

# **La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel**

*Inmigration inwards: arguments on the need of  
coordination of migratory policies in a multi-level State*

**Antonio IZQUIERDO ESCRIBANO**

Universidad de La Coruña  
anizes@udc.es

**Sandra LÉON-ALFONSO**

EGAP\* (Escola Galega de Administración Pública)  
sleon@ceacs.march.es

Recibido: 26.9.07  
Aceptado: 19.12.07

## **RESUMEN**

Este artículo procura una mirada de la inmigración en su enclave administrativo de integración. Un viaje por el interior de la España autonómica. El despliegue y el encaje del hecho migratorio en un Estado compuesto y multinivel. Nos interesa poner al lector sobre la pista de como se gobierna la movilidad y el arraigo en un escenario heterogéneo. En otras palabras argumentar la necesidad de la cooperación de las administraciones del Estado a la hora de gestionar un flujo internacional que cuaja en distintos modelos migratorios según las Comunidades Autónomas. Para ello, realizamos una incursión acumulada en la inmigración, a saber: hacia dentro de ella misma y hacia el interior de España. Describimos los flujos, el arraigo y la globalización migratoria. Presentamos ciertas insuficiencias en las interacciones administrativas y proponemos algunas reformas. Todo lo cual, compone una perspectiva necesaria para el buen gobierno multinivel de la nueva población.

**PALABRAS CLAVE:** inmigración, integración, movilidad, arraigo, cooperación, gestión, modelos migratorios.

\* Los autores agradecen la colaboración de Belén Fernández y María Villares en la realización de cuadros y mapas para este artículo.

## ABSTRACT

This article seeks to explain immigration in its administrative and integration enclave. A journey within Spanish autonomous regions, displaying and inserting the migratory phenomenon in a composite and multi-level State. We would like to direct the reader's attention to the issue of managing mobility and permanence in a heterogeneous context. In a few words, this article posits the need of inter-administrative cooperation within the State when it comes to manage an international flow which crystallizes in different migratory patterns based on the autonomous regions. At which point, we will carry out a cumulative incursion on immigration, namely: within immigration and within Spain. We will describe the flows, the permanence and the globalization of migrations. We present some inadequacies regarding administrative interactions and we suggest some reforms. All this compounds a necessary approach for a good multi-level management of the new population.

**KEY WORDS:** immigration, integration, managing mobility, permanence, cooperation, management, international flow, migratory patterns.

## SUMARIO

Inmigración multidimensional. La ceguera de los tácticos: la inmigración es integración. 1. Flujos diferentes por su naturaleza, fuerza y carácter. Restrictiva no es la palabra que describe el caudal. Flujos crecientes de familiares. 2. Estructura del arraigo: Instalación duradera, matrimonios mixtos y escuelas de integración. Permanencia legal. Vínculos y raíces. Educación para el arraigo. 3. Experiencias de globalización migratoria. Experiencia de las minorías. Experiencia de la irregularidad. Regularización inadvertida. Experiencia de la migración por el interior de España. Problemas de las relaciones interadministrativas. Las relaciones interadministrativas en materia de inmigración: deficiencias y retos. Posibles reformas. Referencias.

## INMIGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

Cerramos un período de desmesura en la entrada de inmigrantes y abrimos el ciclo de “la inmigración hacia dentro”. Así se podría resumir la prioridad de la política de inmigración para la legislatura que comienza en marzo de 2008. En total viven en España cuatro millones de extranjeros con residencia legal y el 60% de ellos son extracomunitarios. En otras palabras: lo nuclear es gestionar la inmigración que está ya en el interior. Sobre todo la integración de los que se quedan. Pero también es necesaria una política para enfilarse las reemigraciones y retornos que puedan darse. Hay que planear y desarrollar unas acciones para los que se quieren marchar (flujos de salidas) y aún con más decisión estabilizar legalmente a los que han decidido instalarse. Todo ello constituye la gestión de la inmigración hacia dentro, de los que estando ya aquí se van a marchar o se quieren quedar.

Los ocho años que ya llevamos consumidos del siglo XXI han sido los de la inmigración hacia fuera. Un período de explotación laboral abusiva y de insuficiencia en el control de las entradas de inmigrantes. Dicho con brevedad lo que se buscaba con la “inmigración en demasía” eran trabajadores (irregulares) a manos llenas. Un perfil demasiado simple para un fenómeno social que tiene umbrales de percepción. En el que políticamente importa mucho la sintonía de lo que se dice con lo que se imagina o percibe y, en definitiva, la coincidencia de las apariencias con el discurso. En este artículo también atenderemos al desarrollo de la inmigración cuando, como es el caso, la economía desfallece. Porque la inmigración sigue ciclos de agitación y de calma. Es un movimiento con variaciones, algunas sutiles, otras de radical calado.

Lo que ha sucedido es que la política de inmigración en España en lo que llevamos vivido del siglo XXI ha reaccionado compulsivamente a cada sobresalto de los flujos inmigratorios africanos. Sin otro norte que reducirlos, pero sin saber cómo explicarlos. Lo cierto es que las

actividades económicas intensivas en mano de obra han desbordado las capacidades de regulación y selección de las administraciones del Estado. La demostración más rotunda de esa explotación excesiva de trabajadores foráneos y de las carencias reguladoras de los sucesivos gobiernos ha sido el millón de extranjeros no comunitarios que han sido legalizados entre 2000 y 2005. Y otra prueba elocuente de que la restricción en las entradas no ha sido tal es que, año tras año, el volumen de los flujos de inmigrantes extranjeros ha superado la cantidad de nacimientos en España. Es tiempo de emplearse a fondo en la integración<sup>1</sup>.

La mejor noticia es que esos flujos tan gruesos se han embutido en un improvisado “traje de acogida” sin que las costuras hayan reventado. Ni el chabolismo en las grandes concentraciones urbanas o las aglomeraciones en los servicios de salud y en las aulas de los colegios públicos, ni las relaciones sociales entre autóctonos e inmigrantes han estallado. Eso sí, hay evidencia no anecdótica de que los hilos se resienten. Y conviene explorar e identificar bien los daños sufridos para que el tejido social no acabe roto. Es urgente poner “remedios sociales”, invertir en servicios de bienestar, para evitar males mayores. Desde luego, no resulta inesperado que unas corrientes tan abultadas y rápidas dejen secuelas. Enseguida echaremos cuentas de la estatura de los flujos.

Así que el nervio de la política de inmigración de los próximos años es, por así expresarlo, el acercamiento de los extranjeros al promedio de los españoles. Aproximarlos, claro está, en lo que son indicadores materiales y constitucionales, no así en lo que se refiere a los refugios espirituales, que son de cada quién. En otras palabras, integrarlos en la ciudadanía, no en la imaginería religiosa y cultural. Los tirones bruscos del mercado de trabajo precario y temporal han dejado visibles jirones sociales tales como la creciente tasa de paro entre los extranjeros y las recaídas en la irregularidad laboral. Es preciso potenciar las palancas de la integración. La vulnerabilidad

<sup>1</sup> Para el análisis y la interpretación de las grandes regularizaciones habidas en España durante el primer sexenio del siglo XXI así como para precisar los cálculos desagregados de flujos y de extranjeros regularizados puede consultarse el informe elaborado por A. Izquierdo para la reunión del SOPEMI de la OCDE de diciembre de 2006, titulado “La inmigración en España 2005-06: entre la normalización y el flujo de cayucos”. Este texto ampliado y pulido ha sido publicado en coautoría con Belén Fernández como capítulo 5º del volumen II sobre la Situación Social de España, dir. Vicenç Navarro, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2007. El “impulso para la integración” que está en la base de las regularizaciones y también de este artículo, se aquilata en ese texto por contraposición al mediático “efecto llamada” utilizado por los tácticos y los mercaderes de votos. El análisis de este efecto muestra su alcance y debilidad. Con los datos en la mano sencillamente no es cierto que ese efecto sea la clave del aumento de los flujos ni que se desprenda de las regularizaciones practicadas.

laboral (concentración en sectores cíclicos con vínculos temporales) de los trabajadores inmigrantes les ha situado al borde del terraplén social. Para que muchos de ellos no caigan en la marginación hay que reducir la irregularidad, aumentar las oportunidades sociolaborales e impulsar la participación política. La fórmula pública de la integración es la de abatir los obstáculos institucionales, es decir, ofrecer estabilidad legal, formación ocupacional a los desempleados, inclusión en las elecciones locales y oportunidades de escolarización y vivienda.

Y como la inmigración tiene múltiples dimensiones objetivas y subjetivas, hay que procurar equilibrarlas en el período legislativo y de crisis de empleo que se abre. Es el turno de la política de inmigración en su triple vertiente: admisión, integración e igualdad. No obsesionarse con el control exterior, acentuar las acciones hacia dentro y sostener desde los poderes públicos la convivencia con equidad. El músculo económico bajará la tensión de su desafío al Estado en materia de limitación de los flujos. En una frase, vendrán menos porque se les solicitará con mayor tiento y precisión. Habrá que combinar las dos caras del control: selección de los nuevos y una intensa actividad contraria a la discriminación de los que se instalan. Porque si las administraciones públicas no ponen el acento en la integración y la participación, se generará un espacio de inseguridad y marginación que reducirá las contribuciones positivas de la inmigración.

Y pensando a largo plazo, sin integración de los inmigrantes durante la crisis, se estrechará la gama de medidas para la regulación de flujos en otra etapa de bonanza. El modelo de integración durante las recesiones o contracciones del empleo es lo que permite aplicar políticas inteligentes y variables cuando se presente la ocasión. Por el contrario, un modelo de exclu-

sión pública y social atrapa la política migratoria en un círculo restrictivo e inflexible. En el que la deslegitimación social de la política de regulación de los flujos sobreviene por la ineficacia que resulta al enfrentarse a ellos con rigidez. Porque la ciudadanía percibe el agujero fronterizo en la fractura social que se da en las ciudades y vota contra él. En definitiva, sea cual fuere el color político del Gobierno español, le conviene asegurar la legalidad y la participación ciudadana de los foráneos. No sólo en aras de la cohesión social y del crecimiento económico, sino también para asegurar y ampliar el espacio político en la gobernabilidad de las corrientes futuras.

Ciertamente, el gobierno de España, mientras dure la recesión económica, asistirá a una disminución de la demanda interna y podrá aplicarse con esmero en la selección y modulación de los flujos de entradas y de retornos. No desaparecerán las dificultades para el control, pero habrá de escoger y regular. Éste es nuestro escenario para los flujos. Darle prioridad a los familiares y cualificados, a los temporales y a los trabajadores de perfiles concretos. Pero sobre todo, el gobierno tiene que “encontrar su lugar” en la política de integración en un Estado autonómico, a saber: establecer los mínimos, garantizar la coherencia del sistema migratorio y complementar las acciones de las otras administraciones. Pues la política de integración, es decir, la gestión de los costes sociales de la permanencia de los inmigrantes tiene sus principales valedores en los contextos de arraigo. Por decirlo de otro modo, son las CCAA y Ayuntamientos las protagonistas principales de “la inmigración hacia dentro”. Serán los gobiernos autonómicos y los alcaldes quienes han de afinar sus observatorios y disponer a sus funcionarios para desarrollar con seguridad e inteligencia las varias fases de la integración<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Hay acuerdo en lo sustancial entre dos jóvenes y agudos constitucionalistas (E. Roig y S. García Vázquez) a la hora de interpretar y evidenciar la “falsedad de la mitología sobre las competencias exclusivas en el ámbito de la inmigración”. En el caso de Roig se debe leer el capítulo titulado “Las relaciones intergubernamentales en la inmigración” en el libro titulado LAS CCAA Y LA INMIGRACIÓN EDITADO por el IDP y Tirant lo Blanch, Valencia 2006. Donde se escribe que “la concurrencia de opciones políticas autónomas y actuaciones concretas de Estado y Comunidades es la regla más que la excepción” Véase para Sonia García el Capítulo V del libro EL ESTATUTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL EXTRANJERO EN ESPAÑA. Ed. Tirant monografías Valencia 2007. Por extraer un ejemplo: “La CE establece un sistema de doble lista (sin instituir una lista definitiva de las competencias de las Regiones)”... pero “hay que reconocer el substancial papel que tanto las CCAA como los entes locales desempeñan en esta versátil materia”. Aunque el lector atento encontrará matices de interés práctico en los argumentos de uno y de otra, el mérito de ambos académicos es que “han tocado extranjeros” y su análisis jurídico contempla y se inscribe en los datos que reflejan la realidad social de la inmigración: evolución, composición, distribución e instalación. En una frase: no desconocen la realidad empírica de la población extranjera.

## LA CEGUERA DE LOS TÁCTICOS: LA INMIGRACIÓN ES INTEGRACIÓN

Una vez presentadas las cartas y esbozado el pronóstico, señalemos cuál es el modo de actuar respecto de la inmigración de un cierto tipo de políticos que actúan como profesionales de la coyuntura y que no reconocen plenamente que los inmigrantes ya son estructura que puebla, si bien con intensidad distinta todas y cada una de las CCAA. Siendo su impacto duradero se comprende que la modificación del patrón de inmigración irregular que se ha forjado en España durante los veinte últimos años por otro en el que domine claramente la inserción legal, demande un acuerdo estratégico de los sucesivos gobiernos centrales y autonómicos. Hay que comportarse en el ámbito de la política de inmigración dando pruebas de que el tiempo que requiere la integración no coincide con el cuatrienio de una legislatura. Justo la actuación contraria de la que se transmitió a la opinión pública en el desenlace mediático de la III Conferencia de Presidentes autonómicos.

En un documento preparado para esa conferencia que tenía como fin el impulso de la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de inmigración, se presentaban los grandes números de la población extranjera y a continuación se declaraba que “la legislación había ido a la zaga del fenómeno”. En el texto se pedía el consenso de los presidentes de las CCAA sobre la base de las recomendaciones

que hiciera la Subcomisión Parlamentaria encargada de tales menesteres dentro de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales. El segundo epígrafe del documento versaba sobre las medidas adoptadas por el gobierno en esta materia durante la VIII legislatura y a continuación venía la Declaración de la III Conferencia de Presidentes Autonómicos sobre Política de Inmigración<sup>3</sup>.

El contenido resumido del texto valoraba el aporte migratorio al crecimiento de la economía y de la población de España. Al tiempo que apelaba al desarrollo de una política integral europea como respuesta más idónea. Pero a su vez, recordaba la competencia exclusiva del Estado en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y asilo y las competencias de las CCAA en educación, sanidad, empleo y servicios sociales que son los pilares de la integración social de los inmigrantes. El informe concluía que el carácter transversal de la inmigración hacía necesaria la coordinación y cooperación entre las diversas administraciones. Dicho de otro modo, garantizar la cohesión social y la calidad de los servicios públicos es tarea y corre por cuenta de las CCAA<sup>4</sup>.

El desenlace mediático de esa reunión deja claro para el ciudadano corriente que predomina la táctica política, lo que conviene en ese momento, sobre el alcance estructural de la integración de los inmigrantes. La prueba es que la sustancia de la reunión resultó sepultada y deva-luada por la grabación de la palabra “accidente”

<sup>3</sup> El Documento para la III Conferencia de Presidentes de diciembre de 2006 se titulaba “Política Migratoria. Balance” y la Subcomisión Parlamentaria fue aprobada por Resolución 158/000024, publicada en el BOCG el 7/12/2006). Acierta en el diagnóstico Xavier Arbós Marín cuando escribe que “La conferencia de presidentes bloquea las decisiones del gobierno y actúa bajo la lógica de los partidos. En España se ha previsto poco gobierno compartido y mucho autogobierno. El hábito de llamar y consultar e intercambiar experiencias es una realidad más por abajo, por los funcionarios, que por arriba donde los políticos descalifican a las élites de los otros e incluso del mismo partido”. En “Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado”.

<sup>4</sup> Las principales propuestas formuladas en el Documento preparado para la III Conferencia fueron las que siguen:

1. Promover conjuntamente (Estado y CCAA) una política integral europea.
2. Refuerzo de la gestión en las CCAA y lucha contra el empleo irregular (inspección), agilidad en el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y reforzar la protección de los servicios públicos para evitar sentimientos de agravio y rupturas de la convivencia. En definitiva reforzar la coordinación en todos los ámbitos administrativos, crear una conferencia sectorial sobre inmigración y crear grupos de trabajo y ponencias técnicas en materia de flujos, traslados y acogida, codesarrollo y racismo con el fin de aplicar criterios comunes en materia de integración social.
3. Compartir las cargas de los menores no acompañados (traslados, centros ocupacionales de formación, repatriación, acogida familiar, reformas legales) y coordinar las políticas de cooperación al desarrollo.
4. Evitar demagogias y aprovechamientos partidistas.
5. Respaldar la contratación en origen y la determinación de necesidades laborales.
6. Establecer fórmulas de participación de las CCAA en la Agencia de Inmigración.
7. Aplicar la coherencia, cooperación y corresponsabilidad en la acogida e integración entre los tres niveles de la Administración. Coherencia en los planes de integración social concretados en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Garantizar el aprovechamiento del Fondo para la Acogida, la integración y el refuerzo educativo. Impulsar la formación de CETIS y en el Consejo de Política Fiscal el análisis del impacto de la inmigración en el sistema de financiación general.

pronunciada por el presidente Zapatero para referirse al atentado ocurrido en el aeropuerto de Barajas y en el que murieron dos inmigrantes. Aún existen otros indicadores de esa cortedad de miras tales como el escaso peso político y presupuestario de los responsables públicos que gestionan las necesidades de la población extranjera en ciertas CCAA. Desde luego que el menosprecio hacia los mecanismos de un gobierno multinivel de la inmigración en España no fue sólo obra de la táctica política, sino que resultó magnificada por la táctica mediática. Habrá que evaluar cuáles son las repercusiones en las elecciones autonómicas de ese modo político de comportarse respecto de la inmigración, que se podría resumir en el gobierno de los “inmediatos”, y de las sensaciones del momento, respecto de los antecedentes y de las consecuencias de un fenómeno estructural.

Al contrario, el clima de rechazo socio-cultural y la percepción de insuficiencia de los servicios públicos por parte de los electores, favorecen gestos y comportamientos contradictorios en los líderes políticos<sup>5</sup>. Cuando se predica un modelo de integración uniforme es que se desconocen las dinámicas de la inmigración en y entre las Autonomías. Han cuajado ya distintos modelos migratorios en diferentes CCAA. Y, si se apuesta por la primacía costumbrista, es decir, por tipificar y generalizar algunas costumbres visibles, lo que se logra es reforzar una dinámica de “identidades simples” entre los inmigrantes, impulsando el repliegue de algunas minorías para conformar una sociedad de comunidades. En otras palabras, si lo que se quiere es contribuir al gueto sociocultural, una manera de hacerlo es construir estereotipos de valores y costumbres. Simplificar y congelar esa selección de símbolos y gestos que no son sino una ridiculización de la cultura entendida como un

modo de vida. Se trata de un modelo costumbrista que genera una “socialización en la inseguridad” de los hijos de los extranjeros. En una frase, el discurso de la marca costumbrista sumado a la vulnerabilidad social asegura el conflicto de cierta parte de la sociedad receptora con los inmigrantes y posibilita que algunos grupos políticos, sociales y de interés, extraigan provecho de ello.

En este artículo se ofrecen argumentos contra los análisis que se resisten a ver el arraigo que dejan los flujos, la pluralidad de modelos de integración según las autonomías y el paso de extranjero a habitante. La adecuación en el rendimiento de esos gobiernos de CCAA y municipios respecto de la integración de los inmigrantes depende de los proyectos de instalación de los migrantes y de la mayor o menor presencia de “espíritu público”<sup>6</sup>. Estos niveles de gobierno son los responsables de los resultados en el diseño y materialización de las políticas que más cuentan a la hora de la convivencia en la sociedad.

El valor de lo público se materializa y concreta, entre otros indicadores, en la prioridad dada a la gestión administrativa diligente y eficaz de las demandas de la población extranjera. En lo que hace a la documentación de los trabajadores inmigrantes, el tiempo necesario para su contratación incrementará la integración o la irregularidad de su entrada y el ajuste de su proyecto migratorio. Es decir, una gestión premiosa de los permisos disminuirá la igualdad y aumentará la exclusión, la vulnerabilidad y la inseguridad en la vida de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Ese tipo de gestión puede impulsar un “arraigo no querido”, pues obstaculiza tanto su circulación como su integración.

La cooperación de las CCAA entre sí y con el gobierno central en lo que respecta a las políti-

<sup>5</sup> Hace ya quince años que registramos esa ceguera táctica. “Se pueden señalar dos hechos en el plano político. Uno ha sido la actuación irresponsable, enfrentada y sin coordinación de las Administraciones local y regional (Ayuntamiento y gobierno de la CCAA) que se han arrojado una a la otra el problema de la falta de integración de los inmigrantes dominicanos y su solución. La enseñanza que cabe sacar es que a pesar del acuerdo nacional entre los dos grandes partidos (PSOE Y PP) se pueden producir en la práctica diferencias de criterio y un uso partidista del racismo. En el libro LA INMIGRACIÓN INESPERADA página 258 que reproduce el capítulo “Política e inmigración en la España de 1992” que había aparecido en 1993 dentro del libro Inmigración, Pluralismo y Tolerancia editorial Popular, Madrid. Página 118.) Este uso partidista del racismo y la falta de coordinación entre Ayuntamiento y CCAA se han dado en otros casos como sucedió entre Ayuntamiento de Barcelona y Generalitat a propósito de las acampadas en plazas públicas de inmigrantes trasladados desde Canarias. La idea que subyace en estos comportamientos tácticos es la de “Esa competencia no es nuestra y que su coste electoral lo sufra el otro partido”.

<sup>6</sup> Para el debate con las tesis de Putnam sobre la preeminencia de los factores culturales respecto de los sociales a la hora del rendimiento institucional de las regiones y en nuestro caso de las CCAA, recomiendo el potente artículo de G. Ballarino titulado ¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea publicado en la revista *Administración y Ciudadanía* nº1 Vol. 1 2006 páginas 7-28. Revista de la EGAP. Xunta de Galicia.

cas de inmigración resulta conveniente por todo lo escrito hasta aquí. Dicha coordinación resulta necesaria para dotar de coherencia y legitimidad a la política de inmigración española, exactamente por los mismos motivos que tiene España para coordinarse y colaborar con el resto de países que integran la UE, a saber: sistema migratorio compartido, complementariedad de las competencias y capacidades y beneficios que se extraen del intercambio de experiencias.

1. El sistema migratorio mixto, de arraigo y trabajo, ha de ser coherente porque las decisiones de política migratoria que toma un nivel de la Administración en una CCAA tienen repercusión en el resto de administraciones y territorios. También las actuaciones no coordinadas entre municipios alcanzan efectos inesperados.
2. Los inmigrantes circulan por el interior de España y son competencia inmediata del sitio donde están, no de aquél que los reclutó en primera instancia. Las fronteras de las autonomías son porosas y comparten, pero también compiten en mercados de trabajo. Además, hay hechos migratorios que una sola CCAA no es capaz de gestionar, pues suponen cargas excesivas y requieren la coordinación multinivel, tales como la acogida de menores, las devoluciones, expulsiones y readmisiones o la distribución desde Canarias de los apátridas.
3. Existe una asimetría temporal en el discurrir de la Transición Migratoria según la CCAA. Unas reúnen más méritos en la instalación duradera y otras en la acogida temporal. Sin embargo, tanto en unas como en otras y, aunque sea en dosis desiguales, cabe la puesta en común de sus respectivas experiencias. En definitiva, el ciclo migratorio sigue ritmos distintos en las CCAA y estamos en condiciones de compartir buenas prácticas y de no repetir los errores.

En lo que sigue, el artículo se despliega en dos secciones. En la primera se presentan algunos datos que avalan la necesidad de la coordinación intergubernamental, mientras que, en la segunda, se discute el estado de la cuestión. La evidencia estadística de la primera parte se agrupa en tres apartados: flujos de inmigración según intensidad y calado, estructura del arraigo de la población extranjera y experiencia de globalización migratoria. La segunda parte se ocu-

pa de los problemas en las relaciones interadministrativas y se desarrolla en dos epígrafes: deficiencias y retos y, por último, reformas posibles.

## 1. FLUJOS DIFERENTES POR SU NATURALEZA, FUERZA Y CARÁCTER

Analicemos, tal y como anunciamos al principio de este trabajo, la altura y composición de los flujos. El argumento principal es que la política no ha podido con ellos, ni regularlos, ni elegirlos. Y detengámonos luego en el examen de la corriente que mira más hacia dentro, es decir, hacia la modificación en la composición de la sociedad de acogida. Se trata de los permisos iniciales de reagrupación familiar, de los que apenas tenemos un impreciso conocimiento estadístico. Constituyen un excelente indicador de los planes de asentamiento de la inmigración, pero han pasado desapercibidos entre la formidable corriente global. Primero daremos cuenta del conjunto y luego observaremos la corriente familiar.

Cuando el inmigrante llega a la península española por lo común se dirige a un lugar concreto y la elección no es ininteligible, ni arbitraria. Depende de la información recabada acerca de las oportunidades de empleo, de regularizar su situación, de la cobertura brindada por su parentela, del grado de aceptación social y, en fin, del umbral de bienestar y calidad de vida.

La largura del ciclo de crecimiento de nuestra economía y el destacado papel que ha desempeñado el aporte migratorio en su prolongación y estatura ha llevado a algunos científicos sociales a pronosticar que podríamos superar a los países del núcleo más avanzado de la UE. Nuestro particular motor para alcanzarles sería un patrón migratorio adaptado a un mercado de trabajo de baja productividad e intensivo en mano de obra. No es acertado seguir ese patrón que nos instala en un modelo de inmigración irregular, es decir, en la explotación de la vulnerabilidad.

La fuerza de los flujos de entrada en España durante el siglo XXI ha sido de tal calibre que los pronósticos para el futuro hechos en esta coyuntura corren serios riesgos de descarrilar. Han aumentado tanto que carecemos de modelos y precedentes para evaluar su impacto de instalación. Nada o poco sabemos de cómo se distribuirán los retornos y las reemigraciones, ni de su carácter y entidad en cuanto la crisis descar-

que sobre los inmigrantes. Sí podemos intuir que la destrucción de empleo será más brusca para la población recién llegada, pues ésta se halla concentrada en sectores de actividad más sometidos a los vaivenes cíclicos y además en una situación jurídica más insegura. Esta población es la que está más supeditada a las conveniencias empresariales, a la presión sindical y al grado de protección social de la población nativa en cada contexto regional.

En presencia de un largo período de bonanza económica, los flujos desmesurados han desembocado en ritmos de instalación muy intensos. Hemos asistido a corrientes de entrada abultadas que no incluían ni pizca de información sobre cómo está organizado el país de destino<sup>7</sup>. Por no tener, no teníamos embajadas ni representación consular adecuada en un gran número de países de origen y, allí donde la había, los medios de atención a los emigrantes eran muy escasos en cantidad y formación. En resumen, flujos copiosos sin un mínimo de integración junto con una instalación en un tiempo breve. Esa combinación ha acrecentado el miedo de los nativos más frágiles a la competencia con los inmigrantes por los recursos laborales, sanitarios, educativos y habitacionales. A continuación nos ocuparemos sólo de la evolución experimentada por las corrientes de extranjeros No Comunitarios.

## RESTRICTIVA NO ES LA PALABRA QUE DESCRIBE EL CAUDAL

Lo cierto es que el caudal de los flujos migratorios dio un brinco a principios del siglo XXI y desde entonces no ha parado de crecer. Lo ha hecho con especial ímpetu en la fecha que abrió el presente siglo cuando saltó desde los 67.000 ingresos hasta rozar las 300.000 altas anuales de

residencia en los municipios españoles. Volvió a dar otro salto tres años después superando el medio millón de nuevas inscripciones municipales hasta rozar las 800.000 altas patronales en 2007. Esta última cifra es desorbitada aunque se descuenten los retornos o reemigraciones y se depure con datos más asentados y definitivos. En resumen, la pendiente será más o menos inclinada pero el crecimiento impetuoso y desajustado ha sido un hecho durante los siete últimos años<sup>8</sup>.

Las CCAA han mostrado un desigual poder de atracción<sup>9</sup> en esta época de flujos crecidos. Si tomamos los últimos ocho años y establecemos un cálculo sobre el total acumulado de los flujos de entrada, vemos que Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia acogen a tres de cada cuatro inmigrantes que llegan a España. Las cuatro primeras, en orden decreciente, absorben el 70% del total. La Comunidad de Madrid por sí sola atrapa más de una cuarta parte y la andaluza entorno a una décima porción. Pero atraer en primera instancia no equivale a establecer, a instalar con carácter duradero. Y a fin de cuentas eso es lo que importa en municipios y CCAA en lo que respecta a la integración. Hay lugares de prueba y de paso para los inmigrantes hasta encontrar dónde echar raíces. Hay espacios que se saturan y expulsan hacia otros. Hay empleos más estables y otros más temporales y voladeros.

La intensidad y la duración del tirón sobre la población inmigrante en cada CCAA no coinciden en el tiempo. Así, Madrid destacó por su tasa de atracción en los primeros años del siglo, pero luego Cataluña toma el relevo, aunque con una fuerza menor. Las dos Castillas asumen un papel creciente a lo largo del período que estamos contemplando y desbancan a Murcia en los tres últimos años. El poder de atracción varía a lo largo del período que aquí se contempla y

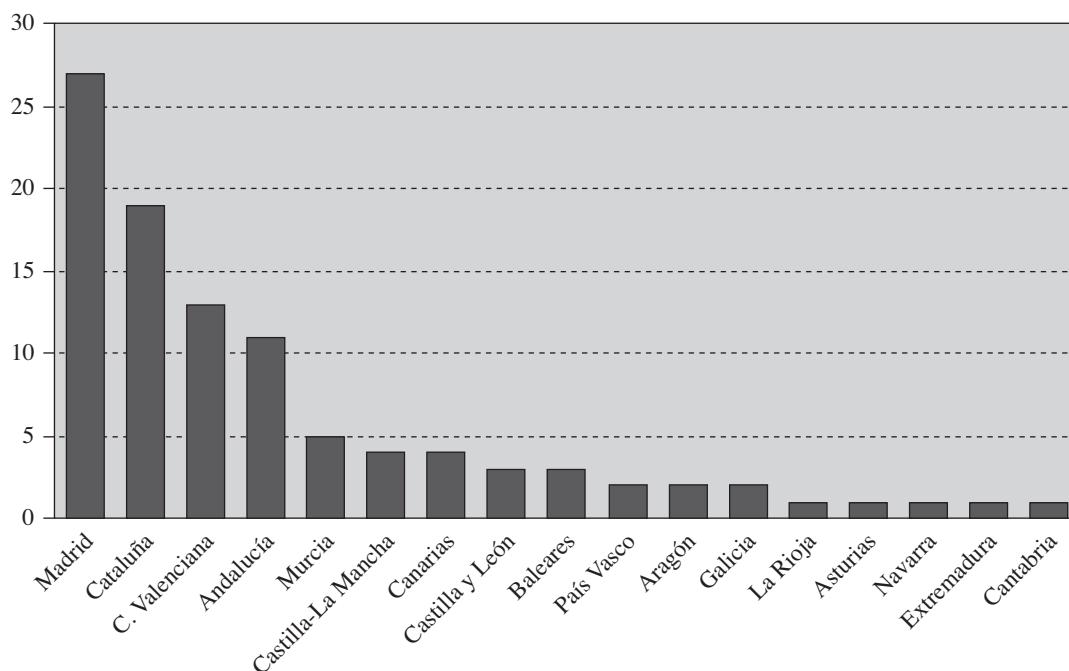
<sup>7</sup> En la regulación de flujos hay integración. "Aunque muchos políticos y analistas no lo ven así, el bienestar de los inmigrantes que están viviendo en España empieza con el trato que se les dispensa en los consulados y en el momento de la entrada. La integración empieza en la política de gestión de los flujos", en el artículo "La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España", publicado en la revista *Economistas* n° 86 año 2000. Página 83.

<sup>8</sup> Las dudas residen en la distribución anual de las pérdidas de empadronamientos que se produce tras la depuración de los datos y en el nivel de las salidas (reemigraciones y retornos) que modifican la cifra del saldo anual. Es decir, puede variar la estatura de las entradas y sobre todo del saldo migratorio definitivo, pero estos ajustes no afectan a la tendencia de crecimiento de los flujos de llegada entre 2000 y 2007.

<sup>9</sup> El índice de atracción es el porcentaje de inmigraciones de extranjeros extracomunitarios procedentes del extranjero clasificado por país de procedencia. Por otro lado, aún no disponemos de una serie de datos suficientemente fiables para evaluar el grado de ajuste del "Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura" a la capacidad de atracción de cada CCAA. Es preciso un análisis tranquilo de la aportación del contingente y del catálogo como instrumentos para la regulación legal de los flujos que se proponen achicar el espacio de la irregularidad y legitimar la participación de las CCAA en esa política que hasta ahora ha sido exclusiva competencia del gobierno central.



Gráfico 1: Porcentaje acumulado de la tasa de atracción por comunidades autónomas (1998-2006)



Fuente: Inmigraciones de extranjeros extracomunitarios procedentes del extranjero. Encuesta de Variaciones Residenciales (1998-2006). Instituto Nacional de Estadística.

también dependiendo de cuáles sean los sectores de actividad que predominan en cada CCAA. A lo que hay que añadir que este indicador de atracción se refiere exclusivamente a las llegadas desde el exterior, lo que no incluye la circulación entre unas y otras Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a la política de las CCAA respecto de los flujos se perfilan tres tipos: las que actúan desde el inicio seleccionando la entrada de inmigrantes según criterios laborales y de nacionalidad, las que reaccionan y procuran compensar la inmigración que les ha llegado sin previo aviso promocionando otros flujos preferidos y, por último, están las autonomías del “laissez faire”, que reciben inmigración de rebote, sin intervenir ni en un sentido ni en el otro. En resumen: las selectivas, las reactivas y las inactivas.

#### FLUJOS CRECIENTES DE FAMILIARES

Los flujos de inmigrantes son de naturaleza y carácter distinto. Los hay temporales o duraderos, producto de limitaciones a la libertad o de

expectativas sociales frustradas. Y eso se ha olvidado en un país que ha identificado casi en exclusiva las corrientes migratorias internacionales con la mano de obra, sin comprender su calado social y reduciendo así los significados de su integración. La economía atrae y la familia asienta.

En la política de regulación de flujos no se presta atención a los retornos y reemigraciones hacia otros países, tampoco a las corrientes de inmigrantes no motivados por la demanda laboral, ni a la atracción de personas que proviene de los inmigrantes naturalizados. A la hora de analizar la política de flujos migratorios el hecho de pensar sólo en el flujo de entrada de trabajadores inmigrantes es caer en un análisis insuficiente.

Nuestra previsión para el futuro es que, ahora que la crisis se cierne sobre algunos motores del crecimiento económico español, destacarán los flujos menos inmediatamente laborales como son los compuestos por familiares, perseguidos y trabajadores cualificados. Es una señal del cambio de la coyuntura económica y también de la transformación de la inmigración en pobla-

ción. Durante los próximos años una porción significativa de la inmigración laboral que ha ingresado en el nuevo siglo se transformará en población y resaltarán otras migraciones menos apegadas al mercado de las manos y más próximas a los mercados de la ciencia y de los derechos humanos. Los flujos de universitarios, investigadores, solicitantes de asilo y familiares alcanzarán más relieve<sup>10</sup>.

La composición familiar del flujo migratorio revela otro estadio de una sociedad de inmigración. Esa madurez en el ciclo de instalación se percibe, aunque sea de un modo impreciso, en el progresivo equilibrio entre el número de hombres y mujeres. La entrada en España de nuevos inmigrantes debido al vínculo familiar es un signo inequívoco de la intención de instalarse de modo duradero. Duradero significa la obtención de una autorización de residencia con un lustro de validez. Ése es el llamado "permiso de residencia permanente" que se renueva de manera automática al cabo de su vigencia asegurando de este modo la estabilidad legal y la libertad de movimientos.

Desde principios de los noventa se disponía de una nutrida evidencia anecdótica y ciertas pistas estadísticas sobre la entrada y permanencia irregular de familiares a través de la práctica del contingente de trabajadores. Por ejemplo, en los contingentes que siguieron a la regularización masiva de 1991 y que, en gran medida, fueron regularizaciones encubiertas de extranjeros que ya vivían en España, era manifiesta la presencia de familiares de los regularizados<sup>11</sup>.

En los últimos cuatro años, el MAP, a través de las oficinas de extranjería instaladas en las subdelegaciones de Gobierno, elabora un registro, no del todo fiable pero válido en su tendencia, sobre los permisos iniciales concedidos por reagrupación familiar. Lo cierto es que el flujo

crece y existe mucha variedad entre provincias. El volumen se ha triplicado a lo largo de ese cuatrienio puesto que se computaron 34.000 al inicio y 100.000 en 2006. El ritmo de crecimiento anual podría explicarse por una combinación de tres motivos: el acople con la evolución anual de los flujos, la repercusión extemporánea de la Normalización y la eficacia en la resolución de los expedientes acumulados. En otras palabras, la evolución del registro estadístico reflejaría, en distinto grado, el impacto demográfico, político y administrativo.

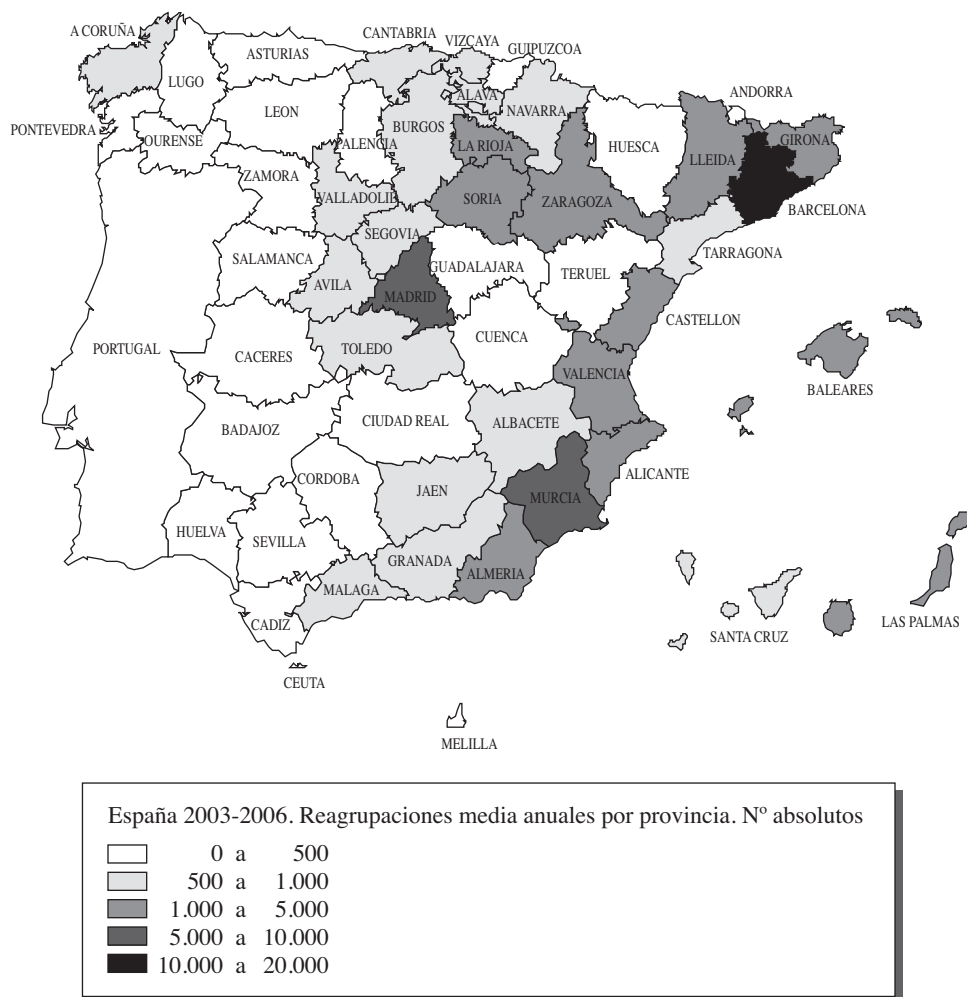
Respecto al impacto demográfico el incremento más fuerte en esta corta serie de cuatro años ocurrió al principio, es decir, en el año donde se produjo un salto cuantitativo en la estadística de altas residenciales. El nivel de los flujos, como ya se ha señalado, saltó desde los 400.000-440.000 en el que se había mantenido entre 2001-03, hasta los 645.000-680.000 en 2004-05. El crecimiento de los permisos familiares se produjo dos o tres años después de las regularizaciones masivas de 2000 y 2001 (esta última por arraigo) que arrastraron su gestión y extendieron sus efectos hasta esas fechas. Cabría esperar, pues, un incremento significativo de los permisos familiares en 2007-08, como consecuencia del incremento de los empadronamientos en 2006 y una vez que han transcurrido dos años de la Normalización. Resulta esperable que el reagrupamiento se acelere una vez que los permisos iniciales concedidos en la regularización consigan renovarse. Si esto se produce, la política de integración cobrará especial importancia durante los próximos años para el gobierno central y más aún en las autonomías.

Durante este cuatrienio se han concedido un total de 300.000 permisos de reagrupación familiar. La provincia de Barcelona acapara el cuarenta y cinco por ciento de los permisos fa-

<sup>10</sup> "Los flujos no se reducen al principal de ellos que, sin duda alguna, tiene raíz económica sino que también entran cada año en España otros tipos o categorías de población extranjeros tales como los solicitantes de asilo, estudiantes y sobre todo familiares. En otras palabras, hay que estar atento a las inercias que desencadenan las corrientes de personas que vienen de fuera y a su dinámica intrínseca. Entre sus inercias está la de contemplar que todo flujo laboral atraerá más temprano que tarde a otros parientes y entre su dinámica está la de saber que también hay corrientes de salida, de retorno o reemigración, de modo que el saldo neto en su aparente quietud responde a un doble movimiento con una composición múltiple". En el artículo titulado Panorama de la inmigración en España al alba del siglo XXI. Dentro del volumen coordinado por M. Pimentel Siles, PROCESOS MIGRATORIOS, ECONOMÍA Y PERSONAS. Página 247-64. Editado por el Instituto de Estudios Cajamar. Almería 2002

<sup>11</sup> "En España ignoramos casi todo y tenemos poco organizado el dispositivo para admitir a los familiares. Con carácter excepcional se dispone del dato de reagrupamiento familiar respecto de los trabajadores extranjeros regularizados en el proceso extraordinario de 1991. El proceso de regularización de familiares se prolongó desde el 10 de diciembre de 1991 hasta el 10 de marzo de 1992 y se presentaron casi 6.800 solicitudes cuya distribución por nacionalidades se presenta a continuación". Ver página 99 del capítulo titulado "Política e inmigración en la España de 1992" dentro del libro INMIGRACIÓN, PLURALISMO Y TOLERANCIA Ed. Popular, Madrid, 1.993. Reproducido años más tarde en el libro La Inmigración Inesperada Ed. Trotta, Madrid, 1996 (página 244 y siguientes).

Mapa 1  
 Media anual de los permisos de reagrupación familiar concedidos en el período 2003-2006, por provincias.  
 Números absolutos



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

miliares en el primer año, mientras que en el último recoge uno de cada cinco permisos concedidos. Los datos señalan la difusión geográfica de este proceso de reunión de las familias y sugieren ritmos asimétricos en esa extensión del arraigo. Madrid durante ese tiempo ha pasado de conceder 3 permisos a 15.000. La Comunidad de La Región de Murcia que tiene una población extracomunitaria tres veces inferior a la de Madrid, con fuerte peso de la inmigración marroquí y de empleo agrícola, presenta un número de permisos para el reagrupamiento familiar que es similar al de Madrid. En otras palabras, la capacidad de arraigo de la región mur-

ciana durante estos cuatro años (medida aquí por el peso de la reagrupación familiar en el total de los flujos) ha sido cuatro veces superior a la madrileña.

En general, el mapa muestra los avances en la instalación de familias extranjeras de Zaragoza y Rioja en el interior, pero sobre todo evidencia la fuerza de arraigo del espacio mediterráneo desde Gerona hasta Almería destacando Barcelona y Murcia por encima del resto. No obstante, la serie temporal es todavía breve, la calidad de los datos es deficiente y su desagregación es insuficiente, lo que no permite extraer conclusiones en el plano autonómico.

## 2. ESTRUCTURA DEL ARRAIGO: INSTALACIÓN DURADERA, MATRIMONIOS MIXTOS Y ESCUELAS DE INTEGRACIÓN

Los permisos de residencia permanente constituyen un claro indicador de arraigo de la inmigración no comunitaria y, cuando se acompañan con la escolarización de los menores, dejan poco resquicio para la duda. Estos datos, junto a otros como los del número de matrimonios mixtos y los del número de nacidos de madre extranjera, reflejan un proyecto migratorio de instalación duradera, quizás definitiva. Llegados a este punto la inmigración deja de serlo para convertirse en estructura social, en población que puebla, en componente profundo de la sociedad. Pero mientras que los permisos permanentes son un indicador derivado de la política migratoria, otros como la escolarización de la prole y la procreación y las nupcias caen en el ámbito socio-demográfico y revelan una estrategia familiar.

### PERMANENCIA LEGAL

Tanto el número de las residencias permanentes como la cantidad de escolares extranjeros se han triplicado durante los últimos cinco años. En concreto, los permisos permanentes se han cuadruplicado desde los 200.000 a finales de 2002 hasta 851.000 en diciembre de 2007. La proporción de residentes permanentes supone el 36% del total de extranjeros extracomunitarios que están debidamente documentados. Habida cuenta del grosor e ímpetu que han alcanzado los flujos durante el primer septenio del siglo XXI, que más de un tercio del total de residentes disfruten de la permanencia denota un potente ritmo de arraigo. Si a los residentes de larga duración les sumamos un 12% que se hallan a las puertas de la estabilidad jurídica (2ª renovación) tenemos que la mitad de inmigrantes no comunitarios son habitantes que se van a quedar, es decir, población de derecho. Ya no se trata de inmigración, de personas en movimiento, sino de población que se ha acumulado rápidamente y que provoca un cambio de perspectiva. España no está poblada sólo por españoles y algunas CCAA aún menos.

El indicador de permisos permanentes presenta agudos contrastes según las CCAA. La madurez del ciclo migratorio se alcanza en cada entorno en tiempos distintos. Así, en Extremadura, el número de residencias permanentes suponen más del sesenta por ciento del stock de residentes, mientras que en Madrid apenas superan una cuarta parte del total. Por ceñir la descripción a las cinco CCAA con mayor volumen de extranjeros en situación legal, el peso de las residencias permanentes oscila entre el 44% de Murcia y de Cataluña frente al 27% de Madrid. La Comunidad Valenciana (37%) y Andalucía con un (34%) bordean el 36% que recordemos era el promedio nacional. Estas claras diferencias dibujan modelos migratorios distintos y más o menos hechos. Y es que el arraigo de los inmigrantes cuaja y se deposita en una elección guiada, en primer lugar, por las oportunidades laborales y la estabilidad documental y, en segundo lugar, por el bienestar y la calidad de la vida social.

El hecho es que afincarse en un lugar determinado cuesta tiempo. A un tipo de inmigrante puede llevarle cinco años obtener la estabilidad legal pero a otra clase de extranjeros les puede suponer el doble de tiempo alcanzar esa misma documentación. Dependerá del momento que viva la economía a su llegada y de la responsabilidad patronal en el reconocimiento del vínculo laboral continuado. Es decir, de cuánto le dure el empleo y de si en ese plazo se consolida la renovación de su permiso de residencia (lo cual esta condicionado a la fortuna en el trato con la administración respectiva). En suma, el tiempo que le cueste obtener la estabilidad legal estará sujeto a la aceptación social (vínculo laboral mas vecindad) y al "espíritu público" que aquí se concreta en la agilidad de la administración en la tramitación de los permisos. Todo ello se da en el lugar donde el inmigrante vive<sup>12</sup>.

### VÍNCULOS Y RAÍCES

Los comportamientos demográficos son indicadores de asentamiento territorial e integración. Los nacimientos y la mezcla matrimonial comportan proyectos de arraigo. Y también ahí los contrastes y asimetrías resultan manifiestos.

<sup>12</sup> Estas diferencias en el tiempo que le toma a uno u otro inmigrante el asiento legal en la sociedad se producen porque no está normativamente estipulado cuántos años lleva alcanzar la autorización de residencia permanente. Ni siquiera hay órdenes de magnitud entre los que moverse. Mandan la coyuntura y la fortuna de cada cual.

Tabla 1  
Evolución del porcentaje de los permisos de residencia permanentes de población extranjera en España por Comunidades Autónomas (2002-2007)

Comunidad Autónoma	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>36</b>
Ceuta	24	24	25	36	55	65
Extremadura	36	36	42	41	56	61
Melilla	25	30	34	45	47	55
Murcia	19	34	38	28	35	44
Cataluña	32	33	33	27	40	43
Canarias	28	24	37	26	36	41
La Rioja	22	30	38	25	34	40
Baleares	24	28	33	26	33	40
Navarra	18	19	27	21	27	39
Com. Valenciana	20	23	32	21	27	37
Aragón	30	25	21	16	31	34
Andalucía	29	25	30	18	33	34
Castilla - La Mancha	28	24	23	14	23	29
País Vasco	25	29	30	19	25	28
Asturias	24	26	30	20	24	28
Madrid	20	19	25	19	21	27
Castilla Y León	19	19	20	16	23	26
Galicia	21	21	24	18	24	25
Cantabria	17	13	16	15	19	23
No Consta	9	8	9	4	6	4

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (2002-2006) y datos de Permisos de Residencia en Vigor a 31 de Diciembre de 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

Esta variedad no sólo depende de la fecundidad de las madres extranjeras, sino también del volumen de parejas mixtas y de la estabilidad y duración de su convivencia<sup>13</sup>.

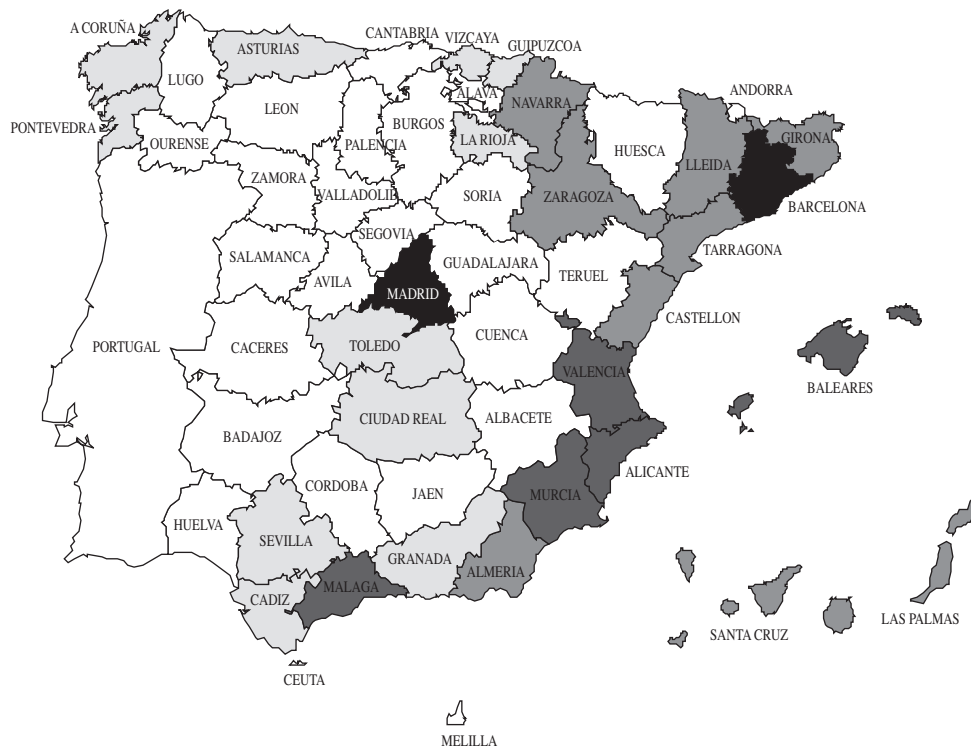
Un indicador bruto es la proporción que alcanzan los nacidos de madre extranjera respecto del total de nacidos en España en ese año. Este indicador está relacionado con el tono reproduc-

<sup>13</sup> Ver D. Coleman, "Los indicadores demográficos de la integración" en el libro INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN EN EUROPA, dir. G. PH Tapinos. Ed. Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona, 1993. El impacto del contexto espaciotemporal en el comportamiento demográfico del inmigrante es instantáneo. En un ambiente residencial y laboral restrictivo y segmentado en el que la fecundidad ideal y la real se muestran alejadas para las nativas, los inmigrantes sufren el choque del contexto de privación relativa, de la carestía de vida y ahorro. Por otra parte, la imitación de clase de las conductas demográficas nativas requiere una adhesión individual y demanda un tiempo más largo para la aceptación de esa asimilación cultural de comportamientos. La primera aproximación es la de sentirse minoría vulnerable mientras que la segunda es la de sentirse clase social subalterna. Cuando ambas posiciones iniciales fracasan en sus aspiraciones, la evolución es la de afirmarse como minoría como mecanismo de defensa en el primer modelo y excluirse socialmente, despeñándose hacia la marginación social en el segundo.

Es probable que los inmigrantes rumanos y ecuatorianos con regímenes demográficos similares al español experimenten una aproximación de comportamientos más rápida y que las diferencias en las pautas fecundas y nupciales se expliquen más bien por causa de discriminación social y laboral. Mientras que los inmigrantes recién llegados que proceden de regímenes culturales y demográficos más distantes (africanos) podrían encastillarse como minorías con comportamientos de refuerzo comunitario y con una adaptación lenta de ideales y conductas demográficas.

Mapa 2

Media anual de los nacimientos de madre extranjera por provincia de residencia de la madre en el período 2003-2006. Números absolutos



España 2003-2006. Media anual de nacimientos de madre extranjera por provincias residencia. N° absolutos	
□	0 a 500
□	500 a 1.000
■	1.000 a 2.500
■	2.500 a 10.000
■	10.000 a 17.000

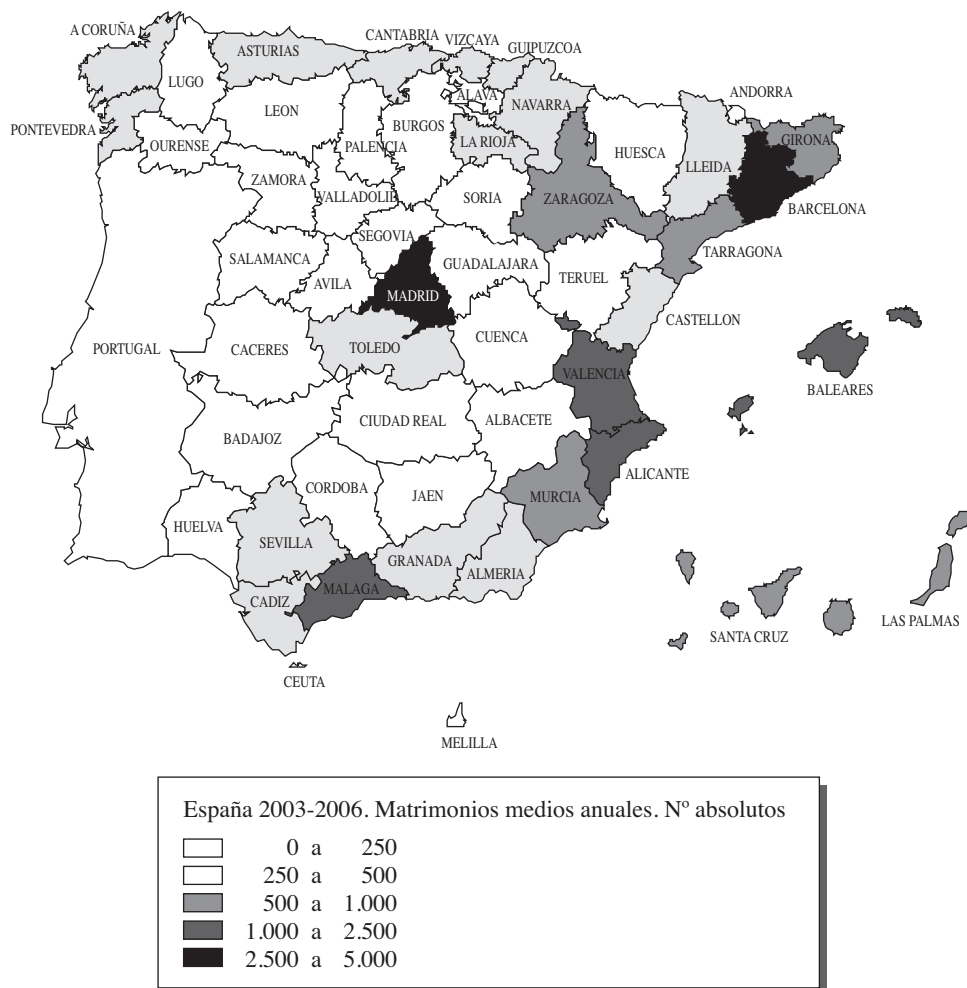
Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

tivo de las autóctonas en ese año y en menor medida con los “excesos” reproductivos de las extranjeras. El hecho es que con un indicador tan bruto el resultado ilustra claramente los cambios. En cinco CCAA (Baleares, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja) el porcentaje de nacidos de madre extranjera supera significativamente al promedio total, que es del 16% y lo eleva hasta el 20% e incluso el 25%. Pero el impacto demográfico de la inmigración difiere en extensión, profundidad y visibilidad.

Los nacimientos de madre extranjera recorren la ribera mediterránea, se intensifican en Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia y Balea-

res, se estiran por el norte hasta Zaragoza y Navarra y llegan a Málaga por el sur. Componen una “Y” griega de la Inmigración que arraiga. La difusión geográfica de los matrimonios calca a la de los nacimientos. Pero luego la pauta nupcial de los inmigrantes se esparce por la cornisa cantábrica sugiriendo una compensación diferida de la emigración que se fue para “hacer la América”. Y llega hasta Pontevedra después de recorrer Asturias, Cantabria y el País Vasco. Esa extensión desde Navarra y La Rioja hacia el norte sugiere que ciertos patrones nupciales están vinculados con la crisis demográfica del envejecimiento. La hipótesis es que se

Mapa 3  
Media anual de los matrimonios por provincia de residencia en el período 2003-2006. Números absolutos



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

trata de matrimonios para sostener a la población dependiente y madura. La Comunidad de Madrid también resalta como un fuerte mercado matrimonial.

En general las madres extranjeras lo son a edades más jóvenes y su biografía fecunda suele estar condicionada por el proceso migratorio. Engendran hijos allá y acá según la edad de la migración. En un análisis más detallado sobre los modelos de comportamiento demográfico de los recién llegados a España cabe incluir el tiempo que tardan en obtener un permiso de residencia renovado para explicar la fecundidad. Los datos de fecundidad y nupcialidad han de

ponerse en relación con la documentación y la movilidad ocupacional.

Aún hay otro dato que, si tuviera continuidad situaría a media docena de CCAA en la otra orilla de la Transición Migratoria. No hablamos de la envergadura del aporte vegetativo (que ya sabemos que es minoritario) sino de su energía y hondura. Se trata de las CCAA en donde el pulso vital de los nativos es positivo, es decir, hay crecimiento vegetativo autóctono y, sin embargo, el ímpetu natural de los extranjeros les supera. En esta situación figuran tres de las autonomías más pobladas (Cataluña, Madrid y C. Valenciana), pero también otras comunidades uniprovinciales como Navarra, Murcia y Baleares. En todas ellas

Tabla II  
Evolución del número de alumnado extracomunitario en enseñanzas obligatorias en España  
por Comunidades Autónomas (2002-2007)

TOTAL	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
<b>España</b>	108.397	168.992	260.395	345.921	398.094	460.208	530.989
<b>Andalucía</b>	9.513	13.611	20.906	29.867	35.146	42.103	51.540
<b>Aragón</b>	2.441	4.666	8.014	10.876	12.888	15.605	18.522
<b>Asturias</b>	828	1.432	2.247	2.837	3.304	3.841	4.487
<b>Balears (Illes)</b>	3.271	5.583	9.170	11.976	13.310	15.065	17.079
<b>Canarias</b>	6.331	9.446	12.713	16.008	18.396	20.013	21.921
<b>Cantabria</b>	608	958	1.717	2.417	2.858	3.400	4.262
<b>Castilla y León</b>	3.001	5.014	8.526	10.891	13.757	15.940	20.056
<b>Castilla-La Mancha</b>	3.228	5.377	9.441	12.812	16.236	18.704	23.300
<b>Cataluña</b>	22.137	32.961	49.777	71.844	86.095	103.537	117.901
<b>C. Valenciana</b>	9.419	17.448	30.112	42.378	49.856	57.293	67.061
<b>Extremadura</b>	1.224	1.722	2.373	2.810	3.126	3.681	4.352
<b>Galicia</b>	1.707	2.787	4.486	5.643	6.217	7.777	9.952
<b>Madrid</b>	35.379	51.050	73.951	89.626	94.812	103.331	114.233
<b>Murcia</b>	3.974	7.633	12.864	17.272	20.022	23.840	25.703
<b>Navarra</b>	1.525	3.202	5.161	6.590	7.340	7.982	9.093
<b>País Vasco</b>	2.523	3.851	5.743	7.642	9.874	12.407	14.909
<b>Rioja (La)</b>	753	1.414	2.503	3.281	3.902	4.622	5.474
<b>Ceuta</b>	49	129	134	174	221	240	248
<b>Melilla</b>	486	708	557	977	734	827	896

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

el aporte natural o vegetativo de los foráneos supone más de la mitad del crecimiento vegetativo total. Los inmigrantes son los que más contribuyen a la hora de revitalizar la población.

## EDUCACIÓN PARA EL ARRAIGO

El tercer pilar de la estructura del arraigo es la escolarización de los menores. Y esa inserción educativa se está dando a ritmo sostenido. Los alumnos extracomunitarios se han multiplicado por 5 en 6 años. Apenas superaban los 100.000 escolares extranjeros en el curso 1999-2000 y suman 600.000 en el curso 2006-2007, de los cuales el 85% son no comunitarios. Esa progresión es signo inequívoco de que los inmigrantes ponen el futuro de los hijos en este país.

Claro está que arraigo no equivale a una integración exitosa. Si por integración se entiende cercanía al promedio nativo, está claro que la segregación territorial, la concentración en la red pública y los rendimientos escolares de los alumnos extranjeros no apuntan a ello. Pero todo ello no tiene la misma repercusión ni aboca necesariamente al fracaso integrador. Hay concentraciones exitosas que revitalizan barrios e influyen en la mejora de la autoestima y de la innovación en el aprendizaje.

Repasemos el peso que tienen los alumnos extranjeros no comunitarios en las CCAA por ver qué panorama se dibuja. En el curso 2007 el promedio del alumnado no comunitario en el total de España es de 7.5 puntos por cada 100 alumnos. Las cinco CCAA que rebasan el 10% de menores extranjeros de “terceros países” en



las aulas están encabezadas por La Rioja, Madrid, Baleares, Cataluña y Murcia (las mismas que destacaban también por el aporte natalicio de los inmigrantes). Son CCAA de nacimientos y de escolares foráneos. Pero también Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana se encuentran sólidamente instaladas por encima de la media. Se configuran así espacios migratorios que incluyen provincias vecinas y que interpelean y comparten las lindes autonómicas. Así, un conglomerado interior compuesto por Rioja, Navarra y Zaragoza unido a otro mediterráneo desde Málaga a Gerona. Todo lo cual coloca a los gobiernos ante el reto práctico de organizar la convivencia y de cooperar más allá de “sus fronteras”, las cuales no constituyen espacios de separación, tal y como propusiera Amartya Sen en 1994<sup>14</sup>.

### 3. EXPERIENCIAS DE GLOBALIZACIÓN MIGRATORIA

Con toda la información ofrecida en las páginas anteriores se puede elaborar un indicador de experiencia migratoria extracomunitaria de cada CCAA. Es un dato que sintetiza que la globalización migratoria está presente en ese territorio. La inclusión de las CCAA en ese proceso la resumirían tres rasgos comunes a esa mundialización, a saber: gestión de las minorías subalternas, experiencia de la irregularidad, y migraciones interiores de los foráneos. O si se quiere expresar con otras palabras, diversidad cultural, desbordamiento del Estado y migraciones continuas.

#### EXPERIENCIA DE LAS MINORÍAS

La primera aproximación, la del trato de la administración con las minorías foráneas, vendría dada por el año en el que las CCAA superan el promedio de inmigrantes no comunitarios empadronados en el conjunto de España. Ese indicador señalaría su mayor o menor experiencia en la gestión de la pluralidad de orígenes nacionales y de tradiciones socioculturales. Tomemos dos calas, separadas en el tiempo, para dibujar los distintos ritmos de las CCAA. El peso en el año 2001 de los inmigrantes extracomunitarios

empadronados en España era del 2%, sin embargo, Baleares, Canarias, Cataluña, Madrid y Murcia lo habían alcanzado de manera anticipada. Es decir, hubo cinco comunidades pioneras en el acople de las poblaciones de países terceros. En el año 2007, cuando en el conjunto de España no se ha superado el 7% de inmigrantes extracomunitarios (por causa de la inclusión de Rumanía y Bulgaria en la UE), hay cinco CCAA que rebasan el 10% y hasta el 12% de población extracomunitaria, a saber: Baleares, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja. A las anteriores hay que añadir otras tres: Aragón, Navarra y C. Valenciana que superan el 8% de empadronados no comunitarios.

En suma, la experiencia en la gestión de comportamientos y necesidades procedentes de la diversidad de orígenes se ha extendido territorialmente, abarcando a más CCAA y, además, lo ha hecho con ritmos distintos. Esa experiencia de diversidad abarca diferentes grados de multiculturalidad. Por ejemplo, hay cuatro CCAA mono o biculturales, según se considere o no una experiencia de gestión de la diversidad cultural la presencia de los europeos comunitarios. Madrid y Navarra son comunidades mayoritariamente latinoamericanizadas y junto a Baleares y Canarias, que añaden a los “hispanos” un fuerte peso de residentes europeos, componen un patrón migratorio selectivo y de diferencias aceptadas. Se trata de un “**modelo migratorio de afines**”, según las preferencias culturales mostradas por los españoles a través de las encuestas. En el otro extremo se hallan Comunidades Autónomas como Cataluña, y La Rioja, con un nivel alto de “**multiculturalidad distante**”, esto es, con presencia significativa de inmigración latinoamericana, africana y asiática. Son las CCAA con un modelo multicultural abigarrado y de inmigración con contrastes en sus modos de vida. En tercer lugar, existe un conjunto de CCAA en las que la inmigración preferida (latinoamericanos y europeos) se ha impulsado para compensar el predominio magrebí y, como consecuencia, tienen un modelo intermedio de equilibrio en la mezcla cultural con europeos no comunitarios, latinoamericanos y africanos en proporciones importantes. Se cuentan en este “**modelo compensado**” la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla La Mancha y Andalucía. Tanto el rechazo como la prefe-

<sup>14</sup> Sen A, ¿Por qué realmente debemos preocuparnos por la desigualdad internacional? Publicado en Norte-Sur. Un nuevo orden mundial humano. Editorial Complutense, Madrid, 1996.

Tabla III

Indicador de experiencia migratoria: evolución del peso porcentual de los *extranjeros extracomunitarios* asentados en España sobre el total poblacional por CC.AA. (2000-2007)

	2%	4%	6%	8%	10%	12%
<b>Total</b>	2001	2002	2004			
<b>Andalucía</b>	2002	2005				
<b>Aragón</b>	2001	2003	2004	2006		
<b>Asturias</b>	2004					
<b>Baleares</b>	2000	2002	2003	2004	2005	
<b>Canarias</b>	2000	2002	2004			
<b>Cantabria</b>	2002	2006				
<b>Castilla - La Mancha</b>	2002	2005				
<b>Castilla y León</b>	2002	2005				
<b>Cataluña</b>	2000	2002	2003	2004	2005	
<b>Com. Valenciana</b>	2001	2002	2003	2005		
<b>Extremadura</b>	2004					
<b>Galicia</b>	2004					
<b>Madrid</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Murcia</b>	2000	2001	2002	2003	2005	2006
<b>Navarra</b>	2001	2002	2003	2005		
<b>País Vasco</b>	2003					
<b>La Rioja</b>	2001	2002	2003	2004	2006	

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (Instituto Nacional de Estadística).

rencia de ciertas nacionalidades han sido generados por actividades de la sociedad civil (empleadores, asociaciones u organizaciones), más que procuradas por la anticipación de los poderes públicos que, en todo caso, han acompañado y reforzado las preferencias sociales.

#### EXPERIENCIA DE LA IRREGULARIDAD

Si no se alcanzan unos mínimos en la integración de los asentados no es viable un control eficiente de los flujos que vendrán, es decir, ni se regula el grosor de la corriente ni se seleccionan adecuadamente a sus integrantes. Ocurre que los inmigrantes que ya están aquí actúan sobre una porción relevante de los que van a venir. Esa porción, fruto de las redes primarias, es más significativa en el total de los flujos cuanto me-

nor sea el apetito de la economía. Así que la prioridad de una política que busque controlar los flujos migratorios durante la crisis económica es la integración. Pero también ése es el pulso fundamental que ha de librar el Estado contra los excesos de la economía sumergida y de los mercados en época de crecimiento. Cuanto menor sea la capacidad de control interno del Estado, mayor será la irregularidad externa. Más control de los flujos no significa pocas llegadas sino menos entradas indocumentadas. Pero menos ilegales al ingresar en el país no equivale a menos irregulares una vez dentro. Son los trabajos sin contrato los que irregularizan la estancia y también la rigidez administrativa contribuye al aumento de la irregularidad.

**La experiencia de la inmigración irregular** reclama la coordinación entre CCAA por el impacto que su presencia tiene en la cohesión so-

Tabla IV  
Tasa general de irregularidad de *extranjeros extracomunitarios* por Comunidades Autónomas en España (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Total</b>	-7	23	91	114	97	100	49	33
<b>Com. Valenciana</b>	69	121	241	220	187	182	87	51
<b>País Vasco</b>	22	66	139	127	142	117	51	47
<b>Cataluña</b>	-1	23	41	72	74	77	40	40
<b>Madrid</b>	14	116	113	136	100	104	50	38
<b>Andalucía</b>	-36	27	27	87	62	120	47	31
<b>Galicia</b>	20	49	86	48	73	76	33	26
<b>Castilla-La Mancha</b>	11	86	124	197	152	139	58	25
<b>Asturias</b>	-12	31	68	89	118	86	45	24
<b>Baleares</b>	62	130	260	161	104	92	30	23
<b>Canarias</b>	17	40	73	121	83	100	28	23
<b>Navarra</b>	20	100	302	117	94	81	40	20
<b>Cantabria</b>	-1	37	77	73	45	45	35	19
<b>Murcia</b>	77	166	234	117	137	82	38	17
<b>La Rioja</b>	-9	45	115	106	85	94	34	14
<b>Aragón</b>	-23	53	86	156	109	89	34	14
<b>Castilla y León</b>	-26	17	54	82	70	68	35	8
<b>Extremadura</b>	-9	15	23	34	21	40	16	-1

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes (2000-2007). Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)) y Anuario Estadístico de Inmigración (1999-2006), Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

cial y por la mayor movilidad, dado lo reciente de la entrada, de los inmigrantes indocumentados. La tasa general de irregularidad para el total de España, medida como el número de irregulares por cada residente legal, se ha reducido sustancialmente en los dos últimos años. Alcanzó su techo durante el trienio 2003-05, cuando se contaba un irregular por cada residente legal en los años siguientes esa tasa disminuyó hasta situarse en 2007 en tres (legales) por cada indocumentado. La explicación es que la normalización de 2005 y la política de contratación legal (contingentes y régimen general) durante los

dos últimos años han servido para **disminuir la intensidad de la irregularidad**<sup>15</sup>.

La reducción en la tasa también se ha reflejado en el menor número de CCAA con una proporción significativa de irregulares. Es decir, que también **se ha reducido el territorio de la irregularidad**. En 2002 había ocho CCAA con una cifra de indocumentados que superaba a la de residentes no comunitarios en situación legal, lo que proporciona un retrato geográfico de la explotación masiva. Tres años después todavía quedaban seis autonomías excesivamente irregulares, mientras que, en los dos últimos

<sup>15</sup> Tasa General de Irregularidad de los inmigrantes No Comunitarios por CCAA (Resta Padrón NC- Residencias NC) y dividido por el total de Residencias en Régimen General. Esta tasa se puede afinar por edades y hacerla mas específica así como también refinar el dato del empadronamiento. No obstante lo cual, y dado que nuestro propósito no es el de establecer la estimación mas ajustada sino el de presentar la evolución de la irregularidad por CCAA, estos valores brutos son válidos a lo largo del período. En una frase, se puede mejorar la fiabilidad de la TGI pero tal y como aparece calculada resulta válida para nuestro argumento.

años, ninguna Comunidad Autónoma llega a esos extremos. En 2007 sólo una, la Comunidad Valenciana, tiene una tasa del 50%, es decir, un irregular por cada dos residentes extracomunitarios en situación legal. En definitiva, la intensidad y la extensión de la irregularidad se ha reducido. Y eso fortalece la integración.

Aún así, los contrastes entre CCAA respecto de la tasa general de irregulares (TGI) son agudos. La proporción de indocumentados en España es, en promedio, un tercio de la población extranjera. Sin embargo, hay tres CCAA en las que los irregulares superan el 40% y seis con una tasa inferior al 20%. Entre Castilla y León, con una TGI del 8%, y la Comunidad Valenciana, con un porcentaje del 51%, la diferencia es enorme, al igual que lo es entre Murcia (17%) y las CCAA vecinas de Andalucía (31%) y Comunidad Valenciana (51%). Hay pruebas de que los inmigrantes circulan en busca de trabajo pero también de legalidad. En las diversas regularizaciones se ha acumulado evidencia de los trasiegos que llevan a cabo los indocumentados por las diferentes provincias en busca de las mayores oportunidades de legalización. Hay regularizaciones con grados distintos de integración. Unas abarcan a todos y proporcionan más estabilidad legal mientras que otras excluyen a más y sólo reconocen la legalidad temporal.

Es necesario que las autoridades locales y autonómicas participen en la regularización de ciertos grupos de inmigrantes. Por ejemplo, los que son objeto de traslados desde Canarias. Dado que la regularización es fundamentalmente una medida de integración, no es conveniente privar al “contexto de acogida” de esa facultad. Se trataría de una vía de legalización desde la observación cercana y directa. Desde luego esa facultad de legalizar deberá ejercerse con garantías y criterio. La idea es acercar más la legalización social y la jurídica.

## REGULARIZACIÓN INADVERTIDA

Es sabido que la integración social consume más tiempo y energías que la jurídica y, además, es más bien tarea de proximidad, de relaciones vecinales y de competencias transferidas a los entornos del día a día. El ejemplo de la inmigración rumanos (y búlgaros) bastará para dejar claro que el momento jurídico y el tiempo social no suelen coincidir. Está claro que la penalización

social hacia esta población no se produce sólo ni principalmente por el número, ni siquiera por su concentración en ocupaciones subalternas, sino porque se la identifica como gitana. Los inmigrantes rumanos de etnia gitana son una minoría y desde luego son comunitarios, pero el rechazo a su modo de vida y la exclusión social no se anulan por la consideración jurídica. Sabemos que es más fácil construir percepciones que modificarlas y que la “mala imagen” puede encarnarse en un trato despótico.

Desde enero de 2007 ambos grupos nacionales (rumanos y búlgaros) han cambiado de régimen jurídico. Pasan del Régimen General de extranjería al Régimen Comunitario. Hay que hacer notar que la tasa de irregularidad de los inmigrantes rumanos, entre 2003 y 2005, había sido de tres indocumentados por cada residente legal. De las tres grandes poblaciones de inmigrantes presentes en España (marroquíes, ecuatorianos y rumanos), estos últimos eran los que destacaban por la alta proporción de indocumentados. En 2006, por efecto de la normalización, la tasa de indocumentados se redujo a un empadronado sin permiso por cada residente legal. Un año después, como ya se ha dicho, cambia el régimen jurídico de los rumanos y búlgaros al convertirse en ciudadanos comunitarios. Esto ha supuesto una regularización masiva, pues estamos hablando de 650.000 empadronados frente a sólo 270.000 permisos de residencia en vigor el día antes del paso de ambos grupos humanos al régimen comunitario. Verosímilmente el rechazo social no se evapora con la desaparición de la irregularidad documental. Sin embargo, esta regularización automática, que ha pasado inadvertida, es importante desde el punto de vista de la integración, puesto que concede estabilidad legal a todos los nacionales de esos dos países.

## EXPERIENCIA DE LA MIGRACIÓN POR EL INTERIOR DE ESPAÑA

Hemos subrayado que en la década pasada (1997-2006) ha dominado la llegada de inmigrantes desde el exterior. La contratación temporal y las tareas menos cualificadas han predominado largamente en su inserción laboral que, además, ha sido al inicio de su estancia y, en su mayoría, una inserción informal. Pero los cambios de coyuntura económica no suelen avisarse con antela-

ción para que los flujos se acoplen. Y así los inmigrantes recientes se están encontrando con una destrucción de empleo en los escalones bajos de la actividad laboral donde hasta hace poco se les demandaba. ¿Van a seguir los trabajadores extranjeros moviéndose en busca de oportunidades? ¿Crecerán sus movimientos por el interior de España con la escasez de empleo? O, por el contrario, ¿buscarán refugio y amparo entre sus compatriotas que ya están plenamente instalados?

Pensamos que la inmigración es más sensible a la coyuntura laboral y que, en cambio, el retorno está más vinculado a la estructura, esto es, a la familia y a otros elementos de estabilidad. Cuando la familia está en el país de acogida el retorno se aleja y el refugio comunitario se activa si es necesario. De este modo tenemos tres tipos de arraigados con familia que se conducirán de distinta forma en el ciclo económico de crisis. Los permanentes con más de un ingreso en el hogar, que buscarán ascenso en la ocupación y mejora en la retribución. Los inmigrantes que han alcanzado la segunda renovación de los permisos pero con un empleo frágil que tratarán de encontrar otro más seguro y añadir un segundo salario sin exigencias. Y, en tercer lugar, aquéllos que, aun con la familia aquí, han perdido el empleo y se repliegan en su comunidad para sobrevivir. En resumen, los asentados, los vulnerables y los atrincherados.

Y luego están los inmigrantes jóvenes y recientes sin familia. Los más móviles durante el largo ciclo de bonanza. Nuestro argumento es que los desplazamientos interiores de los extranjeros con menos de tres años de residencia crecen en época de desempleo, pues buscan el trabajo en otra CCAA distinta a la de llegada o a la de primera instalación. No tienen ataduras residenciales ni afectivas y la alta temporalidad contractual explica su facilidad de movimiento. Querrán asentarse pero les importa más la ventaja laboral que el cobijo comunitario. El trabajo es su principal herramienta para conseguir la aceptación social.

Se trataría de un patrón de movilidad diferente al nativo que, como miden los estudios de Recaño (2002) aconseja no moverse en tiempos de tribulaciones y, cuando se desplaza en la cri-

sis, por lo general es para regresar a casa. En el caso de los extranjeros, ese retorno a casa es una emigración internacional costosa y no sólo en dinero. De los inmigrantes recientes, la familia que se queda en el origen espera mucho. Por lo que lo más probable es que reemigren por el interior del país en busca de oportunidades, antes de darse por vencidos y más emprender la vuelta al hogar. Es obvio que podría darse la otra pauta, la de la inmovilidad de los inmigrantes recientes en los lugares de entrada con el efecto de su acumulación. Pero para ello se requerirían débiles tasas de irregularidad, falta de expectativas entre los “nuevos” y prestaciones públicas accesibles o enclaves minoritarios autosuficientes. No parece que de las principales nacionalidades de asentados puedan depender económicamente los enormes flujos recientes. Por lo tanto, no es previsible una disminución de la migración interna.

En la segunda mitad de los noventa se produjo un fuerte incremento de la movilidad interna de los extranjeros. Tanto de la movilidad entre municipios de la misma provincia como entre distintas provincias. El trasiego de inmigrantes entre CCAA supera al interprovincial. Los migrantes internacionales recientes no saben de “fronteras autonómicas” y triplican o cuadruplican la movilidad de los españoles. Entre una cuarta parte y hasta un tercio de los intercambios poblacionales entre CCAA y regiones están protagonizados por los inmigrantes extranjeros<sup>16</sup>.

Las CCAA mediterráneas son las que más movimientos registran en uno y otro sentido, atraen y expulsan. La “Y” griega de la inmigración desde Málaga hasta Gerona con el brazo interior que discurre por el Ebro (Aragón, Navarra) y hasta Rioja, es el gran espacio geográfico que ha cuajado como área de instalación y movilidad de la población extranjera. Fuera de ese espacio destaca Madrid, como comunidad de entrada, de instalación y de distribución de la inmigración. No obstante, no se puede exigir pureza a esta clasificación porque están aumentando las CCAA que son a la vez de arraigo y de expulsión, de entrada y de difusión. Ocurre en el ámbito internacional entre países y por la misma razón entre CCAA. Se es una y otra cosa a la vez. Ciertamente que unas CCAA son prioritaria-

<sup>16</sup> Para este apartado de las migraciones internas de extranjeros debe consultarse los trabajos de A. Domingo, y J. Recaño así como el de C. Lamela. Para el vínculo general entre economía y migración interna conviene leer el artículo de Recaño y Cabré y para el caso específico de la movilidad intraprovincial y laboral de los extranjeros es recomendable el libro de Pumares, García y Asensio. Todos ellos aparecen en la bibliografía.

mente de arraigo, como es el caso de Navarra, Rioja y Cataluña, y otras lo son secundariamente y de modo emergente, pues reciben inmigrantes de las saturadas y de su atractivo laboral como Castilla La Mancha. Pero hay CCAA que son a la vez de entrada, de prueba por un tiempo, y de arraigo duradero. Tal cosa ocurre en Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana, que acogen, atraen, arraigan y expulsan.

La mayor movilidad de los extranjeros tiene que ver con la edad y la antigüedad, con el género y el ciclo familiar. Con la necesidad y el bienestar. El proyecto migratorio de ahorro y vuelta al origen o de establecerse en España y los sectores donde se ocupan influyen sobremanera en esas carreras por el interior. Los regímenes especiales como la agricultura y el sector de cuidados constituyen mercados de entrada con alta tasa de irregularidad y de inestabilidad laboral. En ellos por definición el trabajo es de temporada. Todo lo cual confluye en distintas pautas según esté compuesta y dispuesta cada nacionalidad extranjera. La mayor o menor especialización de la producción en las CCAA y el distinto impacto de la crisis en los sectores donde se concentra la mano de obra foránea comportará grados en la rotación de los inmigrantes más recientes. Así se puede concluir que si bien el mapa de concentraciones ha cuajado después de catorce años de crecimiento económico, el circuito de movilidades internas de los inmigrantes solos y en época de crisis en ciertas actividades está aún por determinar.

## PROBLEMAS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La evidencia presentada en las páginas anteriores que se resume en el rápido y notable incremento del número de extranjeros en España, sus intensas pautas de movilidad interna y concentración geográfica así como el carácter estable de su residencia, han convertido a la inmigración en un fenómeno estructural que demanda un impulso en la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones.

Además, la necesidad de una intensa colaboración en las relaciones interadministrativas se

incrementa si se concibe la inmigración como un fenómeno cuya principal característica es su transversalidad, es decir, que impacta sobre prácticamente cualquier política pública (como asistencia social, educación, sanidad o vivienda) y, por lo tanto, sobre competencias repartidas entre las distintas administraciones<sup>17</sup>. A pesar de ello, en éste, como en otros ámbitos de política, la adaptación de las relaciones interadministrativas en el Estado Autonómico a una situación que requiere de mayores niveles de colaboración ha sido claramente deficiente. La descentralización en España ha supuesto un enorme traspaso hacia las administraciones autonómicas de recursos y competencias que, en la gran mayoría de casos, son ejercidas de forma concurrente con la administración central. Sin embargo, estas reformas no han estado acompañadas por un desarrollo equiparable de los mecanismos de coordinación intergubernamental que articulen, engrasen y, en definitiva, cohesionen el funcionamiento general de un sistema tan descentralizado.

Las necesidades de coordinación interadministrativa son muy considerables si se tiene en cuenta la ampliación de competencias en materia de inmigración adoptada en las recientes reformas estatutarias. Una de las características de este proceso es que el texto del Estatuto catalán se ha convertido en el modelo de referencia para las reformas estatutarias en otras Comunidades Autónomas. Especialmente imitado ha sido el conjunto de artículos que recogen nuevas competencias para los gobiernos autonómicos. Por ejemplo, algunos Estatutos han recogido la competencia de ejecución sobre la tramitación y resolución de los procedimientos de concesión y renovación de los permisos de trabajo y la tramitación de los procedimientos de infracción o sanción<sup>18</sup>. Esto significa que la administración autonómica en esas Comunidades será la encargada de conceder las autorizaciones de trabajo y la administración central la responsable de conceder las de residencia. Este traspaso puede contribuir a una mayor eficiencia en la regulación actual, que presenta algunas deficiencias. La administración autonómica no tiene competencias sobre la regulación del régimen jurídico

<sup>17</sup> Una interpretación restrictiva en materia de inmigración atribuiría la titularidad de la competencia de forma exclusiva a la administración central. Se trataría de la competencia de extranjería establecida en artículo 149.1.2 de la Constitución. Ésta consiste fundamentalmente en la adopción, aplicación y garantía de las normas sobre entrada, residencia y trabajo del extranjero en España.

<sup>18</sup> Artículo 138.2 del Estatuto de Cataluña., artículo 62.1. b) del Estatuto de Andalucía, artículo 52.26 del Estatuto de Canarias.

del inmigrante, a pesar de que es la responsable sobre la prestación de servicios públicos, una función para la cual es fundamental que las administraciones autonómicas conozcan la situación jurídica del inmigrante. Mediante la reforma se unificaría en un mismo nivel de administración la prestación de servicios sociales y la gestión de la situación administrativa, de la que a menudo depende la prestación. Según algunos autores (Montilla 2006; Roig 2006), es necesario que estas competencias se reivindicquen desde esta perspectiva, la de la potencial mejora en términos de eficiencia. No obstante, en general la ampliación competencial en los nuevos Estatutos no ha venido precedida de un análisis sobre los motivos que hacen del nivel autonómico el ámbito más adecuado para la regulación y prestación de algunos servicios. Son el resultado, en cambio, de la demanda de las Comunidades Autónomas de un mayor nivel de autogobierno y de una concepción de este último como un valor en sí mismo.

Para que el traspaso competencial en materia de inmigración no genere un tratamiento diverso de la inmigración entre CCAA es conveniente que la administración central, sea capaz de cohesionar la práctica de las administraciones autonómicas en la aplicación de la normativa<sup>19</sup>. Se trata de que la eficiencia ganada con el traspaso no tenga como contrapartida un aumento de las diferencias entre Comunidades Autónomas en el tratamiento de la inmigración. Ello sólo es posible mediante el refuerzo de los instrumentos de cooperación interadministrativa en la ejecución de las competencias de gestión que asuman las CCAA. Si la administración central no prevé estos mecanismos y no acompaña la ampliación de competencias en esta materia de nuevos instrumentos de cooperación es posible que, como ha ocurrido en otras mate-

rias, la articulación general del sistema de forma cohesionada en política de inmigración sea difícilmente viable<sup>20</sup>.

En definitiva, uno de los retos del modelo autonómico es que se consolide en él una auténtica dinámica participativa y de colaboración entre administraciones en ámbitos sobre los que comparten responsabilidades, como es el caso de la política de inmigración. A continuación repasaremos las principales deficiencias del funcionamiento del Consejo Superior de Política de Inmigración, órgano creado para impulsar la cooperación entre la administración central y las autonómicas en materia de inmigración. A partir de este análisis crítico del Consejo en la última sección formulamos algunas propuestas para mejorar la coordinación intergubernamental en la política de inmigración.

### **LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: DEFICIENCIAS Y RETOS**

El Consejo Superior de Política de Inmigración es el órgano de participación y coordinación entre administraciones en materia de inmigración y fue creado mediante la Ley Orgánica 4/2000 de los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social (LODYLE). El Consejo tiene nivel de Secretaría de Estado y quienes asisten son fundamentalmente Directores Generales o Secretarios de las administraciones autonómicas. La regulación por ley del Consejo, así como la presencia de las entidades locales, diferencian al Consejo de otros órganos similares<sup>21</sup>. Sin embargo, como veremos a continuación, en la práctica su regulación legal no ha tenido un impacto sobre su funcionamiento y la

<sup>19</sup> Ver Montilla 2006: 67 y ss.

<sup>20</sup> En las reformas estatutarias, y para ciertas materias, las Comunidades Autónomas se han anticipado a la actuación de la administración central, dejándole así un espacio de intervención limitado y dificultando la articulación general del sistema. Un ejemplo lo encontramos en la regulación de inversiones territorializadas. En los nuevos textos estatutarios de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y las Islas Baleares se ha establecido el porcentaje de inversión del Estado en la Comunidad Autónoma. Como algunos expertos en financiación autonómica han puesto de manifiesto (Ver Ángel de la Fuente, El País 23-09-2007), la articulación del sistema resulta inviable para la hacienda central si la cláusula sobre inversiones se extiende a todas las regiones. Otra materia en la que los nuevos estatutos se han anticipado a la actuación del gobierno central es la regulación de los recursos hídricos. En cinco estatutos (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha y Comunidad Valenciana) se incluyen artículos y disposiciones transitorias que suponen nuevas competencias autonómicas sobre la gestión del agua. Si el resto de Comunidades regulan de la misma manera sus recursos hídricos, entonces el gobierno central se encontrará con importantes dificultades a la hora de articular el sistema general en esa materia.

<sup>21</sup> Otras Conferencias Sectoriales creadas por ley son el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, creado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

realidad del Consejo adolece de problemas muy parecidos a los de otros órganos de coordinación intergubernamental (las Conferencias Sectoriales) que carecen de regulación legal expresa.

La principal característica que ha definido el funcionamiento del Consejo desde su creación ha sido la descoordinación de los distintos planes de actuación de los gobiernos autonómicos<sup>22</sup>. O, dicho en otras palabras, la inexistencia de una política coherente y conjunta de inmigración. Las relaciones entre la administración central y la autonómica en este periodo consisten fundamentalmente en la firma de numerosos convenios de colaboración<sup>23</sup> mediante los cuales la administración central complementa la financiación de los planes de inmigración de las Comunidades Autónomas. Éstas elaboran de forma autónoma sus actuaciones en materia de asistencia social, sanidad o vivienda para los inmigrantes, sin que la administración central participe y sin integrar la experiencia de otros territorios (Montilla 2006: 46). Además, con excepción de la participación de la Comunidades Autónomas en el establecimiento anual de los contingentes de trabajadores extranjeros –que por ley deben someterse a la audiencia preceptiva del Consejo–, la intervención de los gobiernos autonómicos en la elaboración normativa de la administración central en materia de extranjería ha sido prácticamente inexistente.

En general ha existido una falta de interés por impulsar un mayor grado de participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, tanto por parte de la administración central como de las propias Comunidades Autónomas. La administración central ha sido tradicionalmente poco receptiva a la intervención de los gobiernos autonómicos en materia de inmigración. Existe una inercia de muchos años de cierre estatal a la participación de las Comunidades y de salvaguarda de su autonomía en la materia. Esto ha

hecho que las Comunidades no hayan tenido incentivos a participar en la elaboración de la normativa sobre extranjería. Si prevén (o han experimentado) que el esfuerzo participativo no tiene impacto alguno sobre la decisión de la administración central, es poco probable que inviertan esfuerzos en prepararse los temas del Consejo y en hacer sugerencias<sup>24</sup>. Como consecuencia, las iniciativas en la materia sólo se producen a remolque de las que realiza la administración central<sup>25</sup>.

En ocasiones la escasa participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa de extranjería tiene su origen en la falta de capacidad de la administración regional para realizar el trabajo de seguimiento de los temas del Consejo y preparar intervenciones con contenido. Las administraciones autonómicas carecen de personal especializado o de unidades específicas que se dediquen al seguimiento de los trabajos del Consejo<sup>26</sup>. Las direcciones generales de inmigración normalmente están orientadas a la provisión de servicios sociales y la formación de su personal no suele ser la adecuada para participar en la elaboración de la normativa de extranjería, que es técnicamente muy compleja. Por otro lado, los Secretarios o Directores Generales que asisten al Consejo no disponen de plena capacidad para comprometer la actuación en materia de inmigración de la consejería a la que pertenecen. Este hecho limita la capacidad de las reuniones del Consejo para coordinar la actuación de las distintas consejerías, reduce el potencial impacto que la participación de las Comunidades Autónomas en el consejo pueda tener en una actuación horizontal coordinada y, en definitiva, desincentiva a los representantes autonómicos a tener una intervención intensa en el Consejo.

El funcionamiento del Consejo refleja muchos de los rasgos que caracterizan las relacio-

<sup>22</sup> En el artículo del profesor Lorenzo Cachón de este mismo número se presentan los datos relativos a los distintos planes autonómicos.

<sup>23</sup> El convenio de colaboración es el mecanismo más importante de cooperación intergubernamental entre el gobierno central y los autonómicos. En el año 2006 se firmaron 976 convenios de colaboración. El Ministerio que más convenios firmó fue el de Trabajo y Asuntos Sociales, seguido por Sanidad y Educación (datos del Ministerio de Administraciones Públicas).

<sup>24</sup> El hecho de que el Consejo sea fundamentalmente un órgano de consulta, en el que la participación de las Comunidades Autónomas queda sujeta a la potestad final de decisión de la administración central hace que genere un bajo nivel de interés en participar.

<sup>25</sup> Estos costes infructuosos es algo que también experimentaron las Comunidades en su participación en los asuntos de la Unión Europea.

<sup>26</sup> El reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (LODYLE) crea una mesa de diálogo, la Comisión Laboral Tripartita, en la que están presentes las organizaciones empresariales, sindicales y la administración central. No hay representación de las Comunidades Autónomas. Normalmente la administración central primero negocia con las organizaciones empresariales y sindicales y, tras cerrar el acuerdo, informa a las CCAA. En los últimos tiempos la relevancia de la Comisión a la hora de consensuar temas de regulación laboral de los inmigrantes ha aumentado, lo cual ha contribuido a disminuir el papel de los gobiernos autonómicos en la gestión de los flujos migratorios.



nes interadministrativas del Estado Autonómico en general, y el funcionamiento de los órganos de cooperación intergubernamental, en particular. Uno de ellos es el escaso desarrollo de los órganos administrativos de segundo nivel (comisiones, grupos de trabajo) en el que participan representantes de niveles intermedios de la administración autonómica<sup>27</sup>. La labor fundamental de estos órganos es preparar, impulsar y hacer un seguimiento de los trabajos del órgano de primer nivel (en este caso, el Consejo) y su existencia se ha revelado como fundamental para el éxito de la cooperación intergubernamental en las Conferencias Sectoriales<sup>28</sup>.

En los órganos de segundo nivel se toman acuerdos sobre muchas materias, especialmente las de naturaleza técnica, y descargan de la agenda del órgano político muchos temas que, de otra manera, la harían inabordable. Por otro lado, el establecimiento de cierta continuidad en las reuniones en estos órganos hace más probable que surja una dinámica de intercambio de información y de negociación cada vez más fluida<sup>29</sup>. Por último, la preparación, discusión y negociación de los temas de forma previa a la reunión del órgano político favorece la elaboración de argumentos que escapan a la simplificación que impone el debate desde posiciones ideológicas. Por este motivo los órganos de segundo nivel son menos permeables a la penetración de la competición interpartidista que está instalada en las dinámicas de interacción en los órganos de primer nivel, como ocurre en el Consejo.

La politización del debate en el Pleno del Consejo significa que en la postura de sus miembros predomina la toma de posición del partido frente a la de su territorio y, por lo tanto,

el discurso de contenido ideológico<sup>30</sup>. Esto hace que en el debate escasee una visión matizada de los temas, que contribuiría sin duda a que el acuerdo entre las partes fuera más probable. La alineación partidista en la posición de los representantes sobre los temas tratados puede debilitarse si se introduce una perspectiva o sensibilidad más territorial, en la que los gobiernos autonómicos planteen las dificultades y desafíos concretos que surgen en su gestión administrativa de la política de inmigración. Para que esto ocurra, es necesario que las Comunidades Autónomas creen nuevas estructuras, al margen de la de los partidos políticos, donde se elaboren sus propuestas y sus aportaciones. Por ejemplo, en reuniones donde sólo participaran representantes autonómicos que pudieran intercambiar información sobre la experiencia en la ejecución de sus competencias en inmigración, consensuaran un catálogo de reformas dirigidas a aumentar la eficacia de su actuación o desarrollaran actuaciones coordinadas.

Sin embargo, en el Consejo, como en general en el conjunto de relaciones intergubernamentales del Estado Autonómico, ha predominado el papel de la administración central y la naturaleza de las relaciones interadministrativas ha sido fundamentalmente vertical<sup>31</sup>, es decir, entre la administración central y las autonómicas. La creación del Consejo no ha conseguido impulsar reuniones entre gobiernos autonómicos al margen de la administración central, ni siquiera de carácter informal. Esto puede deberse a las limitadas competencias atribuidas hasta el momento a los gobiernos autonómicos en la materia, que hace que haya poca "sustancia" sobre la que intensificar las relaciones horizontales. Por

<sup>27</sup> Sólo tres Comunidades Autónomas poseen órganos de seguimiento de las relaciones de cooperación intergubernamental e interautonómica: Madrid, Baleares y Cataluña.

<sup>28</sup> El Consejo no dispone de órganos técnicos de preparación de las reuniones, aunque está contemplada la posibilidad de que se creen grupos de trabajo. Existen comisiones técnicas de trabajo que se encargan de preparar la memoria de actuación del Fondo para la Acogida, pero no están institucionalizadas.

<sup>29</sup> Estudio sobre "Cooperación Intergubernamental en el Estado Autonómico" elaborado por la *Unidade de Investigación* de la Escola Galega de Administración Pública.

La cooperación intergubernamental se beneficia enormemente del buen funcionamiento de las relaciones informales y del trato personal entre los representantes autonómicos y de la administración central. La continuidad de las reuniones favorece el establecimiento de un clima de confianza entre sus miembros que facilita la negociación y, por lo tanto, favorece la adopción de acuerdos. La confianza es un valor intangible que se autorrefuerza a medida que pasa el tiempo, y para ello es fundamental que no exista mucha rotación en los representantes de las administraciones. Una vez se "acumula" cierto nivel de confianza es más difícil destruirlo. Y al contrario, si en el órgano se instaura desde sus inicios la desconfianza y la inmovilidad de posiciones en la negociación, entonces el acuerdo resulta más difícil, puesto que las condiciones para "acumular" confianza y entendimiento están dañadas.

<sup>30</sup> Esto no ocurre con los representantes de las administraciones locales, donde el peso de la política es menor.

<sup>31</sup> El funcionamiento de las Conferencias Sectoriales depende en gran medida del talante del ministro de turno, en quien recae la responsabilidad de la convocatoria y de la fijación del orden del día.

otro lado, existe mucha variación entre Comunidades Autónomas en la ubicación de la materia de inmigración en la administración autonómica. Hay Comunidades Autónomas que han creado consejerías de inmigración, otras tienen integrados los servicios dentro de las consejerías de bienestar social y otras en las de presidencia. Esta variedad también contribuye a hacer más difícil la coordinación horizontal<sup>32</sup>.

La adaptación de las relaciones interadministrativas en el Estado Autonómico a una situación que requiere de mayores niveles de colaboración ha sido claramente deficiente. Hasta ahora el impulso de la colaboración intergubernamental ha dependido fundamentalmente de la voluntad política de los gobiernos, lo cual refleja la falta de cultura participativa y la debilidad de las relaciones interadministrativas. Un ejemplo de ello es el apoyo que ha recibido la política de cooperación intergubernamental en materia de inmigración durante esta legislatura. Tras las elecciones generales de marzo de 2004 el gobierno central aumentó de forma sustancial los recursos destinados al Fondo para la Acogida, Integración y Recepción de la Población Inmigrante. Además del establecimiento anual de los contingentes de trabajadores extranjeros, la asignación del Fondo es el otro tema fundamental en el funcionamiento del Consejo. El volumen de recursos ha crecido de forma considerable desde el año 2005: ese año tuvo una dotación de 120 millones de euros, de 182 millones en el 2006 y de 200 millones en el 2007 (anteriormente se destinaban a este Fondo sólo 7 millones de euros), lo cual ha aumentado notablemente la relevancia de este órgano. El Fondo es financiación condicionada (con un 30% aproximadamente de cofinanciación por parte de los gobiernos autonómicos). Para recibir dinero las Comunidades Autónomas están obligadas a presentar un Plan de Acción que se ajuste al marco de cooperación elaborado por la administración central<sup>33</sup>. En este marco se establecen los principios básicos de la actuación en materia de integración social de los inmigrantes. Por ejemplo, en él se establece el porcentaje del Fondo que debe ir destinado a los ayuntamientos o al sistema educativo.

El aumento de los recursos destinados al Fondo ha incrementado el interés de las Comunidades en el Consejo. Los nuevos recursos aportados al Fondo incrementan sustancialmente la financiación de las Comunidades Autónomas y su actuación sobre el nivel local, ya que los gobiernos autonómicos distribuyen entre las entidades locales los recursos del Fondo de forma autónoma. Por otro lado, la elaboración por parte de la administración central de un marco de cooperación al que se vinculan los planes de actuación autonómicos ha contribuido a reforzar el papel de coordinación de la administración central y ha sentado las bases para el desarrollo conjunto de una política coherente y cohesionada de integración social. Además, en estos momentos se está poniendo en marcha un sistema de evaluación del Fondo a través de un órgano consultor, que se encargará de aplicar un modelo de evaluación de la utilización del Fondo, en cuya configuración las Comunidades Autónomas han sido invitadas a participar. Sin embargo, el tipo de participación en la que no se vislumbra por el momento ningún cambio sustancial es en la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa estatal en materia de extranjería.

Finalmente, uno de los acuerdos tomados en la última Conferencia de Presidentes entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos fue la creación de una Conferencia Sectorial de Inmigración. Esto plantea algunos problemas de solapamiento de funcionamiento con el Consejo. Una de las posibilidades barajadas hasta la fecha –y no concretadas– para eliminar ese potencial solapamiento consiste en trasladar al Consejo los trabajos de seguimiento y preparación de las reuniones de la Conferencia. Algunos expertos reconocen que esto crearía una situación anómala, pues nos encontraríamos con una Conferencia Sectorial creada por acuerdo y un órgano de apoyo, el Consejo Superior, que está creado por ley. Otras de las dudas que plantea la creación de la Conferencia Sectorial es la participación de las entidades locales. Actualmente éstas cuentan con representación en el Consejo, pero surge la duda de si formarían parte de la Conferencia Sectorial, ya que estos órganos se han configurado hasta la fecha exclusi-

<sup>32</sup> Esta indefinición sobre el lugar de la inmigración en la esfera de gobierno tiene su antecedente en los cambios de ubicación dentro del gobierno central ubicando se alternativamente entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo.

<sup>33</sup> El principal marco político de actuación elaborado por el gobierno central en materia de inmigración es el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)*.

vamente para la cooperación entre la administración autonómica y la central.

La falta de coordinación vertical (con la administración central) u horizontal (con el resto de gobiernos autonómicos) en la elaboración de los planes de integración social de los inmigrantes impone ineficiencias en el sistema, tales como el solapamiento de algunas intervenciones o la pérdida de la oportunidad para la difusión de buenas prácticas entre los distintos territorios (en particular de aquellos con una larga experiencia en materia de inmigración), uno de los potenciales beneficios atribuidos a la descentralización del gasto. Además, se refuerza una dinámica de colaboración perversa en la relación entre las administraciones en la que la administración central desempeña el papel de suministradora de recursos y las Comunidades Autónomas conciben sus relaciones con el gobierno central fundamentalmente en términos de aumentos de la financiación<sup>34</sup>. Por último, la falta de coordinación crea confusión sobre la atribución de responsabilidades a cada una de las administraciones por sus actuaciones en materia de inmigración. La claridad de responsabilidades es una de las condiciones para que la fiscalización de la actuación de los políticos por parte de los ciudadanos sea efectiva por lo que, en última instancia, la debilidad de los mecanismos de coordinación debilita las bases para el control de los políticos.

## POSIBLES REFORMAS

En el artículo del profesor Cachón de este monográfico se presentan al final algunas consideraciones sobre la colaboración entre la administración general del Estado, las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales en materia de inmigración. La primera recomendación que realiza es “Hacer del CSI una auténtica Conferencia Sectorial de concertación territorial de políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes”. Sin embargo, a la hora de proponer cambios para un impulso de las relaciones intergubernamentales en materia de inmigración resulta complicado ir más allá de la generalidad de esta propuesta si no se formulan teniendo en cuenta cuáles son las deficiencias

específicas del sistema. Con el fin de ser un poco más precisos nuestro planteamiento retoma los aspectos discutidos en la sección anterior para proponer algunos cambios en la política de inmigración que hagan efectiva la cooperación interadministrativa en esta materia.

Un primer paso para mejorar las relaciones de cooperación intergubernamental en materia de inmigración es eliminar la variación existente en la ubicación de esta materia en la estructura de la administración autonómica. Como ya se comentó en la sección anterior, en la actualidad algunas Comunidades Autónomas han creado una consejería de Inmigración, mientras que otras tienen integrada ese ámbito de actuación en la consejería de Bienestar o en la de Presidencia. Si bien es cierto que la inmigración tiene un impacto desigual en cada Comunidad Autónoma, lo que explicaría la heterogeneidad en la ubicación administrativa de esta materia, es probable que la relevancia de este fenómeno, y su previsible aumento en los próximos años, impulsen ciertos cambios en la administración autonómica que amplíen su presencia la estructura organizativa. La idea es que estas reformas no sólo respondan a las necesidades de gestión de la Comunidad Autónoma, sino que también estén orientadas a facilitar el intercambio de información y la cooperación interadministrativa. No se trata de proponer una solución homogénea para todas, sino de que los cambios que se produzcan estén orientados a hacer efectiva la participación de las Comunidades en política de inmigración, como por ejemplo que el responsable autonómico que asista al Consejo Superior de Política de Inmigración tenga plena capacidad para comprometer la actuación en materia de inmigración del gobierno autonómico. Otra medida sería mejorar la capacidad de la administración autonómica mediante la formación de personal especializado o de unidades específicas que se dediquen al seguimiento de los trabajos del Consejo y a preparar intervenciones con contenido. En la actualidad la actuación de las direcciones generales de inmigración consiste fundamentalmente en la provisión de servicios sociales. La formación del personal administrativo autonómico resulta inadecuada para canalizar la participación de los gobiernos autonómicos en la elaboración de la normativa de

<sup>34</sup> Royed, Leyden y Borrelli 2000; Powell y Whitten 1993; Downs 1999.

extranjería, que es técnicamente muy compleja, y a menudo su número es insuficiente por lo que tampoco tienen tiempo para abordar las cuestiones que son menos inmediatas sus actuaciones diarias. Por eso, para implicar en mayor medida a las Comunidades Autónomas en la elaboración de la normativa estatal en materia de extranjería éstas deberían comenzar por aumentar el peso de las acciones administrativas sobre la inmigración en la estructura organizativa, lo que significa una mayor dotación de recursos y personal cualificado.

Una mejora de la capacidad de la administración autonómica para tratar el fenómeno de la inmigración no sólo es importante para facilitar la cooperación con la administración central. También es fundamental para garantizar una coordinación eficaz por parte de la administración autonómica de la política de inmigración en el ámbito local. El impulso a los mecanismos de cooperación no sólo deben producirse entre el nivel central y autonómico. Es necesario, y aquí suscribimos la propuesta que formula el profesor Cachón en su artículo, que los gobiernos locales dispongan de las competencias y recursos necesarios para gestionar las necesidades de los colectivos de inmigrantes, pues es este ámbito donde el fenómeno de la inmigración tiene un impacto inmediato que, a menudo, desborda la capacidad de gestión de las administraciones locales. Aunque la administración central establece el porcentaje del Fondo para la Acogida que debe ir destinado a los ayuntamientos, los gobiernos autonómicos tienen plena autonomía para distribuirlos en su territorio. Así como reivindicamos una mayor participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de la administración central en materia de inmigración, también proponemos que los entes locales participen en mayor medida en la distribución de los recursos destinados a las políticas de integración de tal manera que se ga-

rante una buena adecuación de la financiación a las necesidades en el ámbito local. Además, es conveniente que asuman competencias a la hora de regularizar la situación de los inmigrantes mediante la certificación del arraigo y la consiguiente ampliación de sus derechos.

Una mejor capacitación de las administraciones autonómicas en materia de inmigración generaría unas excelentes condiciones para impulsar órganos técnicos donde representantes de la administración central y autonómica desarrollaran el trabajo de preparación y seguimiento de las tareas del Consejo. Es fundamental que se establezca cierta continuidad en las reuniones de estos órganos que favorezca una dinámica fluida de intercambio de información y de negociación. La creación de estos órganos es fundamental en el impulso de la cooperación interadministrativa. En primer lugar, porque, como ya se comentó en el anterior apartado, en estos órganos se rebaja la politización o la mediatización a la que las cuestiones relacionadas con la inmigración están habitualmente sometidas. La preparación, discusión y negociación de los temas que forman parte de la agenda del Consejo, además de facilitar los acuerdos, fomenta la elaboración de argumentos que escapan a la simplificación que impone el debate ideológico. La naturaleza fundamentalmente técnica de estos órganos les hace poco permeables a las estrategias de los partidos políticos. En segundo lugar, la existencia de estos órganos y su buen funcionamiento aumenta la probabilidad de que se produzcan relaciones horizontales de colaboración. En estos órganos, el intercambio de información generado entre representantes autonómicos puede impulsar reuniones de carácter formal o informal al margen de la administración central en las que los gobiernos autonómicos planteen las dificultades y desafíos a los que se enfrentan en la gestión administrativa de la política de inmigración.

## REFERENCIAS

- BALLARINO, G. (2006): "¿Qué hace que la democracia funcione? Cultura, economía y diferencias territoriales en la Italia contemporánea", *Administración y Ciudadanía*, vol. 1, no. 1, pp. 7-28.
- BINGHAM, P. y WHITTEN, G.D. (1993): "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context", *American Journal of Political Science*, vol. 37, pp. 391-414.
- Documento para la III Conferencia de Presidentes se titulaba "Política Migratoria. Balance" de diciembre de 2006 y la Subcomisión Parlamentaria fue aprobada por Resolución 158/000024, publicada en el BOCG el 7/12/2006.
- DOMINGO, A. y RECAÑO, J., "Perfil demográfico de la población extranjera en España". En *La Inmigración en España en 2006*. Eliseo Aja y Joaquín Arango (editores) Editorial Bellaterra, 2007.

- GARCÍA MORALES, María Jesús, MONTILLA MARTOS, José Antonio y ARBÓS MARÍN, X. (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico*, 1ª edición edn, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA VÁZQUEZ, S. (2007): *El estatuto jurídico constitucional del extranjero en España*, 1ª edición edn, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2002): *Panorama de la inmigración al alba del siglo XXI*, Almería, Caja Rural Intermediterránea, Cajamar.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (1993): “Política e inmigración en la España de 1992” en *Inmigración, Pluralismo y Tolerancia*, eds. Abad Márquez, Luis Vicente, A. Izquierdo Escribano y A. Cucó, I edn, Madrid, Jóvenes contra la intolerancia.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. (2007): “La inmigración en España 2005-06: entre la normalización y el flujo de cayucos” en *La situación social en España*, ed. V. Navarro, I edn, Madrid, Biblioteca Nueva; Fundación Largo Caballero, pp. 219-256.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, A. y LÓPEZ DE LERA, D. (2000): “La política de extranjería y el control de los flujos migratorios en España”, *Revista Economistas*, vol. 86, no. I, pp. 82-96.
- LAMELA, C.: “Migración interna de los extranjeros” en el libro *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*. Dir. Antonio Izquierdo Escribano, Edita, Fundación BBVA, 2006
- M. DOWNS, W. (1999): “Accountability Payoffs in Federal Systems? Competing Logics and Evidence from Europe’s Newest Federation”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, no. 1, pp. 87-110.
- MONTILLA MARTOS, Jose Antonio (2006): “Inmigración y Comunidades Autónomas” en *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica [1985-2004]*, eds. A. Eliseo y J. Arango, 1st edn, Barcelona, Bellaterra; Fundació CIDOB, pp. 339-368.
- RECAÑO, J., “La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente” en *Cuadernos de Geografía*, 72 pp 135-156. CED, 2002.
- RECAÑO, J. y CABRÉ, A.: Migraciones interregionales y ciclos económicos en España (1988-2001) en *Papeles de Geografía* nº 37. Universidad de Murcia.
- ROIG, E. (2006): “Las relaciones intergubernamentales en la inmigración” en *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Aja, Eliseo edn, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- ROYED, T. J., LEYDEN, K. M. y BORRELLI, S. A. (2000): “Is “Clarity of Responsibility” Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten’s Hypothesis”. *British Journal of Political Science*, 30: 669-698.
- PUMARES, P., GARCÍA, A. y ASENSIO, A. “La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España” Ed. OPI, MTAS, 2006.
- Whitten’s Hypothesis, *British Journal of Political Science*, vol. 30, nº 1, pp. 190-215.
- SEN, A. (1996): “¿Por qué realmente debemos preocuparnos por la desigualdad internacional?” en VELARDE, J. (et al), *Norte-Sur. Un nuevo orden mundial humano*, Madrid, Colección Debate, Editorial Complutense. Madrid, 1996.