaría mayores sinergias y mejoraría la eficacia en la gestión local del fenómeno

migratorio y de la interculturalidad, no tanto con la provisión de nuevas leyes sino con la ejecución de las mismas por parte de las autoridades autonómicas.

En los últimos años tanto las diferentes Administraciones Públicas, como las entidades sociales han diseñado y desarrollado multitud de programas, acciones y actividades, pero esta dinámica no ha ido acompañada, en una medida adecuada, de un proceso de coordinación y colaboración competencial en las materias que se consideren oportunas para la adecuada participación colaborativa en ámbitos como son los modelos de acogida, permisos de trabajo, personas solicitantes de refugio y asilo, la realidad de los menores y jóvenes sin referencia familiar, la reagrupación familiar y otros dimensiones decisivas del modelo feminizado y familista de la inmigración asentada y residente en el País Vasco.

Los ámbitos competenciales, en principio, podrían quedar plasmados en tres grandes ejes:

1. por un lado, la concesión de las autorizaciones iniciales de trabajo, así como las ulteriores renovaciones y/o modificaciones;
2. por otro lado, la ejecución en materia de régimen sancionador e inspección de Trabajo y Seguridad Social vinculado a esas mismas autorizaciones; y,
3. finalmente, la gestión de los contingentes cuya actividad laboral se vaya a prestar en el territorio de la autonomía.

De la misma forma que gran parte de los ámbitos cotidianos de otras muchas áreas son gestionados de forma descentralizada desde los poderes autonómicos, el de la inmigración permitiría una mayor adecuación entre demandas y necesidades locales y respuesta ajustada a su concreción territorial.

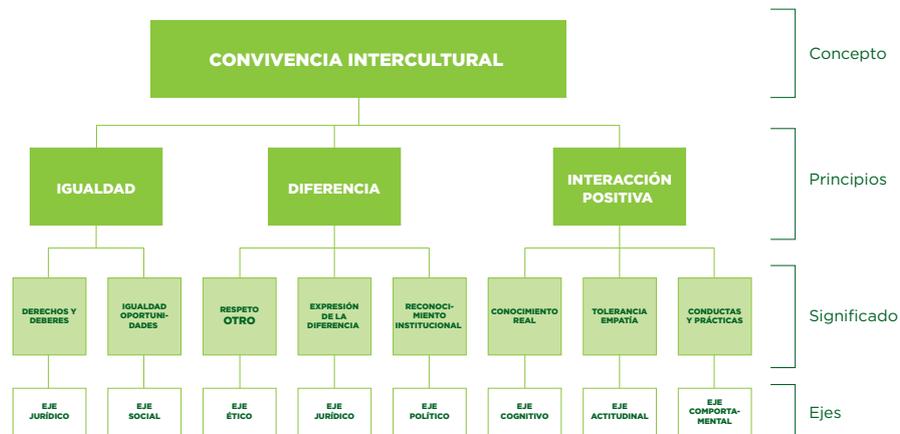


6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

# 6

## MODELO PÚBLICO DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL: EL INTERCULTURALISMO

# 6



6 CLAVES DE FUTURO EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

## D6. POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: EL INTERCULTURALISMO

En España, no tenemos una política institucional para gestionar la diversidad creciente que tenemos en las últimas décadas. Y la verdad es que no nos ha ido tan mal. Las instituciones han mirado para otro lado y han dejado que sea la propia ciudadanía, los vecinos y las vecinas de barrios, pueblos y ciudades quienes decidan la forma en la que gestionamos la integración social de las personas de origen extranjero.

Hemos tenido suerte de que los españoles *“somos extremistas de bar, pero la sociedad española es tolerante”*, en general, la sangre no llega al río, como expresó muy acertadamente el Sr. José María Blanco Navarro, director de Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, en un encuentro al que pude asistir a propósito de los delitos de odio, racismo y xenofobia.

Pero quizá haya llegado el momento, pensando en el futuro, de no dejar las cosas al azar sino organizarlas un poco. Y en ese sentido, España necesita una política para gestionar la diversidad de colectivos culturalmente dispares y esa no es otra que el interculturalismo, una política basada en la convivencia intercultural. Es necesario, tenerla, difundirla y asumirla como sociedad. La sociedad española, actualmente y a falta de un liderazgo del Estado, está ejerciendo un asimilacionismo suave (*“donde fueres, lo que vieres”*, sin violencia), con algunos tintes multiculturalistas (reconocimiento y respeto por algunos sectores sociales de colectivos culturalmente distintos) y con algunas prácticas interculturales (convivencia real en comunidades, barrios y pueblos).

El futuro exitoso de la sociedad española pasa por la asunción pública del modelo del interculturalismo como forma de gestión política de la diversidad de colectivos culturalmente distintos. Sin extendernos, porque hay bibliografía al respecto, mucha y muy bien elaborada por el catedrático de la Universidad Complutense de Madrid Sr. Carlos Giménez Romero, este modelo, a su entender, se sustenta en tres principios básicos:

- 1. Principio de igualdad:** todas las personas residentes en España deben ser tratados por igual y no pueden ser discriminados por ningún motivo. Se trata de que todas las personas, de nacionalidad española o extranjera, pero residentes en España, deban tener los mismos derechos y obligaciones (eje jurídico) y deban tener las mismas oportunidades en el ámbito social (eje social), evitando la discriminación de cualquier tipo.
- 2. Principio de diferencia:** todas las personas en España tienen derecho a ser y mostrar sus diferencias en sus prácticas culturales, respetando la legalidad vigente. Se trata de extender el principio ético de respetar al OTRO como sujeto digno de respeto y reconocimiento (eje ético), de permitir expresar su diferencia (eje jurídico) y de exigir el reconocimiento institucional de las diferencias (eje político).
- 3. Principio de la interacción positiva:** es necesario dar un paso más, no solo reconocer la igualdad ante la ley de las personas y el respeto a las diferencias culturales, sino fomentar las relaciones, la interacción, la comunicación, el conocimiento mutuo, el acercamiento, la convergencia, la hibridación y la síntesis. Se trata de difundir el conocimiento real (eje cognitivo), fomentar la empatía y la tolerancia (eje actitudinal) y construir espacios de encuentro e interacción social (eje comportamental). La interacción positiva implica que todas las personas deben poder participar de forma efectiva en la construcción del proyecto de futuro de España.

En la medida que el proyecto de la futura España sea el producto de la relación dialéctica y de la interacción de todas las personas y colectivos culturalmente diversos que la componen, será una sociedad exitosa proyectada al mundo.



# Eskerrik asko

