

Los informes de arraigo: un análisis desde la perspectiva de los Servicios Sociales

Mercedes Nicolás Lizama¹

Recibido: 30-04-2017 / Revisado: 27/06/2017 / Aceptado: 14/09/2017

Resumen. La irregularidad administrativa constituye uno de los factores que mayor riesgo supone de exclusión y marginación social para las personas inmigrantes, no solo por la situación en sí sino por todas las consecuencias que comporta a nivel personal, cultural y social. La posibilidad de regularizar su situación por unas circunstancias excepcionales como las de por arraigo, permite iniciar procesos de integración social. Las últimas modificaciones normativas transfieren mayor protagonismo a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos en los procesos de regularización administrativa. En este marco es donde los Servicios Sociales y los profesionales del Trabajo Social han visto incrementar sus funciones, al tener que emitir los informes de arraigo social. Estas nuevas competencias no están exentas de debate. Las transferencias de funciones de control social están más cerca de los planteamientos de un modelo de asimilación, que, probadamente ineficaz en épocas anteriores, atribuye el esfuerzo de integración principalmente a la población inmigrante, y se muestra perjudicial para una convivencia intercultural.

Palabras clave: Inmigrantes irregulares; arraigo; integración; Trabajo Social; Servicios Sociales; convivencia intercultural.

[en] Integration reports: an analysis from the social services perspective

Abstract. Administrative irregularities represent one of the greatest risk factors for immigrants in terms of social exclusion and marginalization, due to both the situation in itself and all the consequences it entails at the personal, cultural and social levels. The possibility of regularizing their situation due to exceptional circumstances such as integration enables the commencement of social integration processes. The latest regulatory amendments transfer greater power to autonomous communities and city councils with regard to administrative regularization processes. It is within this framework that social services and social work professionals have seen their duties increased, with the obligation to issue social integration reports. These new functions are not exempt from debate. Transfers of social control duties are closer to the approach of an assimilation model; proven ineffective in previous eras, this delegates the effort of integration mainly to the immigrant population and is shown to be harmful to intercultural co-existence.

Key words: illegal immigrants; inclusion; social work; social services; intercultural co-existence.

Sumario: 1. La irregularidad administrativa una barrera para la integración social. 2. La salida de la irregularidad administrativa a través de procesos de regularización extraordinaria: el arraigo. 3. Exactamente ¿qué es el arraigo? 4. El papel de las comunidades autónomas y de las entidades locales en los procesos de arraigo. 5. La valoración del arraigo social a través de la emisión de informe social. 6. Los informes de arraigo social ¿una oportunidad para el Trabajo Social o una medida de control social?

Cómo citar: Nicolás Lizama, M. (2018) Los informes de arraigo: un análisis desde la perspectiva de los Servicios Sociales, en *Cuad. trab. soc.* 31(1), 85-93.

¹ Ayuntamiento de Zaragoza, España
mercedesnicolas@hotmail.com

1. La irregularidad administrativa una barrera para la integración social

Las personas que migrando llegan a España, no siempre se encuentran en una situación administrativa regular; esta situación irremediablemente les aleja de procesos de integración.

En este sentido, Mora (2009) señala tres procesos relacionados que operan en nuestra sociedad de recepción y afectan a las posibilidades de integración de la población inmigrada: proceso de ilegalización, de domesticación y de inferiorización. Muchos migrantes llegan a España legalmente; no obstante, es habitual que permanezcan en el país una vez agotado su permiso oficial, adquiriendo un estatus administrativo irregular. Este proceso facilita su invisibilización y estigmatización. Al inmigrante se le pide que asuma e interiorice normas y valores de la población autóctona; pero desde un posicionamiento de superioridad, se encuentra en un estatus permanente de inferioridad social, en una posición social de profunda desigualdad de oportunidades, de restricción de derechos, de discriminación y, en ocasiones, de exclusión y marginalidad social.

La irregularidad jurídica supone una pérdida o restricción de derechos sociales vinculados con el acceso a ciertos servicios, como los de educación, salud, vivienda, servicios sociales; al mismo tiempo que una imposibilidad de participación y de ciudadanía social. Sus implicaciones en el ámbito personal se ven marcadas por sentimientos de inseguridad, miedo, inestabilidad, inferioridad, pérdida de identidad, baja autoestima y desarraigo.

Podemos establecer la existencia de ciertos grupos de inmigrantes, algunos de ellos catalogados como grupos especialmente vulnerables, como, por ejemplo, las mujeres migrantes, los menores migrantes, los solicitantes de protección internacional o asilo, los inmigrantes en centros de internamiento de extranjeros, y en situación administrativa irregular (Solanes, 2016). La irregularidad constituye uno de los factores que supone mayor riesgo de exclusión y marginación social para las personas inmigrantes, no solo por la situación en sí, sino por todas las consecuencias que comporta a nivel personal, cultural y social. Por ello, la condición de inmigrante “sin papeles” o no documentado parece ser incompatible con la posibilidad de integración social.

La integración, en un modelo bidireccional, se entiende como un camino de doble direc-

ción, que implica tanto a la población inmigrante como a la autóctona. Según la definición de integración que ofrecen los “Principios Comunes Básicos sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea el 19 de noviembre de 2004, se trata de “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros (que) implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea”. Estos principios comprenden: el respeto a los valores básicos de la Unión Europea, el conocimiento del idioma y las costumbres de la sociedad de acogida, el acceso al empleo, la educación y los servicios sociales, el diálogo intercultural e interreligioso, la participación social y política, la presencia transversal de la integración en todo ámbito y nivel y el desarrollo de indicadores para valorar los avances de las políticas.

Desde esta perspectiva, la integración aparece íntimamente relacionada con principios de igualdad de oportunidades, de reconocimiento de derechos, de convivencia intercultural, de adaptación mutua, de participación y de ciudadanía.

La manera de hacer operativa esta concepción de la integración es a través de las políticas de integración dirigidas a los inmigrantes. Según Cachón (2008), las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato y no discriminación - es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos- fomentan la igualdad de oportunidades entre todas las personas, reconocen el pluralismo cultural y fomentan la interacción entre personas y grupos. El Gobierno de España, en los sucesivos planes estratégicos de ciudadanía e integración, comparte esta perspectiva y reconoce la integración como un proceso bidireccional y dinámico. Determina que las administraciones públicas incorporarán el objetivo de la integración entre los inmigrantes y la sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en condiciones de igualdad de trato.

Con la Ley Orgánica 4/2000 se incorpora el reconocimiento de los instrumentos orientados a la integración en la sociedad de acogida y de derechos políticos y sociales para todos los extranjeros no comunitarios que se

encontrasen inscritos en el padrón municipal incluso en situación irregular (Solanes, 2010). Tras sucesivas reformas, en la última efectuada en 2009, se concreta directamente la integración y se tiende a ligarla preferentemente a parámetros idiomáticos, laborales y de educación. No obstante, la integración se inclina hacia el esfuerzo que la población extranjera debe realizar, adoptando un planteamiento que se aleja de la bidireccionalidad, apostando por una integración basada no solo en los aspectos económicos y sociales, sino también en aquellos elementos relacionados con la diversidad cultural y religiosa. Por otro lado, aspectos que emergen como recomendaciones normativas, por ejemplo la valoración del esfuerzo de integración, toman un carácter coercitivo, al tenerse en cuenta como criterio para conceder o denegar la renovación o adquisición de la residencia temporal o la autorización del arraigo (Soriano, 2011).

2. La salida de la irregularidad administrativa a través de procesos de regularización extraordinaria: el arraigo

El tránsito de la irregularidad a la regularidad solo se puede realizar mediante una serie de mecanismos legales, dependiendo de la voluntad del Ministerio del Interior de conceder los permisos. En cambio, el tránsito de la regularidad a la irregularidad es mucho más fácil (Silveira, 2013). El no solicitar la renovación del permiso de residencia, la pérdida de empleo, la falta de contratos o de cotizaciones a la Seguridad Social implica para estas personas una irregularidad sobrevenida. Salir de esta situación de irregularidad es complejo; actualmente son pocas las vías para conseguir una autorización de residencia. Además, la mayoría están condicionadas por la acreditación de condiciones laborales, sociales y económicas, así como por la situación de integración, lo que le confiere un carácter discrecional y, en ocasiones, altamente subjetivo.

La residencia por circunstancias excepcionales constituye la única vía por la que la autorización de residencia puede obtenerse, una vez que se reside en España, sin necesidad de visado, por concurrir determinadas circunstancias de carácter excepcional. Los supuestos

para la concesión de esta autorización son: por razones de arraigo, por razones de protección internacional, por razones humanitarias o por personas que colaboren con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales, y por razones de interés público.

A lo largo de estos años estamos experimentando una notable disminución del número de autorizaciones de residencia y trabajo; entre las causas podríamos mencionar los efectos de la crisis y la salida de extranjeros de nuestro país, a lo que habría que sumar el endurecimiento de los requisitos. Según los últimos datos proporcionados por el Observatorio Permanente de la Inmigración², el flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros en Régimen General en 2016 ascendía a 32.592 personas (-1,5 por ciento) respecto a 2015. Desde 2009 se observa un descenso del flujo de concesión de autorizaciones de residencia temporal por trabajo, pasando de 298.484 concesiones al inicio de la serie histórica, hasta las 162.032 de 2016. Con fecha de 31 de diciembre de 2016 el porcentaje de extranjeros con autorización de residencia temporal era el 16,5 por ciento. La distribución de los extranjeros con residencia temporal, según el motivo de concesión de la autorización, distingue: el 47,3 por ciento de los residentes con autorización de residencia y trabajo; el 13,0 por ciento en los supuestos de residencia no lucrativa, el 29,1 por ciento en la situación de reagrupación familiar, y el 10,6 por ciento en los supuestos de circunstancias excepcionales.

Respecto a las autorizaciones de residencia en la situación de circunstancias excepcionales, es el arraigo el que supone una mayor proporción. En 2016, el número de autorizaciones de residencia en concepto de arraigo fue de 30.373, frente a las 6.088 por otros conceptos. Es decir, el arraigo supone el 83,3 por ciento de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, si bien este porcentaje es menor al del año anterior, 2015, cuando alcanzaba el 91,6 por ciento. Si analizamos la evolución dentro de esta modalidad, observamos que las solicitudes por arraigo han experimentado un importante descenso: en 2016 el número de arraigos han supuesto 30.373 mientras que en 2009 fueron 81.575 solicitudes.

Entre los factores que explicarían este retroceso estaría la adquisición de la nacionalidad

² Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concertificado/201612/Residentes_Principales_Resultados_31122016.pdf

española de extranjeros que llevan viviendo en el país, así como el incremento de personas que, a causa de la crisis económico-laboral, no logran acceder a un puesto de trabajo, o bien lo han perdido, provocándoles una irregularidad sobrevenida que se concreta en una pérdida de documentación y de empadronamiento.

3. Exactamente ¿qué es el arraigo?

Según la definición de la Real Académica de la Lengua Española, el arraigo es la acción y efecto de arraigar, entendiendo arraigar por echar o criar raíces o establecerse de manera permanente en un lugar, vinculándose a personas y cosas.

Quezada (2007) lo define como “el proceso y efecto a través del cual se establece una relación particular con el territorio, en la que metafóricamente “se echan raíces” en él por diversas situaciones, creando lazos que mantienen algún tipo de “atadura” con el lugar” (p. 43). Una persona se encuentra arraigada cuando existe una vinculación con una nueva sociedad; cuando entiende y comparte su nueva sociedad; cuando ha desarrollado una serie de destrezas necesarias para vivir en esa estructura social y cultural; y cuando se siente unida a su entorno, tanto en términos de relaciones como en términos ambientales

En el ámbito legal, el arraigo se considera una circunstancia excepcional, a justificar, para la concesión de la autorización de residencia temporal en el país, según queda recogido en la Ley Orgánica 4/2000, en la Ley Orgánica 2/2009 y en el Real Decreto 557/2011. La política migratoria española parte de la premisa de una situación administrativa regular vinculada al mercado de trabajo. En este sentido, la autorización de residencia por arraigo, a pesar de no estar relacionada con actividades lucrativas o profesionales, otorga permiso para residir y trabajar legalmente, y ello por considerar, de manera implícita, al trabajo como mecanismo de integración social, y como factor esencial a valorar en el acceso a la situación de arraigo (Triguero, 2014).

La legislación distingue tres tipos o modalidades: el arraigo laboral, el arraigo social y el arraigo familiar:

a. Por arraigo laboral podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España duran-

te un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses.

- b. Respecto al arraigo social podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años; igualmente deben de carecer de antecedentes penales y contar con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud para un periodo que no sea inferior a un año. Este último requisito se puede obviar, cuando existan vínculos familiares con otros extranjeros residentes o presentando un informe de arraigo que acredite su integración social, emitido por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan su domicilio habitual.
- c. Por arraigo familiar, cuando se trate de padre o madre de un menor de nacionalidad española, siempre que el progenitor solicitante tenga a cargo al menor y conviva con este o esté al corriente de las obligaciones paternofiliales respecto al mismo, o cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.

Como podemos apreciar, llegar a delimitar cuando existe o arraigo o no aparece con un carácter de imprecisión difícil de valorar.

4. El papel de las comunidades autónomas y de las entidades locales en los procesos de arraigo

La Constitución española, en su artículo 149.1.2, establece como competencia exclusiva del Estado lo concerniente a nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

La transformación paulatina de España en país de inmigración, así como la evolución y consolidación del Estado autonómico, en el que las comunidades autónomas han asumido competencias en materia social e integración de la población inmigrante, de manera explícita en la elaboración de los nuevos estatutos

de autonomía, en muchos de los cuales se contempla específicamente, y como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el proceso de integración, que se suma a las competencias que ya tenían en políticas sociales sectoriales como: educación, sanidad, vivienda, inspección de trabajo, servicios sociales, o protección de menores. Además, en la última reforma de 2009, se ha transferido a las comunidades autónomas algunas de estas competencias en materia de inmigración; por ejemplo: el apartado 8 del artículo 38 dice: “La concesión de la autorización inicial de trabajo, en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de residencia, corresponderá a las Comunidades Autónomas de acuerdo con las competencias asumidas en los correspondientes Estatutos” (Soriano, 2011).

Esta cesión de competencias para que intervengan otras administraciones en el procedimiento de concesión de permisos de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo, adquiere un valor positivo. El protagonismo de los ayuntamientos en los procesos de integración, sin duda, iniciado con el papel asignado en los procesos de empadronamiento, viene a ser reforzado con la figura del arraigo social. Por un lado, el empadronamiento constituye un elemento decisivo a efectos de prueba para acreditar la permanencia del ciudadano extranjero en territorio español; y por el otro, como Administración Pública de acogida, de manera que se concede un importante valor al informe municipal, otorgándole el poder de recomendar la exención de contar con un contrato de trabajo (Giménez Bachmann, 2014).

La inscripción del ciudadano extranjero en un padrón municipal es la prueba clave para acreditar la permanencia en España, exigida para los diferentes arraigos. No obstante, el padrón no es la única prueba de permanencia, existiendo otras posibles como: las cuentas bancarias, las visitas médicas o las facturas. Por otro lado, se configura como un elemento necesario para el acceso a determinados derechos, constituyéndose como la puerta de acceso a la escolaridad gratuita, la posibilidad de obtener una tarjeta sanitaria, los servicios sociales... En definitiva, el empadronamiento es una pieza clave para una integración satisfactoria de la población inmigrada asentada en los distintos municipios.

Desde la aprobación del Reglamento de 2004³, el informe de arraigo social se convierte en una atribución de la Administración municipal. El Real Decreto 557/2011 de 20 de abril establece que será la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tenga su domicilio habitual la que deba presentar dicho informe de arraigo, la cual deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente. Indica además que el órgano autonómico competente podrá realizar la consulta al Ayuntamiento donde el extranjero tenga su domicilio habitual sobre aquella información que pueda constar en el mismo, o que podrá ser emitido por la Corporación Local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente y puesto en conocimiento a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. El informe de la Corporación Local habrá de ser emitido y notificado al interesado en el plazo de treinta días, desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación Local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente.

Actualmente son los ayuntamientos de forma mayoritaria los que están asumiendo la emisión de estos informes, a excepción de los del País Vasco, donde el informe lo emite la Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales); la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, lo expide la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda; la Comunidad de Madrid, cuyo órgano competente es la Dirección General de Inmigración (Consejería de Asuntos Sociales) y Cataluña, cuyo órgano responsable es el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat.

Se podría justificar el protagonismo de los ayuntamientos por su carácter de proximidad a los ciudadanos extranjeros, por ser las administraciones con competencias en materia de servicios sociales y en integración de los extranjeros, por sus competencias respecto al empadronamiento en el municipio y la residencia, y por tratarse de una Administración que no realiza actuaciones sancionadoras (Aja, Martos y Molés, 2006).

Sin duda, la mayor relevancia de los municipios frente a las comunidades autónomas se explicaría en la competencia de los ayunta-

3 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Vigente hasta el 30 de junio de 2011)

mientos en dos de los procedimientos administrativos perceptivos en el acceso a los procesos ordinarios de regularización: el informe de adecuación de la vivienda, para obtener la reagrupación familiar, y el informe de inserción social, para obtener la autorización de residencia por arraigo (Garcés, 2011).

A partir del 30 de Junio de 2011, al entrar en vigor el Real Decreto 557/2011, se regula la posibilidad de plasmar esos esfuerzos de integración a partir de la elaboración de otro informe. Se trata de un informe que se emite por la Comunidad Autónoma de residencia, ante la solicitud de un ciudadano extranjero que desea renovar su autorización de residencia temporal no lucrativa, renovar su autorización de residencia temporal por reagrupación familiar o renovar su autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia o ajena. Este informe no tiene que presentarse obligatoriamente, pero puede ser alegado por el extranjero en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización y será tenido en cuenta como información a valorar por la oficina de extranjería.

5. La valoración del arraigo social a través de la emisión de informe social

El informe sobre arraigo viene regulado por el artículo 31.3 y 68.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y por el artículo 124.2.c) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Ya hemos visto que uno de los requisitos del arraigo social es tener vínculos familiares con otros extranjeros residentes o, en su defecto, presentar un informe de arraigo que acredite su integración social. Es decir: debe acreditarse uno de ellos, por lo que si se tienen vínculos familiares con otros extranjeros residentes, referidos a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y en línea directa, no será necesario solicitar el informe. Serán necesarios ambos documentos, sin embargo, únicamente, cuando en el informe se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

No existe un modelo a seguir, aunque la Secretaría General de Inmigración y Emigración

presente un modelo orientativo⁴ que recoge el contenido mínimo que deberá de incluir. Entre los aspectos o extremos a considerar se encuentra:

- El tiempo de permanencia del interesado en los distintos municipios españoles
- Los medios de vida con que la persona cuenta.
- Datos sobre la vivienda
- Vínculos familiares residentes en España
- Grado de aprendizaje de alguna de las lenguas oficiales
- Inserción en el entorno (utilización de servicios públicos municipales, pertenencia a asociaciones, interacción con el vecindario, etc.)
- Seguimiento de programas de inserción socio laborales y culturales, estos últimos tres aspectos entendidos como esfuerzo de integración por parte de la persona solicitante.

También podrá incluir otros aspectos no considerados anteriormente y que puedan sean significativos cuando se realiza la valoración. Además, el órgano que emita el informe podrá recomendar que se exima al extranjero de la necesidad de contar con un contrato de trabajo, siempre y cuando acredite que cuenta con medios económicos suficientes, pudiéndose alegar que los medios económicos derivan de una actividad a desarrollar por cuenta propia. El informe finalizará con la valoración favorable o desfavorable y será firmado por el técnico responsable de la valoración, en la mayoría de las ocasiones, por trabajadores sociales.

Respecto al informe de esfuerzo de integración, la normativa contempla que también tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención

⁴ Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/Informes_CCAA_Entidades_locales/Informe_arraigo/index.html

al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

No obstante, como señala Moya Malapeira (2010), este informe es un acto de trámite esencial, pero de carácter instrumental, que forma parte de un procedimiento más amplio como es el procedimiento de obtención de una autorización de residencia temporal de carácter excepcional, procedimiento que se sustancia ante la Administración central del Estado, en concreto la Subdelegación del Gobierno. Su carácter no vinculante, le confiere un valor discrecional.

Aspectos que en principio parecerían objetivos como el tiempo de permanencia, no siempre son fáciles de demostrar, pero indiscutiblemente el grado de integración social se torna altamente complejo.

Por otro lado, observamos una gran diversidad y heterogeneidad por comunidades autónomas y ayuntamientos tanto en los criterios para determinar el grado de integración, como en el procedimiento a seguir. Y todo ello motivado por la escasa delimitación en la normativa a nivel estatal y por la descentralización de competencia en esta materia a las administraciones autonómicas y locales, que si bien adquiere un papel positivo por la cercanía al ciudadano, ha llevado a una desigualdad a la hora de acceder a este informe y está dando lugar a prácticas poco ortodoxas por parte de la población inmigrante. Por ejemplo, el cambio de empadronamiento de un municipio a otro, en busca de un trato favorable a la hora de obtener dicho informe, viene favorecido por la no determinación del tiempo necesario de empadronamiento en las comunidades autónomas o municipios donde se inicia el procedimiento de solicitud.

Otro de los aspectos que otorgan un carácter discrecional a estos informes tiene que ver con la valoración de la formación exigida, no se precisa el número de horas, los órganos competentes de formación, el tipo de actividades o programas de inserción socio-laborales y culturales... Se adolece de un criterio claro que oriente la toma de decisión, y por la tanto, de una diversidad de criterios. Por ejemplo, en el País Vasco se admite se admite la certificación acreditativa de estar cursando o haber finalizado alguna titulación de carácter oficial del sistema educativo, en otras comunidades como Baleares han desarrollado un programa de formación específico para que la persona interesada pueda obtener un certificado una

vez superada satisfactoriamente la prueba evaluadora final del Plan (Spina, 2013).

6. Los informes de arraigo social ¿una oportunidad para el Trabajo Social o una medida de control social?

Los informes de arraigo social carecen de un valor decisorio o vinculante; sin embargo, su carácter técnico y específico, los convierte en un instrumento de valor para determinar la situación de integración de un inmigrante.

Dentro de las consideraciones para llevar a cabo estos informes se establece, en la mayoría de las ocasiones la entrevista presencial junto con la presentación de documentación, el procedimiento más adecuado para llevar a cabo la valoración final. Entrevista que han de realizar profesionales competentes.

A pesar de que no existe ninguna recomendación que determine el departamento municipal o autonómico responsable de la emisión de este informe, y mucho menos el perfil profesional adecuado, se observa que es en el ámbito de los Servicios Sociales donde tiene lugar la emisión de la mayoría de estos informes. Por otro lado, su carácter social, apunta a la figura del/la trabajador/a social como el perfil más adecuado, al tratarse de profesionales cualificados no solo en la emisión de informes de índole social, sino por sus funciones en materia de integración social. No obstante, esta no es una práctica general, y mientras en comunidades autónomas, como la de Aragón, son los trabajadores sociales quienes valoran personalmente el grado de arraigo e integración social, en Andalucía la decisión recae en un Comité de Valoración.

Este protagonismo de los Servicios Sociales para determinar y valorar el grado y esfuerzo de integración social plantea un debate sobre el papel que los mismos deben desempeñar en las políticas de integración en materia de inmigración y las funciones a desarrollar por los y las trabajadores/as sociales. No hemos de olvidar que esta valoración forma parte de una función controladora y coercitiva del derecho de movilidad de las personas por parte del Estado. Se ha trasladado normativamente a las comunidades autónomas, a los ayuntamientos, y en particular a los Servicios Sociales, un ejercicio de control social de la población extranjera residente en nuestros municipios, donde los y las trabajadoras sociales deben valorar e informar

sobre el nivel de arraigo e integración, no con el objeto de intervenir facilitando procesos de inserción, sino como puerta de entrada o de salida de regularización normativa. Sin duda, este papel aleja a los Servicios Sociales de su carácter estrictamente integrador.

Por otro lado, una de las principales dificultades tiene que ver con el hecho de que no parece adecuado valorar de forma unidireccional los esfuerzos de integración de las personas integrantes sin tener en cuenta las limitaciones estructurales que acontecen en un periodo marcado por la crisis económica y laboral, por la restricción de derechos y por la falta de recursos institucionales destinados a este fin. Solo unos planteamientos bidireccionales, donde los valores de igualdad, participación e interculturalidad se compartieran ampliamente, posibilitarían valoraciones objetivas y equitativas.

El informe de arraigo, tal y como viene regulado, dentro de los mecanismos empleados para elaborar políticas de integración y acogida de inmigrantes, también desde las políticas sociales, obedece a un modelo de asimilación. Como señalan (Guillén, Pérez y Arias, 2001) el modelo conocido como asimilación parte de

la consideración de que el esfuerzo de integración, individual, debe realizarlo el extranjero recién llegado, adaptándose a la comunidad receptora, y a pesar de que este modelo se demostró ineficaz en las primeras décadas del siglo pasado, recobra fuerza en la actualidad y reaparece en nuestras conversaciones, en los medios de comunicación como una forma de respuesta al problema de la inmigración, poniendo en evidencia la revitalización de un discurso paternalista sobre los extranjeros. Podríamos afirmar que no solo confiere un carácter paternalista sino que supone un riesgo a discursos discriminatorios y racistas, donde las diferencias se acentúan día a día y la convivencia intercultural se torna dificultosa, sino conflictiva.

El reto de los Servicios Sociales y de los profesionales del Trabajo Social consiste en articular un mandato normativo e institucional, con los objetivos de integración y participación desde un planteamiento de igualdad de oportunidades, de cohesión social, de convivencia, de ciudadanía y de respeto a la diversidad, bajo el prisma de un modelo de integración intercultural.

7. Referencias bibliográficas

- Aja, E., Martos, J.A. M., y Molés, E.R. (2006). *Las Comunidades Autónomas y la inmigración. Volumen 9*. Valencia: Instituto de Dret Public, Tirant lo Blanch.
- Cachón, L. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y sociedad*, 45 (1), 205-235.
- Giménez Bachmann, M. (2014). *La situación jurídica de los inmigrantes irregulares en España*. (Tesis doctoral Universitat Abat Oliba CEU. Facultad de Ciencias Sociales Programa de doctorado en Humanidades y Ciencias Sociales Departamento de Derecho y Ciencias Políticas).
- Guillén, E., Pérez, D., y Arias, A. (2001). Servicios sociales e inmigración: límites y retos para una nueva política social. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 9, 211-239.
- Martínez, L.Á.T. (2014). El arraigo y los modelos actuales jurídico-políticos de inmigración y extranjería. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 36, 433-458.
- Mora, A. (2009). La integración social de las personas inmigrantes en España: participación, sociabilidad y políticas públicas (pp. 237-260. En: P.R. Nicole y F.V. Alex, *Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Moya Malapeira, D. (2010). ¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria. *Revista catalana de Dret Public*, 40.
- Silveira, H. (2013). Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía. *Revista Direito em Debate*, 12, 18-19.
- Solanes, A. (2010). Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 90, 77-101.
- Solanes, A. (2016). Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 19, 37-769.

- Soriano, R.M. (2011). Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social. *Inmigración e identidad social. Papers*, 96 (3), 683-705.
- Spina, E.L. (2013). ¿Hacia el control «infra-droit» de la integración efectiva en la normativa de extranjería española?. *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, 4.
- Quezada, M. (2007). Migración, arraigo y apropiación del espacio en la recomposición de identidades socioterritoriales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 3, 35-67.