

02|2019

INFORME

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: EFECTOS Y OPORTUNIDADES

NÚMERO 02|2019

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 02|2019
LA INMIGRACIÓN
EN ESPAÑA:
EFECTOS
Y OPORTUNIDADES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 771-2019

Colección Informes

Número 02/2019

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2019

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la sesión ordinaria del Pleno del día 20 de marzo de 2019.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-384-8

D.L. M-24863-2019

Imprime

Palgraphic, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 20 de marzo de 2019

INFORME 02|2019

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: EFECTOS Y OPORTUNIDADES

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. CONTEXTO INTERNACIONAL	15
1. LAS MIGRACIONES EN LA GLOBALIZACIÓN	17
2. FLUJOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	26
CAPÍTULO II. LAS MIGRACIONES RECIENTES EN ESPAÑA	39
1. FLUJOS MIGRATORIOS: TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS	43
2. LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO Y SU SITUACIÓN ADMINISTRATIVA	53
3. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA	69
CAPÍTULO III. UNA SOCIEDAD MÁS DIVERSA: REPERCUSIONES Y OPORTUNIDADES	87
1. LA RELACIÓN CON EL EMPLEO	89
2. SITUACIÓN ECONÓMICA Y CONDICIONES DE VIDA DE LOS INMIGRANTES	117
3. INMIGRACIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL	130
4. INMIGRACIÓN, VIVIENDA Y ESTRATEGIAS RESIDENCIALES	146
5. LA INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO	161

6. ACCESO A LA ATENCIÓN SANITARIA Y SERVICIOS SOCIALES	177
7. IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA INMIGRACIÓN	189
8. CIUDADANÍA ACTIVA, DIÁLOGO INTERCULTURAL Y COHESIÓN SOCIAL	200
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: LOS RETOS PARA LAS POLÍTICAS	213

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios no constituyen un fenómeno coyuntural o una novedad propia de las sociedades contemporáneas sino que –con mayor o menor intensidad– han estado siempre presentes en la historia de la humanidad, siendo un componente inseparable de su evolución y progreso. Los flujos migratorios registrados en España se inscriben en el contexto mundial de las últimas décadas de intensificación de los movimientos transnacionales de personas en el contexto de la globalización.

La magnitud adquirida por el fenómeno migratorio desde finales del siglo xx ha transformado profundamente los perfiles de la sociedad española. No se trata solamente del peso adquirido por la población de origen extranjero en nuestro país que, tras haber alcanzado su máximo nivel en 2011 con 5,7 millones de personas, supera en la actualidad los cuatro millones y medio de efectivos (en torno al 11 por 100 de la población total según el Padrón municipal). España presenta ya un nivel de multiculturalidad comparable con los principales países receptores del mundo desarrollado con más larga tradición receptora. Pese al aumento coyuntural de la emigración desde España hacia el extranjero durante los años más agudos de la reciente crisis (reflejo en su mayoría de salidas o retornos de personas extranjeras que abandonaban nuestro país), lo cierto es que, considerando todo el periodo, este fenómeno reviste una importancia cuantitativa inferior a la de los flujos de llegadas, lo que no obsta para que se le preste atención.

En España, durante los años de crisis se pudo apreciar un cierto letargo en la toma en consideración de las cuestiones directamente relacionadas con la inmigración, siendo escasas las iniciativas adoptadas. Cabe mencionar al respecto la aprobación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, así como varias reformas parciales de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero de 2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como de su Reglamento de ejecución. Por otro lado, el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 expiró sin que hasta el momento haya llegado a ver la luz una nueva estrategia general en este ámbito. Y precisamente durante esos años de crisis económica y de empleo se ha hecho patente la vulnerabilidad de los hogares formados por personas de origen extranjero.

El momento parece propicio, por tanto, para abordar una aproximación integral a la realidad del nuevo escenario migratorio en España, desde el punto de vista de sus efectos y su aportación en distintos ámbitos. Desde la aprobación del Informe CES 2/2004, *Inmi-*

gración y mercado de trabajo, la realidad migratoria en España ha ganado en complejidad, lo que aconseja una nueva aproximación a este fenómeno desde un prisma más amplio. Así, como se verá a lo largo del informe han variado circunstancias como el origen de los inmigrantes que se establecen en España o los propios detonantes de los procesos migratorios, entre los que la reagrupación familiar ha aumentado en importancia. Se cuenta ya con varias cohortes de niños y jóvenes nacidos o socializados muy tempranamente en nuestro país –la denominada “segunda generación” –, así como más de un millón de “nuevos españoles” como resultado de la intensificación de los procesos de naturalización. Se hace necesario en estos momentos, asimismo, prestar atención a la situación de las personas bajo protección internacional o en trámite de conseguirla en nuestro país.

Todo lo anterior obliga a adoptar un enfoque más omnicompreensivo a la hora de valorar los efectos y oportunidades de los flujos migratorios, pues ya no todas las personas de origen

*¿Inmigrantes o extranjeros?
algunas consideraciones
conceptuales*

foráneo en nuestro país han vivido directamente la experiencia migratoria o encajan bien en la categoría de “inmigrantes”. De hecho, valga advertir previamente sobre la dificultad para encontrar un único término que defina a las personas protagonistas de

los flujos migratorios, a cuyo impacto pretende aproximarse este informe. Si las migraciones, en sentido demográfico, cuentan con definiciones claras acuñadas en los trabajos de las organizaciones internacionales especializadas (recuadro 1), no ocurre lo mismo con la noción de “inmigrante”, un concepto sociológico más amplio que la categoría jurídica de “extranjero”, término que, por una parte, apela únicamente a la nacionalidad de los sujetos y, por otra, remitiría a la legislación “de extranjería”, asociada en su mayor parte en nuestro país al Régimen General aplicable a los ciudadanos extracomunitarios.

Cuando se quiere conocer el impacto de los flujos migratorios en distintas parcelas de la realidad social, como en este informe, cabe considerar inmigrantes a todas las personas en cuya biografía aparece un trasfondo migratorio que influye decisivamente en su trayectoria vital, independientemente de que haya experimentado en primera persona el traslado de un país a otro o que, como ocurre con los hijos nacidos o llegados con corta edad al país de destino, no lo hayan hecho pero crezcan en un contexto bicultural marcado por el viaje emprendido por sus padres o incluso sus abuelos. La adquisición de la nacionalidad española o de otro país de la Unión Europea tampoco “borra” necesariamente ese trasfondo en cuanto a sus consecuencias en la vida de las personas, de modo que no podría dejar de considerarse en un informe sobre impacto de las migraciones a los más de dos millones de residentes en España, de nacionalidad española, nacidos en el extranjero. En fin, la variedad de situaciones que confluyen en una historia migratoria que abarca ya varias generaciones obligará a lo largo del informe a utilizar términos o expresiones como “inmigrantes”, “personas extranjeras” “personas de origen extranjero” o “personas de origen foráneo” con flexibilidad, en función del contexto del que se esté hablando y de la información que ofrezcan las fuentes estadísticas. En todo caso, el informe se centra

en el impacto de los flujos migratorios con intención de permanencia y no tanto en las migraciones de tránsito, pese a su importancia cuantitativa dada la situación geográfica de nuestro país.

Partiendo de esas premisas, el informe responde también a la necesidad de avanzar en la difusión de datos objetivos que resuelvan el frecuente desencuentro entre percepciones y realidad. No en vano, según una reciente encuesta de ámbito europeo¹, España es uno de los países de la Unión Europea en los que mayor proporción de población reconoce no estar bien informada acerca de la inmigración y las cuestiones relacionadas: el 74 por 100 frente al 61 por 100 de la media europea. Y la falta de información veraz y objetiva, a la espera de un mayor liderazgo de los poderes públicos en su difusión, constituye un caldo de cultivo favorable a la manipulación y la propagación de ideas xenófobas a la que se asiste en estos momentos en diversos países del mundo.

Necesidad de información basada en la evidencia disponible

Todo ello pone de relieve la necesidad de abordar una reflexión sobre la realidad migratoria de nuestro país por parte de todos los actores implicados, sobre la base del diálogo y la participación social. Como contribución a la misma, el propósito de este Informe consiste en abordar una aproximación integral a la realidad de ese nuevo escenario migratorio en España, desde el punto de vista de sus efectos y su aportación en los distintos ámbitos.

RECUADRO 1. DEFINICIONES INTERNACIONALES SOBRE LAS MIGRACIONES

Apátrida. Persona que ningún Estado considera como nacional suyo, conforme a su legislación. (Convención sobre el estatuto de los apátridas, de 1954). Como tal, un apátrida no tiene aquellos derechos atribuibles a la nacionalidad, como por ejemplo, en el contexto de la protección diplomática de un Estado en que el principio aplicable es que un Estado solamente puede ejercer la protección diplomática en favor de sus nacionales. No tiene, además, los derechos inherentes a la condición de residente legal y habitual en el Estado de residencia temporal, ni el derecho al retorno, en el caso de que viaje.

Corriente migratoria. Cantidad de migrantes que se mueve o está autorizada a moverse desde o hacia un país para tener acceso al empleo o establecerse por un periodo de tiempo determinado.

Emigración. Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Solo en determinadas circunstancias, el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales.

Extranjero. Persona que no es nacional de un Estado determinado. El término abarcaría el apátrida, el asilado, el refugiado y el trabajador migrante.

Inmigración. Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

Libertad de circulación. Este derecho está basado en tres elementos fundamentales: libertad de circulación en el territorio de un Estado, derecho a salir, y a regresar a su propio país. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

NOTAS

- 1 Comisión Europea, *Special Eurobarometer 469, Report, Integration of immigrants in the European Union*, abril de 2018 (trabajo de campo: octubre de 2017).

Migración. Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.

Migración irregular. Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de partida, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadia o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países emisores la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país.

Migración laboral. Movimiento de personas del Estado de origen a otro con un fin laboral. La migración laboral está por lo general regulada en la legislación sobre migraciones de los Estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior.

Migrante. A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.” Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, sus perspectivas y las de sus familias.

Nacionalidad. El vínculo jurídico entre un individuo y un Estado. La Corte Internacional de Justicia la definió como “un vínculo jurídico basado en un hecho social de relación, una solidaridad efectiva de existencia, intereses y sentimientos junto a la reciprocidad de derechos y obligaciones (...) el individuo, al cual le es conferida directamente por la Ley o como resultado de un acto de las autoridades, está, de hecho, más vinculado a la población del Estado que le confiere la nacionalidad que a la de cualquier otro Estado”. De acuerdo con el artículo 1 de la Convención de La Haya sobre ciertas cuestiones relacionadas con la nacionalidad (1930) “incumbirá a cada Estado determinar con arreglo a su propio ordenamiento jurídico quienes serán nacionales suyos. Los otros Estados deben reconocer ese ordenamiento en la medida en que sea compatible con los convenios internacionales, el derecho consuetudinario internacional y los principios de derecho generalmente reconocidos en materia de nacionalidad”. La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. El derecho a la nacionalidad está contemplado también a nivel universal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.

Reunificación familiar. Proceso por el cual los miembros de un grupo familiar separados forzadamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al del origen. La admisión es discrecional por parte del Estado receptor.

Fuente: elaboración propia a partir de las definiciones de Derecho Internacional utilizadas por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM).

CAPÍTULO I
CONTEXTO INTERNACIONAL

Junto a la búsqueda de mejores oportunidades de vida como objetivo genérico inherente a todo proyecto migratorio, en un pasado no muy remoto los conflictos bélicos y las hambrunas figuraban entre los principales detonantes de los movimientos transnacionales de personas. Hoy en día, sin que estos motivos, sobre todo los de carácter económico, hayan dejado de estar presentes –muy al contrario, como demuestra el aumento en los últimos años de los solicitantes de protección internacional–, los flujos migratorios responden también a un trasfondo político, económico y ético insoslayable: el aumento de la desigualdad derivado de la división espacial de la riqueza, paralelo a la persistencia de enormes diferencias en la calidad de vida de unos países y otros. Además, los flujos migratorios en el contexto internacional van ganando complejidad en el marco de la mundialización de la oferta y la demanda de trabajo, la proliferación de las cadenas de valor y la competencia global por el talento².

1. Las migraciones en la globalización

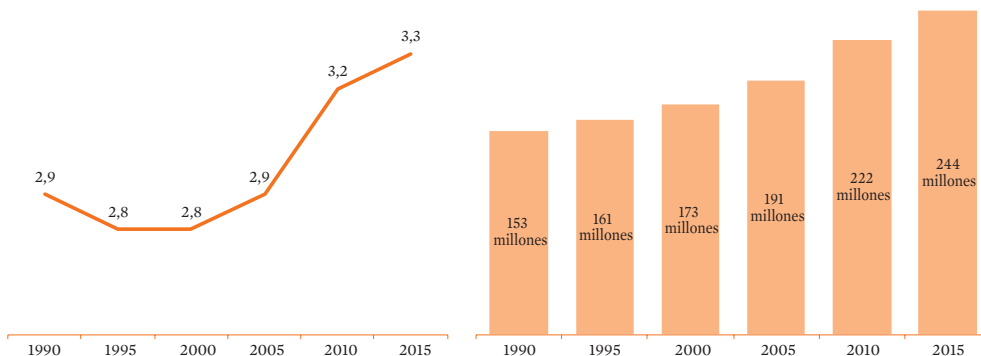
Según las últimas estimaciones publicadas por Naciones Unidas en diciembre de 2017, unos 258 millones de personas, un 3,4 por 100 de la población mundial, habitan en un país distinto del suyo de origen, lo que supone un incremento del 49 por 100 respecto al año 2000³. A ello hay que añadir los 19 millones de refugiados contabilizados ese año, lo que incrementaría el cómputo global de migrantes internacionales a 277 millones. Si bien se trata de un importante aumento de la intensidad de los flujos migratorios, es muy inferior, no obstante, al acontecido en otros periodos de la historia, como durante la primera gran migración, a principios del siglo XIX, cuando alrededor de 60 millones de europeos emigraron hacia el continente americano, o durante la segunda oleada, que comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, acelerando de forma espectacular a partir de 1990.

Como se verá a lo largo del Informe, no solo ha cambiado el perfil de los migrantes, sino que, también, la procedencia geográfica ha variado considerablemente desde la primera mitad del siglo XIX (cuando se inician los primeros registros de datos), con un predominio de los europeos hasta nuestros días. En los años noventa del siglo XX se produce un

2 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

3 UN, *The International Migration Report 2017 (Highlights)*.

GRÁFICO 1. POBLACIÓN MIGRANTE INTERNACIONAL EN EL MUNDO, 1990-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NU).

repunte de los flujos migratorios (gráfico 1), con origen ahora en casi todos los continentes y con destinos también más variados.

Los numerosos análisis sobre los factores determinantes de la migración han identificado múltiples aspectos subyacentes a los patrones migratorios, entre los que se incluyen factores relacionados con la economía y el comercio, los vínculos sociales y culturales, la demografía, la seguridad, así como la geografía y la proximidad. Una línea de investigación sobre los nexos entre la “madurez” de la migración y el desarrollo demuestra que, en determinado momento, la obtención de ingresos más elevados que posibilitarían una mayor emigración puede pasar a convertirse en un elemento estabilizador y reducir la migración de salida, tal y como puede observarse si tenemos en cuenta los flujos migratorios entre 1990 y 2015, en lo que algunos autores denominan la “transición de la movilidad” o la “curva migratoria”⁴.

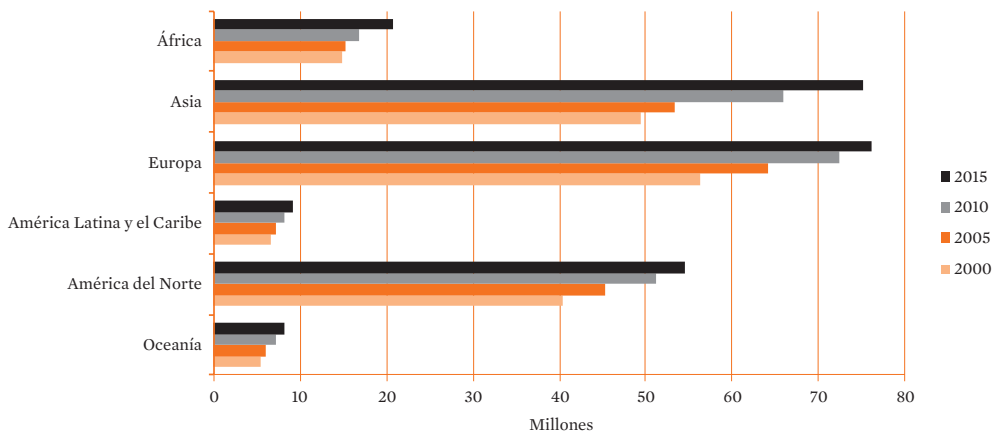
Origen y destino de los flujos migratorios por regiones mundiales

En la actualidad, las migraciones, mayoritariamente, no proceden de los países más pobres sino de aquellos con ingresos medios. Ante la creencia de que la migración es principalmente un fenómeno de países pobres hacia los ricos, cabe recordar que en realidad, la mayor parte de la migración es intrarregional. Así, por ejemplo, en América Latina, un 60 por 100 de la migración se produce dentro de la región, y en África la cifra es aún mayor, un 75 por 100.

En 2015, prácticamente la mitad de todos los migrantes internacionales del mundo habían nacido en algún país de Asia y procedían principalmente de la India, China y otros pertenecientes al Asia meridional como Afganistán, Bangladesh y Pakistán. En segundo lugar cabe destacar América del Norte, en concreto, México como el mayor país de origen, seguido de una serie de países europeos (Ucrania, Reino Unido, Polonia,

4 OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*.

GRÁFICO 2. MIGRANTES INTERNACIONALES, POR PRINCIPAL REGIÓN DE RESIDENCIA, ENTRE 2000 Y 2015



Fuente: elaboración propia datos de DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU).

Alemania, Rumanía e Italia). Europa y Asia acogieron cada una, aproximadamente, a 75 millones de migrantes, el 62 por 100 de la población mundial de migrantes internacionales. A estas regiones les siguieron América del Norte, con 54 millones de migrantes internacionales, esto es el 22 por 100 de la población mundial; África, con el 9 por 100; América Latina y el Caribe, con el 4 por 100; y Oceanía, con el 3 por 100 (gráfico 2).

Desde el punto de vista del tamaño de la población de cada región, en 2015 el porcentaje de migrantes fue más alto en Oceanía, América del Norte y Europa, donde los migrantes internacionales representaron, respectivamente, el 21 por 100, el 15 por 100 y el 10 por 100 de la población total⁵. En comparación, el porcentaje de migrantes internacionales fue relativamente bajo en Asia y África (1,7 por 100 en cada una) y América Latina (1,5 por 100). Sin embargo, el aumento de la población de migrantes residentes entre 2000 y 2015 ha sido más notable en Asia, donde superó el 50 por 100 (aproximadamente 25 millones de personas, en términos absolutos), que en el resto de las regiones⁶.

La expectativa de mejores oportunidades de vida, generalmente asociadas a una trayectoria laboral más exitosa que en el propio país de origen, constituye uno de los principales motivos que mueve a las personas a migrar. De hecho, los trabajadores migrantes representan la inmensa mayoría de los migrantes internacionales. La OIT estima que, conforme a cifras correspondientes a 2017, en el mundo hay 164 millones de trabajadores migrantes⁷. Las cifras mundiales

La importancia de las migraciones laborales

5 DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NU), 2015.

6 OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*.

7 Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes. Resultados y metodología, segunda edición (año de referencia 2017).

anteriores sobre los trabajadores migrantes internacionales (OIT, 2015), que también se basaban en las estimaciones del DAES y cuyo año de referencia era 2013, daban cuenta de 150 millones de trabajadores migrantes, lo que indica un aumento del 9 por 100.

Entre los trabajadores migrantes hay más varones que mujeres. En 2017, el número de varones con respecto al total de trabajadores migrantes se estimaba en 95,7 millones de hombres, y el de mujeres, en 68,1 millones, es decir, el 58,4 por 100 y el 41,6 por 100, respectivamente. La mayor presencia masculina podría atribuirse a su mayor proporción entre los migrantes internacionales en edad de trabajar (54,2 por 100 en comparación con el 45,8 por 100 de mujeres) y a su mayor participación en la población activa (75,5 por 100 en comparación con el 63,5 por 100 de mujeres).

De los 164 millones de trabajadores migrantes existentes en el mundo, 111,2 millones (el 67,9 por 100) están empleados en países de ingresos altos, 30,5 millones (el 18,6 por 100) en países de ingresos medianos altos, 16,6 millones (el 10,1 por 100) en países de ingresos medianos bajos y 5,6 millones (el 3,4 por 100) en países de ingresos bajos. Como proporción del total de trabajadores, los trabajadores migrantes constituyen el 18,5 por 100 de la población activa de los países de ingresos altos, pero solo entre el 1,4 por 100 y el 2,2 por 100 de la misma en los países de ingresos bajos.

De 2013 a 2017, la concentración de trabajadores migrantes en los países de ingresos altos se redujo del 74,7 al 67,9 por 100, mientras que la proporción en los países de ingresos medianos y bajos aumentó. Este aumento podría atribuirse al desarrollo económico de algunos países de ingresos bajos, y más si se ubican cerca de los países de origen de los migrantes y hay estrechas redes sociales entre el país de origen y el de destino de los migrantes⁸.

Las migraciones, un fenómeno complejo y cambiante

Pero a pesar de algunas constantes, es evidente que el fenómeno migratorio está cambiando. Según las estimaciones, en los próximos veinte años la población del planeta aumentará de 7.300 millones actuales a 8.500 millones, y experimentará cambios significativos. Se calcula que en 2030, la India superará a China, con más de 1.500 millones de habitantes, pero la gran protagonista será África subsahariana, con más de 2.400 millones de habitantes.

La persistente desigualdad económica, política y social entre las regiones y países del mundo augura una movilidad creciente de personas en las próximas décadas, aumentando además en su complejidad, ya que, en la práctica, están perdiendo nitidez las tradicionales clasificaciones, como la que diferenciaba entre países emisores, receptores y de tránsito (cada vez más países reúnen las tres características) o entre migraciones laborales, económicas o por otros motivos⁹.

8 Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes. Resultados y metodología, segunda edición (año de referencia 2017).

9 Informe CES 3 /2018, *El futuro del trabajo*.

Asimismo, los organismos internacionales están señalando tres nuevas características de las migraciones a escala planetaria: la feminización de los flujos migratorios, representando las mujeres el 51 por 100 de los migrantes; la importancia de la inmigración infantil, y los inmigrantes provenientes de las consecuencias del cambio climático quienes se prevé que continúen aumentando.

En la actualidad, según la ONU las migraciones climáticas constituyen uno de los principales retos mundiales. En el momento actual proceden de América Latina, África y Asia y se trata, en general, de personas que huyen de catástrofes naturales (sequías, desertificación y subida del nivel del mar). Los datos más recientes apuntan a que hay unos 25 millones de personas desubicadas por cuestiones medioambientales, cuyos desplazamientos y reubicaciones generan a su vez un impacto medioambiental que repercute en un aumento del riesgo de pobreza a nivel mundial.

*Las migraciones climáticas:
un reto mundial en aumento*

La ONU prevé que para 2050 habrá unos 200 millones de desplazados por este motivo, y los expertos auguran una crisis humanitaria que afectará, fundamentalmente, a los países en desarrollo. Además, el 80 por 100 de los desplazados climáticos son mujeres.

Sin embargo, la definición de “refugiado medioambiental” no existe en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tratándose de personas sin estatuto jurídico internacionalmente reconocido¹⁰, por lo que no reciben ayudas económicas por este motivo. Aunque la cumbre sobre el clima de París planteó por primera vez la posibilidad de proteger a estos refugiados, por el momento no se ha materializado en ningún avance significativo, más allá de su reconocimiento como una prioridad en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular alcanzado en julio de 2018, a cuyo contenido se hará mención más adelante.

Las previsiones demográficas mundiales muestran también que la migración internacional ha sido la variable más inestable en el pasado y, por lo tanto, la más difícil de prever con precisión, y más, considerando factores subyacentes relacionados con el aumento de la conectividad, relativamente recientes. La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) destaca varias razones por las cuales cada vez hay que tener más presente la relación entre la migración internacional y los complejos procesos inherentes a una mayor interconectividad. En primer lugar, puede arrojar información sobre las dinámicas mundiales que afectan a las poblaciones propensas a moverse, como aquellas en riesgo de desplazamiento o expuestas a la migración irregular. En segundo lugar, puede ayudarnos a determinar la función de las políticas y sus limitaciones a la hora de configurar las tendencias y los patrones migratorios e influir en ellos. En tercer lugar, una mayor interconectividad puede dificultar

*La interconectividad y las
migraciones internacionales*

10 Sí aparece reconocido, sin embargo, en algunos acuerdos regionales.

considerablemente las labores encaminadas a mejorar la gestión de la migración irregular e insegura¹¹.

Al mismo tiempo, los avances en materia de transportes, el abaratamiento del transporte aéreo y el extraordinario aumento del uso de las tecnologías de telecomunicaciones que impulsan la conectividad en múltiples formas, presagian un cambio que parece formar parte de una tendencia a largo plazo. No obstante, pese a los avances se mantienen las barreras y restricciones geográficas o espaciales, que como señala la OIM, siguen siendo muy significativas para la movilidad de las personas por diversas causas, especialmente con relación a los conflictos armados o los desastres naturales. Se da la contradicción del aumento de la conectividad virtual y de la liberalización de intercambio de mercancías, al tiempo que aumentan las barreras, principalmente legales, para el desplazamiento de las personas.

Los migrantes forzosos representan el 26,5 por 100 del total de migraciones internacionales, con la dificultad que entraña deslindar las causas que determinen su inclusión en una sola categoría, mezclándose en ocasiones los motivos económicos, climáticos o la huida de los conflictos (recuadro 2).

Los migrantes forzosos

RECUADRO 2. ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE MIGRACIONES FORZOSAS

Migración forzosa. Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).

Derecho de asilo. En términos genéricos se usa en dos sentidos: el derecho de conceder el asilo (un Estado puede dar asilo en su territorio a cualquier persona a su plena discreción), y el derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948).

Refugiados. Incluye a las personas reconocidas en el marco de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967, la Convención de 1969 por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, las personas reconocidas de acuerdo con el Estatuto de ACNUR, las personas a las que se les conceden “formas complementarias de protección”, y las que disfrutan de protección temporal. Esta categoría también comprende a las personas en situación similar a la de los refugiados.

Solicitantes de asilo. Son personas que han solicitado protección internacional y cuya solicitud de la condición de refugiado está pendiente de resolución.

Desplazados internos. Son personas o grupos de personas que se han visto forzados a huir de sus casas o lugares de residencia habitual, especialmente como consecuencia de o con el fin de evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el ser humano, y que no han traspasado frontera internacional alguna.

Refugiados retornados. Son ex refugiados que han regresado a su país de origen, espontáneamente o de manera organizada, pero que aún no se han integrado plenamente. Este retorno normalmente solo tendría lugar en condiciones de seguridad y dignidad.

Readmisión. Acto del Estado por el cual acepta el reingreso de una persona (nacional, de otro país o apátrida) que ha sido considerada ilegal al ingresar o al estar presente en otro Estado.

Reasentamiento. Reubicación e integración de personas (refugiados, desplazados internos, etc.) en

11 OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*.

otra área geográfica, generalmente en un tercer país. Es el asentamiento duradero de refugiados en un país distinto al de refugio. Este término abarca generalmente la parte del proceso que se inicia con la selección de refugiados a ser reasentados y que concluye con la ubicación de refugiados en una comunidad en el país del reasentamiento.

Fuente: elaboración propia a partir de las definiciones utilizadas por ACNUR.

Según los últimos datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), correspondientes a 2017, alrededor de 68,5 millones de personas, 2,9 millones más que el año anterior¹², fueron obligadas a huir a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de derechos humanos, con todos los riesgos que ello supone. Entre aquellos que se ven forzados a huir, el grupo más numeroso son los “desplazados internos”, de los que ACNUR tiene contabilizados más de 40 millones. El segundo lugar lo ostentan los refugiados, que buscan un país seguro para vivir y que suman 25,4 millones de personas. El tercer lugar lo ocupan los 3,1 millones de personas a la espera de una decisión sobre su solicitud de asilo, y el último lugar sería para los desplazados no censados, los denominados invisibles de entre los invisibles, sobre los que no existen datos precisos.

Entre los 25,4 millones de refugiados, más de la mitad (52 por 100) son menores de 18 años, muchos de los cuales son menores no acompañados y separados, que corren un riesgo especial de sufrir explotación y abusos. El número de estos menores que solicitaron asilo alcanzó los 45.500 durante 2017, aunque se considera que la cifra real pueda ser superior.

La mayor parte de los refugiados procedían de cinco países: Siria, Afganistán y Sudán del Sur, Myanmar y Somalia. También han contribuido al aumento de la población

¿De dónde proceden?

mundial en situación de desplazamiento forzado los conflictos en Burundi, Irak, Libia, Níger y Nigeria, y la reactivación de las crisis no resueltas de Colombia, Venezuela, Afganistán, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Ucrania y Yemen. Otras regiones que también han centrado la atención internacional, debido al aumento de la violencia, han sido El Salvador, Guatemala y Honduras.

Según la misma fuente, en 2017 fueron registradas alrededor de 1,7 millones de solicitudes de protección internacional en el mundo. El mayor número correspondió a afganos, que presentaron 124.900 solicitudes en ochenta países distintos, aunque esta cifra es muy inferior a la de 2016. Siria fue el siguiente país de origen, con 117.100 nuevas solicitudes, la mayoría presentadas en Europa. Como en 2016, el tercer país de origen fue Irak, con 113.500 solicitudes (menos que en 2016). Los nacionales de Venezuela constituyeron la cuarta nacionalidad en cuanto a nuevas solicitudes de asilo presentadas en 2017, con 111.600 registradas, diez veces más que en 2015. En los últimos años, la compleja situación socioeconómica y política en este país ha empujado a más de 1,5 millones de venezolanos

12 ACNUR, *Tendencias globales 2017*, junio de 2018.

a trasladarse, principalmente a Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Perú, España y Estados Unidos.

Analizando los países de acogida de las nuevas solicitudes, EEUU fue el mayor receptor del mundo de nuevas peticiones (331.700), seguido de Alemania (198.300), Italia (126.500) y Turquía (126.100). Respecto al volumen total de refugiados acogidos, Turquía, por cuarto año consecutivo, albergó a una gran mayoría (3,5 millones). Por detrás, Pakistán y Uganda (1,4 millones cada uno), Líbano (998.900), República Islámica de Irán (979.400) y Alemania (970.400). A ello hay que añadir 655.500 refugiados rohingyas, que han huido de Myanmar a Bangladesh desde el pasado agosto de 2017, e igualmente habrá que esperar a las cifras oficiales disponibles sobre los miles de desplazados en 2018 procedentes de Centroamérica, especialmente de Honduras.

En general, destaca la desigual acogida de los refugiados. Según los últimos datos disponibles el 85 por 100 fueron regiones en desarrollo las que acogieron principalmente a refugiados.

Un aspecto esencial es buscar soluciones permanentes para la gestión de la afluencia de los refugiados. Las tres medidas que se han adoptado, principalmente, han sido: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Para muchos refugiados la mejor solución es regresar a sus hogares. Sin embargo, por diversas razones, solo un porcentaje muy reducido de refugiados logra una solución, que en muchos casos está condicionada por la demora en el trámite de la solicitud de asilo.

La mayor parte de los desplazados forzados se concentran en núcleos urbanos donde buscan la seguridad, el anonimato y el acceso a los servicios básicos y al empleo. El 24 por 100 de los refugiados y el 11 por 100 de los desplazados internos residen en campos de refugiados.

En el actual contexto permanecen abiertos varios focos de migraciones que están centrando la atención mediática, al tiempo que proliferan los discursos antiinmigración en algunos partidos políticos e incluso gobiernos. La comunidad internacional se ha visto obligada a incorporar la movilidad humana a la agenda de las prioridades globales. Así, en mayo de 2016 el Secretario General de la ONU propuso un gran Pacto Mundial sobre los refugiados para acoger cada año al 10 por 100 de las personas refugiadas del mundo, aunque fracasó al no conseguir que el acuerdo fuese vinculante. Ese mismo año se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en la que se plasmaba la intención de los Estados de elaborar un nuevo pacto mundial sobre migración y, por separado, un pacto mundial sobre refugiados, antes de que finalizara 2018¹³. Ambos Pactos

13 Aunque se había logrado elaborar previamente un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados que se aplica en catorce países.

fueron finalmente ratificados en diciembre de 2018, con pocos días de diferencia, y aunque hubiera sido deseable que la totalidad de países los hubieran firmado, lo que es evidente es el amplio grado de acuerdo de la gran comunidad internacional en tener un marco común para afrontar la migración internacional en todas sus dimensiones.

Aunque el Pacto Mundial para la Migración no es vinculante, es innegable su poder político, ya que supone un primer intento para gestionar los flujos migratorios de forma integral y a escala internacional, bajo la premisa de la necesaria cooperación, con el fin de

*Primer Pacto Mundial
para la Migración segura,
ordenada y regular*

ampliar el impacto positivo para todos. La adopción oficial del documento fue suscrito por 156 países, aunque algunos decidieron quedarse fuera como EEUU y otros países europeos como Austria, Bulgaria, Croacia, Hungría, Italia, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania o República Checa.

El pacto se estructura en torno a 23 grandes objetivos, entre cuyas metas, hay algunas genéricas como la cooperación para abordar las causas que motivan la migración o mejorar las vías de migración legal. Pero también hay compromisos concretos, como medidas contra la trata y el tráfico de personas, evitar la separación de las familias, usar la detención de migrantes solo como última opción o reconocer el derecho de los migrantes irregulares a recibir atención sanitaria y educación en sus países de destino. Los países de origen deberán readmitir siempre a sus nacionales y ofrecerles documentación de identificación adecuada¹⁴.

Por su parte, y tras meses de reuniones con los Estados miembros de la ONU y otras partes interesadas, también se logró firmar un Pacto mundial sobre refugiados que contiene acciones concretas para que los gobiernos y otros actores cumplan sus cuatro objetivos clave: aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados; mejorar la autosuficiencia de los refugiados; ampliar su acceso a soluciones en terceros países; y apoyar las condiciones en los países de origen para que los refugiados regresen con seguridad y dignidad.

*Pacto mundial sobre
refugiados*

El pacto incluye también una serie de sistemas para mantener el impulso y reunir el apoyo necesario, incluyendo la celebración de un Foro Global de Refugiados cada cuatro años, “Plataformas de apoyo” específicas para las situaciones de emergencia y una estrategia trienal (2019-2021) para aumentar el total de las plazas de reasentamiento, así como para consolidar los programas de reasentamiento emergentes, desarrollándolos con base en las buenas prácticas y las lecciones aprendidas del

14 Los Estados se comprometieron también a mejorar su cooperación a la hora de salvar vidas de migrantes durante sus viajes, garantizando que no se perseguirá legalmente a quien les dé apoyo de carácter “exclusivamente humanitario”. Además, los gobiernos prometen garantizar un regreso “seguro y digno” a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un “riesgo real y previsible” de muerte, tortura u otros tratos inhumanos.

Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes y de los acuerdos regionales.

2. Flujos y políticas migratorias en el marco de la Unión Europea

La Unión Europea es hoy en día una de las principales regiones de destino de las migraciones, formada por un conjunto de países con historias de acogida de inmigrantes muy diversas, en consonancia con las diferencias de desarrollo económico e industrial que la han caracterizado tradicionalmente, lo que se refleja en el distinto peso de la población extranjera en los distintos países (cuadro 1). Las llegadas de inmigrantes a la Unión Europea en los últimos años, se producen en un contexto demográfico caracterizado por el envejecimiento de su población y un progresivo declive del volumen de los grupos de personas en edad de trabajar, que amenaza sus perspectivas de crecimiento económico¹⁵.

En 2017, en la Unión Europea residían 21,6 millones (un 4 por 100) de personas con nacionalidades distintas de las de la Unión, reflejo de distintos flujos migratorios: de personas que procedían de fuera de las fronteras de la Unión y de personas en régimen de libre circulación procedentes de países miembros de la Unión Europea. 16,9 millones de ciudadanos comunitarios residían en un país miembro que no era el suyo.

En 2016 llegaron algo más de 3,3 millones de personas a los países de la Unión Europea, de los que alrededor de un tercio procedían de otro país de la Unión, según los datos de Eurostat de 2016. Teniendo en cuenta el porcentaje de inmigrantes no comunitarios sobre la inmigración total en cada país, Italia ostenta el primer lugar (un 66,6 por 100 de extra

CUADRO 1. PESO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN VARIOS PAÍSES DE LA UE, 2009-2017
(En % sobre el total de población)

Países	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bélgica	13,4	13,9	14,8	15,1	15,5	15,6	15,9	16,3	16,5
Alemania	11,6	12,0	11,1	11,4	11,7	12,1	12,6	13,3	14,7
Grecia	11,8	11,9	11,9	11,8	11,6	11,6	11,4	11,3	11,6
España	13,5	13,5	13,5	13,4	13,2	12,8	12,7	12,7	12,9
Portugal	8,1	7,2	7,1	8,1	8,4	8,2	8,3	8,4	8,5
Francia	11,3	11,3	11,3	11,4	11,5	11,7	11,9	12,0	12,1
Italia	9,9	9,8	9,7	9,6	9,5	9,4	9,5	9,7	10,0
Países Bajos	10,9	11,1	11,2	11,4	11,5	11,6	11,8	12,1	12,5
Austria	15,1	15,3	15,5	15,7	16,1	16,6	17,3	18,3	18,8
Suecia	13,8	14,3	14,7	15,0	15,4	15,9	16,4	17,0	17,8
Reino Unido	11,1	11,4	11,7	12,2	12,4	12,5	13,0	13,3	14,1
Polonia	n.d	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7
Hungría	4,2	4,4	4,4	4,0	4,3	4,5	4,8	5,1	5,2

Fuente: Eurostat.

15 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

comunitarios), seguido de Suecia (un 64 por 100) y Eslovenia (un 62,4 por 100), España contaba con un porcentaje de 56,8 por 100 de no comunitarios.

Respecto a la distribución por sexo y edad de los inmigrantes, hubo un número mayor de hombres que de mujeres (56 por 100 y 44 por 100, respectivamente). Considerando la edad, mientras que la media de la población total de una Unión Europea cada vez más envejecida era de 42,6 años, la edad media de los inmigrantes que llegaban a Europa era de 27,5 años.

La libre circulación de trabajadores¹⁶, que constituye uno de los principios fundacionales de la Unión Europea, es además un importante elemento para facilitar el proceso de integración, así como una de las primeras realizaciones del objetivo de la libre circulación de personas, tal y como quedaría inscrito en los Tratados constitutivos en el ámbito del Espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos de la Unión.

*Las migraciones
intra-comunitarias: la
libertad de circulación,
situación actual y avances*

Los supuestos de movilidad de ciudadanos comunitarios directamente vinculados con motivos laborales¹⁷ han afectado al 4 por 100 de la población activa de la UE-28 (9,1 millones de personas según la Encuesta de Población Activa europea). Alemania y Reino Unido, seguidos de Italia, España y Francia constituían los principales países receptores.

Junto con la libre circulación de trabajadores, hay que tener en cuenta el desplazamiento temporal de trabajadores en la Unión Europea, que se desenvuelve en el marco de la libertad de prestación transnacional de servicios y con arreglo a su propia normativa, que ha sido objeto de revisión en 2018¹⁸. Estos supuestos de movilidad geográfica, que afectan a trabajadores que son enviados por su empresa a otro Estado miembro durante un periodo de tiempo limitado, representaban en 2016 el 1 por 100 de la fuerza de trabajo europea (algo más de 2 millones de trabajadores), según ha recordado el CES en su Informe sobre el Futuro del Trabajo. La nueva norma, que propugna la necesidad de garantizar una mayor protección de los trabajadores para salvaguardar la libre prestación de servicios en condiciones equitativas viene a recordar que persisten todavía importantes barreras administrativas para el desarrollo efectivo de la libertad de circulación de trabajadores, e igualmente, del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, que requiere mayores esfuerzos de armonización para responder a las necesidades de los trabajadores y las empresas.

Por ello, la Comisión Europea, en marzo de 2018, lanzó varias propuestas con el objetivo de eliminar los obstáculos en el marco de la igualdad de los derechos sociales entre los tra-

16 Libre circulación de nacionales de los Estados miembros que se desplazan a trabajar por cuenta ajena en otro Estado miembro sin que puedan ser discriminados por razón de su nacionalidad respecto al empleo, retribución y demás condiciones de trabajo (art. 45.2 TFUE).

17 Es decir, aquellas personas ocupadas o en búsqueda de empleo.

18 Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

bajadores en la Unión Europea. Así, además de la creación de la Autoridad Laboral Europea, las propuestas se han centrado principalmente en dos ámbitos: el primero sería la libertad de movimientos de trabajadores entre Estados miembros, especialmente, en el acceso efectivo a la protección social de los trabajadores de las “nuevas formas de empleo” y del “empleo atípico”. La segunda propuesta se dirige a los derechos sociales de los trabajadores que prestan sus servicios en otro Estado miembro. En concreto, hace referencia a la necesidad de una coordinación global de los sistemas de Seguridad Social, en el intercambio de información¹⁹, de comunicación de oportunidades de trabajo, de la coordinación entre sistemas de Inspección de Trabajo, e incluso de la posibilidad de proveer mediación y resolución de conflictos en disputas concernientes a varios Estados miembros.

Al margen de la movilidad laboral, canalizada a través de los regímenes o zonas de libre circulación de personas y de libertad de establecimiento para los nacionales de la Unión Europea, cada vez con mayor frecuencia los países más interesados en atraer trabajadores altamente cualificados adoptan medidas para facilitar su establecimiento e integración social en su territorio, en lo que se denomina competencia global por el talento²⁰.

A lo largo de su evolución, la política migratoria de la Unión Europea ha fluctuado entre el control de fronteras y la idea de la gestión conjunta, y entre las decisiones particulares y los intentos de cooperación con terceros países y política de integración. Fue en los años 90, cuando tras el conflicto yugoslavo la Unión Europea se plantea la gestión

Evolución de la política migratoria: entre la gestión conjunta y las decisiones nacionales

conjunta de la llegada masiva de refugiados mediante el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), unificando los procedimientos de acogida mediante los Acuerdos de Dublín, que definieron el discutido principio de gestión de la solicitud de asilo en el primer país del espacio europeo de entrada.

Tras el Tratado de Ámsterdam, en 1997, el asilo y la inmigración pasaron de ser el tercer pilar intergubernamental a convertirse en el primer pilar comunitario, y la mayoría cualificada sustituyó a la norma de la unanimidad, en un enfoque en el que primaban las políticas restrictivas, hasta que en la Cumbre de Tampere de 1999 se empezó a subrayar la importancia de aplicar otros enfoques al problema migratorio²¹. Sin embargo, los aspectos de integración mencionados en Tampere. Al año siguiente, se aprueban dos instrumentos jurídicos esenciales para luchar contra la discriminación y fomentar la integración laboral, la Directiva sobre igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el trabajo y la ocupación²².

19 El CESE ya recordó en su Informe sobre el Estado de aplicación de la legislación sobre la migración legal, SOC/553, que habría que fomentar la mejora del intercambio de información y de las mejores prácticas sobre las directivas y habría que promover su aplicación.

20 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

21 Documento del CES, *Inmigración y cooperación entre los países de la región euromediterránea. Reequilibrar Sevilla con Tampere*, 2005.

22 Respectivamente, Directiva CE/2000/43, y Directiva CE/2000/78.

Sin embargo, tras los ataques terroristas de 2001, el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en 2002 vuelve a otorgar especial atención a las políticas de seguridad, a los problemas de la inmigración clandestina, al control integrado de las fronteras externas, y a las políticas de colaboración con los países de origen y de tránsito, dirigidas a frenar la inmigración clandestina y a favorecer readmisiones y retornos. Se desarrolla el sistema de Schengen y se crean el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras EUROSUR y FRONTEX.

Uno de los aspectos básicos para la gestión eficaz de los flujos migratorios en la Unión Europea ha sido el reto de la integración. La propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituyó un referente básico en materia de derechos de los ciudadanos de terceros países, dado que la mayor parte de sus disposiciones son aplicables independientemente de la nacionalidad de las personas. Igualmente, se han aprobado varias disposiciones sobre nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro y deseen trabajar en un Estado miembro diferente, entre las que destaca la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, así como la Directiva relativa a la solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro²³.

Integración y trato justo a los nacionales de terceros Estados

El llamado Programa de la Haya, lanzado por la Comisión en 2005²⁴ otorgó un nuevo impulso a la integración. A su vez, varios informes, tanto de Naciones Unidas como de la OCDE y la OIT, alertaban sobre el envejecimiento de Europa y las migraciones de reemplazo. Ello hizo que algunos países de la Unión Europea entreabrieran entonces sus fronteras, utilizando diversos mecanismos (cuotas y acuerdos bilaterales de mano de obra, permiso por puntos, regularizaciones).

Así, en 2005 entra en vigor en Alemania una nueva política de inmigración basada en los permisos por puntos. Mientras, Italia y España comienzan, en 2003, 2005, 2006 y 2009, una política basada en regularizaciones a través de procesos específicos, además de firmar acuerdos bilaterales de mano de obra con sus vecinos o con algunos países del Este. Francia, por su parte, comienza la “inmigración selectiva” mediante una ley que regulaba la inmigración –estacional o de mayor duración– correspondiente a sectores de difícil cobertura laboral, para tratar de restringir la reagrupación familiar²⁵.

Posteriormente, el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de 2008 articulado en torno a los cinco objetivos que enmarcan la orientación de la política migratoria europea, destaca

23 Respectivamente, Directiva 2003/86/CE, Directiva 2003/109/CE, y Directiva 2011/98/UE.

24 COM (2005) 184 final.

25 C. Withol de Wende, *Quaderns de la Mediterrània 17*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 2012.

la necesidad de favorecer la integración. Igualmente, la Conferencia Ministerial Europea sobre integración celebrada en 2010, recogió los Principios Básicos Comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, conocida como la Declaración de Zaragoza, entre cuyos principios figuran: el empleo como parte fundamental del proceso de integración y esencial para la participación de las personas extranjeras en la sociedad de acogida; la educación como elemento esencial en la lucha contra la discriminación y la exclusión social; el diálogo intercultural como instrumento importante para promover la integración de personas procedentes de otros orígenes, culturas y religiones y la importancia de incorporar los temas de integración en todos los ámbitos de actuación pertinentes, con la cooperación y coordinación de las distintas Administraciones implicadas. Posteriormente, en 2016 la Comisión lanzó un Plan de Acción para apoyar a los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países, con medidas concretas, operativas y de apoyo financiero de la Unión Europea.

Sin embargo, en tanto no se avance en la normativa y la política comunitaria en este ámbito, la regulación de las condiciones concretas de acceso y permanencia en el empleo de los nacionales de terceros países siguen siendo competencias propias de los Estados miembros, al igual que los procedimientos de concesión y los distintos tipos de autorizaciones para el trabajo²⁶.

A comienzos de la crisis financiera y económica en 2007, tiene lugar la Primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración, donde se plantea, principalmente, el reconocimiento de los beneficios económicos y sociales que la inmigración regular puede significar para los países de origen, tránsito y destino, incidiendo en la importancia de trabajar sobre las causas de la inmigración, principalmente la pobreza, la desocupación, y el desarrollo desigual, así como en el análisis de las necesidades del mercado laboral. Ese mismo año se propuso la idea de una tarjeta azul destinada a poner en marcha una política de inmigración laboral selectiva, basada en cuotas de mano de obra e inspirada en la *green card* norteamericana, y que posteriormente se convirtió en el proyecto de permiso único de trabajo y residencia, al que previamente se ha hecho referencia.

Paralelamente a los principios que intenta instaurar la Unión Europea en materia migratoria, los Estados miembros manifiestan una actitud restrictiva adoptando cuotas y acuerdos bilaterales de mano de obra²⁷, aunque, las medidas europeas permitieron su

26 Informe CES 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*.

27 Cabe recordar, en cuanto a la ampliación hacia el Este, que los diez nuevos países que ingresaron en la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 2004 han tenido que suscribir el conjunto de decisiones europeas sobre el control fronterizo que conforman la política europea de inmigración. Con la excepción de Chipre y Malta, estos países han tenido que superar un período de prueba fijado en un máximo de siete años para conseguir la libertad de trabajo y residencia en el espacio europeo de los 25. En el caso de Rumanía y Bulgaria, incorporados en enero de 2007, tenían una moratoria especial. A partir del 1 de enero de 2014, han finalizado las restricciones a los movimientos de trabajadores de Bulgaria y Rumanía, es decir, estos trabajadores no necesitarán autorización de trabajo para el ejercicio de actividades laborales

armonización, vía directiva. Sin embargo, a pesar del objetivo de la armonización, cada país europeo sigue manteniendo especificidades en cuanto a aspectos tan importantes como: los requisitos de entrada y permanencia, integración, multiculturalismo, política de nacionalidad, reglamentación de lo religioso, escolarización, vivienda y lucha contra la discriminación.

A raíz de la crisis económica, la Unión Europea básicamente ha brindado facilidades para la entrada de extranjeros no comunitarios a dos colectivos: a los extranjeros altamente cualificados, y a los estudiantes e investigadores, reconociendo el enriquecimiento recíproco tanto para los países de origen como para los receptores.

Respecto a los estudiantes, en 2016 se adoptó una Directiva relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*²⁸. Con respecto a los extranjeros altamente cualificados, la Directiva²⁹ relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado constituyó el primer instrumento normativo que fijaba reglas comunes con respecto a la admisión y la residencia de los trabajadores altamente cualificados y sus familias. Igualmente, se han facilitado los traslados intraempresariales para los nacionales de terceros países que vengan a la Unión Europea como directivos, especialistas o trabajadores en formación en el marco de un traslado intraempresarial³⁰.

Por otro lado, también se presta especial interés a la inmigración temporal dentro del marco comunitario, ya que se considera que cumple la finalidad de cubrir necesidades laborales transitorias, e incluso fue uno de los objetivos del proyecto de inmigración circular, que recibió un importante impulso en el Consejo Europeo de diciembre de 2007. Mientras que la migración temporal y circular³¹ en la Unión Europea lleva debatiéndose varios años, la legislación y las políticas resultantes en los Estados miembros siguen en gran medida en fase de desarrollo³².

Asimismo, se adoptó la Directiva sobre trabajadores temporeros que pretende proteger a este tipo de los trabajadores no comunitarios de la precariedad en las condiciones

por cuenta ajena, siéndoles de aplicación –igual que a sus familiares beneficiarios de derechos de libre circulación y residencia–, el Régimen previsto en España para los ciudadanos de la Unión Europea.

28 Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*.

29 Directiva 2009/50 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

30 Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.

31 Migración temporal: “la migración debida a una motivación y/o propósito específico con la idea de un posterior retorno al país de origen u otro desplazamiento”. Migración circular: “repetición de migraciones legales por la misma persona entre dos o más países”. Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países, COM (2007) 248 final.

32 Red Europea de Migración, *Migración temporal y circular: pruebas empíricas, políticas actuales y futuras opciones en los Estados miembros de la Unión Europea, 2011*.

de trabajo, armonizando y simplificando las normas de admisión en todos los Estados miembros³³.

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha recordado la necesidad de promover canales jurídicos más amplios para la entrada en Europa por motivos de trabajo. Con respecto a dos de los instrumentos jurídicos ya citados, el CESE hace dos recomendaciones: respecto al ámbito de aplicación de la Directiva sobre reagrupación familiar³⁴, debería ampliarse por lo que respecta a los beneficiarios; por otro lado, habría que superar las limitaciones de la Directiva sobre el permiso único³⁵ en términos de movilidad en otros Estados miembros³⁶.

Ausencia de respuesta armonizada en el sistema de asilo y refugio de la UE

Las fuertes llegadas de peticionarios de asilo que venían huyendo de conflictos armados hicieron tambalearse el ya citado sistema de Dublín. A diferencia de la anterior crisis generada por el conflicto en los Balcanes y que se produjo en un momento de crecimiento económico en la Unión Europea, el incremento de llegadas que se observó a partir de 2011 afectó especialmente a los países del Sur y Este de Europa, los más afectados por la crisis económica.

Tales circunstancias motivaron, por una parte, el debate sobre la revisión de Schengen y la presión para reforzar temporalmente los controles de las fronteras interiores, permitiendo, ante una situación de excepcionalidad, la suspensión de la aplicación del Tratado de Schengen. Lo que supuso un choque con las llamadas internacionales a la solidaridad por razones humanitarias y con los proyectos de cooperación entre los países del Mediterráneo, además de un obstáculo al ejercicio de uno de los principios fundamentales de la Unión Europea: la libertad de circulación y establecimiento.

Por otra parte, se replantea el sistema europeo de asilo, teniendo en cuenta criterios más equitativos como las capacidades de acogida de los Estados miembros para determinar a qué país corresponde la responsabilidad de examinar las solicitudes.

Pero, tal y como se ha mencionado, la situación se agravó especialmente en 2015, cuando se recibieron más de 1,3 millones de peticiones de asilo, principalmente, por parte de personas procedentes de Siria, Afganistán e Irak. Como respuesta inmediata, la Comisión elabora la Agenda Europea de Migraciones 2015³⁷, que se basaba, principalmente en cuatro pilares:

33 Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros.

34 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

35 Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

36 CESE, *Informe sobre el Estado de aplicación de la legislación sobre la migración legal*, SOC/553, 2017.

37 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Agenda Europea de Migración”, COM (2015) 240 final.

reducir los incentivos para la migración irregular, salvar vidas y hacer seguras las fronteras exteriores, adoptar una política de asilo firme y una nueva política sobre la migración legal (recuadro 3).

Se optó entonces por la impermeabilización de las fronteras de la Unión Europea, priorizando el control sobre la cooperación, con la aprobación en septiembre de 2016 de la guardia europea de fronteras y costas. En segundo lugar, y a consecuencia de la sobrecarga de algunos países, la Unión Europea adoptó la decisión de reubicar, inicialmente, 160.000 solicitantes de asilo desde Grecia e Italia hacia otros países europeos. En tercer lugar, se externalizó el problema, con el acuerdo de la Unión Europea con Turquía por el que aceptaba la llegada de los migrantes en situación irregular, derivados desde Grecia.

RECUADRO 3. AGENDA EUROPEA SOBRE MIGRACIÓN

Reducir los incentivos para la migración

- Un plan de acción para intensificar la investigación y la imputación de redes delictivas de traficantes con objeto de entorpecer su funcionamiento, poner a los autores a disposición de la justicia y embargar sus bienes.
- Un manual sobre el retorno con el fin de armonizar las prácticas en este ámbito en todos los Estados miembros.
- Refuerzo de las asociaciones con terceros países en el ámbito del tráfico y el retorno.
- Mayor implicación de las Delegaciones de la Unión Europea en los países clave.
- Refuerzo del papel de Frontex en las operaciones de retorno.

Salvar vidas y hacer seguras las fronteras exteriores

- Propuesta revisada sobre fronteras Inteligentes.
- Financiación de iniciativas para reforzar la capacidad de los países del norte de África para intervenir y salvar las vidas de los migrantes en peligro.
- Reflexión sobre la creación de un Sistema Europeo de Guardias de Frontera.
- Refuerzo del papel de Frontex

Una política de asilo firme

- Plena aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo mediante la creación de un nuevo mecanismo de control.
- Evaluación del sistema de Dublín a más tardar a mediados de 2016 con vistas a su revisión.
- Iniciativas decisivas para luchar contra los abusos del sistema de asilo.
- Reflexión sobre el establecimiento de un proceso único de decisión en materia de asilo para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes de asilo en toda Europa.

Una nueva política sobre la migración legal

- Revisión la Directiva sobre la tarjeta azul.
- Creación de una plataforma especializada de cooperación con los Estados miembros, las empresas y los sindicatos sobre la migración económica.
- Transferencias de remesas más baratas, rápidas y seguras.
- Reflexión sobre el establecimiento de un «sistema de manifestación de interés» que utilice criterios verificables con el fin de realizar automáticamente una selección inicial de los migrantes potenciales.
- Maximizar los beneficios del desarrollo para los países de origen.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, COM (2015) 240 final.

Ante la ineficiencia de los sistemas de recepción y asilo de la Unión Europea y la carencia de una política exterior sólida y clara, muchos países europeos han optado por gestionar esta “crisis” en función de sus respectivos intereses³⁸, aumentando unilateralmente las restricciones en la entrada a sus territorios, o estableciendo diferencias en el acceso al mercado laboral, clave para lograr la integración de los refugiados. Así, el periodo de

Ineficacia de los sistemas de recepción y asilo

tiempo exigido para acceder al mercado de trabajo se ha regulado de manera desigual por parte de los distintos Estados miembros, partiendo del máximo de nueve meses que exigía la Directiva de condiciones de acogida.

Países como Suecia, Grecia y Portugal permiten acceder a un empleo a los refugiados tan pronto como se procese la petición de asilo. En Italia, después de dos meses, tres en Austria, Alemania y Rumanía, cuatro en Bélgica, y seis en Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, España, Polonia y Holanda, siendo otro ejemplo más de la ausencia de una respuesta común y armonizada en la política de asilo de la Unión Europea³⁹.

En 2017, en la Unión Europea se recibieron 704.625 solicitudes de asilo. En los primeros meses de 2018 se han presentado 558.098 solicitudes en los Estados miembros y en los países asociados a Schengen, lo que significa, un 10 por 100 menos con respecto a 2017. La distribución de las solicitudes de asilo entre Estados miembros sigue estando desequilibrada. En lo que va de 2018, y por sexto año consecutivo, Alemania ha recibido el mayor número absoluto de solicitudes, más de 130.000, seguida de Francia, con más de 116.000, lo que supone en conjunto el 44 por 100 de las todas las solicitudes. Grecia, España e Italia representaron conjuntamente casi el 30 por 100 de todas las solicitudes⁴⁰.

A medida que Europa ha ido dejando atrás la etapa de mera gestión de la conocida ya como crisis migratoria y de refugiados, se ha hecho más evidente, la necesidad de alcanzar

Situación e iniciativas políticas adoptadas tras la crisis de los refugiados

el ansiado acuerdo sobre una política de migración y asilo europea, estable y con visión de futuro a largo plazo. Por ello, desde el año 2015 la Unión Europea ha incrementado en casi un 75 por 100 los fondos disponibles en el marco del Fondo de Asilo, Migración y Seguridad Interior y los destinados a las agencias de la Unión Europea encargadas

de esta materia, al tiempo que ha ido desarrollando un nuevo enfoque de la gestión de la migración, no exento de críticas, prestando apoyo a los Estados miembros más expuestos, consolidando la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea y reforzando la cooperación con los países socios.

Aunque estas medidas han permitido estabilizar la situación, cayendo en 2017 el número de llegadas irregulares a la Unión Europea en un 63 por 100, la tendencia para los próximos años apunta a que la migración seguirá siendo uno de los temas importantes a gestionar de

38 Informe CES 1/2016, *Análisis de la Gobernanza económica de la Unión Europea*.

39 Comisión Europea, *An Economic take on the Refugee Crisis. Institutional paper 033/July 2016*.

40 COM (2018) 798 final.

forma conjunta para la política europea. El descenso general observado ese año, aunque en España haya ocurrido el caso contrario triplicando el número de migrantes del norte de África, se atribuye a varios aspectos: por un lado, al menor número de llegadas a las islas griegas y a Italia, y por otro, a las consecuencias del acuerdo Unión Europea-Turquía y a los acuerdos con las autoridades libias. Fruto de esos acuerdos, la Comisión, a finales de 2017, dio luz verde a un programa de 29,6 millones de euros bajo el paraguas del Fondo Fiduciario para África, destinado a aumentar los esfuerzos en la lucha contra los traficantes de personas, acelerar los retornos voluntarios desde Libia, y equipar a los países de tránsito⁴¹.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea instó a los Estados miembros a cumplir los objetivos fijados en materia migratoria, entre los que se encuentran la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reasentamiento de 50.000 personas procedentes de África y Oriente Próximo, que debía producirse entre octubre de 2017 y mayo de 2019. Hasta mediados de 2018, 29.314 personas han sido reasentadas.

El debate sobre la reforma del Sistema de Dublín ha estado especialmente enquistado debido a que algunos Estados miembros mostraron su desacuerdo con el sistema de cuotas para la reubicación de refugiados⁴², llegando a que la Comisión Europea decidiera llevar a República Checa, Polonia y Hungría al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por incumplir los compromisos de reubicación. Austria tampoco ha reubicado aun pero se comprometió a cumplir sus compromisos a lo largo de 2018.

Hasta la fecha, más del 96 por 100 de todos los solicitantes de reubicación que procedían de Italia y Grecia, según los compromisos adquiridos en 2015, han sido reubicados⁴³. En el caso de España, cabe destacar el toque de atención dado por el Tribunal Supremo a su propio país por el incumplimiento del acuerdo de reparto de cuotas.

De forma paralela, los Estados miembros mantienen el compromiso político, no vinculante, de reasentar a 22.504 personas desde los países extracomunitarios que más refugiados acogen, como Jordania, Líbano o Turquía. Aunque tampoco se ha cumplido completamente, los resultados son: 19.432 personas ya están en Europa, lo que significa que se ha cumplido más del 86 por 100 de lo acordado.

Los acontecimientos más recientes sobre la llegada de inmigrantes y refugiados, el resurgimiento de movimientos xenófobos junto con las reacciones anti-inmigratorias de algunos países, muestran cómo la migración sigue siendo una cuestión europea pero también nacional, tal y como han demostrado actuando desde posiciones particulares en lugar de ofrecer una respuesta común y compartida por todos los Estados miembros.

Últimas decisiones sobre la política migratoria y de asilo: las plataformas regionales y la gestión de las fronteras

41 La Comisión creó en 2013 estos fondos como un instrumento financiero destinado a la acción exterior en contextos de emergencia, post emergencia o temáticos.

42 Véase el Informe CES 2/ 2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

43 COM (2018) 250 final.

RECUADRO 4. PRINCIPALES PUNTOS DE ACUERDO SOBRE INMIGRACIÓN APROBADOS EN EL CONSEJO EUROPEO, JUNIO 2018

1. **Ruta del Mediterráneo central:** deben seguir intensificándose los esfuerzos para poner freno a los traficantes de personas que operan desde Libia u otros lugares, apoyando a Italia y otros Estados miembros situados en primera línea. Asimismo, intensificará el apoyo al Sahel, a la guardia costera de Libia y a las comunidades del litoral y del sur, y fomentará en mayor medida condiciones de acogida humanas, retornos humanitarios voluntarios, la cooperación con otros países de origen y tránsito, así como el reasentamiento voluntario.
2. **Ruta del Mediterráneo oriental:** se necesitan más esfuerzos para aplicar la declaración Unión Europea-Turquía en su totalidad, evitar nuevos cruces desde Turquía y detener los flujos. El Acuerdo de readmisión Unión Europea-Turquía y los acuerdos bilaterales de readmisión deben aplicarse completamente de forma no discriminatoria con respecto a todos los Estados miembros.
3. **Mediterráneo occidental:** la Unión Europea apoyará, con medios financieros y de otra índole, todas las iniciativas que emprendan los Estados miembros, especialmente España, y los países de origen y tránsito, en particular Marruecos, para impedir la migración ilegal.
4. El Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que estudien con prontitud el concepto de **plataformas regionales de desembarque**, en estrecha cooperación con los terceros países correspondientes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
5. De conformidad con el Derecho internacional, es preciso **hacerse cargo de las personas a las que se rescata**, partiendo de un esfuerzo compartido, trasladándolas, solo de manera voluntaria, a centros controlados establecidos en Estados miembros en los que una tramitación rápida y segura permitiría, con el pleno apoyo de la Unión Europea, hacer una distinción entre los migrantes irregulares, a los que se retornará, y las personas necesitadas de protección internacional, a las que se aplicará el principio de solidaridad.
6. **Desbloqueo del segundo tramo del Mecanismo para los refugiados en Turquía** y, al mismo tiempo, se acuerda transferir 500 millones de euros al Fondo fiduciario de emergencia para África.
7. **Elevar a un nuevo nivel el alcance y la calidad de nuestra cooperación con África**, lo que no solo precisará de más financiación sino también medidas para crear un nuevo marco que haga posible aumentar sustancialmente la inversión privada tanto de africanos como de europeos.
8. **Garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores de la Unión Europea** con apoyo financiero y material de la Unión Europea. Es necesario aumentar considerablemente los retornos efectivos de migrantes irregulares.
9. **Debe conseguirse un consenso sobre el Reglamento de Dublín** con el fin de reformarlo manteniendo un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad, y teniendo en cuenta a las personas a las que se desembarca a raíz de operaciones de búsqueda y salvamento.

Los acuerdos sobre política migratoria alcanzados en junio de 2018 en el Consejo Europeo, no exentos de críticas y posiciones dispares, lograron un acuerdo por parte de los países Unión Europea en el que cabe destacar: la creación de centros de refugiados y migrantes fuera de su territorio, los centros de control de migrantes en Europa y más ayudas para África para rebajar la tensión migratoria (recuadro 4).

Poco después el presidente de la Comisión Europea lanzó una propuesta sobre los elementos necesarios para alcanzar un acuerdo en materia de inmigración y la reforma de las fronteras y lograr así la ansiada reforma del actual sistema de asilo de la Unión Europea. Las propuestas se centraban en fortalecer la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la Agencia de Asilo de la Unión Europea, mejorar la eficacia de los procedimientos de retorno, actualizando las normas vigentes de la Unión Europea sobre la

materia⁴⁴, y en tercer lugar, reforzar las vías legales para entrar en Europa, en concreto, relacionadas con la nueva tarjeta azul intensificando la cooperación con terceros países. En este sentido, cabe destacar que el Comité Económico y Social Europeo (CESE), en un informe en el que evaluaba las Directivas de la Unión Europea en materia de migración legal desde el punto de vista de la sociedad civil organizada, formuló una serie de recomendaciones⁴⁵.

En diciembre de 2018 la Comisión Europea publicó una comunicación⁴⁶ en la que se destacaba el momento de acabar con el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores establecidos por los Estados miembros desde 2015. La experiencia de los tres últimos años ha demostrado que los mejores resultados son fruto de un enfoque integrado, que ha reducido los flujos irregulares en aproximadamente un 80 por 100.

Asimismo, reconoce que es necesario adoptar, antes de las elecciones al Parlamento Europeo, las cinco propuestas legislativas sobre la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (recuadro 5). En segundo lugar, el Consejo debe encontrar una forma de avanzar en la reforma del Reglamento de Dublín, de modo que la reforma pueda completarse en codecisión con el Parlamento Europeo lo antes posible.

RECUADRO 5. PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

El **Reglamento de reconocimiento** garantizará una mayor convergencia de los porcentajes de reconocimiento en toda la Unión Europea y los derechos de los refugiados reconocidos, dificultando los movimientos secundarios.

La **Directiva sobre las condiciones de acogida** garantizará que los solicitantes de asilo sean recibidos en condiciones similares y dignas en todo el territorio de la Unión Europea. Contribuirá a evitar los movimientos secundarios aclarando los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo.

El **Reglamento de la Agencia Europea de Asilo** garantizará que una Agencia de Asilo de la Unión Europea pueda incrementar su ayuda a los Estados miembros a través de un apoyo pleno y rápido. Mejorará la eficiencia del procedimiento de asilo, permitiendo unos procedimientos más rápidos para identificar, incluso en las fronteras, a las personas que necesitan protección y a quienes no la precisan. Dispondrá asimismo unas garantías comunes para los solicitantes de asilo, junto con normas más estrictas para prevenir los abusos.

El **Reglamento Eurodac** ampliará la base de datos de identificación de la Unión Europea, ayudará a las autoridades a seguir los movimientos secundarios, abordará la migración irregular y ayudará a identificar a quienes no tienen derecho a permanecer en la Unión Europea.

El **Reglamento Marco de Reasentamiento de la Unión** contribuirá a reducir la migración irregular garantizando alternativas seguras y legales. Sustituirá a los actuales programas *ad hoc* y establecerá planes bianuales a escala de la Unión Europea para reasentar a los verdaderos refugiados. Al contribuir a los compromisos mundiales de reasentamiento, la Unión Europea reforzará su colaboración y solidaridad con terceros países que acogen a grandes números de personas que necesitan protección internacional.

Fuente: Comisión Europea, Comunicación *La gestión de la migración en todos sus aspectos: avances en el marco de la Agenda Europea de Migración*, COM (2018) 798 final.

44 COM (2018) 798 final.

45 Comité Económico y Social Europeo *SOC/553, Estado de aplicación de la legislación sobre la migración legal*.

46 COM (2018) 798 final.

Lo que es evidente es la necesidad de seguir avanzando hacia una respuesta conjunta y una política de migración compartida desde una gestión transversal, incorporando la movilidad y la gestión de los flujos migratorios más que como un problema como una posibilidad de desarrollo para todos.

CAPÍTULO II
LAS MIGRACIONES RECIENTES EN ESPAÑA

El principal efecto de los flujos migratorios de las últimas décadas ha sido la importante transformación que ha experimentado la sociedad española, que ha ganado en volumen, diversidad y riqueza cultural, a raíz de la permanencia en nuestro país de muchas de las personas llegadas durante las últimas décadas. De hecho, según los últimos datos de la Organización Internacional de las Migraciones⁴⁷ (OIM), España se ha convertido en uno de los 20 países principales de destino de las migraciones internacionales. Concretamente, España ocupa la décima posición tras Estados Unidos, Alemania, Federación Rusa, Arabia Saudita, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos, Canadá, Francia y Australia.

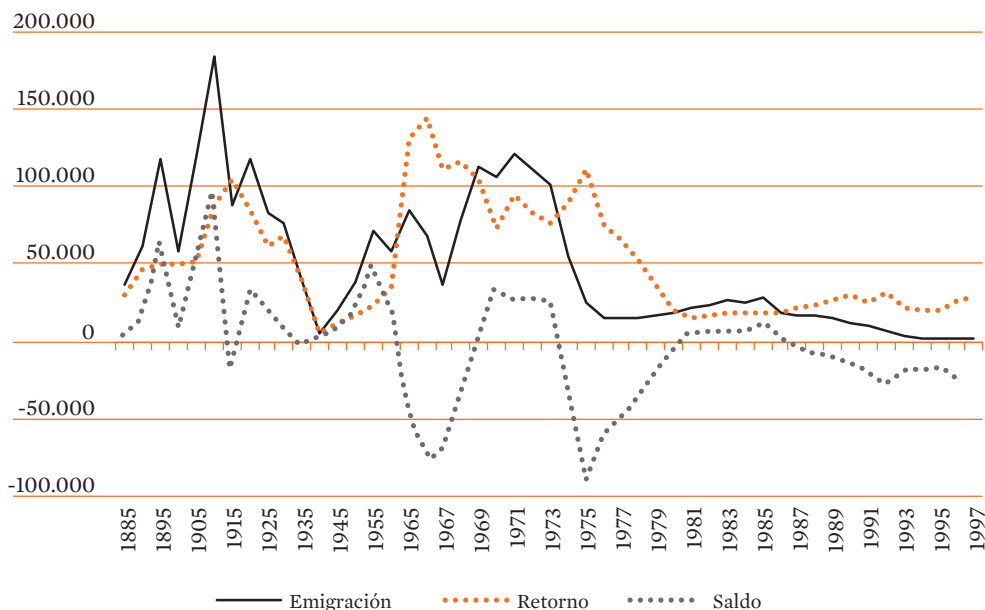
Para interpretar adecuadamente el significado de las migraciones recientes en España es preciso recordar algunas características del modelo migratorio español en perspectiva histórica (gráfico 3). En efecto, la incorporación de España al grupo de naciones receptoras netas de inmigrantes se produjo con varias décadas de retraso con respecto a otros países europeos, en paralelo al propio desarrollo económico y social. Hasta mediados de los años setenta, nuestro país venía siendo uno de los principales emisores de emigrantes hasta que el progreso económico y social que siguió a la llegada de la democracia, con el importante hito que supuso la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea, repercutieron en un acusado descenso de los flujos de emigrantes hacia el exterior. Al mismo tiempo, fueron perdiendo peso los movimientos migratorios internos, muy intensos en las décadas anteriores.

*De país de emigrantes
a país de acogida*

Si en el periodo 1971-1975 la emigración total hacia el exterior se cifraba en 412.945 personas, entre 1976-1980 se redujo a 80.111 personas. En conjunto, entre 1951 y 1975 más de 1,6 millones de personas habían dejado el país, una cifra elevada si bien inferior a los intensos flujos registrados a principios del siglo XX: entre 1911 y 1935 fueron más de 2,8 millones de personas las que partieron de España para establecerse en el extranjero. Desde 1882, fecha en que se comienza a recopilar estadísticamente datos sobre los flujos migratorios, los registros del Instituto Geográfico y Estadístico arrojan información sobre el fenómeno de la emigración en masa de españoles hacia América. Desde aquel año hasta 1935, dicha fuente cifra en alrededor de 3 millones y medio de españoles los que embarcaron rumbo a América, aunque otras estimaciones la elevan a en torno a 4,7 millones de

47 OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*.

GRÁFICO 3. MOVIMIENTO MIGRATORIO ESPAÑOL, AÑOS 1885-1997



Nota: se han revisado los datos de este gráfico, introduciendo además el saldo migratorio.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones 1997.

personas⁴⁸. Resulta destacable el elevado dinamismo de los flujos en ambas direcciones (emigraciones y retornos) durante prácticamente todo el periodo: alrededor de un 57 por 100 del total de emigrantes a América volvieron a España⁴⁹. Después de los primeros años de la posguerra española, a partir de 1951 vuelven a intensificarse los flujos de emigrantes hacia América, sumando 634,6 miles entre 1951 y 1965. La intensidad de los vínculos con las Américas tejidos durante este largo periodo a través de la emigración de españoles constituye un referente importante para interpretar el significado y la composición de la inmigración hacia España en los años más recientes, con un fuerte componente de población de habla hispana procedente de Latinoamérica, reflejo de la inversión de los flujos migratorios hacia las Américas durante los cinco siglos anteriores.

A partir de 1960, España comienza una etapa diferente en su historia migratoria, convirtiéndose los países europeos en principal área de destino de la emigración española hacia el exterior hasta llegar a alcanzar un máximo en 1972, año anterior al estallido de la gran crisis del petróleo y económica mundial. A partir de 1975, la emigración española se reduce abruptamente manteniéndose alrededor de los 15.000 emigrantes anuales, que

48 Hay que tener en cuenta que, según la clasificación de “emigrantes” de finales del siglo XIX solo se consideraba como tales a efectos de registro a los pasajeros de tercera clase en buques, por lo que quedaban excluidos otro tipo de pasajeros y, sobre todo, los movimientos por tierra.

49 P. Pérez Fuentes, “La emigración española a América en los siglos XIX y XX” en *Revista Entre Orillas*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, 2003.

descendieron entorno al millar en los años 90. Entre 1961 y 1976, unos 700.000 españoles emigraron con destino a países de Europa occidental. Conviene recordar esta evolución y estas magnitudes a la hora de valorar los flujos de emigración más recientes surgidos a raíz de la crisis financiera y económica mundial, que serán analizados en el siguiente apartado.

En contraste con la evolución de la emigración de españoles hacia el exterior, la inmigración no comenzó a ser un fenómeno perceptible sino a partir de la transformación económica, política y social, que aumentó el atractivo de España como lugar de establecimiento para personas procedentes de otros países, como había ocurrido en las décadas anteriores con otros países europeos. De este modo, si en 1978 todavía era muy escaso el volumen de inmigración hacia nuestro país, que tan solo contaba con 158.349 residentes extranjeros, una década después esa cifra ya se había duplicado. Ello sin tener en cuenta que las cifras oficiales infracontabilizaban la verdadera magnitud del volumen de extranjeros que vivían y trabajaban en nuestro país.

La inmigración, un fenómeno ligado al desarrollo económico y social

Esta primera etapa de la conformación de España como país receptor de inmigración comenzaría en torno a la primera mitad de los años 80 del siglo pasado –momento en que se aprobó la primera ley de extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España. A esta norma le siguieron sucesivas reformas e iniciativas en el ámbito del empleo y la integración social, que fueron configurando la política española de inmigración, mientras el fenómeno se consolidaba como un elemento estructural de la sociedad española.

1. Flujos migratorios: tendencias y características

En España la fuente básica⁵⁰ para determinar periódicamente los movimientos migratorios de la población y su saldo es, desde 2008, la Estadística de Migraciones (EM) del INE. La EM se elabora a partir de las cifras y datos del Padrón Continuo, analizando las altas y las bajas de residentes, que conforman la denominada Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Para que estas variaciones residenciales se consideren parte del flujo migratorio, se requiere una permanencia en el nuevo lugar de residencia de al menos un año (sin tener en cuenta las ausencias temporales por diversos motivos), aunque esa

50 Hay datos procedentes de distintos registros administrativos que aproximan también flujos migratorios, principalmente de extranjeros. Pero no hay que olvidar que estos registros, desde su propia existencia y los hechos que recogen hasta su diseño y su funcionamiento en la práctica, responden en primer lugar a los fines administrativos para los que fueron creados. Y lo que miden, por lo general, son actos administrativos relacionados con los extranjeros, no necesariamente correspondientes uno a uno con personas distintas. Por otro lado, ninguno tiene la generalidad del Padrón. De ahí que se afirme que la EM es la fuente básica para el estudio de los flujos migratorios.

No obstante lo anterior, los datos de esos registros tienen indudable interés para recoger situaciones y trayectorias de las personas extranjeras en España en distintas esferas (residencia, trabajo, naturalización...). Como se verá en el siguiente apartado, dedicado precisamente a tal estudio, esto permite valorar las vías de incorporación y el grado de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida.

permanencia pueda ser tanto efectiva como planeada. Estas especificaciones reflejan las normas de la Unión Europea, que obligan a los Estados miembros a elaborar sus datos conforme a varias directrices y criterios comunes. Es importante por otro lado atender a este criterio para evitar duplicaciones y dobles contabilizaciones en los datos anuales, como ocurriría si se recogen las variaciones residenciales sin atender al plazo del año⁵¹.

Por tanto, al abordar el estudio sobre las tendencias y las características de los flujos migratorios más recientes hay que tener presente que se está entendiendo por migración una variación residencial reflejada en el Padrón que implique al menos un año en la nueva residencia. La migración exterior será, a su vez, la que implique el paso de un país a otro, siendo inmigración para el país de nueva residencia y emigración para el país de anterior residencia, o si se prefiere, siendo inmigración la llegada anual a España de personas antes residentes en el extranjero y emigración la salida en estos mismos términos.

Esto implica, por un lado, que los movimientos de menor plazo, por ejemplo los de trabajadores de temporada, quedarán fuera de los datos anuales sobre flujos migratorios (aunque desde luego no de este informe, dado que su presencia tiene impacto indiscutible, al menos en el ámbito laboral, como en su día la tuvieron los temporeros españoles que salían a distintos países de Europa, singularmente a Francia, para trabajar en distintas campañas agrícolas). Por otro lado, la fiabilidad de los datos sobre flujos está condicionada por la calidad del registro de residentes y de las variaciones residenciales.

Como ya se ha dicho, tal registro es el Padrón Continuo. Su cobertura y la depuración de sus resultados han mejorado extraordinariamente en los dos últimos decenios, a partir de una primera revisión en profundidad y reforma en 1994, a la que se han ido sumando distintas mejoras en los procedimientos de recogida de datos, en el contraste con otros registros y en los métodos para asegurar un sistema fiable de bajas padronales.

Pero no hay que olvidar que, con todo, la base para el Padrón es la inscripción del residente, y esta es voluntaria. Así, aunque el alta es imprescindible para el acceso a servicios básicos, lo que garantiza una inscripción generalizada de la inmigración extranjera en su primera llegada, hay casos, como los residentes permanentes y los ciudadanos de la Unión Europea, cuyos flujos pueden estar subestimados, sobre todo si es una población más móvil. Esta subestimación afecta a grupos concretos pero numerosos de personas de origen extranjero en España, y para evidenciarla basta acudir, como se hará en el apartado siguiente, al cruce entre los datos del Padrón y los procedentes de la Dirección General de la Policía, que muestran discrepancias sustanciales, centradas efectivamente en nacionalidades de la Unión Europea, entre las que destaca, por su volumen, la rumana.

Finalmente, es preciso recordar que todo lo anterior es independiente de que la persona migrante sea española o extranjera. De hecho, precisamente para evitar confusiones

51 La observación conjunta de las cifras de la EM y de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) indica que ambas mantienen coherencia en sus grandes tendencias, de manera que es posible comparar la evolución del último ciclo migratorio, basado en la EM, con el de los diez años anteriores, a partir de la EVR.

RECUADRO 6. CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA MEDICIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA

(Definiciones de la Estadística de Migraciones del INE, de conformidad con las normas europeas para la medición de la población)

Residencia habitual (1): se entiende por residencia habitual el lugar donde una persona normalmente pasa los periodos diarios de descanso, sin tener en cuenta las ausencias temporales por viajes de ocio, vacaciones, visitas a familiares y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa. No obstante, se ha de puntualizar que se considerarán residentes habituales en una circunscripción territorial: -Aquellos que, según la definición anterior, hubieran residido habitualmente en la misma por un periodo continuado de al menos doce meses.

-Aquellos que, según la definición anterior, hubieran establecido su residencia habitual en la misma hace menos de doce meses pero tuvieran intención de permanecer en ella al menos un año.

Migrante(2): persona que protagoniza una migración (inmigración o emigración)

Inmigración(2): acción por la cual una persona fija su residencia habitual en un territorio por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses, habiendo sido previamente residente habitual de otro territorio distinto. **Inmigración exterior:** inmigración en la que la residencia habitual previa del migrante se encontraba en un país extranjero.

Emigración(2): acción por la cual una persona, que habiendo sido previamente residente habitual de un territorio, deja de tener su residencia habitual en el mismo por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses. **Emigración exterior:** emigración en la que la nueva residencia habitual del migrante se encuentra en un país extranjero, estando su residencia habitual previa en España.

(1) Definición conforme al Reglamento 763/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Censos de Población y Vivienda, y al Reglamento 1260/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Estadísticas Demográficas Europeas.

(2) Definición conforme al Reglamento 862/2007, sobre estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la Protección Internacional.

Fuente: INE, Estadística de Migraciones. Metodología. Junio de 2018.

entre inmigración exterior y llegada de extranjeros conviene precisar siempre si se está atendiendo a flujos de población española o extranjera. Y para una mejor adecuación al propósito de este apartado, en el caso de la extranjería conviene extender su ámbito a todas las personas foráneas, atendiendo por tanto de manera preferente al país de nacimiento, con independencia de la nacionalidad.

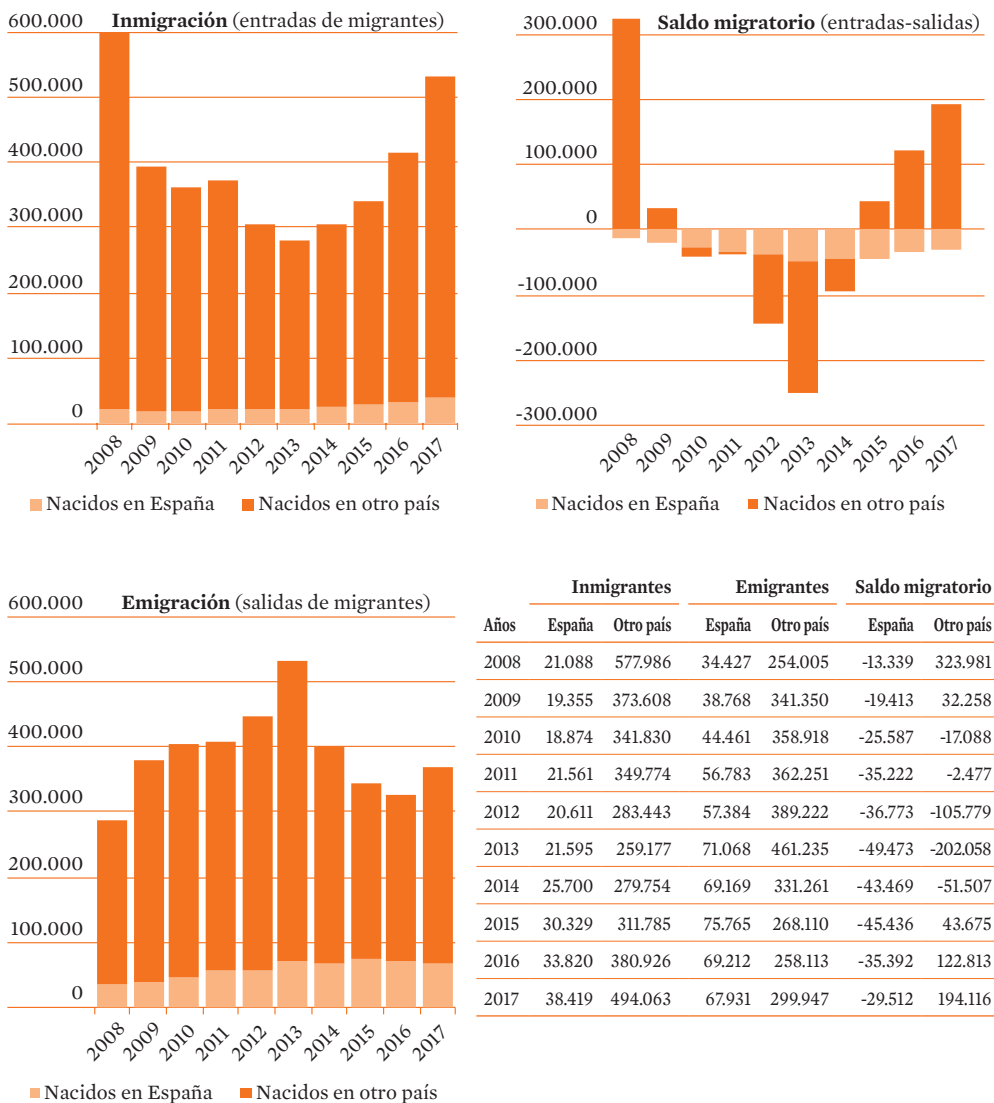
Sentados estos criterios, el primer hecho relevante en los flujos migratorios recientes en España (gráfico 4) es la rápida recuperación de las entradas, tras la caída que sufrieron a raíz de la crisis. En 2017 las entradas ascendieron a más de medio millón de personas, 100.000 más (en números redondos) que en 2016, mostrando una apreciable intensificación en el ritmo

anual de aumento desde 2015. Aún se está lejos de las 920.000 entradas que se recogieron en 2007, pero se está en volúmenes cercanos a los de 2008, cuando el primer estallido de la crisis internacional, ya en el mes de septiembre, no fue bastante para cambiar sustancialmente el ritmo de llegadas ni un abultado saldo migratorio de signo positivo.

Rápida recuperación en el volumen de las entradas y menor tendencia al descenso en las salidas

Dentro de este total, destaca también, como nueva tendencia, un repunte en las salidas de migrantes, tanto españoles como extranjeros de origen. Pasado lo peor de la crisis, que condicionó el incremento en las salidas, no parece que estas vayan a descender mucho más, y esto las sitúa muy por encima de las que se recogían en los años anteriores a aquella.

GRÁFICO 4. FLUJOS MIGRATORIOS RECIENTES EN ESPAÑA, POR PAÍS DE NACIMIENTO: INMIGRACIÓN, EMIGRACIÓN Y SALDO ANUAL, 2008-2017
(Número de personas migrantes desde y hacia el extranjero, respectivamente, totales anuales)



Fuente: INE, Estadística de Migraciones.

Estos flujos de entrada y salida siguen compuestos, en su mayor parte, por personas de origen foráneo (que supusieron en 2017 el 93 y el 82 por 100 de, respectivamente, la inmigración y la emigración), pero las nacidas en España han cobrado una mayor relevancia a resultas de la crisis, y esto parece mantenerse en los últimos datos.

Las entradas (esto es, la inmigración) correspondientes a españoles superaron las 38.000 personas en 2017, y las salidas rozaron las 68.000. Podría pensarse, además, que se está dando un tímido pero visible retorno de españoles, dado que las entradas se están incrementando desde 2014 y sobre todo en 2016 y 2017. Pero lo cierto es que las salidas de españoles no ceden terreno de manera muy acusada; y tampoco las correspondientes a personas extranjeras.

Como consecuencia de esas mayores entradas el saldo migratorio de los extranjeros en España fue positivo, ya por tercer año consecutivo, en 2017, situándose en 194.000 entradas netas, en contraste con las cifras muy negativas recogidas en los peores años de la crisis (-202.000 en 2013), aunque lejos de los que se acumulaban cada año hasta entonces.

Saldo migratorio aún negativo en los españoles y ya positivo en los extranjeros

En cambio, el saldo migratorio de los españoles sigue siendo negativo, y no está reduciéndose mucho en la recuperación. Es menos negativo que en lo peor de la crisis (-30.000 personas en 2017 frente a -50.000 en 2013), pero no tanto por menos salidas como por más llegadas y en todo caso aún muy por encima del que había antes de esta (-13.000 personas 2008).

Lo que estaría indicando esta nueva evolución de los flujos migratorios, especialmente en el caso de las personas de nacionalidad extranjera, es una mayor movilidad. Esto es relevante porque, de ser así, no se generaría una “burbuja” de población de reciente llegada equiparable a la del último periodo de expansión. Acudiendo a los datos de la EVR se puede apreciar esta diferencia entre el ciclo migratorio actual y el anterior, cuando el saldo migratorio evidenciaba incrementos de la población extranjera por encima de 400.000 personas en 2002 y 2003, y por encima de 600.000 en el cuatrienio 2004-2007, gracias tanto a unas entradas muy cuantiosas como a un número de salidas mucho más pequeño que en el momento actual.

Centrándose en las entradas de migrantes nacidos fuera de España, la evolución creciente desde 2014, y especialmente intensa en 2016 y 2017, se corresponde con un repunte en todos los continentes de origen, pero sobre todo con un alza extraordinaria de los países de América, cuyas entradas superaron ya en 2017 la cifra que habían alcanzado en 2008 (gráfico 5). Las entradas de europeos y de africanos, en cambio, han crecido menos, y las de asiáticos no se han modificado de manera significativa, como tampoco lo hicieron a lo largo del periodo de crisis. En el último año, la entrada de personas nacidas en países de América se situó en 242.000, un 49 por 100 del total de la inmigración no

La mayor parte de la inmigración reciente proviene del continente americano

CUADRO 2. VARIACIONES RESIDENCIALES CON ORIGEN O DESTINO EN EL EXTRANJERO, POR NACIONALIDAD

(Número de variaciones recogidas en cada año y saldo entradas-salidas)

Años	Entradas EVR		Salidas EVR		Saldo	
	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros	Españoles	Extranjeros
1998	24.032	57.195				
1999	28.243	99.122				
2000	31.587	330.881				
2001	20.724	394.048				
2002	40.175	443.085	29.674	6.931	10.501	436.154
2003	40.486	429.524	15.990	9.969	24.496	419.555
2004	38.717	645.844	13.156	41.936	25.561	603.908
2005	36.573	682.711	19.290	48.721	17.283	633.990
2006	37.873	802.971	22.042	120.254	15.831	682.717
2007	37.732	920.534	28.091	198.974	9.641	721.560
2008	33.781	692.228	34.453	232.007	-672	460.221

Fuente: INE, Estadística de Variaciones Residenciales.

española. Otro 30 por 100 correspondió a entradas de europeos, un 13 por 100 a nacidos en África y un 8 por 100 a los de Asia. De mantenerse estas tendencias, se estaría dando un cambio en la estructura de los orígenes de los flujos de inmigrantes, con un menor peso relativo de africanos y europeos y uno mayor de americanos, volviendo en cierta medida a la situación que se observaba, salvo por el menor flujo ahora de nacidos en África, en la segunda mitad de los años noventa y los primeros 2000, cuando cada año la EVR arrojaba del orden de 200.000 entradas de personas nacidas en América y entre 50.000 y 60.000 de África, cifras rápidamente superadas por el progresivo incremento anual de las cifras de personas procedentes de Europa, que pasaron de suponer algo menos de 100.000 entradas en el año 2000 a 300.000 en 2004 y a más de 400.000 en 2007.

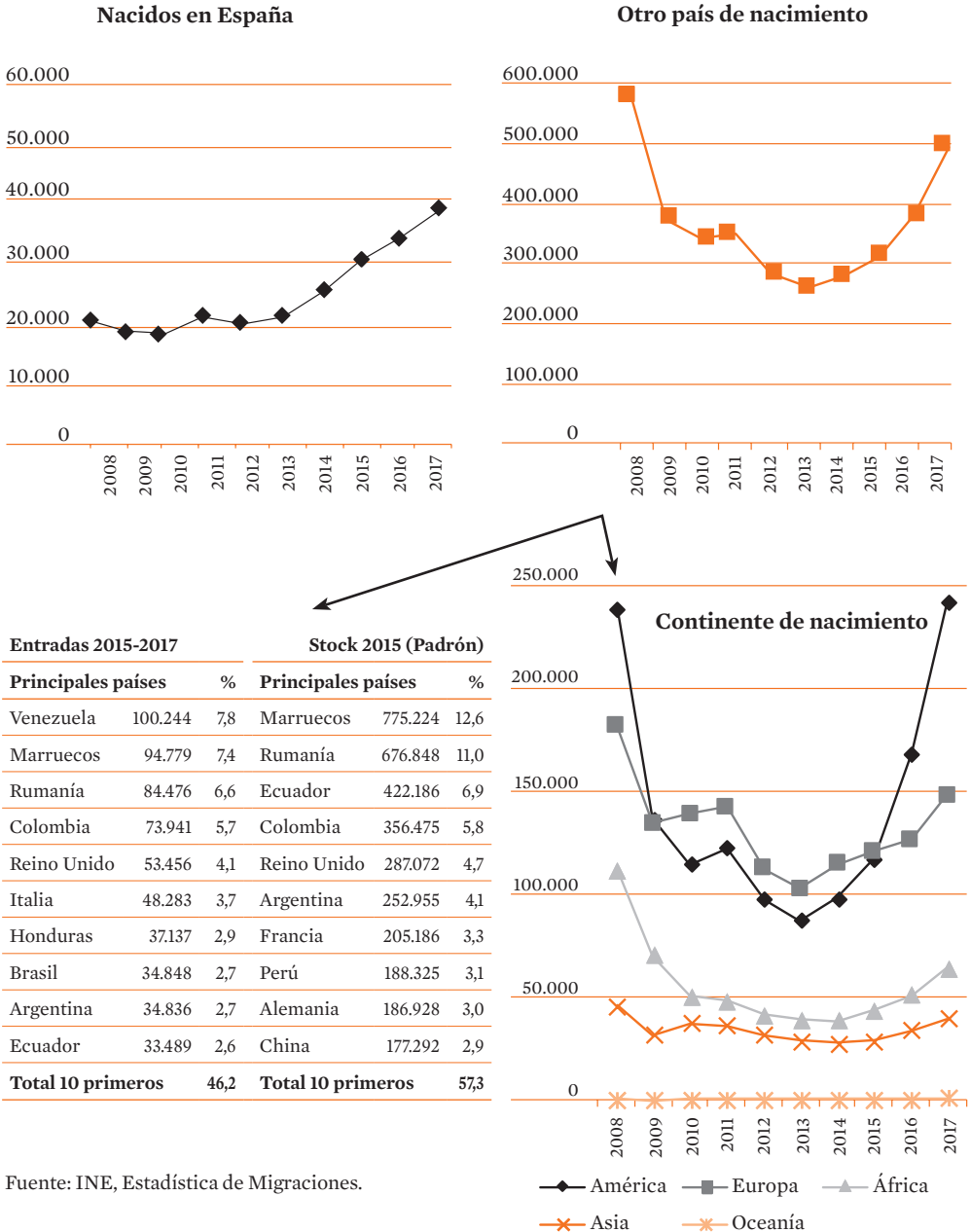
Este cambio se aprecia, más aún, en la evolución de los países donde se concentran los mayores flujos hacia España. Esta evolución suele ser secuencial, es decir, los ciclos

Algunos cambios en los principales países de origen

migratorios desde cada país responden por lo general a un conjunto complejo de factores, que podrían agruparse en dos grupos, los que impulsan más salidas del país emisor (a veces llamados de expulsión) y los que atraen más llegadas desde el receptor (de llamada). Sean cuales sean estos factores, y sin entrar a discutir la relevancia de cada uno en el conjunto, lo que parece fuera de duda es que cambian y se agotan con el tiempo, pero, y esto es importante, sobre todo los que impulsan la salida. De ahí que cambie la intensidad de los flujos por países y la propia composición de los principales países emisores, pero solo en cierta medida. Entre los diez mayores países por tamaño de los flujos de llegada

en el periodo más reciente, seis corresponden a los que concentran el mayor *stock* de población residente en España, y cuatro son distintos. Es cierto que las posiciones varían, en algunos casos mucho, pero lo cierto es que se mantienen casi todos los grandes orígenes de los flujos.

GRÁFICO 5. FLUJOS DE INMIGRACIÓN HACIA ESPAÑA POR LUGAR DE NACIMIENTO, 2008-2017



Fuente: INE, Estadística de Migraciones.

En definitiva, los orígenes de los flujos cambian, aunque se mantienen algunos de los tradicionales emisores, que tienen además un *stock* de población muy numeroso y al parecer bastante asentado –pese a la señaladas mayor movilidad– en España, confirmando la importancia de lo que se denomina “causación acumulativa”, esto es, la importancia de la presencia de un grupo numeroso de población de su mismo origen como elemento impulsor de la elección de un destino por el migrante.

Esto refleja, dicho de otra manera, la fuerza de las redes sociales de compatriotas en la configuración de los sucesivos flujos migratorios hacia España. Pero no hay que olvidar el peso de otras circunstancias, como evidencia la importancia en los años recientes de flujos migratorios procedentes de nuevos países (Venezuela, Honduras y Brasil, principalmente), así como la reducción de los procedentes de varios de los más tradicionales, que obedecerían –unos y otros– sobre todo a factores presentes en los propios emisores.

En todo caso, la fuerza de las entradas de personas originarias de algunos de estos nuevos países, y la concentración de ese mayor ritmo medio de salidas en algunas nacio-

Una población extranjera más diversa

nalidades, singularmente varias de la Unión Europea, ya están cambiando el *stock*, aumentando la diversidad no solo de los orígenes de la población inmigrante que llega cada año a España, sino de la que reside ahora aquí. En el periodo 2008-2010, antes de la reducción más acusada de las entradas y de los mayores incrementos en las salidas extranjeros, los diez primeros países de nacimiento de los inmigrantes llegados a España suponían el 51,3 por 100 del total de la inmigración extranjera, mientras que en 2015-2017 fueron un 46,2 por 100. Si se atiende al total padronal, en 2008 los diez primeros países concentraban un 61 por 100 de la población de nacimiento extranjero residente en España, mientras que en 2017 ese peso se había reducido al 56,2 por 100.

Por países de nacimiento, Venezuela se sitúa en 2017 dentro de los diez primeros en volumen de flujo de inmigrantes, por delante de Francia, Perú y China, siendo el caso más destacado de nuevo país de origen. Con respecto a los tradicionales, las llegadas siguen estando entre las más numerosas, pero son ahora menos elevadas en los casos de Rumanía, Ecuador y Perú, mucho menores en el de China (que ni siquiera aparece ya entre los diez mayores emisores), y mayores en los de Colombia y Argentina.

También parece estar cambiando progresivamente la composición por edades y por sexo de los flujos de inmigración y emigración con el exterior, como indicaría la comparación de los perfiles detallados de las edades de

Más mujeres y edad algo más mayor en los flujos de entrada y salida

los migrantes entre el principio y el final del último decenio (gráfico 6). En 2017, como en 2008, la mayor frecuencia en las edades de las personas inmigrantes corresponde a las comprendidas entre los 20 y los 30 años, acumulándose la mayor parte del total de las entradas entre los 18 y los 40. Pero, a diferencia de entonces, ahora pesan menos los más jóvenes, en particular en las edades

entre 10 y 15 años, y ha aumentado la entrada en todas las edades más mayores, desde los 45 años en adelante. Es apreciable, además, la mayor recuperación del flujo de inmigración femenina, que acusa destacadamente menos, por otra parte, ese cambio hacia un menor peso en las entradas de edades jóvenes, entre 20 y 35 años.

En las salidas, a su vez, la distribución por edades en 2017 refleja una menor distancia entre el intervalo de 25 a 35 años, que sigue siendo de todas formas el más frecuente, y las demás edades. En la crisis las salidas se concentraron con fuerza en el intervalo de 25 a 45 años, mientras que ahora la concentración en este tramo es claramente menor, como muestra el perfil menos agudo de la emigración por edades en 2017 respecto del correspondiente a 2013 e, incluso, respecto del de 2008. Como en el caso de las entradas, las salidas de mujeres acusan menos este cambio.

Por otro lado, las mujeres han ido ganando protagonismo en los flujos migratorios más recientes, sobre todo en las entradas. En 2008 la inmigración femenina supuso el 48,2 por 100 del total, frente al 51,1 por 100 en 2017; en las salidas, la emigración femenina fue, en cada uno de esos dos años, un 41,2 y un 45,5 por 100, respectivamente.

Estos resultados no obedecen, por otra parte, al cambio en la estructura por orígenes, aunque desde luego ha influido el repunte de la inmigración americana y su mayor feminización ahora. En los flujos procedentes de América los datos muestran siempre mayor número de mujeres y un aumento de estas desde la crisis, con un 53-55 por 100 desde los últimos años noventa hasta 2008, y entre el 58 y el 60 por 100 desde entonces. Pero también en los demás continentes de procedencia se observa un flujo más equilibrado por sexo: en los últimos años noventa las entradas de europeos mostraban una ligera menor presencia de mujeres, que fue descendiendo hasta suponer estas el 43 por 100 del total en 2007, para luego repuntar hasta el 49 por 100 en 2017; entre 1998 y 2008 la proporción de mujeres en la inmigración de África se situó en promedio en el 33 por 100, mientras que entre 2009 y 2017 ha subido al 44 por 100; y en la correspondiente a Asia la media de la proporción de mujeres, en esos mismos periodos, ha pasado del 38 al 44 por 100, siendo incluso más alta (un 48 por 100) si se atiende solo al periodo más reciente, desde 2013.

En síntesis, el estudio de los flujos más recientes muestra el repunte de la inmigración, con una mayor diversidad de países de nacimiento de los inmigrantes, una mayor feminización y una distribución algo menos concentrada en edades jóvenes.

Recapitulación: un nuevo ciclo de inmigración en España

En las salidas, esto es, en la emigración hacia otros países, cuyo volumen creció con la crisis, no se observa un retroceso completo a cifras como las que había antes de esta. Ello hablaría de una mayor movilidad de la población, tanto extranjera (que agrupa la mayor parte de los flujos de salida en todo el periodo considerado) como española. Se observa, por otro lado, una estructura de emigración también algo más diversa por edad y por sexo, aunque la masculina sigue siendo apreciablemente mayor.

GRÁFICO 6. MIGRACIONES EXTERIORES EN ESPAÑA, POR EDAD Y SEXO, 2008, 2013 Y 2017
 (Edades año a año hasta 89 cumplidos, totales anuales)

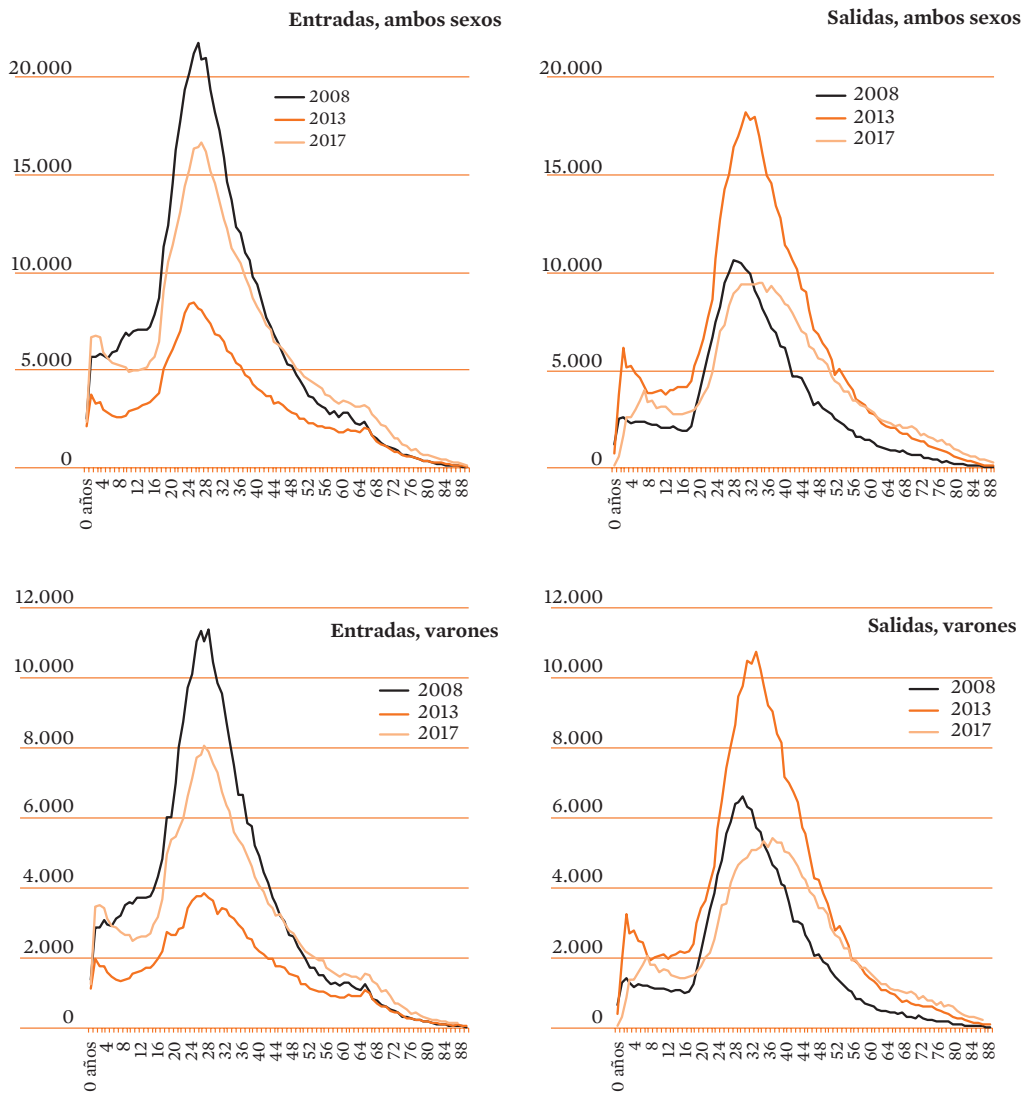
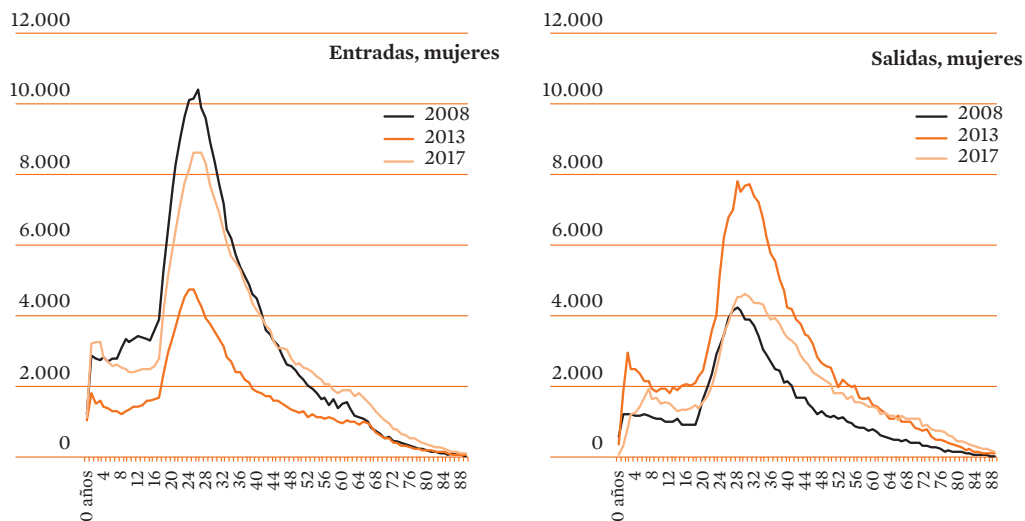


GRÁFICO 6. MIGRACIONES EXTERIORES EN ESPAÑA, POR EDAD Y SEXO, 2008, 2013 Y 2017 (Edades año a año hasta 89 cumplidos, totales anuales) (Continuación)



Inmigración (entradas del extranjero)			
	2008	2013	2017
Ambos sexos	599.074	280.772	532.482
Varones	310.262	139.473	260.287
Mujeres	288.812	141.298	272.195

Emigración (salidas al extranjero)			
	2008	2013	2017
Ambos sexos	288.432	532.303	387.878
Varones	169.456	299.592	200.529
Mujeres	118.976	232.711	167.349

Fuente: INE, Estadística de Migraciones.

Así, se mantiene y repunta el *stock* de población inmigrante, avanza su feminización y aparece una ligera tendencia a su envejecimiento, aunque esta última, como se verá más adelante, obedece sobre todo al aumento de los hijos de inmigrantes ya nacidos en España y, lo cual es lo más relevante, de madre ya naturalizada española.

Todo ello implica rasgos algo diferentes en los flujos migratorios actuales, tanto en comparación con los que se observaban en los años inmediatamente anteriores a la crisis como en los primeros años del nuevo siglo. La composición actual de los flujos es ahora más variada que entonces, cuando los inmigrantes eran varones en mayor proporción y las edades más jóvenes, aunque se apreciaba una entrada menos numerosa de grupos de edades menores. Estos eran indicadores del carácter más económico (laboral, sobre todo) de la inmigración en aquellos años, frente a la mayor diversidad actual de motivos.

2. La población de origen extranjero y su situación administrativa

La situación administrativa de las personas inmigrantes que permanecen en España sirve como aproximación a algunas características de sus proyectos migratorios, como su

estabilidad y orientación predominante, ya sea ésta laboral, familiar, de retiro o estudios, entre otras posibles. Esta información completa o sirve de marco interpretativo a la que se ofrece a lo largo de los siguientes apartados, aunque no siempre coincida exactamente en sus magnitudes básicas debido a las diferencias metodológicas entre las distintas fuentes.

Antes de proseguir con el análisis de esta realidad, valga poner de relieve algunas dificultades. En el momento actual resulta más necesario que nunca el análisis basado

Las cifras de población extranjera: diversidad y discrepancias

en la evidencia disponible, si bien ello no es una tarea fácil en este caso. Tal y como se ha anticipado en anteriores apartados, a la complejidad que caracteriza la aproximación a un fenómeno esencialmente dinámico y diverso, como el migratorio, se añade la variedad de fuentes estadísticas, sus discrepancias y algunas carencias reseñables. Bien es cierto que no cabe esperar coincidencia absoluta entre fuentes que miden dimensiones diferentes de las migraciones, en distintos momentos temporales y con arreglo a sus propias metodologías. Sin embargo, es evidente que hay un margen de mejora amplio en este terreno.

En total, a 30 de junio de 2018, 5,3 millones de extranjeros se encontraban registrados (con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor⁵²), una cifra bastante superior a la de extranjeros empadronados (4,7 millones). Esta situación contrasta con la que se daba hace dos décadas, cuando las autorizaciones en vigor eran considerablemente inferiores a la población empadronada y responde probablemente a los distintos requisitos y periodicidad exigidas en la renovación de una y otra inscripción registral, unido a la elevada movilidad de algunos colectivos que, aun contando con tarjeta de residencia o certificado de registro en vigor en nuestro país, no permanecen necesariamente en el mismo una vez obtenido (recuadro 7).

RECUADRO 7. LA DISCREPANCIA EN LAS CIFRAS

Las cifras del Registro Central de Extranjeros, que gestiona la Dirección General de la Policía difieren bastante de las Cifras de Población del INE, utilizadas de cara a todos los organismos internacionales y en las que se basará el análisis sociodemográfico que se desarrolla más adelante en este informe. Así, la primera fuente contabiliza a 30 de junio de 2018 5,3 millones de extranjeros registrados en nuestro país, es decir, con certificado de registro (en el caso de los ciudadanos comunitarios o del EEE) o tarjeta de residencia en vigor (en el caso de los extracomunitarios, una cifra superior en alrededor de un 10 por 100 a la de población residente según el INE, a partir de los datos del Padrón).

Al margen del diferente objeto, metodología y desfase temporal que pueda haber en la recogida de datos en una y otra fuente, téngase en cuenta que, respecto a las cifras procedentes del padrón, desde enero de 2006 se está aplicando el procedimiento de caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente que no sean renovadas cada dos años, establecido tras la modificación del artículo 16 de la Ley 7/1985 Reguladora de las bases del régimen local, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, y la no contabilización en las cifras, por este motivo, de las inscripciones no renovadas. Además, desde 2017, no se contabilizan los extranjeros

52 Observatorio Permanente de la Inmigración, Estadística de extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2017. Principales resultados.

comunitarios o con residencia de larga duración, para los que no se haya comprobado la continuidad de residencia en el municipio, en virtud del procedimiento de comprobación periódica, por parte de los Ayuntamientos, establecido en el año 2009. Este proceso de depuración estadístico probablemente consigue filtrar numerosos casos de abandono del lugar de residencia sin notificación de baja, aunque dado que ni el alta ni la baja en el padrón son obligatorias, tampoco garantiza que se esté captando en su totalidad una realidad tan dinámica como las migraciones.

Por otro lado, desde el punto de vista de la información que figura en el Registro Central de Extranjeros, hay que tener en cuenta que, en el caso de los ciudadanos extracomunitarios, la autorización de residencia de larga duración debe renovarse cada cinco años (un procedimiento bastante ágil, siendo su concesión prácticamente automática excepto en los supuestos en que constan antecedentes penales). Por su parte, los certificados de registro de ciudadano de la Unión Europea no caducan, por lo que no existe obligación de renovación a salvo de los supuestos de pérdida o deterioro. Ello da lugar a que se encuentren registradas autorizaciones en vigor de ciudadanos que la obtuvieron en España pero en la actualidad pueden residir en otro país.

Ello resulta coherente con el hecho de que las principales discrepancias se concentren en los grupos de nacionales de países de la Unión Europea con mayor presencia de su población en España, donde son significativamente más numerosas las personas con certificado de registro que las empadronadas, especialmente llamativo en el caso de Rumanía, por el elevado peso alcanzado por su población en nuestro país. En cambio, por la similitud que guardan entre sí no cabe hablar de discrepancias entre las cifras del Padrón y las de autorizaciones en el caso de los nacionales de Marruecos, el grupo de personas extracomunitarias más numeroso. El resto de las principales nacionalidades extracomunitarias, en su mayoría, arrojan también mayor número de autorizaciones de residencia que personas empadronadas, como ocurre en el caso de los comunitarios, aunque las diferencias son de mucha menor magnitud –con alguna excepción–, donde sí se aprecia un significativo mayor volumen de personas empadronadas con respecto al número de autorizaciones de residencia en vigor.

A efectos prácticos la diferencia no es muy relevante en cuanto a su peso en el conjunto de la población: según las cifras del Registro de la Policía, la proporción de extranjeros sobre la población total se situaría en el 11,4 por 100 a 30 de junio de 2018 mientras que tomando el dato del INE (Cifras de Población a 1 de julio de 2018) la proporción sería del 10 por 100. Las discrepancias más llamativas se concentran predominantemente en algunos colectivos procedentes de la Unión Europea (cuadro 3). Ello parece reflejar, en cierta medida, las distintas estrategias migratorias en función del país de origen entre las que destaca el importante dinamismo de los movimientos de ciudadanos comunitarios, en especial, de algunas nacionalidades.

En todo caso, de la complejidad y dinamismo adquiridos por el fenómeno migratorio da cuenta no solo esa disparidad numérica entre residentes por nacionalidad y autorizaciones en vigor. Junto a esas variables, es importante considerar también el volumen de residentes por país de nacimiento (cuadro 3) para hacerse una idea de la importancia numérica en nuestro país de algunas comunidades, muchos de cuyos miembros han accedido a la nacionalidad española o han tenido descendencia en España. Así, por ejemplo, las comunidades nacidas en Ecuador y Colombia suman más de 400 mil residentes cada una, mientras que los empadronados con dicha nacionalidad son menos de la mitad en cada caso.

El 60 por 100 del conjunto de personas de nacionalidad extranjera que contaban con el correspondiente certificado de registro o autorización de residencia a mediados de 2018

CUADRO 3. POBLACIÓN RESIDENTE Y AUTORIZACIONES/CERTIFICADOS DE REGISTRO EN VIGOR, 2018

Principales nacionalidades	Población residente (A)	Certificados de registro o autorizaciones de residencia en vigor (B)	Discrepancia en las cifras (B-A)	Población residente por país de nacimiento (C)
Rumanía	671.229	1.043.516	372.287	590.290
Marruecos	692.379	782.295	89.916	726.663
Reino Unido	280.669	320.295	39.626	284.247
Italia	231.157	288.179	57.022	140.563
China	185.746	215.061	29.315	167.347
Bulgaria	123.801	194.401	70.600	115.193
Alemania	137.995	166.547	28.552	192.029
Portugal	101.242	161.948	60.706	103.704
Ecuador	136.235	158.673	22.438	409.144
Francia	108.023	154.253	46.230	209.012
Colombia	176.356	124.531	-51.825	405.340
Polonia	64.692	99.015	34.323	60.377
Bolivia	69.738	93.122	23.384	151.751
Ucrania	100.547	88.870	-11.677	98.422
Pakistán	52.395	80.901	28.506	57.830
Resto	1.531.522	1.360.167	-171.355	2.612.163
Total	4.663.726	5.331.774	668.048	6.324.075

Fuentes: (A) y (C) INE Cifras de población (1.07.2018); (B) Observatorio Permanente de la Inmigración, *Extranjeros residentes en España. A 30 de junio de 2018. Principales resultados* (datos procedentes del Registro Central de Extranjeros gestionado por la Dirección General de la Policía).

se regían por el Régimen de libre circulación de la Unión Europea⁵³, mientras que el 40,1 por 100 se acogían al Régimen General. En conjunto, los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor se habían incrementado el 3,6 por 100 en variación interanual (30 de junio de 2017 a misma fecha de 2018).

Resulta destacable el importante cambio en el peso de las distintas nacionalidades de origen a lo largo de las últimas décadas, tanto entre los ciudadanos comunitarios con certificado de registro como entre los extracomunitarios con tarjeta de residencia en vigor. La mitad de los extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor provienen de Rumanía, Marruecos, Reino Unido, Italia y China. Les siguen Bulgaria, Alemania y Portugal. Desde la entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea en 2007, la composición de la población comunitaria en España ha ganado en heterogeneidad, como se verá más adelante con respecto a sus características sociodemográficas y en relación con el empleo y la Seguridad Social.

53 Que se aplica también a los ciudadanos de países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Otro tanto ocurre con los ciudadanos extracomunitarios con tarjeta de residencia, entre los que, si bien se mantiene la preponderancia de las personas originarias del vecino Marruecos, han ido ganando peso los ciudadanos originarios de China, que se sitúa en 2018 como segundo país de origen de los extracomunitarios. Todo ello constituye un reflejo más de la heterogeneidad y dinamismo de los flujos migratorios, así como de los cambios en la situación administrativa y condición de los extranjeros en España que, en muchos casos, incluso han dejado de serlo: en 2018, nada menos que 2,1 millones de españoles residentes en nuestro país habían nacido en el extranjero. Esta complejidad del fenómeno migratorio es una constante que, con respecto a su impacto, limita considerablemente la validez de afirmaciones generales extensibles a todas las situaciones.

El flujo de concesión de autorizaciones en el periodo 2009-2017 ha sido descendente desde 2011, tras el repunte extraordinario registrado en la concesión de autorizaciones de larga duración en el año 2010 (cuadro 4). En esos años, que daban comienzo en lo más álgido de la crisis y acaban ya en un contexto de recuperación económica en España, las autorizaciones por motivo de trabajo, aun siendo lógicamente importantes han perdido notoriamente peso en el conjunto de las concesiones, pasando de representar el 38,9 por 100 del total en 2009 al 29 por 100 en 2017 (téngase en cuenta que incluyen renovaciones, es decir, que una misma persona puede haber obtenido varias autorizaciones para el trabajo a lo largo de estos años). Por contra, las autorizaciones de residencia de larga duración, que se conceden por una sola vez, han pasado de representar el 25,5 por 100 del total de autorizaciones en 2009 al 36,5 por 100 en 2017. Los titulares de estas últimas están autorizados a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles tras haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años, entre otros requisitos⁵⁴. Si se trata de la modalidad de autorización de residencia de larga duración-Unión Europea⁵⁵, tendrán, además, la posibilidad de obtener una autorización de residencia o residencia y trabajo en otros Estados miembros de la Unión, en las condiciones que estos determinen.

*Flujo de autorizaciones de
residencia de ciudadanos
extracomunitarios
(Régimen General)*

Por su parte, el intenso ritmo de reunificación familiar de las últimas décadas ha constituido una importante vía de entrada de los flujos migratorios, dando cuenta del elevado arraigo en nuestro país de buena parte de los llegados, que vinieron para quedarse y echar raíces. Las autorizaciones por reagrupación familiar, especialmente intensas en 2009 y

54 Artículo 32 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y artículo 147 a 150 del Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

55 Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; artículo 32 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y artículos 151 a 154 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

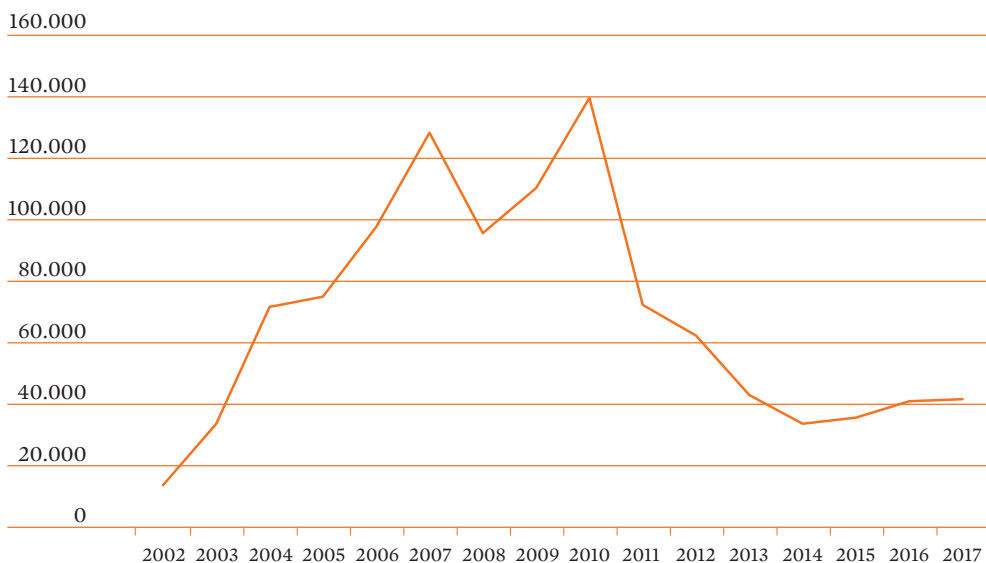
CUADRO 4. CONCESIÓN DE AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA EN EL RÉGIMEN GENERAL Y POR MOTIVOS, 2009-2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Residencia no lucrativa	77.386	79.723	43.162	35.152	31.780	31.365	29.244	28.224	31.047
Reagrupación familiar	110.659	139.659	72.280	62.253	42.943	33.808	35.662	41.457	42.047
Trabajo	298.484	232.737	226.910	172.329	122.203	116.092	97.085	90.939	90.625
Temporal por circunstancias excepcionales	84.522	70.576	81.618	60.833	48.797	42.111	40.057	35.028	34.519
Residencia de larga duración	195.740	531.783	239.044	222.953	197.414	141.993	162.062	126.081	113.963
Total	766.791	1.054.478	663.014	553.520	443.137	365.369	364.110	321.729	312.319
Var. interanual % total		37,52	-37,12	-16,51	-19,94	-17,55	-0,34	-11,64	-14,20

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Observatorio de la Migración, Principales series 2009-2016.

GRÁFICO 7. REAGRUPACIONES FAMILIARES, 2002-2017

(Flujo de autorizaciones concedidas por reagrupación familiar en el Régimen General de extracomunitarios)



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración.

2010, fueron perdiendo peso en el total de las nuevas autorizaciones a partir de entonces, volviendo a aumentar en 2016 y 2017 aunque muy por debajo del nivel de aquellos años (gráfico 7).

Asimismo, resulta de interés la evolución de la concesión de autorizaciones por circunstancias excepcionales que incluyen las circunstancias humanitarias y el arraigo, entre otras. En su gran mayoría (88,5 por 100 en 2017), responden a autorizaciones por arraigo, una vía introducida a partir del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, diseñada para regularizar de ma-

nera individual situaciones de irregularidad administrativa, siempre que se acredite la estancia continuada en España durante al menos los tres años anteriores y la acreditación de una serie de circunstancias y/o vínculos familiares, sociales y laborales indicativos de integración en España. Este tipo de autorizaciones muestran una evolución estable, representando anualmente alrededor del 11 por 100 de las concesiones durante todo el periodo.

En cuanto a las autorizaciones temporales de residencia y trabajo resulta difícil establecer conclusiones, al incluir las sucesivas renovaciones. En esta categoría quedarían también comprendidas las contrataciones en origen. Contrastando estas cifras con los visados tanto de corta como de larga duración por trabajo se observa que, en su mayoría, van en ascenso, aunque representan una proporción muy pequeña en el conjunto de los visados concedidos⁵⁶. Concretamente, los visados de larga duración de residencia y trabajo concedidos por autoridades consulares españolas pasaron de 3.735 en 2010 a 11.215 en 2017. Por su parte, los visados de corta duración por trabajo⁵⁷ habrían pasado de 23 en 2010 a 2.208 en 2017. La categoría “Otros”, que incluye los visados de cortesía, los expedidos a residentes en caso de pérdida o sustracción de la tarjeta de residencia así como el visado por búsqueda de empleo⁵⁸, ha descendido de 13.299 en 2010 a 7.680 en 2017.

No obstante, persisten dificultades en la renovación y gestión de algunos procedimientos de autorización para el trabajo que sería necesario agilizar.

En su conjunto, la evolución del flujo de autorizaciones de Régimen General según sus motivos constituye un indicio más de que el modelo de inmigración española ha alcanzado ya una cierta madurez, hablando a favor del alto grado de arraigo y estabilidad de la gran mayoría de los proyectos migratorios desarrollados en nuestro país por ciudadanos extracomunitarios en los últimos años.

Como resultado de la esa evolución, el 84,2 por 100 de las autorizaciones de residencia de extranjeros de Régimen General en vigor en España son de larga duración (la que se obtiene a los cinco años después de renovaciones sucesivas y que ya autoriza a vivir y trabajar permanentemente) (gráfico 8). El 15,8 por 100 de las autorizaciones son de Resi-

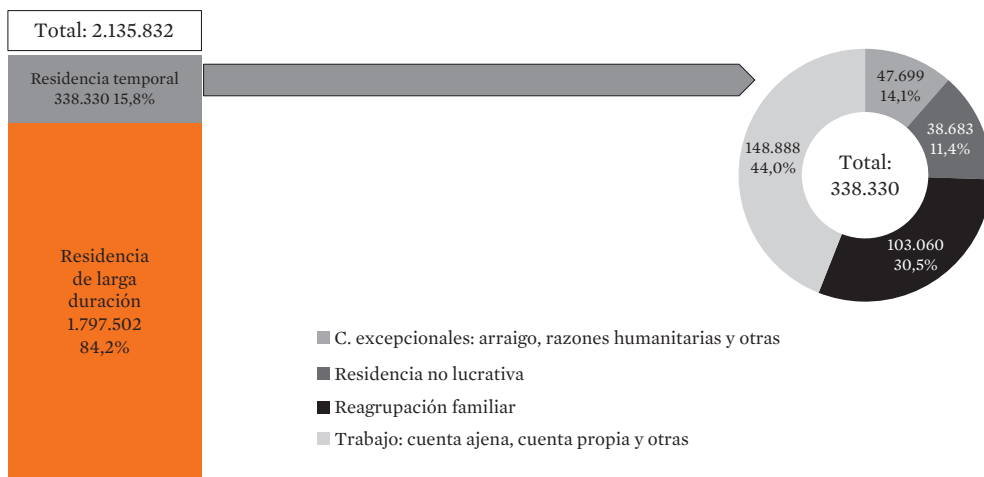
*Situación de los
ciudadanos
extracomunitarios en 2017*

56 A título comparativo, los visados de turismo fueron 841,9 miles en 2010 y 783,7 miles en 2017.

57 Visados uniformes de corta estancia, válidos para el tránsito o para la estancia en todo el Espacio Schengen. Observatorio Permanente de la Inmigración, *Estadística de visados concedidos por las Autoridades Consulares. Principales series: 2010-2017*.

58 Visados dirigidos a hijos o nietos de español de origen: están exentos de la valoración de la situación nacional de empleo y sus titulares podrán buscar empleo en cualquier ámbito geográfico y para cualquier ocupación. Visados para la búsqueda de empleo limitados a determinadas ocupaciones y ámbitos geográficos: destinados a la búsqueda de empleo en aquellos puestos de trabajo considerados de difícil cobertura y que se aprobarán cuando las circunstancias del mercado laboral aconsejen su uso; el titular de este visado deberá buscar empleo en la ocupación y ámbito geográfico para el que se haya previsto la concesión de la autorización temporal previa de residencia y trabajo.

GRÁFICO 8. EXTRANJEROS EXTRACOMUNITARIOS (RÉGIMEN GENERAL) SEGÚN MOTIVO DE CONCESIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA (A 30 de junio de 2018)



Fuente: MEYSS, Extranjeros residentes en España, a 30 de junio de 2018, septiembre de 2018.

dencia temporal (sujeta a renovaciones). A título comparativo, a finales de 2002, solo el 25,5 por 100 tenía permiso de residencia permanente (antigua denominación equivalente a “residencia de larga duración”), por lo que se puede afirmar que, entre los ciudadanos extracomunitarios, la regularidad y la estabilidad en su situación administrativa constituyen hoy en día la norma en la gran mayoría de los casos, con todo lo que ello conlleva en términos de integración. Esta realidad contrasta con la creencia bastante extendida en nuestro país de que son más los extranjeros en situación administrativa irregular que los que cuentan con las pertinentes autorizaciones de residencia: el 38 por 100 compartía esta opinión en octubre de 2017⁵⁹.

Por nacionalidades, entre los extranjeros en Régimen General con residencia de larga duración, el 55,4 por 100 es originario de Marruecos, China o Ecuador.

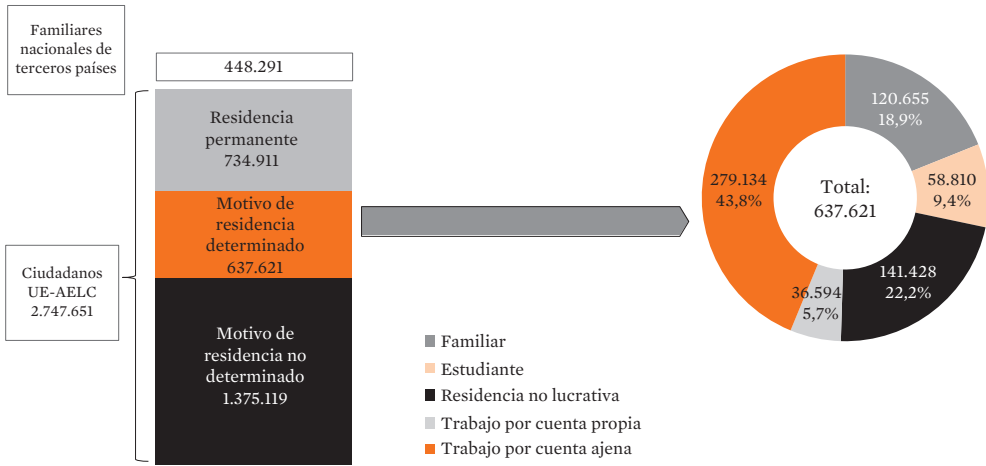
En cuanto a los extranjeros con autorización de residencia temporal (el 15,8 por 100 del total del Régimen General), el 45,7 por 100 disponía de autorización de residencia y trabajo; el 29,9 por 100 por reagrupación familiar; el 13,8 por 100 de residencia no lucrativa y el 10,7 por 100, por circunstancias excepcionales⁶⁰.

Además, cabe recordar la no desdeñable importancia del colectivo de personas que eligen nuestro país para estudiar: según la Estadística de Extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor 54.739 personas de origen extracomunitario contaban en 2017 con autorización de estancia por estudios en vigor.

59 Eurostat, Eurobarómetro Especial 469, *Integration of immigrants in the European Union*.

60 Arraigo, razones humanitarias y otras como: colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público, mujeres víctimas de violencia de género o colaboración contra redes organizadas y víctimas de trata de seres humanos.

GRÁFICO 9. EXTRANJEROS EN RÉGIMEN DE LIBRE CIRCULACIÓN UNIÓN EUROPEA POR TIPO DE RESIDENCIA
(A 30 de junio de 2018)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Extranjeros residentes en España, a 30 de junio de 2018*, septiembre de 2018.

A mediados de 2018 residían 3,2 millones de personas en Régimen de Libre circulación UE-AELC, siendo del 4,9 por 100 el incremento interanual del número de personas en Régimen UE-AELC, destacando el importante aumento interanual (9,3 por 100) de Italia como país de procedencia.

Situación administrativa de los ciudadanos en régimen de libre circulación UE-AELC

El 14 por 100 de las personas al amparo del Régimen UE-AELC son familiares nacionales de terceros países, entre los que despunta el aumento de personas venezolanas, que han duplicado su número desde 2014.

A partir 2012⁶¹ es posible conocer el motivo que determina la residencia en España de los ciudadanos comunitarios y sus familiares a través de la solicitudes de certificado de registro lo que, a pesar de representar solo el 21,5 por 100 del total de certificados en vigor, permite observar la importancia creciente de los motivos laborales entre los nuevos residentes comunitarios. Así, el 43,8 por 100 de las entradas en el primer semestre de 2018 venían motivadas por un trabajo por cuenta ajena; el 5,7 por 100 por cuenta propia; el 22 por 100 por residencia no lucrativa; el 9,8 por 100 por estudios y en el 18,9 por 100 de los casos se trataba de familiares nacionales también de la Unión Europea.

Por otro lado, a mediados de 2018 se habían concedido 26.090 autorizaciones de residencia por aplicación de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización:

61 El 24 de abril de 2012 entraba en vigor la reforma del Real Decreto 240/2007 por Real Decreto-ley 16/2012, que regula la residencia en España de los ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, introduciendo modalidades para acceder a la residencia por un periodo superior a tres meses, a diferencia de la regulación anterior, que no distinguía motivos de residencia.

Autorizaciones de residencia por razones de interés económico

el 51,8 por 100 correspondían a los propios titulares de la autorización de residencia por razones de interés económico y el 48,2 por 100 a sus familiares. El 47,7 por 100 de los residentes por razones de interés económico se corresponden con profesionales altamente cualificados; el 26,8 por 100 a inversores; el 12,8 por 100 a traslados intra-empresariales; el 10,6 por 100 a investigadores o asociados a la formación y el 2,2 por 100 a emprendedores. El mayor número de autorizaciones se corresponde con ciudadanos provenientes de China, Rusia, Estados Unidos y Venezuela.

Las anteriores cifras no recogen a los solicitantes de protección internacional, por lo que hay que tener en cuenta que en 2018, más de 54 mil personas solicitaron asilo en

Aumentan las solicitudes de protección internacional, con un bajo nivel comparado de concesiones

España⁶². Se trate de la cifra más alta de la serie histórica desde la aprobación de la primera Ley de Asilo en 1984. Son magnitudes muy alejadas del volumen de solicitudes recibido en otros países de la Unión Europea, como se ha visto en el apartado 1. del capítulo I. El estatuto de refugiado se concedió a 575 personas y se reconoció la protección subsidiaria a 2.320 personas, la mayoría procedentes de Siria. El porcentaje de las que recibieron algún tipo de protección internacional, según nuestra legislación, fue del 24 por 100, por debajo de la media de los principales receptores de la Unión Europea.

En cuanto al origen de las solicitudes, Venezuela, con más de 19 mil solicitudes de protección internacional instadas, ha desplazado en los últimos años a Siria como primer país origen del mayor número de solicitudes. Siria fue el segundo país de origen (2.775) y Honduras el tercero (con 2.410).

La relativamente menor proporción de resoluciones resueltas favorablemente y la lentitud de los procedimientos, origen de una importante acumulación de expedientes, pueden estar actuando como factores disuasorios, entre otros, a la hora de solicitar la protección en nuestro país. Ello explicaría el bajo nivel de solicitudes registrado por España, un país limítrofe o con proximidad cultural con varias regiones origen de desplazamientos forzosos, pese al aumento de los últimos años⁶³. Cabe recordar la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo, transcurridos diez años desde su aprobación, lo que dificulta su aplicación e interpretación.

Unido a lo anterior, no cabe obviar que un volumen indeterminado de personas de origen extranjero reside en nuestro país en situación administrativa irregular. Se trata de una im-

62 CEAR, Informe 2018.

63 Al margen del procedimiento ordinario de concesión de asilo, cabe recordar que el Tribunal Supremo condenó en 2018 al Estado español por incumplimiento parcial de sus obligaciones de tramitación de solicitudes de protección internacional procedentes de Grecia e Italia, conforme a los cupos asignados a España por la Unión Europea (19.449 personas durante dos años, de las que solo se tramitaron el 12,9 por 100). Véase STS 2546/2018 de 9 de julio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo).

portante desventaja de cara a una integración social y económica plena, que aumenta su vulnerabilidad a los posibles abusos y reviste consecuencias desfavorables para la sociedad en su conjunto. Por su propia naturaleza, se desconoce la magnitud exacta de este colectivo en estos momentos, cualquiera que sea el origen de la situación, bien sea por

Situaciones de entrada o estancia irregular, que dificultan la plena integración social

entrada irregular, por prolongación de una estancia inicialmente autorizada por visado más allá del plazo para el que fue expedido, por permanencia en el país tras denegarse la solicitud de asilo o tras ser destinatario de una orden de expulsión, etc. Si bien todas las cautelas son pocas a la hora de dar por buenas las distintas cuantificaciones de una realidad tan escuadrada como la de los flujos irregulares, según un informe reciente de la OIM el volumen estimado para España sería inferior al recogido para otros países europeos⁶⁴.

Con otra metodología, las cifras de Eurostat⁶⁵ (referidas a personas que, de hecho, han sido localizadas por las autoridades, habiéndose constatado la irregularidad de su estancia) se situaban muy por debajo: en 2008, se habrían identificado 92.000 situaciones de este tipo, que en 2017 habrían disminuido a 43.625. En cambio, aumentaron considerablemente las personas extracomunitarias a las que se denegó la entrada en los distintos puestos fronterizos a nuestro país. En conjunto, en 2017, 203.025 ciudadanos extracomunitarios vieron rechazado su ingreso en España, prácticamente la mitad de las denegaciones de entrada en el conjunto de la Unión Europea (gráfico 10). Además, se ejecutaron 10.785 retornos de personas que habían sido expulsadas en aplicación de la legislación de extranjería. Al respecto, cabe llamar la atención sobre la Recomendación del Consejo a España para subsanar deficiencias detectadas en la evaluación de la aplicación del acervo Schengen en materia de retorno⁶⁶.

Todo ello se desarrolla dentro del contexto de reducción de situaciones de estancia irregular detectadas en la Unión Europea tras la intensa llegada masiva de solicitantes de asilo en 2015⁶⁷ que vienen constatando tanto la OIM como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras exteriores (Frontex). Así, en 2018, la OIM constató una disminución de llegadas de migrantes a Europa, pese a las controversias alrededor de algunas operaciones de rescate en concreto. En este contexto, se observa también el mayor protagonismo en 2017 y, sobre todo, en 2018 de España como punto de entrada por mar, en consonancia con la importancia cobrada por la ruta del Mediterráneo oeste frente a otras rutas, debido a las decisiones adoptadas unilateralmente por otros países.

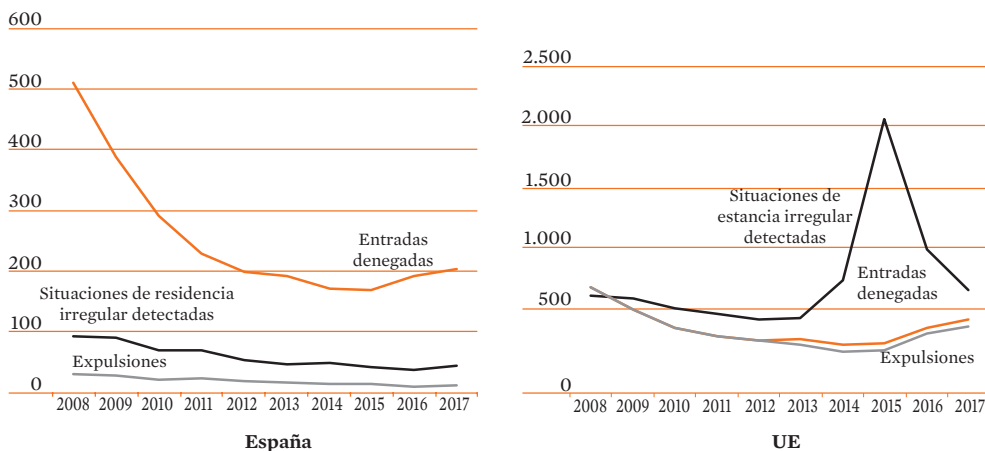
64 España: 354.000 (2008); Grecia: 390.000 (2011); Alemania: 180.000-520.000 (2014); Italia: 279.000-461.000 (2008) o Reino Unido: 417.000-863.000 (2007) En la Unión Europea en su conjunto, se estimaría entre 1,9-3,8 millones de personas en esta situación, mientras en Estados Unidos rondarían los 11,3 millones de personas en 2016. Véase, OIM, Informe sobre las Migraciones en el mundo, 2018.

65 Eurostat, *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*, datos a 22.08.18.

66 Expediente interinstitucional 2018/0285 (NLE), de 18 de septiembre de 2018.

67 Véase el apartado 2 del capítulo I de este informe.

GRÁFICO 10. SITUACIONES DE IRREGULARIDAD DETECTADAS. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2008-2007



Nota: el agudo repunte de la curva de situaciones de estancia irregular detectadas en la Unión Europea en 2015 refleja el extraordinario aumento de los solicitantes de asilo en aquel año muy concentrados en algunos países. Así, Suecia pasó de registrar 72.835 casos en 2014 a 1.445.000 en 2015; Grecia, de 73,67 mil a 911,47 mil; Alemania de 86.305 en 2013 a 128,29 mil en 2014 y 376 mil en 2015; Hungría de 56,1 mil en 2014 a 424.055 mil en 2015. España, por el contrario, no participó de un aumento de situaciones de estancia irregular detectadas vinculadas a aquella crisis sino que, por el contrario, experimentó un descenso de las mismas que pasaron de 47.885 en 2014 a 42.605 en 2015.

Fuente: Eurostat.

En cualquier caso, si las situaciones detectadas constituyen un reflejo del volumen de población residente carente de las autorizaciones de residencia o certificados pertinentes, la evolución para España muestra una suave trayectoria en descenso desde 2008 y un repunte importante en 2017 y, sobre todo, en 2018 cuando España ocupó el primer lugar de llegadas irregulares por vía marítima (más de 50.000), aunque bastante por debajo de los niveles registrados diez años antes. Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la situación es controlable y, en línea con las recomendaciones del Pacto Mundial de las Migraciones, se requiere articular canales adecuados para la migración regular que eviten las entradas irregulares.

La problemática de los menores no acompañados (MENA) en España se circunscribe principalmente a una forma de entrada irregular en nuestro país minoritaria en el conjunto de los flujos migratorios, la que tiene lugar a través de las costas en distintos tipos de embarcaciones. Pese al escaso volumen que representan dentro del total de entradas, ante su evolución creciente y preocupante, hay que tener en cuenta que los menores de edad constituyen un colectivo especialmente vulnerable y son sujetos de una protección jurídica reforzada.

Según la última Memoria de la Fiscalía General del Estado publicada en 2018, en 2017 se habían localizado 2.345 MENA, una cifra cuatro veces superior a la del año anterior.

En su gran mayoría (97 por 100) pertenecen al sexo masculino y proceden de Marruecos (56,3 por 100), Argelia (20 por 100), Costa de Marfil (7,5 por 100) y Gambia (2,9 por 100). También se produjo en 2017 un nuevo aumento importante (17,6 por 100) del número de bebés o niños de corta edad llegados en pateras acompañados de adultos que afirmaban ser sus padres, en su mayoría. Según la Fiscalía, es imposible saber cuántos otros MENA han entrado en España a través de las fronteras de Ceuta, Melilla o Algeciras de manera oculta o clandestina.

A 31 de diciembre de 2017 figuraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados un total de 6.414 menores sometidos a tutela o acogimiento por los servicios de protección, un incremento del 60,5 por 100 respecto a los inscritos en 2016.

La protección de los MENA en España se enfrenta a numerosos retos alrededor de cuestiones como la propia determinación de la edad, la insuficiencia de servicios de protección y su desigual distribución por comunidades autónomas, las dificultades de ofrecer itinerarios educativos adecuados en estos casos y el frecuente abandono voluntario de los servicios de protección por parte de un volumen no desdeñable de menores (825 en 2016), de los que se desconoce su paradero.

Además, también merecen atención otras situaciones de especial vulnerabilidad, como las vinculadas a la trata de personas y otras formas de la denominada “moderna esclavitud”⁶⁸, que afectan mayoritariamente a personas extranjeras, especialmente mujeres tanto de nacionalidad comunitaria como extracomunitaria.

En cualquier caso, si el debate en los últimos tiempos ha estado dominado por los aspectos más luctuosos y problemáticos alrededor de las llegadas irregulares de inmigrantes hay que tener en cuenta que estas constituyen una parte poco representativa dentro de los flujos de entrada a nuestro país y menor aún dentro del total de población de origen extranjero que habita en España.

Uno de los principales efectos de la creciente llegada de población extranjera a nuestro país en las últimas décadas ha sido, paradójicamente, el aumento del volumen de ciudadanos españoles y españolas, resultado de una evolución de

Las naturalizaciones y sus efectos

las nacionalizaciones en las últimas décadas que no cabe ignorar⁶⁹. Tan solo entre 2013 y 2017 se produjeron más de 763,4 mil nacionalizaciones, siendo mayoritaria la adquisición por residencia (en torno al 60 por 100 de los casos), seguida de la adquisición por opción (en torno al 38 por 100 de los casos) y, más residual, por carta de naturaleza.

Esta evolución ha contribuido no solo a facilitar la plenitud de derechos y obligaciones de ciudadanía a un gran volumen de personas de origen extranjero, sino que ha imbuido

68 Véase, Informe del Defensor del Pueblo sobre *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*, 2012, así como Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, *Balance 2017, La trata de personas en España*.

69 Solo se cuenta con cifras de adquisición de nacionalidad por todos los motivos desde 2013, elaboradas por el INE a partir de las inscripciones en el Registro Civil.

de gran heterogeneidad a la composición de la población española. El importante volumen de “nuevos españoles y españolas”, en cierto sentido, puede desdibujar las distintas aproximaciones a los efectos del fenómeno migratorio. Ciertamente, a todos los efectos y, por lo que interesa a este estudio, las personas naturalizadas son ya españolas de pleno derecho y como tales, sin mayores especificaciones, suelen aparecer en buena parte de las estadísticas. Y sin embargo, a nadie se le escapa que el origen extranjero, incluso entre generaciones nacidas ya en España, puede seguir asociado a situaciones diferenciales difíciles de conocer, al diluirse en las estadísticas y registros referidos al conjunto de las personas autóctonas.

El origen de los nuevos españoles y españolas guarda estrecha relación con la regulación jurídica de la nacionalidad en nuestro país establecida en el Código Civil y la legislación específica en la materia. Se trata de un derecho fundamental (art. 11 CE) que determina el estatuto jurídico de las personas, así como sus derechos y obligaciones de ciudadanía (recuadro 8).

RECUADRO 8. ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA

Principales vías de adquisición previstas por la legislación en vigor

El principio que rige en España en materia de nacionalidad es el *ius sanguini*, es decir, la **nacionalidad de origen** se adquiere por quien nace de madre o padre españoles independientemente del país de nacimiento, así como los menores de 18 años adoptados por una persona española. Los nacidos en España cuando sean hijos de padres extranjeros si, al menos uno de los padres, ha nacido en España (se exceptúan los hijos de diplomáticos).

El Derecho Civil español, además, admite el derecho a la doble nacionalidad de las personas españolas de origen si optan por adquirir la de otro país (Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad).

La **nacionalidad derivada o por naturalización**, se puede adquirir por varias vías. La más frecuente es la **adquisición por residencia**, estableciendo el Código Civil como norma general un tiempo mínimo de residencia legal, continuada e ininterrumpida de **diez años** para solicitar la ciudadanía española. No obstante, hay varias excepciones a esta norma general. Así, quienes ostentan el estatuto de refugiado pueden adquirirla a los **5 años** de residencia. Otra excepción y uno de los supuestos más frecuentes es la naturalización tras **dos años** de residencia para los extranjeros procedentes de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o sefardíes (a los que hace pocos años se les permitió también adquirir la nacionalidad española en origen, junto con otras particularidades⁷⁰).

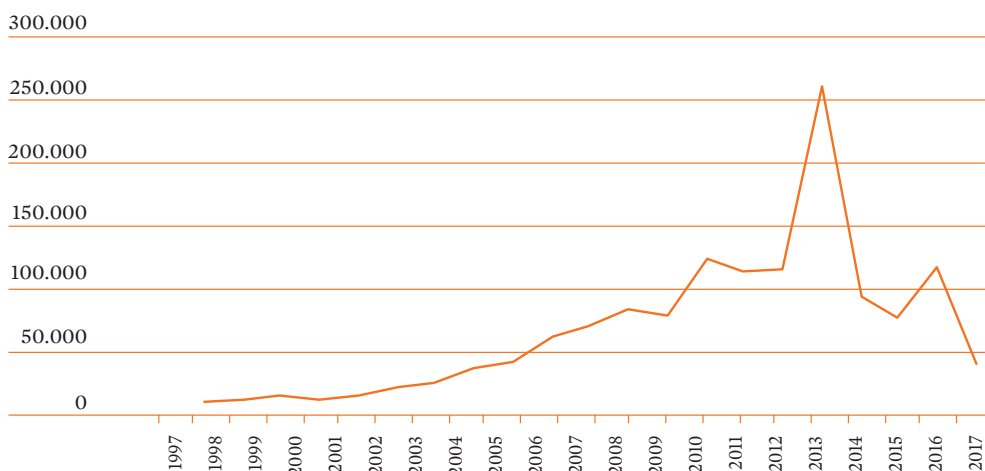
Los extranjeros nacidos en España pueden adquirir la nacionalidad tras **un año** de residencia siempre que, tratándose de menores de edad, sus progenitores dispongan de autorización de residencia (art. 185 RD 557/2011, Reglamento Ley de Extranjería). También por matrimonio con una persona de nacionalidad española el tiempo de residencia (legal y continua después del matrimonio) es de un año, así como para el viudo o viuda de española o español, si en el momento de la muerte del cónyuge no estaban separados, de hecho o judicialmente. También se exige un año de residencia a quienes no hayan ejercitado el derecho a obtener la nacionalidad por opción; quienes estén bajo tutela, custodia o acogimiento de una persona o institución española, así como los nacidos fuera

70 Ley 12/2015, de 24 de junio, en Materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Entre otras especificidades, no se les exige renunciar a su nacionalidad de origen, si bien tienen que superar la prueba de idioma y conocimientos constitucionales y socioculturales y presentarse ante un notario en España para acreditar su vinculación. Se trata de un procedimiento temporal, en vigor hasta el 1 de octubre de 2018, prorrogable por un año.

del territorio español de madre, padre, abuela o abuelo originariamente españoles que perdieron su nacionalidad.

Otras vías, mucho menos habituales, de acceso derivado a la nacionalidad vienen dadas por el procedimiento de **carta de naturaleza** (otorgado o denegada discrecionalmente por el Gobierno mediante Real Decreto, tras valorar la concurrencia de circunstancias excepcionales). El **derecho de opción**, por su parte, se extiende a todos aquellos que estén o hayan estado sujetos a patria potestad de un español; cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España; aquellos cuya filiación o determinación de su nacimiento en España se produzca después de alcanzar la mayoría de edad, así como a los adoptados siendo mayores de edad. Caduca a los dos años desde la determinación de la filiación, del nacimiento en España o de la constitución de la adopción.

GRÁFICO 11. CONCESIONES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA, 1997-2017



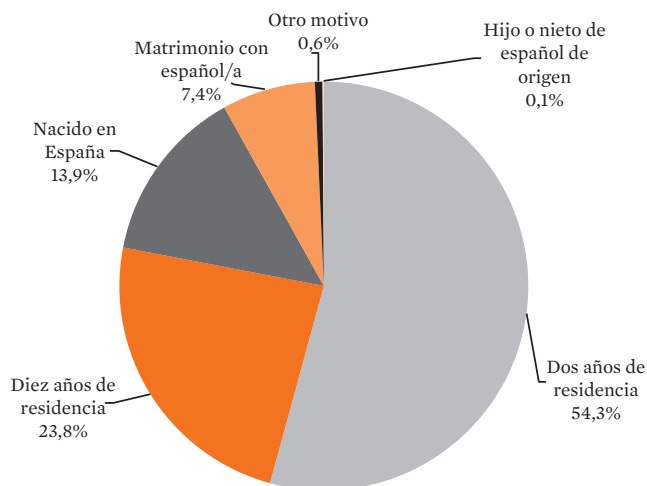
Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración, *Concesiones de nacionalidad española por residencia. Principales series*.

En total, el volumen de concesiones de nacionalidad española por residencia (el motivo de concesión más frecuente) entre 1997 y 2017 supera los 1,3 millones (gráfico 11), tratándose en su mayoría de personas procedentes de Centroamérica y Latinoamérica.

En 2017, los cinco países de origen más frecuentes entre los nuevos españoles y españolas a quienes se concedió este estatuto fueron Marruecos, Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú. Entre los motivos de acceso, primó la obtención de la nacionalidad española por la vía de acreditación de dos años de residencia, en coherencia con la frecuencia de naturalizaciones entre ciudadanos procedentes de los cuatro últimos países mencionados (gráfico 12).

La evolución y el ritmo de concesión de las naturalizaciones expresa no solamente la creciente voluntad de integración de numerosas personas de origen extranjero.

GRÁFICO 12. CONCESIONES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA EN 2017, POR MOTIVO



Fuente: Observatorio Permanente de la Inmigración, *Concesiones de nacionalidad española por residencia*. Resultados 2017.

También responde en buena medida a las diversas vicisitudes y cambios de la normativa, así como a circunstancias cambiantes de la práctica administrativa en diversos momentos durante las últimas décadas. Así, el llamativo aumento de concesiones experimentado en 2013 obedece a la puesta en práctica de una serie de medidas de agilización del procedimiento y de racionalización de la gestión (como la digitalización de los expedientes) para hacer frente al excesivo alargamiento en que estaban incurriendo los procesos de solicitud⁷¹. A fin de agilizar la tramitación del ingente volumen de expedientes pendientes de resolución, en noviembre de 2015 se introdujo la posibilidad de gestionar las solicitudes telemáticamente, opción que a partir de marzo de 2017 pasó a ser obligatoria. Paradójicamente, la introducción del procedimiento exclusivamente telemático ha derivado en una nueva acumulación de retrasos de modo que, en el momento actual, más de 400.000 casos se encuentran pendientes de solución. Con todo, hay que tener en cuenta que obtener la nacionalidad española no implica necesariamente la permanencia en nuestro país de estas personas sino que en numerosos casos, como apuntan diversos autores⁷², la naturalización constituye una vía facilitadora de la movilidad geográfica hacia un amplio número de países, principalmente de la Unión Europea.

71 Así, cabe mencionar el Plan Intensivo de Tramitación de Expedientes de Nacionalidad (Proyecto GEN –Gestión de Expedientes de Nacionalidad– de 2012). El Ministerio de Justicia también suscribió con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles nuevos acuerdos de encomienda para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia.

72 Véase C. Finotelli y M. C. La Barbera, “Naturalizaciones en España. Normativa, datos y tendencias”, en *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017.

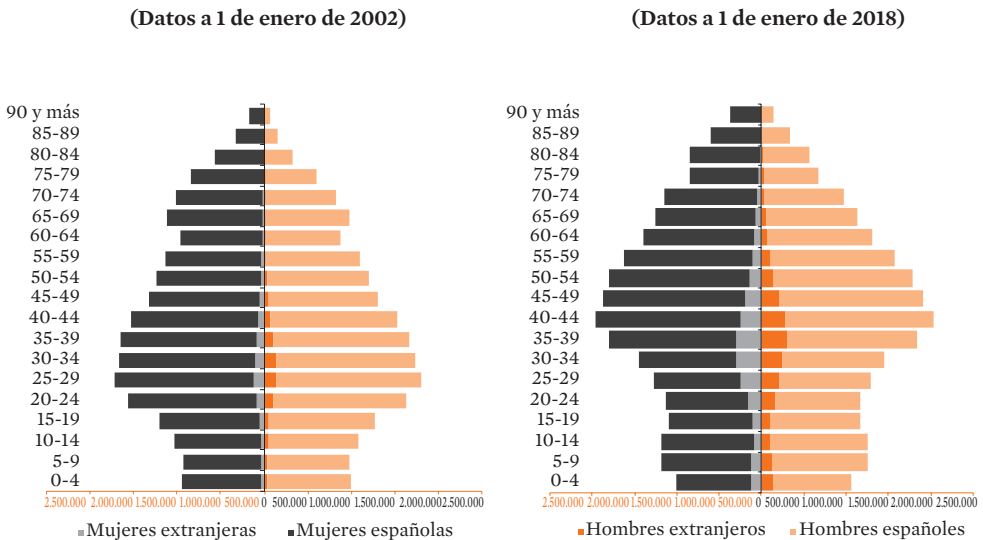
3. Características sociodemográficas de la población extranjera

La población de origen extranjero es, como se ha ido anticipando ya, parte integrante de la realidad demográfica y social en España. En 2018 esta afirmación es difícilmente rebatible a la vista de la información que vierten las fuentes oficiales desde comienzos del presente siglo. Por ello conviene recordar los aspectos más visibles del contexto demográfico en el que se integra este colectivo. Así pues, la característica más llamativa, y también la más conocida, de la estructura de la población en España es su clara tendencia al envejecimiento, tendencia compartida con la mayor parte de las sociedades occidentales, pero con algunos rasgos propios que favorecerían su avance.

Entre 2002 y 2018 el volumen de la población residente creció casi en seis millones de personas, pasando de 41 a 47 millones, lo que ha supuesto una variación cercana al 14 por 100 en poco más de tres lustros. El proceso de envejecimiento de la población en España es claramente visible en su estructura (gráfico 13). En este sentido, la confluencia de la baja fecundidad (1,3 hijos por cada mujer) y la baja mortalidad, que se traduce en una esperanza de vida media prolongada más allá de los 80 años, ha devenido en una peculiar conformación de la estructura de edades, que se caracteriza por una base relativamente estrecha, debida a la escasez de nacimientos y una amplia zona intermedia en la que se sitúan las cohortes del *baby boom*, que tienen en la actualidad entre 40 y 60 años de edad (y que por tanto, van acercándose a la edad de la jubilación). Por otro lado, las cohortes de mayores de 65 años, que en 2002 sumaban

Rasgos demográficos básicos de la población en España

GRÁFICO 13. POBLACIÓN POR EDAD, SEXO Y NACIONALIDAD EN ESPAÑA, 2002 Y 2018



Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo, 2018.

7 millones de personas (17 por 100 de la población), en 2018 suman 9 millones. Ese incremento de 2 millones de personas ha supuesto un aumento del peso de las cohortes mayores de 65, alrededor de la edad de la jubilación hasta situarse en el 19 por 100.

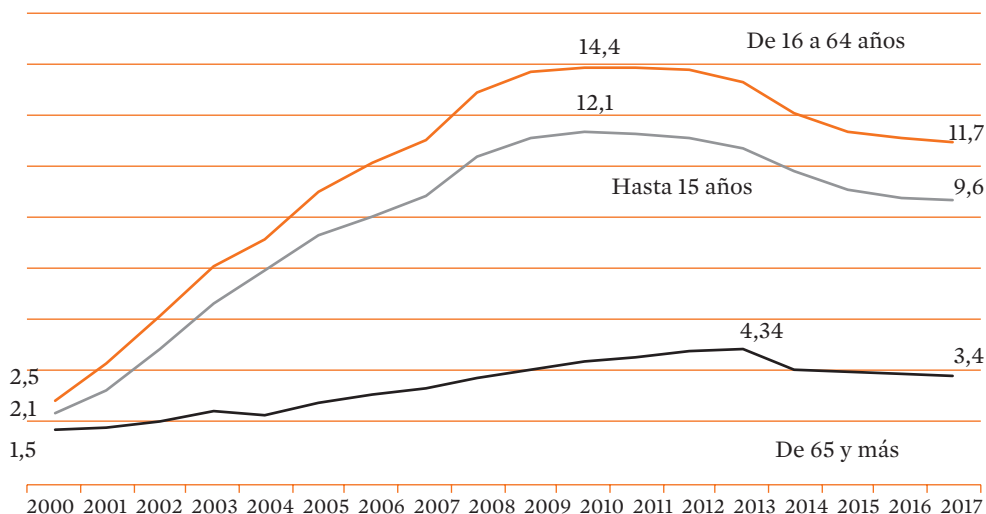
En lo que se refiere a las cohortes de veinte o más años, entre 2002 y 2018 su volumen se ha visto incrementado en casi tres millones de personas, pasando de 25,6 a 28,4 millones. Sin embargo, la evolución del conjunto de la estructura de edades ha devenido en una disminución del peso de esa franja sobre el total poblacional, de tal modo que si en 2002 la población potencialmente activa suponía el 62,5 del total, en 2018 ese porcentaje se ha reducido hasta el 61 por 100.

En este contexto, la presencia de personas de origen extranjero ha contribuido a matizar las tendencias descritas, por el predominio de las edades centrales en la composición de este colectivo.

Debe recordarse que el periodo que abarca los años 2000 a 2010 fue especialmente intenso en entradas de personas procedentes de otros países⁷³, lo que hizo posible que el saldo vegetativo adoptara un signo muy favorable, que además pudo extenderse por la juventud de esas personas, ya que contribuyeron al incremento del número de nacimientos.

Según los datos de avance del Padrón de habitantes, actualizados a 1 de enero de 2018, el número de personas con nacionalidad distinta de la española residiendo en España se

GRÁFICO 14. PROPORCIÓN DE EXTRANJEROS POR GRANDES GRUPOS DE EDAD, 2000-2017



Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo, 2018.

73 Este fenómeno se ha descrito con más detalle en el primer apartado de este capítulo sobre flujos migratorios.

en el que se integra. La primera fase, iniciada a finales de la década de los noventa, y extendida hasta 2012, es claramente expansiva, con un incremento intenso y continuado del número de personas de nacionalidad extranjera residiendo en España. Así, la proporción pasa del 2 por 100 al 12 por 100 en poco más de una década. Esta evolución, ligada al fuerte crecimiento económico de los primeros años del presente siglo, cambia de signo a eleva a 4,7 millones⁷⁴, lo que supone un 11 por 100 de la población residente. Una mirada retrospectiva al volumen y la proporción de extranjeros permite ratificar la existencia de dos periodos bien diferenciados en la evolución de esa población como parte del conjunto partir de 2013, como consecuencia de la crisis. Hasta 2017 se asiste a un constante descenso del *stock* de población extranjera, que solo en 2018 se incrementa levemente.

Aun existiendo diferencias no desestimables entre los distintos colectivos de nacionalidades, ocho de cada diez extranjeros se encuentran en la franja de edad central, correspondiente al segmento con edades para trabajar (16 a 64 años), un 6 por 100 han cumplido ya los 65 años y un 14 por 100 está integrado por menores de 16 años (gráfico 14). Este claro predominio de las edades centrales se manifiesta también en los distintos pesos que exhibe la población extranjera a lo largo de la estructura de edades de la pirámide poblacional en España.

*El volumen de la
población extranjera
en España*

CUADRO 5. POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN CONTINENTE DE ORIGEN, 2000-2017

Países	2000	% sobre el total	2009	% sobre el total	2017	% sobre el total
Todos	923.879	100,0	5.648.671	100,0	4.572.807	100,0
Europa	430.370	46,6	2.496.891	44,2	2.039.370	44,6
Unión Europea	375.486	40,6	2.273.226	40,2	1.777.989	38,9
Europa no UE	34.183	3,7	221.913	3,9	261.381	5,7
África	228.972	24,8	1.009.169	17,9	1.039.973	22,7
América	206.835	22,4	1.842.913	32,6	1.070.479	23,4
América Central	48.047	5,2	193.842	3,4	220.037	4,8
América del Norte	22.884	2,5	52.677	0,9	60.132	1,3
América del Sur	135.904	14,7	1.596.394	28,3	790.310	17,3
Asia	56.017	6,1	296.734	5,3	418.602	9,2
Oceanía	1.264	0,1	2.434	0,0	3.151	0,1
Apátridas	413	0,0	530	0,0	1.232	0,0

Fuente: INE, Cifras de Población, 2018.

74 Como ya se ha señalado, la discrepancia de estas cifras, inferiores a las de los extranjeros registrados con certificado o tarjeta de residencia en vigor, puede obedecer a distintas causas (movilidad transnacional de personas con residencia de larga duración, no renovación de la inscripción en el padrón, etc.).

En ese sentido, los datos del INE permiten constatar que los años en los que la población extranjera alcanzó su volumen más elevado, son también los de mayor peso de los extranjeros en el amplio segmento de edad laboral (16 a 64 años). Así, desde 2009 hasta 2012 su importancia relativa se situó en torno al 14 por 100, a partir de ese último año comienza a descender hasta 2017 y solo en 2018 vuelve a alcanzar una proporción del 12 por 100 sobre el total de la población potencialmente activa.

Con datos de 2017, las principales zonas de procedencia de la población extranjera son, por este orden: la Unión Europea (1,8 millones), África (1,1 millones) y América del

Principales enclaves de origen de la población extranjera

Sur (cerca de 800.000). La composición por continentes de procedencia muestra, por tanto, un predominio de las personas con nacionalidades propias de la Unión Europea, alcanzado el 39 por 100 del conjunto de la población extranjera. Le siguen los procedentes de África, con un 23 por 100 y de América del Sur con 17 por 100 del total.

La evolución de estos datos muestra una estructura relativamente estable. Así, los originarios de la Unión Europea suponían el 41 por 100 en el año 2000 y el 40 por 100 en 2009. Las personas procedentes de África constituían, por su parte, el 25 por 100, mientras que el colectivo de los nacionales de algún país de América del Sur alcanzaba el 15 por 100. Siendo cierto que la estructura por grandes zonas de procedencia presenta un perfil muy similar al observado en el inicio del periodo, es interesante resaltar que a lo largo de estos dieciocho años en los que se ha registrado un cambio de ciclo en materia de inmigración, también ha habido cambios en la composición de la Unión Europea, resultado del proceso de ampliación a países que, como Rumanía o Bulgaria, en el año 2000 computaban como Europa no comunitaria. Por ello, es conveniente prestar atención también a los orígenes nacionales de los extranjeros.

En efecto, la atención a las distintas nacionalidades de los extranjeros residentes en España permite ver notables diferencias entre la composición de esa población y la que mostraba a principios de siglo. Así, el aumento de su volumen ha venido acompañado de una transformación importante de su estructura por enclaves nacionales de origen. Tal como se afirmaba en el Informe CES 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*, el grupo más numeroso en 2003 era el de Ecuador, seguido por Marruecos, ocupando Colombia el tercer lugar. Quince años más tarde las personas con nacionalidad marroquí han pasado a convertirse en el colectivo más numeroso, con 769 mil empadronados en 2018. Rumanía, que a la altura de 2003 ocupaba la cuarta posición con 137.000 personas empadronadas, ha multiplicado por cinco el número de nacionales afincados en España, convirtiéndose en el segundo enclave de origen más voluminoso, merced al ingreso de ese país en la Unión Europea. Reino Unido, por su parte, ha adquirido un significativo protagonismo con 241.000 empadronados, que se corresponde, en la mayor parte de los casos, con un perfil de edad por encima de 65 años.

Con algo más de 2,2 millones de hombres y 2,3 millones de mujeres, la distribución por sexos de la población de origen extranjero muestra unos rasgos muy similares a los del conjunto de la población en España (un 49 por 100 de hombres y un 51 por 100 de mujeres), alejándose

*Distribución por sexos
de la población de
origen extranjero*

de la mayor presencia de hombres registrada durante la primera década del siglo (52 por 100 en 2002 y 53 por 100 en 2009). Este nuevo equilibrio responde a una evolución dispar de las poblaciones masculina y femenina a lo largo de los últimos dieciséis años. Así el número de hombres de origen foráneo aumentó en dos veces y media, en tanto que el de mujeres se multiplicó por 2,8 entre 2002 y 2018. No puede dejar de señalarse, no obstante, que durante los años de mayor presencia de personas de origen extranjero en España el saldo era claramente favorable a los hombres, que llegaron a representar el 53 por 100 en 2009.

El actual equilibrio en la distribución por sexos no es, sin embargo, atribuible a cada uno de los colectivos de distintos orígenes geográficos, da tal manera que en unos se observa un claro predominio de las mujeres, mientras que otros están integrados principalmente por hombres. Así, los últimos datos ofrecidos por el INE muestran una mayor presencia de mujeres bolivianas (57 por 100), ucranianas (57 por 100) y colombianas (55 por 100), en tanto que los hombres de nacionalidad marroquí (56 por 100) y ecuatoriana (54 por 100) cuentan con una mayor presencia en España que las mujeres de esas nacionalidades. Estas particularidades en las estructuras nacionales en función del sexo, que con toda probabilidad responden a la “especialización” en sectores productivos más o menos feminizados o masculinizados, encuentran explicación detallada en el apartado que el informe dedica a la relación con el empleo.

CUADRO 6. DISTRIBUCIÓN POR SEXOS DE LOS EXTRANJEROS SEGÚN NACIONALIDAD EN 2018

Países	Nº personas	% hombres	% mujeres
Marruecos	769.050	56	44
Rumanía	673.017	48	52
Reino Unido	240.934	50	50
China	215.748	50	50
Italia	206.066	56	44
Colombia	165.608	45	55
Ecuador	135.045	54	46
Bulgaria	123.730	49	51
Alemania	110.852	48	52
Ucrania	106.823	43	57
Bolivia	99.220	43	57
Francia	98.558	50	50

Fuente: INE, Cifras de Población, 2018.

Distribución y concentración territorial

La perspectiva territorial aporta información muy relevante a la caracterización de la población de origen foráneo, dando cuenta de su concentración en determinadas comunidades autónomas, y evidenciando una distribución desigual, de su importancia en el conjunto de la población de cada una de ellas, así como del predominio de unos u otros orígenes geográficos en cada región (gráfico 15).

La mayor parte de la población de origen extranjero se concentra en cuatro comunidades autónomas: Cataluña (20 por 100 del total), Madrid (16 por 100), Andalucía (14 por 100) y Comunidad Valenciana (14 por 100). Esto es, el 64 por 100 (cerca de tres millones) de estas personas se encuentra residiendo en las comunidades más densamente pobladas.

Si se atiende al peso sobre el conjunto de la población en cada comunidad, se advierte igualmente una notable disparidad de situaciones. Así, en la Comunidad Balear, que ha venido siendo la que acoge a una mayor proporción de residentes de origen extranjero, dicha proporción alcanza en la actualidad el 20 por 100, habiendo crecido de forma notable desde el inicio del siglo XXI. Es destacable el predominio en esa población del colectivo con origen en la Unión Europea (casi seis de cada diez), siendo las nacionalidades con mayor representación las de Alemania, Gran Bretaña, Reino Unido e Italia.

La comunidad de Canarias, que cuenta con un 14 por 100 de residentes de origen foráneo, presenta una estructura de enclaves geográficos de origen similar a la de Baleares, con un claro predominio de nacionales de la Unión Europea (61 por 100) y a una notable distancia de Sudamérica (14 por 100), que constituye la segunda zona de origen de los extranjeros residentes en la comunidad (cuadro 7). No es ocioso recordar el particular

GRÁFICO 15. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA, 2018



Fuente: INE, Estadística del Padrón Continuo, 2018.

CUADRO 7. POBLACIÓN EXTRANJERA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SEGÚN SU ORIGEN

CCAA	Número de personas	Población extranjera									
		% sobre la población de cada CCAA		% sobre la población extranjera total		% UE	% resto Europa	% África	% América del Norte	% Centro América y Caribe	% Asia
		% población CCAA	% población extranjera total								
Total nacional	4.572.055	10	100	42	6	20	1	5	17	8	
Andalucía	640.874	8	14	49	6	23	2	2	11	6	
Aragón	142.174	11	3	54	3	21	1	7	10	5	
Asturias	40.559	4	1	42	4	12	3	8	24	6	
Baleares	232.845	20	5	57	3	14	1	2	16	6	
Canarias	312.797	14	7	61	4	9	1	5	14	6	
Cantabria	31.337	5	1	35	13	10	2	6	27	6	
Castilla y León	134.778	6	3	50	3	18	1	6	16	5	
Castilla-La Mancha	172.683	8	4	50	3	22	1	3	15	5	
Cataluña	936.773	13	20	29	7	26	2	6	17	13	
Comunidad Valenciana	648.392	13	14	51	9	17	1	2	13	7	
Extremadura	31.914	3	1	42	2	25	2	6	15	7	
Galicia	95.601	4	2	40	3	12	3	7	30	5	
Madrid	732.703	11	16	38	5	13	2	7	24	11	
Murcia	198.995	13	4	25	5	42	1	2	22	3	
Navarra	54.694	8	1	37	6	26	2	6	19	5	
País Vasco	115.958	5	3	24	4	27	2	12	21	9	
La Rioja	33.913	11	1	42	7	26	1	2	15	7	
Ceuta	5.047	6	0	11	1	81	0	1	3	4	
Melilla	10.018	12	0	11	1	83	0	0	2	2	

Fuente: INE, Cifras de Población, 2018.

atractivo de estas comunidades para la realización de proyectos migratorios que priorizan el disfrute de una calidad de vida vinculada al ocio y el descanso, frente a otros más orientados a la maximización del proyecto laboral. Sin embargo, tampoco puede dejar de recordarse el importante incremento de la población de origen rumano en todas las comunidades autónomas, incluidas las de Baleares y Canarias, que han contribuido al aumento del peso de la Unión Europea como origen del colectivo extranjero.

La Comunidad Valenciana, con un 13 por 100 de población extranjera, acoge a un significativo número de personas con nacionalidades de la Unión Europea (51 por 100 de los extranjeros residentes en la comunidad), predominando Alemania y Reino Unido, pero con un número creciente de rumanos, apuntando a una doble vertiente en los proyectos migratorios.

La comunidad de Madrid, que concentra un importante volumen de población de origen extranjero, registra un 16 por 100 sobre su total poblacional. Sin embargo, las procedencias mayoritarias apuntan a objetivos migratorios claramente laborales. Así, siendo la Unión Europea (38 por 100 de los extranjeros) la principal área de origen, la nacionalidad rumana es la más frecuente, seguida por la marroquí y la china.

GRÁFICO 16. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA RESIDENTE EN CADA KM²
(Residentes según el Censo de 2011)



Fuente: INE, *¿Cómo es España? 25 mapas para descubrirla km² a km².*

El perfil en Andalucía de acuerdo con las áreas de procedencia apunta también a un predominio de proyectos migratorios de carácter económico. Así, la mitad de la población procede de la Unión Europea, con un 13 por 100 sobre el total de la extranjera de origen rumano. Pero en el caso de los nacionales de Marruecos (22 por 100) que en Andalucía han constituido una de las comunidades más voluminosas, su presencia alcanza el 19 por 100 de la población extranjera, siendo el enclave de origen más representativo.

Siguiendo el criterio de la distribución de la población según el tamaño del hábitat, la preferencia por los entornos urbanos es manifiesta, con un saldo a su favor del 80 por 100, en tanto que solo el 20 por 100 del colectivo inmigrante reside en el entorno rural en España. La presencia de la población extranjera en los municipios rurales es, pues, baja. Supone el 4 por 100 en los municipios de hasta 100 habitantes, el 6,4 por 100 en los municipios que tienen entre de 101 a 1.000 habitantes y el 7 por 100 en aquellos que cuentan con una población de 1.001 a 2.000 habitantes⁷⁵. A pesar de ello, las llegadas de población extranjera han tenido un efecto positivo para aminorar el decrecimiento poblacional y el envejecimiento en ese entorno antes de la crisis económica, aunque el efecto fuera más limitado a partir de la crisis que derivó en el abandono de estas regiones de una parte importante de los extranjeros.

*Concentración en las
áreas urbanas*

Así pues, las mayores áreas receptoras de inmigración son los núcleos urbanos, con una notable representación también de las comarcas de tamaño medio. El mayor dinamismo económico, la oferta más amplia de servicios y en general, la idea de la existencia de más oportunidades vitales, se encuentran entre las principales motivaciones para optar por los entornos más urbanizados. No obstante, las oportunidades de empleo que el sector agrario brinda ejercen cierto atractivo para una parte de la población extranjera, especialmente los originarios de África (sobre todo marroquíes), que constituyen el colectivo más representado en el entorno rural.

Sin embargo, la innegable importancia relativa de los núcleos urbanos, que tienden a absorber un volumen de población creciente, en detrimento de las zonas rurales, se manifiesta también en el acogimiento de la mayor parte de la población inmigrante.

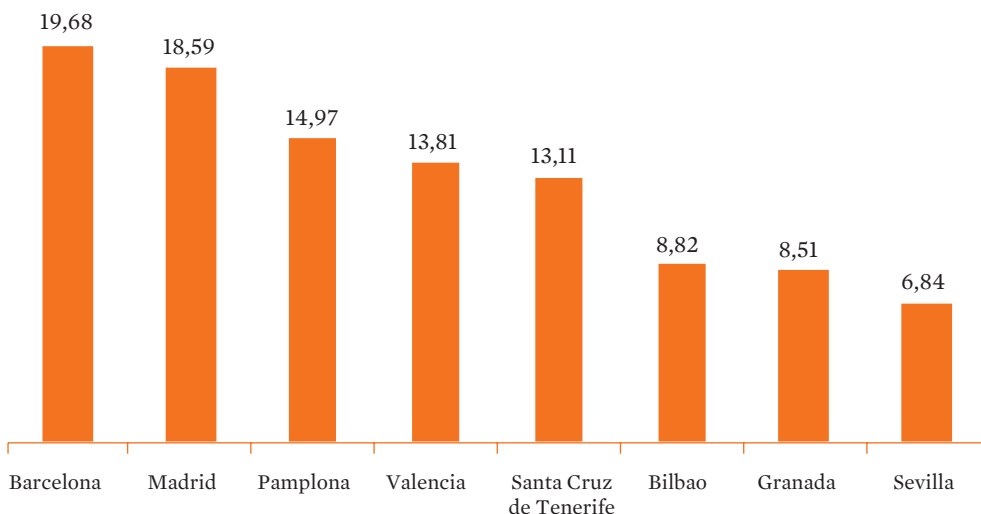
El fenómeno de la concentración urbana ha devenido en un aumento del interés por su conocimiento desde principios del presente siglo, dando como resultado la publicación de información estadística relativa a la calidad de vida en las ciudades, con el desarrollo de indicadores específicos. Así, el proyecto europeo Urban Audit⁷⁶, que recopila información desde hace tres lustros, acumula datos sobre las principales ciudades europeas, incluyendo las españolas.

Más allá del volumen del colectivo inmigrante residiendo en cada comunidad autónoma, los datos del INE, que recogen la información referida a los núcleos urbanos en

75 Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

76 Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea (DG Regio) y Eurostat.

GRÁFICO 17. POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO EN CONURBACIONES DE ESPAÑA, 2017
(Porcentajes sobre la población total en cada conurbación)



Nota: se entiende por conurbación todo centro urbano que se extiende más allá de los límites administrativos de la ciudad y más del 25 por 100 de su población se ubica fuera del término municipal.

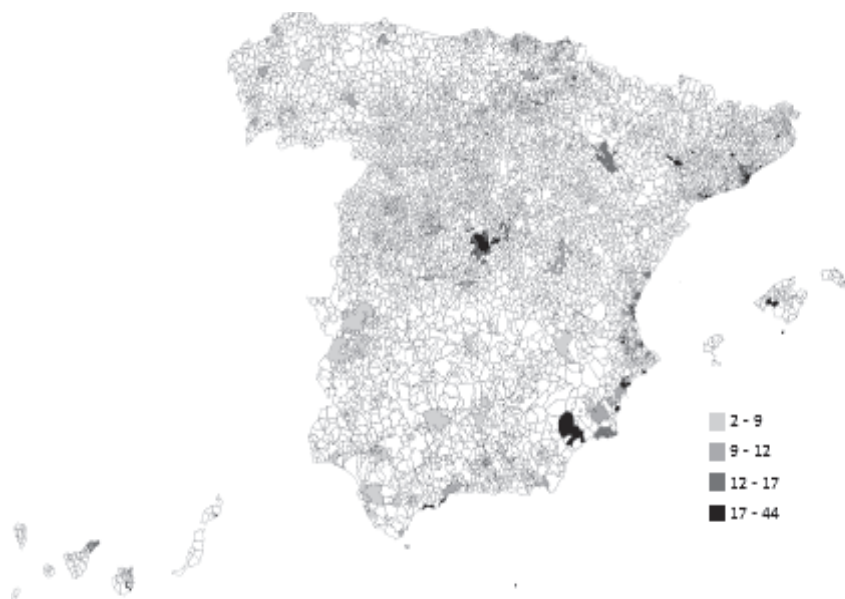
Fuente: INE, *Indicadores urbanos*, 2019.

España, confirman la preferencia de los extranjeros por las localizaciones urbanas que, tal como expresan, exceden los límites administrativos del núcleo principal, alcanzando zonas más amplias vinculadas con dichos núcleos por los desplazamientos por motivos laborales (gráfico 17). Destacan, en este sentido, las conurbaciones de las dos grandes capitales, Madrid y Barcelona, en las que casi dos de cada diez residentes son originarios de países extranjeros.

Descendiendo al nivel submunicipal, se advierte una distribución muy desigual dentro de cada área urbana. Si se atiende a la población inmigrante de las grandes ciudades, se observa una significativa concentración en algunas zonas (gráfico 18). Así, es llamativo el caso de Barcelona, donde la población residente de algunos “barrios” está compuesta en un 60 por 100 por inmigrantes. En Madrid se advierte también una notable concentración en varias zonas, llegando a superarse el 40 por 100 de población extranjera en algunos casos, lo que se explica, entre otros, por la existencia de redes sociales de distintas nacionalidades, que facilitan la integración, o por los precios del alquiler de viviendas. En todo caso, el mapa resultante de la distribución mostrada por los datos del INE apunta, en buena lógica, a una desigual caracterización en lo relativo a las necesidades de infraestructuras y servicios de toda índole, con presión de diferentes intensidades según las zonas.

Uno de cada diez hogares en España (algo más de dos millones) está integrado al menos por una persona de nacionalidad distinta de la española. Estas personas

GRÁFICO 18. PROPORCIÓN DE NACIDOS EN EL EXTRANJERO SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL, 2017



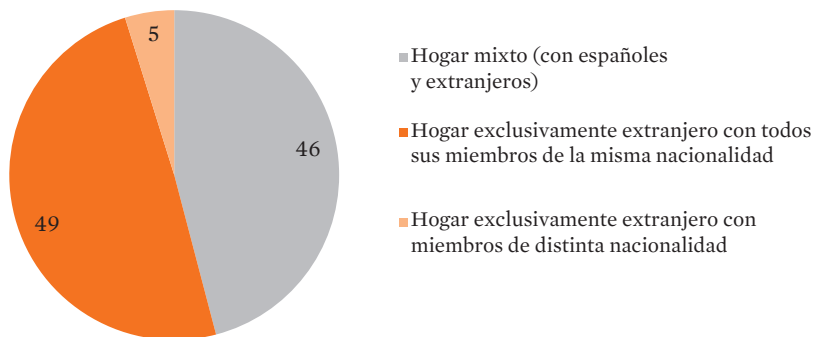
Fuente: INE, *Indicadores urbanos*, 2019.

conviven, según la clasificación del INE, en tres tipos de hogares: mixtos, compartidos por españoles y extranjeros; exclusivamente extranjeros con todos sus miembros de la misma nacionalidad y extranjeros con integrantes de distintas nacionalidades, siendo los dos primeros los que conforman la práctica totalidad. Así pues, en la actualidad un millón de hogares, que suponen cerca del 6 por 100 de todos los hogares residentes en España y la mitad de los integrados por alguna persona de nacionalidad extranjera, están constituidos únicamente por foráneos. Otros 960.000 son hogares mixtos, es decir, aquellos en los que convive al menos un español. Estos tienen un peso relativamente inferior, sumando el 5 por 100 del total de los hogares en España y el 46 por 100 de las soluciones de convivencia con personas extranjeras⁷⁷.

Formas de convivencia. Volumen y composición de los hogares con personas de origen foráneo

77 Los datos ofrecidos por el INE hacen referencia a la nacionalidad de las personas que integran los distintos hogares y no a su país de nacimiento. Esta circunstancia puede estar ocultando en el caso de los hogares mixtos situaciones en las que un miembro del hogar ha adquirido recientemente la nacionalidad española mientras que el otro o los otros mantienen su nacionalidad de origen. Por tanto, la información aquí recogida debe ser interpretada con precaución.

GRÁFICO 19. HOGARES EXTRANJEROS: COMPOSICIÓN SEGÚN LA NACIONALIDAD DE SUS MIEMBROS (Porcentajes)



Nota: se consideran hogares extranjeros aquellos en que alguno de sus miembros tiene alguna nacionalidad distinta de la española.

Fuente: INE, Encuesta de los Hogares, 2018.

En ambos casos la fórmula mayoritaria es la convivencia en pareja con o sin hijos, pero con algunos matices importantes. Así, las familias mixtas se componen en un 64 por 100 de los casos de parejas con o sin hijos, mientras que entre los hogares exclusivamente extranjeros la vida en pareja se extiende al 49 por 100, en tanto que los hogares unipersonales alcanzan una proporción del 27 por 100, la misma que exhiben los hogares españoles. No en vano, la principal diferencia entre los hogares exclusivamente españoles y los que integran al menos una persona extranjera es la presencia visible de formas de convivencia carentes de núcleo familiar, con más de un núcleo familiar y núcleos familiares que comparten hogar con otras personas ajenas a ese núcleo. Estas fórmulas suman casi el 30 por 100 de los hogares mixtos y el 15 por 100 de exclusivamente extranjeros, en tanto que en los hogares españoles, donde con toda probabilidad están integrados por viviendas compartidas por jóvenes y hogares con una persona trabajando en servicio doméstico, solo alcanza al 7 por 100.

La llegada de personas de otros países tiene consecuencias directas en la composición de la población de acogida, porque pasan a integrarse como mujeres y hombres de distintas edades y, por tanto, dan una nueva forma a su estructura. Sin embargo, la transformación sociodemográfica que propicia la realidad migratoria es de un talante más profundo, pues el proceso migratorio no cesa con la llegada y el tránsito hacia la integración social y laboral. En realidad ese proceso incluye algunos hitos biográficos cuya suma tiene significativas consecuencias en el devenir del conjunto de la sociedad de destino. Así, uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista individual y también colectivo, es la maternidad y la paternidad. Desde el punto de vista individual determina la situación de las personas y los hogares modificando sus necesidades y sus aspiraciones. Desde la perspectiva sociodemográfica es un factor de transformación fundamental en tanto que contribuye al crecimiento poblacional desde la base de la pirámide.

CUADRO 8. HOGARES POR NACIONALIDAD DE SUS MIEMBROS, 2017

	Total	Hogar exclusivamente español		Hogar mixto (con españoles y extranjeros)		Hogar exclusivamente extranjero con todos sus miembros de la misma nacionalidad		Hogar exclusivamente extranjero con miembros de distinta nacionalidad	
		Núm.	% sobre total	Núm.	% sobre total	Núm.	% sobre total	Núm.	% sobre total
Total	18.472.800	16.380.700	100,0	960.600	100,0	1.030.600	100,0	100.900	100,0
Hogar unipersonal	4.687.400	4.406.200	26,9	0,0	0,0	281.300	27,3	0,0	0,0
Hogar monoparental	1.842.400	1.693.000	10,3	62.300	6,5	83.800	8,1	3.400	3,4
Pareja sin hijos que convivan en el hogar	3.928.500	3.540.700	21,6	194.800	20,3	164.000	15,9	29.000	28,7
Pareja con hijos que convivan en el hogar: total	6.349.800	5.543.900	33,8	425.900	44,3	340.700	33,1	39.300	38,9
Pareja con hijos que convivan en el hogar: 1 hijo	2.963.100	2.623.400	16,0	185.300	19,3	132.700	12,9	21.700	21,5
Pareja con hijos que convivan en el hogar: 2 hijos	2.778.500	2.472.500	15,1	155.800	16,2	133.300	12,9	16.900	16,7
Pareja con hijos que convivan en el hogar: 3 o más hijos	608.200	448.000	2,7	84.800	8,8	74.700	7,2	800	0,8
Núcleo familiar con otras personas que no forman núcleo familiar	771.700	547.200	3,3	144.100	15,0	68.800	6,7	11.600	11,5
Personas que no forman ningún núcleo familiar entre sí	542.900	392.900	2,4	68.300	7,1	66.800	6,5	14.800	14,7
Dos o más núcleos familiares	350.200	256.800	1,6	65.200	6,8	25.400	2,5	2.800	2,8

Fuente: INE, Encuesta de los Hogares, 2018.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los proyectos migratorios tienen un componente laboral y económico fundamental, y que la máxima intensidad en la actividad laboral coincide en gran parte con las edades en las que las personas tienen hijos, es previsible que muchas de las personas que llegan a España procedentes de otros países se conviertan en madres y padres, contribuyendo a aumentar el número total de nacimientos. Así pues, la edad con la que las extranjeras llegan a España constituye un dato relevante en la aproximación a la natalidad como fenómeno demográfico.

Como se ha apuntado ya, la mayor parte de la población de origen extranjero (80 por 100) se encuentra en la franja de edad central-laboral, lo que en términos demográficos apunta también a una preponderancia del periodo fértil en dicha población. Así, en 2018 el 65 por 100 (1,5 millones) de las mujeres de nacionalidad extranjera en España se encuentran en el intervalo que comprende desde los quince a los cuarenta y nueve años, proporción muy superior a la mostrada por la población femenina española con las mismas edades, que supone un 42 por 100 (9 millones) de todas las mujeres españolas.

Ahora bien, determinar la importancia de cada población, en este caso la de nacionalidad extranjera⁷⁸, en su contribución a la natalidad, requiere considerar varios elementos además del número de mujeres con capacidad biológica para ser madres: la proporción de mujeres extranjeras en edad fértil sobre el conjunto de la población femenina en esa edad; la fecundidad de ese segmento de población; y, por supuesto, el número total de hijos y su proporción sobre el conjunto de los nacidos en cada año.

CUADRO 9. NACIMIENTOS EN ESPAÑA SEGÚN NACIONALIDAD DE LA MADRE POR GRANDES ZONAS GEOGRÁFICAS, 2017

	Total	% sobre todos los nacimientos	% sobre los nacimientos de madre extranjera
Nacimientos en España	391.930	100	
Nacimientos de madres extranjeras	75.564	19,3	100,0
Con nacionalidades de Europa	23.295	5,9	30,8
Con nacionalidades de África	27.251	7,0	36,1
Con nacionalidades de América	17.991	4,6	23,8
Con nacionalidades de Asia	6.942	1,8	9,2

Fuente: INE, *Movimiento natural de la población. Estadística de nacimientos*, 2018.

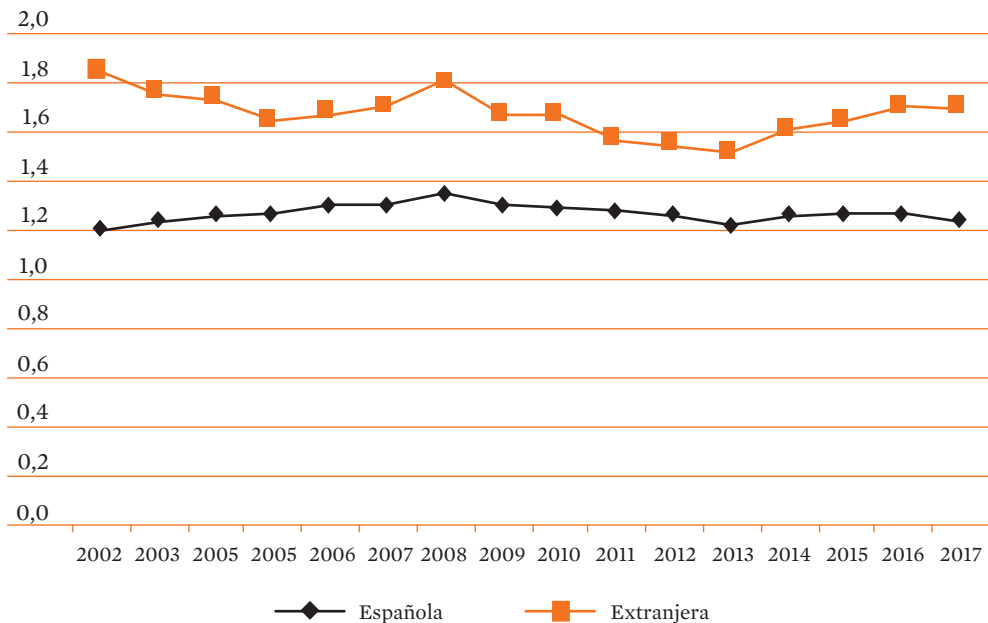
78 Debe tenerse en cuenta que muchas de las mujeres han obtenido la nacionalidad española y por tanto pueden entrar en los cálculos siguientes aumentando el valor arrojado por las mujeres españolas y disminuyendo el de las mujeres extranjeras.

En 2002 la población femenina en edad fértil alcanzaba un volumen de más de 10,6 millones de mujeres, entre las que un 5,4 por 100 (557.000) tenían nacionalidad extranjera. Poco más de tres lustros después, en 2018, el volumen de ese segmento poblacional ha disminuido en un 1 por 100, es decir, que hay menos mujeres en edad fértil, lo que se explica básicamente por la rápida caída de la natalidad en España a partir de los últimos años setenta. Y ello a pesar de la llegada de un buen número de mujeres en esas mismas edades, que casi triplica al registrado en 2002.

En efecto, con más de 1,5 millones de mujeres de entre 15 y 49 años de edad y de nacionalidad extranjera, esta población ha experimentado un crecimiento muy importante en dieciséis años. Sin embargo, ese incremento no ha sido lo suficientemente amplio como para compensar el descenso del volumen de la población femenina fértil en España. El resultado ha sido, como se ha dicho, un pequeño descenso del volumen del conjunto de la población de mujeres de 15 a 49 años, y un notable incremento de la importancia de las extranjeras en esa población, que han pasado a suponer el 14,4 por 100, diez puntos más que en 2002. El balance es, así pues, de menos mujeres con capacidad reproductiva –por su edad– y entre ellas, más extranjeras.

A este hecho hay que sumar otra circunstancia, el desigual número de hijos de unas y otras mujeres. En este sentido, si bien es cierto que con el tiempo esas cifras tienden a converger, en tanto en cuanto que las extranjeras muestran propensión a adoptar las

GRÁFICO 20. INDICADOR COYUNTURAL DE FECUNDIDAD SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA MADRE



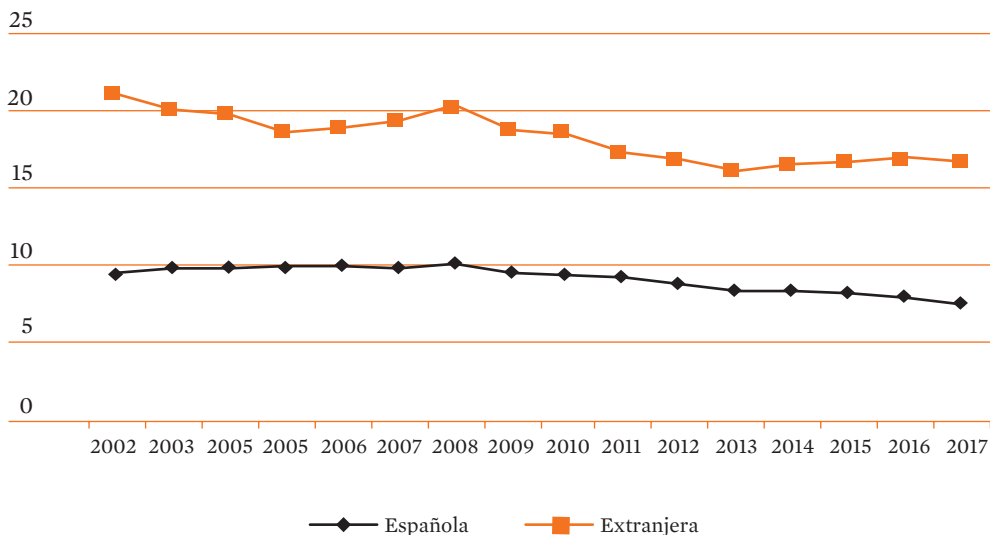
Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2018.

pautas de las nativas, no lo es menos que las cifras de partida divergen de forma no poco importante. Así, de acuerdo con los datos del INE, muestran una trayectoria relativamente estable del indicador coyuntural de fecundidad, que alude al número medio de hijos por mujer, con un leve incremento entre 2002 y 2008 y un nuevo descenso desde ese año hasta 2017 en el caso de las españolas, saldándose con una cifra de 1,2 hijos por mujer.

En el caso de las extranjeras, el indicador muestra una evolución decreciente que se intensifica en los años centrales de la crisis para recuperarse levemente en los años posteriores. Todo ello partiendo de valores superiores (1,9 hijos por mujer en 2002) a los de las españolas, valores que hasta el momento actual se mantienen por encima (1,7 en 2017).

Los resultados de los valores de la fecundidad devienen también en valores diferentes para ambas poblaciones en términos de natalidad⁷⁹. Así, las tasas extranjeras son sistemáticamente superiores a las españolas, llegando a superar en más del doble a los valores nacionales arrojados en varios años a lo largo de la serie. Los últimos datos, correspondientes a 2017, arrojan 7,5 nacimientos por cada 1.000 habitantes en el caso de las españolas y 16,6 en el de las mujeres de nacionalidades distintas.

GRÁFICO 21. TASA BRUTA DE NATALIDAD SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA MADRE



Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2018.

79 La tasa bruta de natalidad mide el número de nacimientos por cada mil habitantes en un momento y territorio dados.

CUADRO 10. NACIMIENTOS SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LOS PROGENITORES, 2017

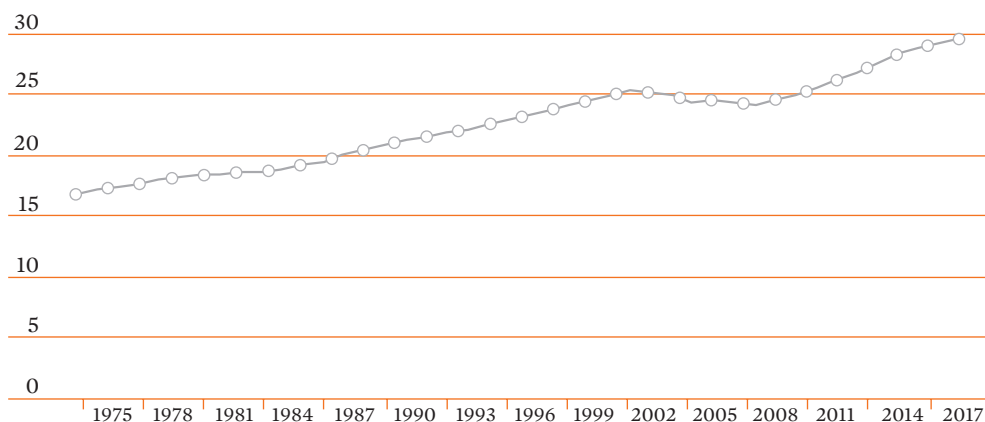
	Total	De padre extranjero	De padre español
Todas	391.930	67.069	324.861
De madre extranjera	75.564	49.841	25.723
De madre española	316.366	17.228	299.138

Fuente: INE, *Movimiento natural de la población. Estadística de nacimientos*, 2018.

En 2017 nacieron en España casi 392.000 niños (316.000 de madres españolas y 75,5 mil de madres extranjeras, lo que significa que el 19 por 100 de todos los niños nacidos en ese año son hijos de mujeres de nacionalidades distintas. Más de la tercera parte de esos niños (36 por 100) tienen madres africanas (sobre todo marroquíes) y una parte algo menos abultada (31 por 100) la forman hijos de mujeres con nacionalidades europeas. Por otro lado, los niños de madres americanas constituyen el 24 por 100 de los nacidos en ese año, mientras que los hijos de asiáticas conforman el grupo menos numeroso, con un 9 por 100 del total.

La comparación con los datos de 2002 muestra un panorama en España en el que se ha reducido el número total de nacimientos (392.000 frente a 419.000 en 2002) y se ha duplicado el peso de los nacimientos de niños de madres extranjeras (19 por 100 frente a 10 por 100 en 2002). Por tanto, la llegada de mujeres jóvenes que tienen más hijos que las españolas no ha llegado a compensar el efecto del descenso del volumen de la población española en edad de procrear ni su creciente tendencia a reducir su fecundidad.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA DE MAYORES DE 64 AÑOS EN ESPAÑA



Fuente: INE, *Indicadores de Estructura de la Población*, 2018.

En definitiva, la población extranjera, más joven que la autóctona, está contribuyendo en la actualidad, a atenuar el efecto del acusado proceso de envejecimiento de la población en España, limitando lo que podría haber sido un

La inmigración está atenuando el impacto del envejecimiento demográfico

incremento todavía mayor de las tasas de dependencia a lo largo de las últimas dos décadas. En 2007 la tasa de dependencia de mayores de 64 años ascendía a 24,2, valor algo inferior al registrado en el año 2000. Este descenso fue consecuencia directa de la intensa llegada de extranjeros entre uno y otro año. A partir de 2007, sin embargo, la tasa vuelve a recuperar su tendencia al alza, a pesar de la presencia de personas de otros países. Este indicador mostraría, sin embargo, valores más elevados sin el refuerzo de los segmentos jóvenes (15 a 64 años) de la población con personas de origen extranjero.

Pero esa contribución no se agota con la presencia de personas en edad activa, sino que alcanza a la misma base de la pirámide, como consecuencia de la elevación del número de nacimientos.

CAPÍTULO III

UNA SOCIEDAD MÁS DIVERSA: REPERCUSIONES Y OPORTUNIDADES

La decidida incorporación de España al grupo de países receptores netos de inmigración ha dado lugar a una sociedad más diversa, con repercusiones y oportunidades en todas las dimensiones de la realidad social. Sin ánimo de exhaustividad, en este capítulo se abordan tres ejes fundamentales de integración de los inmigrantes, a fin de conocer cuál es la situación y los principales retos, tras más de dos décadas de experiencia inmigratoria:

- El acceso al empleo, como principal dimensión determinante de las condiciones de vida de las personas y los hogares.
- El acceso a los principales dispositivos del Estado de bienestar entendido en sentido amplio (prestaciones económicas, por un lado, y grandes servicios públicos como educación, sanidad, vivienda y servicios sociales, por otro).
- La participación de las personas de origen extranjero en otras esferas de la vida social, así como la evolución de los distintos indicadores de actitudes hacia la inmigración, convivencia entre comunidades y diálogo intercultural.

De manera similar a lo que ocurre con los autóctonos, el tipo de relación con el empleo no solo determina las condiciones de vida de las personas trabajadoras de origen extranjero, sino que marca decisivamente las posibilidades y las características del acceso a los principales dispositivos del Estado de bienestar y los derechos de ciudadanía, con la peculiaridad de que el acceso de los extranjeros al empleo cuenta con un marco regulador propio y diferenciado.

1. La relación con el empleo

Tras veinte años de cuantiosas entradas en el total de población extranjera en España, el apreciable arraigo de una parte mayoritaria de la inmigración se evidencia en un elevado flujo de nacionalizaciones (que, como antes se ha visto, contabilizan un promedio anual de 120.000 en el periodo 2009-2017, con un total cercano al millón de personas). Desde el punto de vista laboral, esto es importante porque ya no se trata, para la mayor parte de la población de origen inmigrante en España, de personas recién llegadas, sino que cuentan ya con un plazo largo de asentamiento, lo que debería traducirse en una situación laboral más parecida a la de los autóctonos (a igualdad de otras condiciones, en especial el nivel y el ámbito de las cualificaciones poseídas), más aún al atender a los que en ocasiones

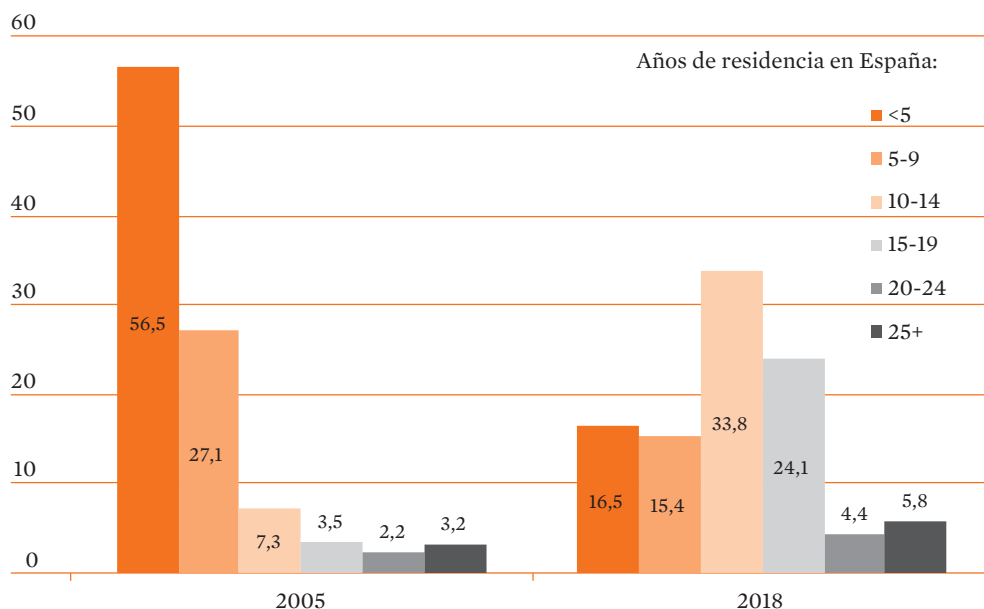
se denominan “segunda generación”, esto es, los hijos de los migrantes, nacidos aquí o fuera pero crecidos en España y que ya están entrando en volúmenes importantes en el mercado de trabajo.

Un dato procedente de la propia Encuesta de Población Activa permite ver que, efectivamente, la mayor parte de la población extranjera en edad laboral cuenta ahora con un mayor número de años de residencia (gráfico 23). En 2005, un 57 por 100 del total (en números redondos) de los extranjeros en edad laboral llevaba menos de cinco años de residencia en España y otro 27 por 100 entre cinco y nueve años; en 2018 la distribución por años de residencia está más repartida, pero la mayoría se sitúa en periodos de residencia de diez o más años, con un 58 por 100 del total entre diez y diecinueve años.

Esto es coherente con la evolución de los flujos que se ha observado en el capítulo anterior, y permite subrayar la importancia, en la situación laboral de la población de origen inmigrante, de los datos que permitan apreciar una trayectoria de integración. No obstante, es preciso recordar que en esa situación sigue influyendo, en especial en los primeros años desde la llegada, el marco normativo que regula el acceso de los extranjeros al empleo, por lo que conviene, en primer lugar, recordar los cambios habidos en ese marco, y entrar después en la descripción de la evolución de la población inmigrante desde el punto de vista de su relación con el empleo.

También conviene recordar ya aquí el peso que ha alcanzado la población inmigrante en el mercado laboral español, que, pese al impacto de la crisis, no ha mostrado signos de

GRÁFICO 23. POBLACIÓN EXTRANJERA EN EDAD LABORAL POR AÑOS DE RESIDENCIA EN ESPAÑA (Porcentajes, segundo trimestre)

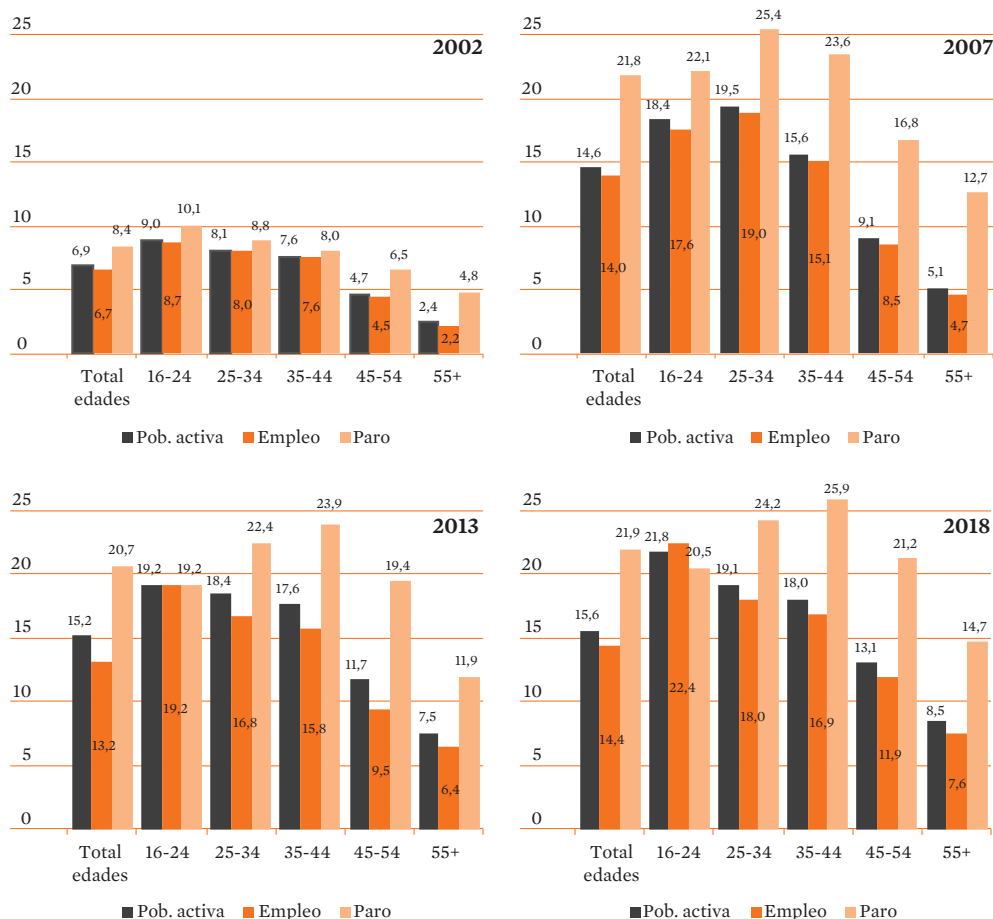


Fuente: explotación propia de microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

retroceso (gráfico 24). Entre 2002 (primer año disponible en la serie homogénea de la EPA) y 2007 el peso en la población activa de las personas de nacionalidad extranjera y las de doble nacionalidad (que en su mayor parte recogen personas nacionalizadas en los últimos 15 años) pasó del 6,9 al 14,6 por 100; en 2013 se situó en el 15,2 por 100 y en 2018, impulsado por la mayor presencia de personas con doble nacionalidad en la población activa, en el 15,6 por 100. Entre los varones ese peso supone en 2018 un 14,7 por 100 y entre las mujeres, un 16,6 por 100, con una importancia aún mayor en los grupos más jóvenes (21,2 y 22,4 por 100, respectivamente, en los menores de 25 años en 2018), asociada al peso ya en ellos de la segunda generación.

En este mismo periodo el peso de la población de origen inmigrante (entendiendo por tal la de nacionalidad extranjera y la doble nacionalidad) sobre el empleo pasó del 6,7 al

GRÁFICO 24. PESO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA* EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 2002-2018 (Porcentajes, segundos trimestres)



* Incluye doble nacionalidad.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

14,4 por 100, con una distribución de ese peso por edades acorde con la mayor presencia de personas relativamente jóvenes en dicha población. En el paro, a su vez, la presencia de personas de origen inmigrante pasó del 8,4 al 21,9 por 100, con una sobre representación muy marcada que, a tenor de los datos correspondientes a 2007, 2013 y 2018 no se asocia solo o en primer lugar a la coyuntura económica, lo cual podría apuntar a problemas de inserción o –sobre todo– a una relación más inestable con el empleo.

Estas cifras se traducen en la presencia, en el conjunto de la población activa en España en 2018, de 3,6 millones de personas de origen inmigrante (733.000 de ellas con doble nacionalidad). De ellas, 2,8 millones tenían empleo y las 766.000 restantes estaban en paro. En todos los casos, el reparto por sexo era más equilibrado que hace diez y quince años por sexo (el 48 por 100 de los activos son mujeres, frente al 45 y el 44 por 100 en, respectivamente, 2002 y 2007) en los extranjeros, y más aún en los de doble nacionalidad (donde el 57 por 100 de los activos en 2018 son mujeres, frente al 48 por 100 en cada uno de los dos años citados).

Una población de origen inmigrante que es, por tanto, cada vez mayor en volumen y en peso en el mercado laboral y que presenta además, en concordancia con lo que se explicó en la caracterización sociodemográfica, dos rasgos diferenciales básicos: su mayor juventud (su menor edad, en promedio), que no ha variado mucho en el periodo contemplado; y su creciente heterogeneidad por otras circunstancias personales (orígenes, grado de cualificación...) con impacto en su situación laboral. Esta última probablemente no solo como reflejo del cambio en la composición de los flujos migratorios más recientes, sino por la propia evolución de quienes llevan ya un periodo muy largo de residencia en España y, sobre todo, por el impacto de la segunda generación.

1.1. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DEL ACCESO DE LOS EXTRANJEROS AL EMPLEO

El acceso efectivo al trabajo al amparo de la legalidad sigue siendo una clave fundamental de la integración y la inclusión social de los extranjeros en España sea cual sea su vía de entrada. El marco regulador del acceso de los extranjeros al trabajo constituye, por tanto, un instrumento fundamental en el marco de la política de inmigración. El principio de ordenación de los flujos migratorios laborales, de acuerdo con las necesidades de la situación nacional del empleo constituye uno de los pilares de la política migratoria en España (art. 2 bis LO 4/2000). Los extranjeros residentes legalmente tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de Seguridad Social, de acuerdo con la legislación vigente (art. 10 Ley 4/2000).

El principio de consideración de la situación nacional de empleo se aplica únicamente a la hora de obtener la primera autorización para el trabajo. Por tanto, no resulta de aplicación a las renovaciones ni a supuestos de acceso al empleo por parte de titulares de la residencia permanente, ni a los titulares de autorización de residencia por reagrupación familiar, ni a los familiares de personas nacionalizadas españolas. Estas situaciones, en

las que no se aplica dicho principio, son cada vez más frecuentes, dada la estabilidad de buena parte de los proyectos migratorios.

Además, se ha producido un sustancial cambio en los perfiles de la inmigración laboral, protagonizada ya en más de un 50 por 100 por extranjeros comunitarios en edad de trabajar, a los que tampoco son aplicables dichas restricciones, sino el régimen de libre circulación de trabajadores o la libertad de establecimiento. Las características de esta nueva corriente de trabajadores migrantes comunitarios, en buena medida procedentes de los países incorporados en la penúltima ampliación, con peores niveles salariales y de vida que en España, han derrumbado la sencilla división mental que facilitaba una aproximación al fenómeno de la inmigración restringido a los trabajadores extracomunitarios. La llegada de rumanos y búlgaros a España obliga así a desplazar del imaginario colectivo aquella asociación implícita entre la imagen de los extranjeros comunitarios a la de los jubilados del norte de Europa afincados en la costa y/o a la del ejecutivo desplazado con un elevado nivel de vida y que, por el contrario, identificaba la inmigración económica exclusivamente con los extranjeros extracomunitarios oriundos la Latinoamérica y norte de África. Por más que se desarrolle bajo los principios de la libre circulación de personas y de la libertad de establecimiento, la inmigración económica, la que tiene su origen en diferencias sangrantes en niveles de vida entre países, es una realidad en el seno de la Unión Europea. Lo ha sido siempre pero se ha hecho más palpable a raíz de las últimas ampliaciones, que han dado lugar a más movimientos de personas que, por ejemplo, las abordadas en la segunda mitad de los años ochenta, cuando se incorporaron España y Portugal.

*Cambio de la inmigración
laboral y preponderancia del
régimen comunitario*

La madurez alcanzada por el fenómeno de la inmigración hacia España permite observar distintas etapas acompañando las transformaciones en sus características, en paralelo a la evolución de la política española de extranjería y al cambio en la importancia de los distintos procedimientos que dan cobertura legal a la permanencia en nuestro país y al acceso de los extranjeros al trabajo en España.

*Cambios en el fenómeno
migratorio y evolución
de las políticas y
procedimientos*

Como ya se ha anunciado, la primera etapa de la conformación de España como país receptor de inmigración se extendería desde mediados de los años 80 del siglo pasado hasta el año 2000⁸⁰. Hay que destacar como hito importante la incorporación de nuestro país a la CEE en 1987, incorporación que en su desarrollo, lejos de animar los flujos de emigrantes españoles hacia otros países europeos como algunos temían, acompañó el tránsito de país de emigrantes a ser un país receptor de inmigrantes, como otros socios europeos.

80 Es decir, esta fase abarcaría aproximadamente desde la aprobación de la primera Ley de Extranjería, la Ley 7/1985, hasta el año 2000, en que se aprobaron sendas nuevas leyes LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

En aquella fase, la inmigración tenía un carácter eminentemente laboral en España, siendo protagonizada fundamentalmente por trabajadores extracomunitarios puesto que la población comunitaria en edad laboral era comparativamente mucho menor. Se trató de un cambio social muy importante que parecía no encajar fácilmente en los cauces de los procedimientos legalmente establecidos, de modo que con frecuencia, coincidiendo normalmente con la aprobación de nuevas normas, se recurría a la convocatoria de procesos extraordinarios de regularización administrativa de inmigrantes bajo distintas denominaciones. Valga recordar los procesos de este tipo aprobados en 1985-1986 (438.000 solicitudes aproximadamente); en 1991 (110.000); 1996 (21,3 miles); 2000 (163,9 miles) y 2001 (234,6 miles). A tenor de la importante cantidad de extranjeros que se acogieron a los sucesivos procesos de regularización extraordinaria cabe inferir que en aquellos años debió registrarse un importante volumen de entradas irregulares o de situaciones de paso a la irregularidad de extranjeros extracomunitarios cuyas autorizaciones de estancia y/o trabajo perdieron vigencia. De hecho, a pesar de la importancia del régimen inicial de concesión de autorizaciones por motivos de trabajo (el denominado, régimen general) así como, en menor medida, el sistema de cupos o contingente de contratación de trabajadores temporales en origen, en la práctica, en los años en que se convocaban regularizaciones extraordinarias estas eran el mecanismo principal de acceso a los permisos de trabajo y residencia por parte de extranjeros que ya se encontraban en España.

El cambio de siglo coincidió con unos primeros años de desaceleración económica e importantes vaivenes legislativos en materia de extranjería, asistiéndose en un corto

Vaivenes normativos en materia de extranjería

periodo de tiempo a una reforma sustancial de la Ley Orgánica 7/1985 en varios episodios. En pocos años, esta norma había devenido inadecuada para abordar un fenómeno creciente que ya iba mostrando su naturaleza pluridimensional, superando las previsiones de la ley, predominantemente centrada en los aspectos de control y sanción, con un escaso desarrollo de la vertiente de derechos y libertades. Su reforma se llevó a cabo en el año 2000 en dos episodios, a través de sendas nuevas leyes orgánicas: la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Como reflejaba la Memoria del CES de aquel año⁸¹, uno de los aspectos más relevantes del balance final de la reforma fue la superación del planteamiento restringido de la Ley Orgánica 7/1985 y la apreciable mejoría que en relación a la misma, en conjunto, y a pesar de las limitaciones introducidas por la Ley 8/2000 en relación a la Ley 4/2000, se produjo en la situación jurídico legal de los extranjeros en España. Por primera vez, aunque con retraso, la normativa española afrontaba la inmigración como fenómeno permanente y global y se aplicaban criterios democráticos de reconocimiento de derechos a un colectivo con caracteres y necesidades específicas en el contexto de una sociedad que iba siendo

81 Véase Memoria CES 2000, capítulo III, apartado 4, Inmigración, mercado de trabajo e integración social.

cada vez más multicultural y en la que la inmigración afectaba ya a todos los órdenes, económico, social y cultural.

Pocos años después, las dos leyes anteriores fueron modificadas por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que reformaba asimismo la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal. Esta importante reforma de la legislación de extranjería afectaba a prácticamente la mitad del articulado de la Ley 4/2000 así como a otros muchos aspectos de la normativa relacionados, fundamentalmente, con el control de los flujos de inmigración. De hecho, entre los principales objetivos de la reforma figuraba el reforzamiento de los medios e instrumentos sancionadores previstos en la legislación vigente para la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, procediéndose en este ámbito a la adaptación a la normativa comunitaria en materia de tasas por expedición de visados; la definición de obligaciones, infracciones y sanciones dirigidas a transportistas⁸² así como el reconocimiento mutuo de las resoluciones de expulsión⁸³. Se regulaba también la colaboración entre Administraciones públicas en materia de extranjería e inmigración. En el ámbito concreto del acceso al trabajo, la ley incidía en diversos aspectos del régimen de concesión inicial de las autorizaciones de residencia y trabajo, profundizando en el reforzamiento de la ordenación de los flujos en origen y restringiendo las posibilidades de obtención de autorizaciones por personas en situación administrativa irregular.

A partir del año 2004 la orientación de las políticas de inmigración en España experimentó un importante cambio de rumbo, resultando destacable la intensificación de la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la gestión de las políticas de inmigración, especialmente de los aspectos laborales, en un proceso al que el CES contribuyó con la aprobación de su Informe 2/2004, *Inmigración y mercado de trabajo en España* en abril de ese año. Así, tras el cambio de Gobierno, con la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración en el seno del Ministerio de Trabajo, este asumía buena parte de los cometidos relacionados con el fenómeno migratorio que anteriormente radicaban en el Ministerio del Interior, dando mayor cabida a las cuestiones relacionadas con el acceso al trabajo de los extranjeros y su integración social. A partir de la Declaración para el diálogo social: competitividad, empleo estable y cohesión social suscrita por Gobierno e interlocutores sociales en julio de 2004, se introduce por primera vez la inmigración en el menú de temas del diálogo social, en lo que constituyó una experiencia pionera en el contexto europeo comparado.

*Participación de los
interlocutores sociales*

82 Directiva 2001/51/CE, de 28 de junio, por la que se completan disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

83 Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.

Los interlocutores sociales han construido así un ámbito de encuentro en torno a la gestión de la regulación de los flujos migratorios, contribuyendo al proceso de elaboración de la legislación de extranjería, especialmente en la concreción de sus aspectos laborales. El primer desarrollo reglamentario de la Ley 8/2000, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre fue consensuado previamente con los interlocutores sociales, aprobándose por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Cabe recordar que el Reglamento, manteniendo el principio de contratación de extranjeros en origen y la consideración de la situación nacional de empleo como los principios básicos de la regulación del trabajo de los extranjeros en España, introdujo importantes novedades en la regulación de los aspectos laborales. Así, en línea con las recomendaciones del Informe CES 2/2004, cabe destacar: la apertura de un proceso de normalización al que se acogieron más de 500.000 trabajadores extranjeros que, a diferencia de las regularizaciones extraordinarias referidas, exigía el alta en la Seguridad Social del trabajador; la introducción de la figura del arraigo laboral (art. 45 del Reglamento) que se añadía así al arraigo social preexistente; la creación del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura; el refuerzo del carácter del contingente (denominado “gestión colectiva de contrataciones en origen” tras Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) como el instrumento regulador de contrataciones programadas, con mayor flexibilidad y participación de los interlocutores sociales; la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración así como la regulación de la figura del visado para búsqueda de empleo introducida por la Ley Orgánica 14/2003.

La contratación de trabajadores en origen a través de distintas fórmulas de reclutamiento representa una de las principales apuestas de canalización ordenada de los flujos migratorios desde comienzos de siglo, alentada por las instituciones europeas. La utilización de distintas fórmulas de captación de personal en los países de origen de las migraciones, bien a través del circuito privado, bien a través de programas de gestión pública ha sido una práctica particularmente extendida en algunos sectores, empresas y mercados de trabajo locales. Además, en años recientes se ha introducido en España una nueva fórmula de obtención de las autorizaciones para residencia y trabajo a través de las previsiones de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que también cabría catalogar como una suerte de reclutamiento en origen para la captación de profesionales extranjeros que vayan a desarrollar una actividad económica en España, entre otros supuestos⁸⁴.

84 Véase apartado 2 del capítulo II de este informe.

CUADRO 11. VISADOS LABORALES 2010-2017

(Expedidos a personas extracomunitarias por oficinas consulares españolas con finalidad laboral)

Tipo de visado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Larga duración								
Residencia y trabajo (1)	3.735	6.479	5.922	7.466	9.065	13.441	9.021	11.215
Corta duración								
Trabajo	23	650	449	1.383	1.555	1.784	1.931	2.208
Otros (2)	13.229	15.357	12.542	11.048	9.537	8.064	7.632	7.680

(1) Incluye los visados expedidos con finalidad laboral y los expedidos a investigadores.

(2) Incluye los visados de cortesía, búsqueda de empleo y el que se expide en caso de pérdida o robo.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Visados expedidos por autoridades consulares 2010-2017.

Una aproximación al volumen del conjunto de contrataciones en origen vendría dada por los visados con finalidad laboral concedidos entre 2010 y 2017, que han ido en aumento, tanto los de larga duración como los de corta duración de trabajo (cuadro 11).

Dentro del amplio espectro de situaciones que abarcan las contrataciones en origen, cabe mencionar la experiencia de una serie de programas públicos de contratación en origen que han ido pasando por distintas etapas (desde lo que se denominada tradicionalmente “contingente” o “cupó” de trabajadores extranjeros hasta el actual sistema de contratación en origen). Esta vía ha dado respuesta, sobre todo, a las crecientes necesidades de fuerza de trabajo existentes en sectores productivos muy intensivos en este factor y caracterizados por una elevada estacionalidad, como la agricultura. Los programas de contratación en origen fomentan la inmigración estacional o de temporada a través de la contratación en origen de trabajadores por un corto periodo de tiempo tras el cual regresan a su país. Los años de crisis supusieron un importante paréntesis en la recepción de trabajadores por este tipo de migraciones circulares a través de los programas públicos de gestión colectiva, debido a que la Orden Ministerial ESS 1/2012 que los regulaba fue prorrogada en años sucesivos, restringida únicamente a campañas agrícolas de temporada, hasta finales de 2018. Cabe destacar el importante repunte de autorizaciones concedidas a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen en 2017, un 96 por 100 de las cuales se concentraron en mujeres africanas en Andalucía (cuadro 12).

*Las convocatorias de
contratación colectiva en
origen*

El funcionamiento de estos programas de gestión colectiva de contrataciones se ha basado en la existencia de convenios bilaterales con países emisores de emigrantes con los que España ha suscrito acuerdos de cooperación en materia de inmigración, entre los que destacan Marruecos y algunos países latinoamericanos como Colombia, Ecuador o la República Dominicana así como, con anterioridad a su entrada en la

CUADRO 12. EVOLUCIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE TRABAJO CONCEDIDAS A TRAVÉS DE LA GESTIÓN COLECTIVA DE CONTRATACIONES EN ORIGEN (1)
(Autorizaciones de trabajo a extranjeros concedidas a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen, según sexo, por continente)

	Contingente		Gestión colectiva de contrataciones en origen							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	42.719	3.411	11.983	14.615	6.650	2.963	2.834	2.767	5.562	17.537
Europa*	23.299	55	130	9.762	3.551	8	5	-	-	-
África	14.125	1.247	10.009	3.487	2.464	2.424	2.345	2.286	5.100	16.880
América	4.975	2.108	1.844	1.366	635	531	484	481	462	657
Asia	320	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oceanía	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) El 1 de enero de 2009 expiró el periodo transitorio de restricción a la libre circulación de trabajadores procedentes de Rumanía y Bulgaria (en España fijado en dos años) tras la ampliación de la Unión Europea a Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007. Entre julio de 2011 y diciembre de 2013 el Gobierno volvió establecerla para trabajadores rumanos hasta el fin del plazo máximo de aplicación de la moratoria establecido en el Tratado de Adhesión, el 1 de enero de 2014.

(1) La gestión colectiva permite la contratación de trabajadores que no se hallen ni residan en España, seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empleadores. La Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social por la que se regula la Gestión colectiva de contrataciones en origen para el año correspondiente establece el procedimiento para la tramitación de las ofertas.

Fuente: MTAS, *Anuario Estadístico 2017*.

Unión Europea, Polonia, Bulgaria y Rumanía. Desde la incorporación de estos últimos y el levantamiento definitivo de las restricciones a la libre circulación de trabajadores en 2014, de hecho, parte de la demanda de estos sectores se cubre con trabajadores procedentes de estos países cuya contratación es más ágil por estar amparada bajo el régimen comunitario, dando lugar a una variante de movilidad laboral circular dentro de la Unión Europea.

El discurrir de esta fórmula se ha sustentado en la flexibilidad y dinamismo de este marco de gestión, caracterizado asimismo por la amplia participación de los sectores y agentes implicados sobre la base de la negociación y el consenso⁸⁵. Aunque represente una parte muy pequeña del total de contrataciones de extranjeros, cabe hablar de balance positivo de la experiencia de la gestión colectiva de contrataciones en origen, habiendo subrayado algunos estudios sus efectos en el “codesarrollo” de ambas comunidades, de origen y destino⁸⁶. De hecho, su mantenimiento se justifica en que este tipo de migración circular es considerada por los gobiernos una buena práctica, coherente con la necesidad de fomentar canales regulares para la migración y la movilidad. Al

85 Conclusiones del Proyecto CIRCULAR (“¿Hacia nuevas fórmulas de gestión migratoria en el caso español? Contratación en origen, partenariados de movilidad y circularidad migratoria”) (CSO2011-27115 en el marco del Plan Nacional de I+D).

86 I. Macías Llagá; J. A. Márquez Domínguez y J. M. Jurado Almonte, “La contratación en origen de temporeros marroquíes para los campos españoles como experiencia de codesarrollo”, *Cuadernos Geográficos*, vol. 55, núm.2, Universidad de Granada, 2016.

mismo tiempo que reconocen la utilidad de estos programas como opción intermedia entre la inmigración irregular y el establecimiento permanente, otros estudios⁸⁷ llaman la atención sobre la, en cierta medida, diferente categoría de migrantes creada por estos programas, pues “los temporeros” están sometidos a reglas estrictas en cuanto a la obligatoriedad de retorno y las limitaciones a la hora de acceder a una situación administrativa más estable en nuestro país.

La reanudación de la gestión colectiva de trabajadores con la aprobación a finales de 2018 de la Orden Ministerial⁸⁸ que sustituye a la de 2012 abre una nueva fase. Con la nueva convocatoria, que contempla autorizar 19.179 trabajadores (mil más que en 2018), se pretende mejorar algunos aspectos de la gestión del procedimiento de contratación de temporada. Se prevé la posibilidad de contratación estable, previa constatación de la insuficiencia de demandantes, así como la concesión de visados para búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de español de origen.

Reanudación y novedades del programa de gestión colectiva de trabajadores

1.2. LA SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS DE ORIGEN INMIGRANTE

La importancia del factor laboral en la afluencia y en el asentamiento a largo plazo de las personas extranjeras en España se evidencia en la alta participación laboral que muestran, a lo largo de todo el periodo 2002-2018. Ya se explicó antes que ello tiene reflejo en un peso creciente de la población de origen inmigrante en el total de la población activa, el empleo y el paro en España, y también en las tasas de actividad, empleo y paro, donde hay significativas diferencias entre españoles y extranjeros, en especial en el detalle por sexo y edad, así como amplias distancias entre los distintos grupos de inmigrantes según los lugares de origen.

Antes de entrar en este detalle conviene subrayar que, al margen de matices, la población de origen inmigrante tiene, a la luz de sus tasas de paro (que son el indicador básico para evaluar la situación laboral), peor posición que la población autóctona. Esta desventaja viene siendo observada en un periodo temporal ya bastante amplio (gráfico 25), con una considerable ampliación de la brecha en la crisis que todavía no se ha reducido, pese al descenso que generó en los datos de paro de inmigrantes el considerable flujo de salida de extranjeros en los peores años de esta, y pese a la progresiva mejora desde 2014 de los datos de paro relativos a los inmigrantes. En 2018 la tasa de paro de las personas de nacionalidad extranjera (incluyendo las

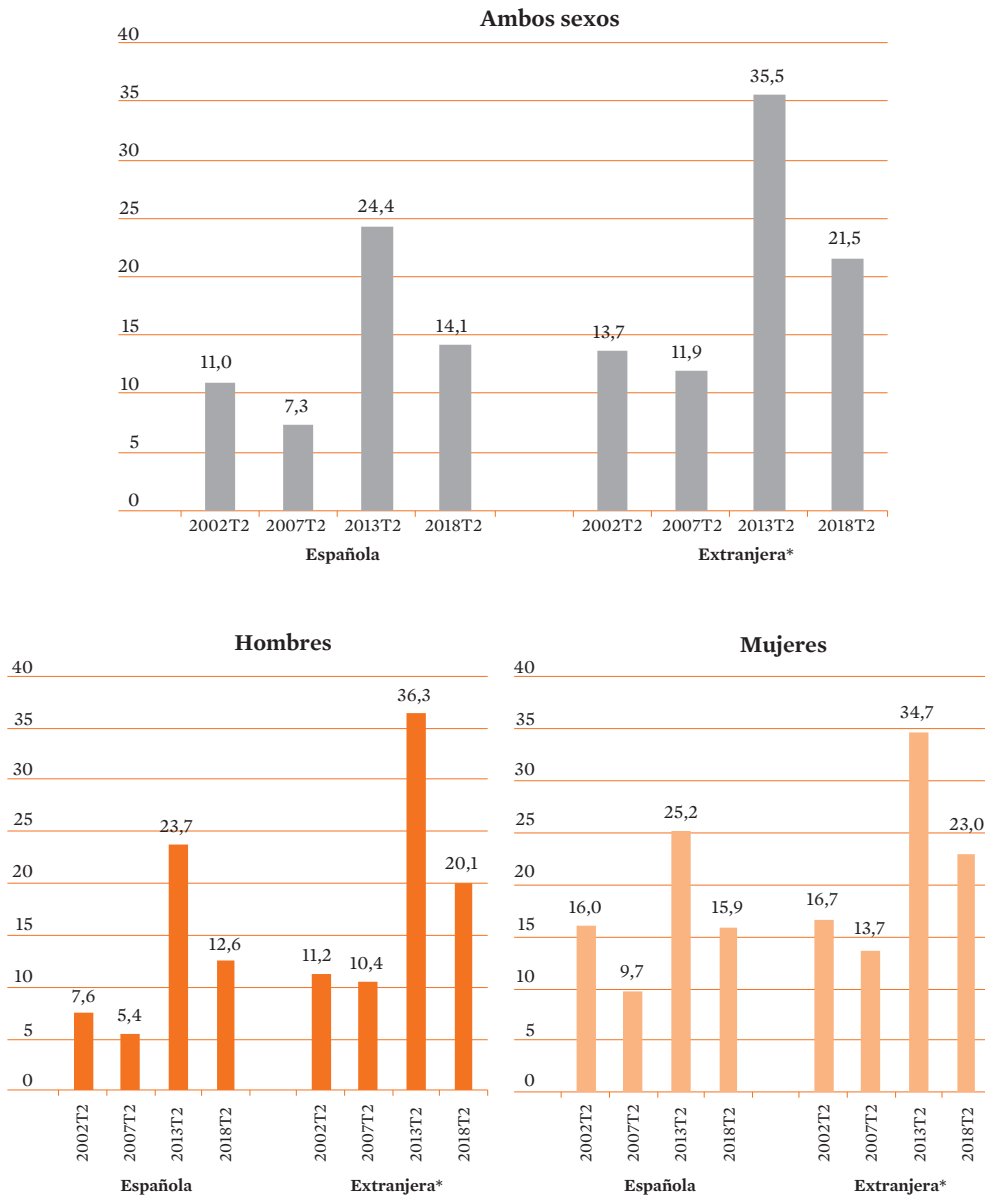
Peor posición en el mercado de trabajo

87 CSIC, A. López-Sala, *Producing temporariness, (re)producing precariousness: regulation, rights and non-citizenship status of temporary immigrant workers. Induced circularity for selective workers, the case of seasonal labor mobility schemes in the Spanish agriculture.*

88 Orden TMS/1426/2018, de 26 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2019.

de doble nacionalidad) era del 21,5 por 100, frente a una del 14,1 por 100 para las de nacionalidad solo española.

GRÁFICO 25. TASAS DE PARO POR SEXO Y NACIONALIDAD ESPAÑOLA O EXTRANJERA*, 2002-2018
(Porcentaje de parados sobre la población activa en cada caso, segundos trimestres)



(*) Incluye doble nacionalidad.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Pese a esa peor posición, la participación laboral de las personas extranjeras⁸⁹ es más alta que la de los españoles (14,8 puntos más de tasa de actividad en 2018).

Esto se daría, sobre todo, en los jóvenes menores de 25 años y en los mayores de 55 años: en el grupo de 16 a 24

años de edad, en el segundo trimestre de 2018 la tasa de actividad de los extranjeros (y con doble nacionalidad) estaba 15,3 puntos por encima de la correspondiente a los españoles y, a diferencia de ellos, había crecido desde 2013; de igual forma, aunque su progresión parece haberse detenido desde 2013, la tasa de los mayores de 55 años estaba en 2018 13,7 puntos por encima de la de los españoles de su misma edad (cuadro 13).

Esta mayor participación de jóvenes y mayores ya explicaba antes de la crisis casi toda la diferencia entre españoles y extranjeros, pero a ella se sumaba entonces la menor participación de las mujeres españolas de 35 a 54 años, que ahora está plenamente equiparada con la de las extranjeras, e incluso la supera.

Lo anterior permite afirmar que las personas de origen inmigrante mantienen una participación laboral mayor a lo largo de su vida, mientras que los españoles, varones y mujeres, tienen una participación algo mayor entre 25 y 54 años pero mucho menor tanto al inicio de la edad potencialmente laboral (entre 16 y 24 años) como en los últimos años de esta (a partir de los 55).

La mayor participación laboral de los extranjeros se refleja en tasas de empleo más elevadas, aunque la distancia es menor que la que se vio para las tasas de actividad, dada la mayor incidencia del paro. En 2018 la diferencia entre la nacionalidad extranjera (siempre incluyendo la doble nacionalidad en este grupo) y la española era, en tasas de empleo, de 7,4 puntos porcentuales para el total de edades, ventaja que se daba también entre los menores de 25 años y entre los mayores de 55, con diferencias de –respectivamente– 11,2 y 7,8 puntos en uno y otro

grupo de edad (cuadro 13). En las edades centrales las tasas de empleo son más altas en la nacionalidad española, tanto porque los españoles en estas edades, sobre todo las mujeres, vieron caer menos sus tasas de empleo por la crisis como porque las tasas de empleo masculinas se están recuperando con rapidez del retroceso que experimentaron entre 2007 y 2013.

Participación laboral más constante a lo largo de la vida

Mayores tasas de empleo en jóvenes y mayores, y menores en las edades centrales

89 En estos resultados se han sumado los datos de las personas de nacionalidad extranjera con los correspondientes a la doble nacionalidad. La razón es que resulta difícil dar resultados sólidos de este grupo de manera independiente, porque el detalle por edad solo empieza a ser significativo a partir de 2013, y si se desagregan además por sexo aún hay grupos donde los resultados pueden estar sometidos a fuerte variabilidad solo por motivos estadísticos. En todo caso, puede afirmarse que la participación laboral de las personas con doble nacionalidad es elevada, y se parece sobre todo a la de quienes tienen nacionalidad solo extranjera. Ello se debe a que estas personas se concentran más en las edades intermedias que en los extremos (hay proporcionalmente menos jóvenes de 16 a 24 años y menos mayores de 55 años). De hecho, aunque haya que observarlos con cierta cautela, el perfil de participación laboral de los menores de 25 años con doble nacionalidad sería cercano al de sus coetáneos con nacionalidad solo española, y el perfil de los mayores de 55 sería parecido (y más elevado todavía) al de sus coetáneos con nacionalidad solo extranjera.

CUADRO 13. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD ESPAÑOLA O EXTRANJERA*, 2018

(Porcentaje de ocupados sobre el total de personas en cada caso, segundos trimestres)

Sexo, edad, nacionalidad	Tasas de actividad			Tasas de empleo			Tasas de paro		
	Extranjero*	Español	Diferencia	Extranjero*	Español	Diferencia	Extranjero*	Español	Diferencia
Ambos sexos	71,6	56,8	14,8	56,2	48,8	7,4	21,5	14,1	7,4
16-24	49,7	34,4	15,3	33,5	22,3	11,2	32,7	35,2	-2,5
25-34	84,8	87,4	-2,6	66,2	73,3	-7,0	21,9	16,2	5,7
35-44	84,3	91,4	-7,1	69,5	81,4	-11,9	17,5	11,0	6,5
45-54	81,6	84,8	-3,2	63,7	74,4	-10,7	21,9	12,3	9,6
55+	38,7	25,0	13,7	29,7	21,9	7,9	23,2	12,6	10,7
Hombres	78,2	62,6	15,6	62,5	54,7	7,8	20,1	12,6	7,5
16-24	51,1	36,9	14,2	33,9	23,6	10,3	33,7	36,0	-2,3
25-34	91,9	89,4	2,5	74,8	76,1	-1,3	18,6	14,9	3,8
35-44	95,1	94,9	0,2	80,8	86,5	-5,7	15,1	8,9	6,2
45-54	85,8	91,3	-5,6	67,9	81,9	-14,0	20,8	10,3	10,5
55+	46,7	30,3	16,4	34,5	26,8	7,8	26,0	11,7	14,4
Mujeres	66,0	51,2	14,7	50,8	43,1	7,7	23,0	15,9	7,1
16-24	48,3	31,8	16,5	33,0	20,9	12,1	31,6	34,2	-2,7
25-34	79,5	85,4	-5,9	59,7	70,3	-10,5	24,8	17,7	7,1
35-44	75,3	87,7	-12,3	60,2	76,0	-15,8	20,1	13,4	6,7
45-54	77,6	78,2	-0,5	59,7	66,7	-7,0	23,1	14,7	8,4
55+	32,5	20,5	12,0	25,9	17,7	8,2	20,1	13,7	6,4

* Incluye doble nacionalidad.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Más paro en la población extranjera

Las personas de origen inmigrante participan más y de manera más constante en el mercado de trabajo, pero su relación con el empleo es peor, como muestran los datos relativos a las tasas de paro (cuadro 13). Este afecta más a la nacionalidad extranjera, tanto en los varones como en las mujeres (con 7,5 y 7,1 puntos porcentuales más, respectivamente, en las tasas de paro del segundo trimestre de 2018).

La distancia es ligeramente favorable a los extranjeros entre los más jóvenes, aunque no sea realmente significativa de una clara mejor posición en el mercado laboral, dado que se trata de tasas de paro igualmente elevadas: 32,7 por 100 entre los menores de 25 años de origen inmigrante y 35,2 por 100 entre sus coetáneos españoles. Salvada esta excepción, las tasas de paro de los extranjeros son crecientemente más altas que las de los españoles según aumenta la edad, de manera que los 6 puntos de diferencia que se observan, en números redondos, entre los 25 y los 24 años se convierten en casi 11 puntos en edades de 55 y más años. La distancia es, por otro lado, aún más amplia en el sexo masculino, donde los mayores extranjeros tienen una tasa de paro que dobla cumplidamente la de los españoles de su misma edad.

Uno de los rasgos característicos de esta incidencia del paro en las personas de origen inmigrante es que la distancia con los autóctonos es menor entre las nacionalidades de países europeos, mientras que en los procedentes de América Latina y en el resto de los

orígenes (compuesto mayoritariamente por nacionalidades africanas y, más en concreto, por personas de origen marroquí) la desventaja de los inmigrantes es sensiblemente más pronunciada. Dentro de ello,

*Diferencias por orígenes:
menor paro en los europeos*

es muy llamativo el caso de los más jóvenes, como muestra el dato comparado entre los europeos y los demás grupos de nacionalidad: la tasa de paro en los menores de 25 años está en todos los casos, incluyendo el español, por encima del 30-35 por 100, pero en los extranjeros nacionales de países europeos se sitúa en el 23 por 100.

En los demás grupos de edad el paro afecta más a los extranjeros, incluyendo a las personas con doble nacionalidad, que a los españoles, pero siempre menos a los europeos. La posición de las nacionalidades latinoamericanas sería peor que la de los europeos en todas las edades, sobre todo en los más mayores, y el resto de los países de origen, donde como se acaba de recordar predomina Marruecos, estaría en casi todos los casos en una posición aún más desfavorable en lo que respecta a la incidencia del paro (cuadro 14).

Tras estas diferencias de los europeos probablemente hay factores no solo relacionados con características distintivas de las personas (por ejemplo, como luego se verá, un nivel formativo medio algo más elevado que las procedentes de otros orígenes), sino también esa mayor movilidad hacia y desde otros países europeos a la que antes se apuntó al tratar los flujos migratorios, sin duda facilitada por la condición de ciudadanos de la Unión Europea de la mayor parte de estas personas (los datos del padrón continuo indican que un 87 por 100 de los europeos en España tiene nacionalidad de algún país de la Unión Europea, siendo Rumanía, con un 33 por 100, y Reino Unido, con un 11 por 100, los dos principales orígenes).

Lo anterior puede explicarse, en cierta medida, por la diferencia entre la estructura por cualificaciones de la población activa de origen inmigrante y la correspondiente a la población autóctona (gráfico 26). El nivel educativo alcanzado sigue siendo un factor de primer orden para explicar las diferencias en la incidencia del paro, y los datos recientes

CUADRO 14. TASAS DE PARO POR EDAD Y ORIGEN DE LA NACIONALIDAD EXTRANJERA*, 2018
(Porcentaje de parados sobre el total de población activa en cada caso, segundo trimestre)

Edades	Nacionalidades					
	Total	Española	Extranjera			
Total*			Europa	América Latina	Resto orígenes	
Total	15,3	14,1	21,5	17,6	22,3	28,1
16-24	34,7	35,2	32,7	23,1	37,6	35,4
25-34	17,3	16,2	21,9	18,4	21,2	28,4
35-44	12,1	11,0	17,5	15,7	17,8	22,3
45-54	13,6	12,3	21,9	17,3	20,1	35,4
55+	13,5	12,6	23,2	18,0	30,2	26,3

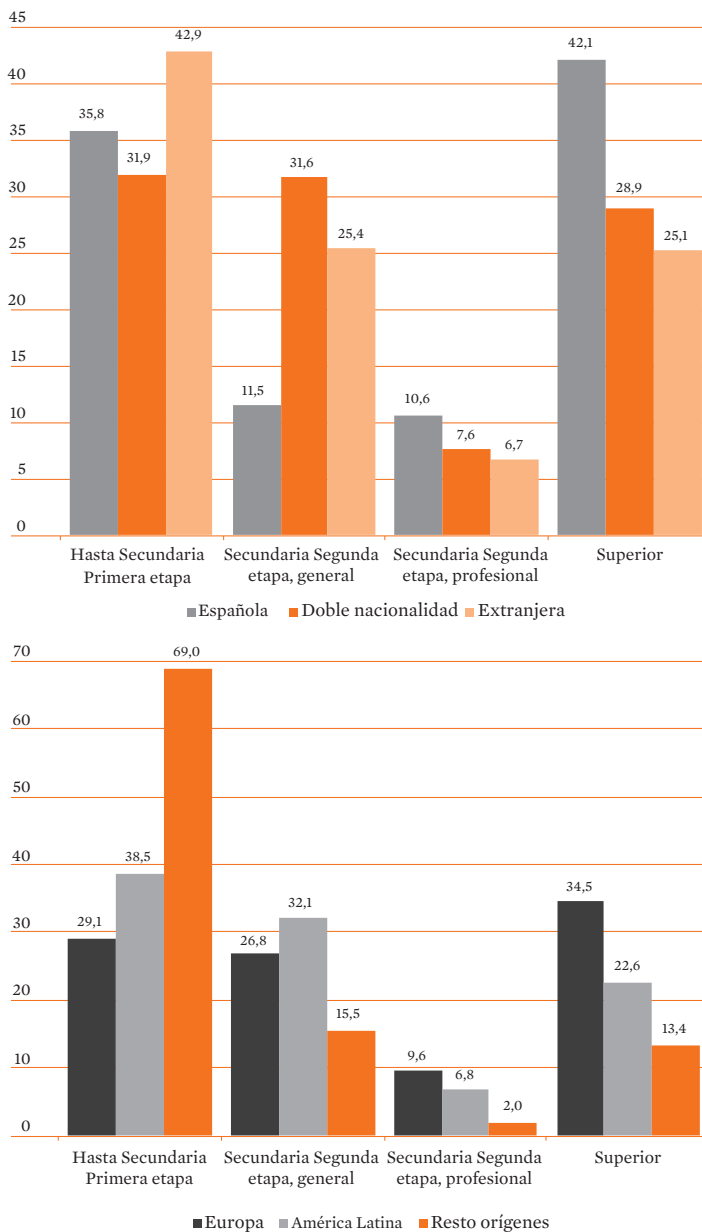
(*). Incluye doble nacionalidad.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Empleo, paro y cualificaciones

muestran que, aun con matices, la población activa de origen inmigrante tendría un nivel medio de cualificaciones inferior al de la autóctona.

GRÁFICO 26. POBLACIÓN ACTIVA POR NACIONALIDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2018
(Porcentaje de cada nivel de estudios sobre el total en cada nacionalidad)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La doble nacionalidad tiene una estructura diferente, centrada en la ESO y en secundaria postobligatoria, lo que apuntaría (entre otras cosas) a que la segunda generación no estaría incorporándose en la misma medida que los españoles de origen a la educación superior⁹⁰. Al margen de ello, los extranjeros tienen en promedio, siendo un grupo de edad relativamente más joven, un nivel educativo medio inferior al de la población española. No obstante, no se trata de un nivel muy bajo, como señala que el 32 por 100 de los extranjeros tenga estudios secundarios, siendo de ellos un 25 por 100 del tipo bachillerato y el 7 por 100 de tipo profesional, incluyendo grado medio y superior.

Por otro lado, el distinto reparto por estudios completados que presentan las personas de nacionalidad solo extranjera cuando se atiende a su origen muestra que la estructura de los europeos es similar (salvo de nuevo por el peso del nivel superior) a la española, con un 37 por 100 de personas con estudios secundarios (un 10 por 100 profesionales) y un 35 por 100 universitarios. Tampoco está muy alejada la de la población activa latinoamericana, con un 39 y un 23 por 100, respectivamente, en esos mismos dos niveles de estudios. Pero, mientras los europeos sí tienen unas tasas de paro más parecidas a los españoles, estos últimos tienen unas tasas sustantivamente mayores. Esto evidencia que, pese a tener relevancia, el factor educativo no es el único que condiciona hoy día una peor situación laboral de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

De hecho, una aproximación a las tasas de paro por edad, nacionalidad y nivel formativo (cuadro 15) muestra que también influye en estas la propia edad, así como la condición de inmigrante. Los grupos más jóvenes (y en cierta medida también los más mayores) tienen tasas de paro más elevadas que los grupos de edades centrales. Y la nacionalidad solo española muestra, en casi todos los casos⁹¹, tasas de paro más bajas que la extranjera.

En el grupo de 35 a 44 años de edad, que es el más numeroso en la población activa extranjera (cerca de un 40 por 100 del total), el paro es prácticamente igual en los niveles educativos bajos entre las personas de origen inmigrante y las de nacionalidad solo española (20,7 y 19 por 100, respectivamente), pero es mucho mayor en los que tienen estudios de secundaria general o profesional (16,1 frente a 9,8 por 100), y todavía más distante en los que tienen estudios universitarios superiores (14,3 frente a 5,5 por 100).

Esto evidencia que la tasa de paro depende de la cualificación, aunque no solo de ella. Determinar con precisión los factores que influyen en la incidencia del paro requiere de estudios en profundidad, pero hay algunos elementos básicos que están presentes en toda la literatura especializada. En primer lugar, el tipo de cualificación y el ámbito de esta, que

90 Véase al respecto el epígrafe dedicado a educación.

91 La excepción es el grupo más joven con nivel de estudios bajo, hasta ESO o menos, donde el paro es mayor en la nacionalidad española, aunque también es elevado en la población de origen inmigrante con, respectivamente, un 46 y un 37 por 100, en números redondos, en 2018. Al margen de posibles razones para explicar esta circunstancia, seguramente complejas y merecedoras de un estudio específico en el contexto del análisis sobre el empleo de los jóvenes en España, se trata de dos datos muy altos, que hablan de una incidencia del paro elevada para los jóvenes de cualquier nacionalidad con poca cualificación.

CUADRO 15. TASAS DE PARO POR EDAD, NACIONALIDAD Y ESTUDIOS TERMINADOS, 2018
(Porcentaje de personas desempleadas sobre la población activa en cada caso, segundo trimestre)

Nivel terminado	Nacionalidad	Edad				
		16-24	25-34	35-44	45-54	16-54
Total	Española	35,2	16,2	11,0	12,3	14,5
	Extranjera*	32,7	21,9	17,5	21,9	21,4
Sin estudios/ primarios/ESO	Española	46,4	23,3	19,0	19,2	22,4
	Extranjera*	36,9	28,2	20,7	24,8	26,0
Secundarios y post-secund. no superiores	Española	30,9	16,0	9,8	10,1	13,3
	Extranjera*	30,3	17,8	16,1	21,4	19,3
Superiores	Española	19,5	10,1	5,5	5,4	7,2
	Extranjera*		17,1	14,3	16,8	15,7

(*) Incluye personas con doble nacionalidad.

Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

tienen –para españoles lo mismo que para extranjeros– una incidencia elevada en la empleabilidad, al igual que la determinación y en su caso la mejora de las competencias que realmente proporciona el sistema educativo y la frecuencia con la que se realizan acciones relacionadas con el aprendizaje a lo largo de la vida. En segundo lugar, toda una serie de factores relacionados con el tiempo en el que se produce el primer acceso y las posteriores trayectorias laborales, esto es, las circunstancias relacionadas con la “historia” de cada generación, factores que explican las diferencias en el paro por edades a igual nivel formativo. Y en tercer lugar, factores relacionados con cada persona y con su entorno social, donde estaría la propia condición de inmigrante⁹².

Para aproximarse a estas cuestiones, es interesante acudir a los resultados del Programa para la Evaluación de Competencias de Adultos (PIACC) que estudia la OCDE. Estos permiten obtener información sobre las competencias básicas (en lectura y matemáticas) de los inmigrantes en comparación con la población autóctona, y conocer algunas características de los inmigrantes que influyen en estos resultados. Los resultados globales muestran una amplia diferencia entre ambos grupos de población, con puntuaciones inferiores a las de los españoles (22,6 y 21,5 puntos por debajo en, respectivamente, la prueba de lectura y la de matemáticas), diferencia que se corresponde con cerca de tres años de escolarización. Y una de las causas de esta diferencia es que, al igual que en la mayoría de los países que comprende el PIACC, el rendimiento en estas competencias es menor entre los inmigrantes que entre los autóctonos incluso a igual nivel educativo.

92 Hay que recordar que, además de lo anterior, en el paro de las personas de origen inmigrante también influirían circunstancias de orden administrativo que restringirían la oferta accesible, desde los permisos de trabajo hasta el reconocimiento y la homologación de los niveles formativos, la acreditación de las cualificaciones (adquiridas en el sistema educativo o a través de la experiencia laboral) y la propia exigencia de la nacionalidad española para el desempeño de ciertos puestos.

No obstante, los resultados están muy condicionados, según el propio informe de la OCDE⁹³, por el dominio de la lengua en la que se hicieron las pruebas (en cerca de un 30 por 100 de los casos las personas inmigrantes no las hicieron en su lengua materna), y en ellas también influye el origen, el tiempo de estancia en nuestro país y algunos rasgos personales: las personas de origen inmigrante que llegaron antes de los 6 años, aquellas que tienen dominio de la lengua del país de acogida, llevan más tiempo residiendo en él, las que han completado su educación en dicho país, y las que provienen de la Unión Europea tienen, de media, mejores rendimientos que otros grupos, acercándose mucho en el caso del origen europeo –a igualdad de nivel educativo– a los resultados de la población autóctona. Por otro lado, entre los inmigrantes con menor nivel formativo el grado de dominio de la lengua es más determinante en los rendimientos que entre quienes tienen un nivel mayor.

Asociada a este relativo déficit de competencias básicas, en buena medida relacionado con la adquisición de dominio idiomático, y a la posible presencia de dificultades para aplicar las competencias adquiridas en el desempeño profesional en el país de origen (que con frecuencia requieren adaptarse a técnicas y especificidades del país de acogida), se encuentra la menor participación de los inmigrantes adultos en el aprendizaje permanente (ALV).

Los inmigrantes adultos, en efecto, participan menos que los españoles en el ALV: un 10,8 frente a un 16,2 por 100 en 2017, de acuerdo con las cifras de Eurostat⁹⁴. Aunque menos recientes, los datos de la OCDE para 2012 proporcionan una información más amplia sobre este aspecto, y permiten observar la necesidad de superar los obstáculos que encuentran las personas de origen inmigrante (cuadro 16). Igual que para los autóctonos, las responsabilidades familiares y laborales dificultan participar en el ALV, mientras que el coste es una barrera relevante para una proporción significativamente mayor entre los extranjeros. Uno de los aspectos más significativos de la relación con el empleo que muestra la población de origen inmigrante es su distribución por ocupaciones, distinta de la que refleja la autóctona (gráfico 27). En el empleo de las personas de nacionalidad extranjera pesan

CUADRO 16. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL APRENDIZAJE PERMANENTE Y RAZONES PARA NO HACERLO, 2012

	% participación en el apren. perm.		Razones para no participar en el aprend. perm.						
	Formal	Formal y no formal		Caro	No contar con apoyo empleador	Demasiado ocupado en el trabajo	Hora o lugar no adecuado	Responsabilidades familiares	
		Total	Relacionado con el trabajo						No relacionado con el trabajo
Nativos	13,3	47,2	36,3	10,9	8,9	3,1	28,8	8,4	22,6
Extranjeros	11,7	40,6	29,4	11,2	18,4	0,7	26,4	7,1	17,4

Fuente: OCDE, *Skills on the Move: Migrants in the Survey of Adult Skills*, 2018.

93 OCDE, *Skills on the Move: Migrants in the Survey of Adult Skills*, 2018.

94 Eurostat, *Cross cutting topics. Indicators on migrant integration*.

Distinta estructura ocupacional...

mucho más las ocupaciones cuyo desempeño no requiere cualificación o especialización y tampoco comporta algún grado de autonomía o responsabilidad sobre el propio trabajo (agrupadas en la categoría 9, “ocupaciones elementales” de la vigente Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2010); este tipo de ocupaciones supuso en 2018 un 29,5 por 100 del total del empleo en la nacionalidad extranjera, frente a un 10 por 100 en la nacionalidad española. En el otro extremo, las tres categorías que requieren mayor cualificación, responsabilidad y/o autonomía sobre el resultado del propio trabajo (directores y gerentes, profesionales, científicos y técnicos, superiores y de apoyo, respectivamente en las rúbricas 1,2 y 3 de la clasificación), supusieron en ese año un 16 por 100 del empleo inmigrante frente a un 35,5 por 100 en el español.

Hay que apuntar, no obstante, un cambio en esta distribución del empleo extranjero desde el inicio del ciclo migratorio reciente, no solo porque se ha reducido –más que en el español– el peso de las ocupaciones sin cualificación (un 35 por 100 en 2007, 5,5 puntos más que en 2018), sino también porque han crecido los porcentajes correspondientes a las tres categorías de ocupaciones más cualificadas (un 12,3 por 100 en 2007, 4 puntos menos que ahora). Es muy visible la reducción del peso correspondiente al grupo 7 de la clasificación (9 puntos menos), así como el crecimiento del grupo 5 (8 puntos más), compuesto por ocupaciones en servicios de restauración, personales, seguridad y comercio. Estos dos movimientos, muy relacionados con el diferente impacto sectorial de la crisis y con la evolución de la economía en el periodo más reciente de recuperación, también se observan en la nacionalidad española; pero en ella se dan de forma más moderada y con mayor tendencia a compensar el menor peso del grupo 7 con una mayor ganancia en los grupos más cualificados, singularmente el grupo 2 (de profesionales superiores).

Por otro lado, una aproximación a esta distribución por grandes zonas de origen en la nacionalidad extranjera muestra diferencias notables según estas zonas. No siempre los datos

...pero con diferencias notables por origen

así desagregados en la muestra de la EPA tienen volumen suficiente para presentar resultados significativos en todas las categorías básicas de ocupaciones definidas en la CNO. Pero se puede afirmar con solidez estadística dos hechos relevantes.

El primero es que las personas de nacionalidad extranjera de origen europeo (hay que recordar que con un alto peso, una de cada tres, de Rumanía) tienen una estructura ocupacional más diversificada, todavía con alto peso de las ocupaciones sin cualificación (en torno a la cuarta parte) pero también con más importancia tanto de las ocupaciones asociadas con el empleo cualificado industrial y de la construcción como de las ocupaciones más cualificadas, agrupando estas últimas algo más de un 23 por 100 (es decir, cerca de una cuarta parte) en 2018. En cambio, Latinoamérica y el resto de orígenes (en el que la mayoría corresponde a Marruecos) muestran una distribución por ocupaciones con mucho más peso de las no cualificadas y del grupo 5, más o menos, en los dos casos, con dos tercios del total del empleo en estas dos categorías de ocupaciones.

GRÁFICO 27. EMPLEO POR NACIONALIDAD Y OCUPACIONES, 2007-2018
 (Porcentaje de cada grupo ocupacional sobre el total de empleo, segundos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El segundo hecho relevante es que, seguramente como consecuencia de periodos de asentamiento más largos y con una alta importancia de la doble nacionalidad en estos colectivos, la estructura ocupacional de las personas de origen latinoamericano es ahora más diversa y hay un claro menor peso de los empleos no cualificados. Tanto en estas nacionalidades como en las del resto del mundo se observa una evolución desde 2007 hacia un mayor peso del grupo 5 en concordancia con lo ya señalado sobre el impacto de la crisis y la evolución posterior del empleo. Pero en Latinoamérica se observa también un claro mantenimiento en los grupos 7 y 8 (industria, construcción, y transportes, principalmente), un descenso en torno a 10 puntos del grupo 9 (no cualificados) y un ligero incremento del grupo 1 (directores y gerentes). En cambio, en el empleo de las personas con nacionalidades de otras zonas (es decir, resto de orígenes) la caída ha sido muy fuerte en los grupos 7 y 8, ha aumentado más el grupo 5 y apenas hay diferencia en el peso de las ocupaciones sin cualificación respecto a 2007. Esto implica todavía más concentración en algunas ocupaciones del empleo en estas nacionalidades, y un mayor peso de los no cualificados.

Para apreciar mejor las diferencias entre el empleo español y el de nacionalidad extranjera es preciso profundizar en las ocupaciones en las que se ocupan las personas según su nacionalidad y, lo que es tanto o más importante, según su sexo, porque es aquí donde se dan las distancias más claras (cuadro 17). De este análisis se concluye que son las mujeres inmigrantes las que presentan una estructura ocupacional más concentrada y más sesgada hacia empleos no cualificados.

Más ocupaciones básicas y segregación por género

Cinco categorías de ocupaciones suponen nada menos que el 55 por 100 del total del empleo en las mujeres inmigrantes; dentro de ellas, destaca la de empleadas domésticas, con un 22 por 100 de ese total. Entre los varones inmigrantes se da menos concentración. En ellos la principal ocupación por peso en el total es también del grupo que no requiere cualificación: peones agrarios, forestales y de la pesca, con un 12 por 100. Pero el resto de las principales categorías de ocupaciones corresponde a grupos de cualificación media, en hostelería y en otras relacionadas con la construcción, la industria, el transporte y el sector primario.

Entre las principales categorías de ocupaciones de las mujeres españolas solo hay una no cualificada, la de otro personal de limpieza (que supone más de un 6,5 por 100 de su empleo), con un reparto más diversificado en el que destacan las profesionales superiores en ocupaciones relacionadas con la enseñanza y la salud, los empleos de tipo administrativo y ocupaciones medias en cuidados, comercio, restauración y servicios personales. En el empleo de los varones españoles, con una estructura por categorías ocupacionales mucho más diversificada que la de los demás grupos (mujeres españolas, hombres extranjeros y mujeres extranjeras), no hay ninguna categoría, dentro de las más importantes por peso en el empleo, que corresponda al grupo de las ocupaciones sin cualificación.

CUADRO 17. CONCENTRACIÓN Y DISTINTA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO ESPAÑOL Y EXTRANJERO* POR SEXO, 2018

(Porcentaje de cada categoría ocupacional sobre el total del empleo en cada nacionalidad y sexo, segundo trimestre)

Varones españoles			Varones extranjeros		
15 ocupaciones	(CNO)	51,0	9 ocupaciones	(CNO)	50,9
Conductores vehículos para transporte urbano o carretera	84	6,5	Peones agrarios, forestales y de la pesca	95	11,7
Trabajadores obras estructurales de construcción y afines	71	4,5	Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	71	10,4
Representantes, agentes comerciales y afines	35	4,1	Trab. asalariados servicios de restauración	51	8,6
Trab. servicios de protección y seguridad	59	4,1	Conductores vehículos para transporte urbano o carretera	84	6,5
Profesionales ciencias físicas, químicas, matemáticas; ingenierías	24	4,0	Trabajadores acabado construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores	72	3,2
Trab. asalariados servicios de restauración	51	3,5	Trab. cualificados en actividades agrícolas	61	2,8
Trab. especializados en electricidad y electrotecnología	75	3,3	Comerciantes propietarios de tiendas	53	2,7
Mecánicos y ajustadores de maquinaria	74	3,1	Soldadores, chapistas, montadores estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	73	2,7
Oper. de instalaciones y maquinaria fijas	81	3,1	Peones transp., descargadores y reponedores	98	2,5
Profesionales enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsec	22	2,6			
Trabajadores acabado construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores	72	2,5			
Trab. cualificados en actividades agrícolas	61	2,5			
Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	31	2,5			
Soldadores, chapistas, montadores estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	73	2,5			
Empleados en servicios contables, financieros y de servicios apoyo a la producción y al transporte	41	2,3			
Mujeres españolas			Mujeres extranjeras		
10 ocupaciones	(CNO)	52,0	5 ocupaciones	(CNO)	54,8
Dependientes en tiendas y almacenes	52	7,6	Empleados domésticos	91	21,7
Profesionales enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsec	22	7,1	Trab. asalariados servicios de restauración	51	12,1
Otro personal de limpieza	92	6,6	Otro personal de limpieza	92	9,2
Profesionales de la salud	21	6,0	Otros trab. de los cuidados a las personas	57	6,1
Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	45	5,7	Dependientes en tiendas y almacenes	52	5,7
Trab. asalariados de los servicios de restauración	51	4,4			
Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	43	4,3			
Trabajadores de cuidados a personas en servicios de salud	56	4,2			
Otros trab. de los cuidados a las personas	57	3,1			
Trabajadores de los servicios personales	58	3,1			

(*) Incluye personas con doble nacionalidad.

Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

Las mujeres, en definitiva, difieren por nacionalidad en la parte cualificada del empleo, mientras que los varones se parecen entre ellos y los españoles se alejan más de sus conacionales femeninas que de los extranjeros. Esto apunta, en síntesis, a que los inmigrantes (y sobre todo ellas) se emplean, en buena medida, en trabajos distintos, más por la menor cualificación que requieren que por el ámbito o tipo de especialización donde se desempeñan, mientras que parece ser común a cualquier nacionalidad el fenómeno de la segregación ocupacional por sexo.

Lo primero probablemente tiene que ver con todo lo que se ha ido describiendo antes a lo largo del informe y en este mismo apartado (regulación, cualificaciones, tiempo de asentamiento...), aunque quizá también con una mayor aceptación de cualquier oferta de empleo, a su vez en relación con su menor nivel de ingresos de cualquier tipo y con la mayor incidencia del paro que antes se describió. Lo segundo seguramente se corresponde con la situación social y laboral de las mujeres en España, en la que aún hay evidentes muestras de desigualdad de las que el CES ha ido dando cumplida cuenta en distintos informes y trabajos recientes⁹⁵. Hay aquí, además, un apunte adicional necesario, porque todo ese volumen de empleo femenino extranjero en la categoría de empleados de hogar está muy por encima del que se obtiene en las cifras de afiliación en el subsistema de hogar en el régimen general, donde se encuentran unas 180.000 afiliadas extranjeras en 2018, frente a un volumen en la EPA en torno a 430.000. Esta diferencia no se da en las españolas (con una cifra de afiliadas y de empleo similar, en torno a 200.000 personas), lo que podría corresponderse con una alta frecuencia entre las mujeres extranjeras de situaciones de irregularidad en el empleo doméstico.

Situación profesional: más peso de los asalariados en el sector privado

Esta concentración en ciertas ocupaciones y el carácter básico de buena parte de ellas supone una mayor vulnerabilidad de los empleos de la población inmigrante, lo cual se refleja, como antes se vio, en una mayor incidencia del paro, así como condiciones de trabajo (aproximadas a través de indicadores como la temporalidad, el peso del trabajo a tiempo parcial involuntario y el subempleo por insuficiencia de horas⁹⁶) inferiores al promedio que se observa en el empleo de las personas de nacionalidad solo española.

En parte estas diferencias se podrían explicar por la mayor concentración de las personas de origen inmigrante en el empleo de tipo asalariado en el sector privado, donde supuso cerca del 84 por 100 en 2018, y su escasa presencia en el sector público, con un

95 Véase por ejemplo el Informe CES 5/2016, La participación laboral de las mujeres en España. Asimismo, las propuestas para impulsar la igualdad en el impulso al empleo en el Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo* (págs. 163-164), y las relativas a la necesidad de mejorar las oportunidades para el empleo femenino rural en el Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* (págs. 143-144 y 148-150).

96 Definido y medido en la EPA siguiendo las directivas de Eurostat, a su vez según los estándares fijados en la Resolución I de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT, sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada el 11 de octubre de 2013.

2,2 por 100 en ese mismo año. Esta mayor concentración, que por otro lado no ha cedido significativamente en los últimos años, a pesar del peso que ahora tiene la doble nacionalidad, es la única diferencia sustantiva en la distribución del empleo por situaciones profesionales: aunque hay una ligera menor presencia de empleo por cuenta propia en los extranjeros (14,1 por 100, frente a 16,2 por 100 entre los españoles, también en 2018), estas proporciones se están igualando a lo largo del tiempo, en especial en el empleo autónomo, cuyo peso en las personas de origen inmigrante creció a partir de la crisis pero se ha mantenido desde entonces al tiempo que prosigue el suave declive en las de nacionalidad solo española como consecuencia del retroceso de la parte correspondiente a los autónomos del sector agrario, que viene descendiendo ininterrumpidamente desde hace más de 20 años. En 2018 se clasificaba como empresario sin asalariados o trabajador independiente un 9,7 por 100 del total del empleo de nacionalidad española y un 10,6 por 100 del de nacionalidad extranjera (incluyendo la doble nacionalidad), mientras que en 2007 esos mismos resultados habían sido, respectivamente, un 6,8 y un 11,2 por 100.

El mayor peso del empleo asalariado concentrado en el sector privado se combina con tasas de temporalidad más altas, a igual edad, para las personas de nacionalidad extranjera, con la notable excepción, que también se encontró en el paro, de los menores de 25 años, donde las tasas de temporalidad son muy altas en ambos grupos de

CUADRO 18. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, EDAD* Y NACIONALIDAD, 2018
(Miles de personas y % de temporales sobre el total asalariado en cada caso, segundo trimestre)

Nacionalidad	Edad	Tipo de contrato		
		Indefinido	Temporal	Tasas temporalidad
Española	16-24	204,7	513,4	71,5
	25-34	1.723,8	1.087,7	38,7
	35-44	3.269,7	901,3	21,6
	45-54	3.190,1	670,1	17,4
	55+	2.044,3	258,4	11,2
	Total	10.432,6	3.431,0	24,7
Doble	16-24	11,7	32,0	73,3
	25-34	58,0	39,5	40,5
	35-44	126,4	47,8	27,4
	45-54	113,4	37,8	25,0
	55+	41,5	16,1	28,0
	Total	350,9	173,3	33,1
Extranjera	16-24	51,8	112,5	68,5
	25-34	292,1	216,9	42,6
	35-44	425,5	262,6	38,2
	45-54	251,6	124,5	33,1
	55+	95,7	36,1	27,4
	Total	1.116,8	752,7	40,3

(*) Se consignan en cursiva los datos a tomar con cautela por bajo tamaño muestral.

Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

Condiciones de trabajo: mayor incidencia de la temporalidad en el empleo asalariado

la temporalidad fue, en 2018, más de quince puntos mayor que en la nacionalidad española, con un 38,2 frente a un 21,6 por 100; y en el grupo de 45 a 54 años la temporalidad en la nacionalidad extranjera fue casi el doble que en la española, con un 33,1 frente a un 17,4 por 100.

Como se ha señalado para otras diferencias en la posición de las personas de origen inmigrante en el mercado de trabajo español, esto tiene que ver con varias circunstancias, entre ellas el tiempo de asentamiento, como indica el que la distancia en la tasa de temporalidad sea sistemáticamente más baja para quienes cuentan con más años de residencia en España, incluso entre personas jóvenes (cuadro 19). En el total de edades, la tasa de temporalidad de los extranjeros con menos de cinco años de residencia en España era, en números redondos, un 54 por 100 en 2018, frente a un 35-40 por 100 entre quienes llevaban entre 5 y 19 años en nuestro país, y un 25-29 por 100 en los que llevaban veinte o más años aquí. Se trata de tasas de temporalidad que siguen siendo más altas que las de los españoles, pero las distancias se acortan visiblemente en quienes están muy asentados, lo cual hablaría de cierto progreso en su inserción en el mercado de trabajo y cierta mejor posición en el empleo.

Hay otro factor, quizá el más relevante, para explicar la incidencia de la temporalidad en el empleo asalariado inmigrante, que es su concentración por ramas de actividad económica y la subsistencia de limitaciones en el acceso a buena parte de los empleos relacionados con

nacionalidad pero mayores en los españoles. En el total de edades la tasa de temporalidad de los extranjeros se situó en 2018 en un 40,3 por 100 y la de los españoles en un 24,7 por 100. En el grupo de 35 a 44 años, donde se concentra la mayor parte de la población activa extranjera, la frecuencia de la

CUADRO 19. TASAS DE TEMPORALIDAD POR AÑOS DE RESIDENCIA EN ESPAÑA, EDAD* Y NACIONALIDAD, 2018
(Porcentaje de temporales sobre el total asalariado en cada caso, segundo trimestre)

Años de residencia en España	Grupos de edad					Total edades
	16-24	25-34	35-44	45-54	55+	
<5	71,6	51,6	49,5	39,4	-,	53,7
5-9	77,2	38,3	33,9	28,4	-,	39,7
10-14	68,1	41,6	36,3	30,4	23,6	38,3
15-19	66,8	37,7	33,9	34,5	29,3	36,3
20-24	39,9	30,9	36,0	21,3	29,2	28,8
25+	-,	-,	-,	22,9	22,5	24,6
Total	69,6	42,1	35,9	30,8	27,5	38,6

-, indica falta de representatividad de los resultados por tratarse de tamaños muestrales muy bajos.
Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

el sector público⁹⁷, donde la temporalidad es más baja. La población inmigrante trabaja con menor frecuencia, en efecto, en esas ramas de actividad muy relacionadas con el ámbito público (educación, sanidad y servicios sociales, y Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria), así como en el sector industrial, que también tiene un relativo grado mayor de estabilidad en el empleo. Por el contrario, pesan más en el empleo asalariado inmigrante las actividades del ámbito de la construcción y de la hostelería, que presentan mayores tasas de temporalidad.

Así, en 2018, solo un 15,8 por 100 de los extranjeros se ocupaba en las ramas de Administración pública, educación, y sanidad y servicios sociales definidas por la CNAE, mientras que en las personas españolas el peso de estas tres ramas, que son las de menor temporalidad en el empleo, era un 38 por 100⁹⁸. En el otro extremo, más de un tercio de las personas extranjeras (y de doble nacionalidad), en concreto un 34,5 por 100, se ocupaba en agricultura, construcción y hostelería, que están entre las que presentan mayor temporalidad del empleo asalariado, mientras que estas mismas actividades eran solo el 17,1 por 100 del empleo asalariado en el caso de la nacionalidad española.

En todo caso, esa mayor temporalidad indicaría un empleo más vulnerable, perspectiva que se ve reforzada al atender al peso del trabajo a tiempo parcial combinado con el grado de involuntariedad de este, circunstancia que, como ocurrió en las personas de nacionalidad española (y como se vio en toda en la Unión Europea), creció sustancialmente a raíz de la crisis⁹⁹ hasta ser la parte mayoritaria del trabajo a tiempo parcial (gráfico 28).

Datos que apuntan a una peor posición en el empleo: tiempo parcial involuntario y subempleo

El peso del trabajo a tiempo parcial entre las personas de nacionalidad extranjera (siempre incluyendo la doble nacionalidad), refleja, como ocurre con la nacionalidad española, una clara mayor presencia en el género femenino, aunque es visible que las mujeres extranjeras muestran una mayor proporción trabajando con este tipo de jornada,

97 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social establece (art.10) que los extranjeros podrán acceder al empleo público en los términos previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Según este último (art. 57), solo los extranjeros comunitarios y sus familiares podrán ser funcionarios, en las mismas condiciones que los españoles. En cuanto al acceso como personal laboral de las AAPP, podrán acceder en igualdad de condiciones que los españoles tanto los comunitarios y sus familiares como los extranjeros con residencia legal en España. También a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de tratados internacionales celebrados por la Comunidad Europea y ratificados por España, en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, les es de aplicación el derecho de acceso al empleo público (Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores). Quedan excepcionados aquellos puestos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones públicas.

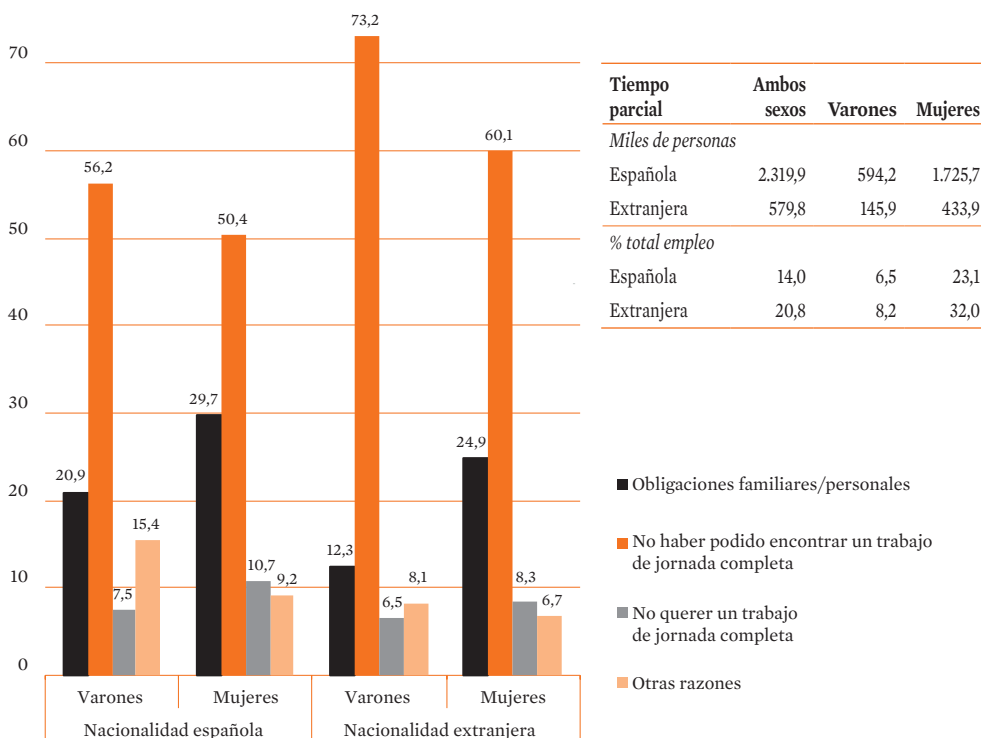
98 Datos procedentes de la explotación propia de los microdatos de la EPA correspondientes al segundo trimestre de ese año.

99 Este aspecto se viene estudiando cada año en el capítulo II de la Memoria CES. Véase por ejemplo la edición correspondiente a 2017, págs. 349-351.

significativamente más alta que las españolas: 32 frente a 23 por 100, respectivamente, en 2018. Pues bien, en uno y otro sexo la involuntariedad de esta jornada es más alta en la nacionalidad extranjera, en especial en el caso masculino: en 2018, un 73 por 100 de los varones y un 60 por 100 de las mujeres de nacionalidad extranjera y de doble nacionalidad señalaron que trabajaban a tiempo parcial por no haber podido encontrar un trabajo a jornada completa. Este era también el caso del 56 por 100 de los varones y del 50 por 100 de las mujeres en la nacionalidad solo española.

El mayor peso de la involuntariedad se refleja en la elevada proporción de situaciones denominadas de subempleo por insuficiencia de horas, que se definen en las estadísticas internacionales como las de aquellas personas que trabajan en cada país un número de horas significativamente inferior al promedio de su rama de actividad económica, que-rrían trabajar más horas y estarían en condiciones de hacerlo de manera inmediata. Así definido, el subempleo afectaría a una porción nada desdeñable del empleo de origen inmigrante en España, pues estaría en torno al 15 por 100 del total. Se concentraría además, como entre las personas de nacionalidad española, en la jornada parcial, donde alcanzaría un 49 por 100, de manera coherente con la involuntariedad señalada en los motivos para trabajar a tiempo parcial.

GRÁFICO 28. OCUPADOS A TIEMPO PARCIAL POR SEXO, NACIONALIDAD Y MOTIVO, 2018
(Porcentaje de personas trabajando a tiempo parcial en cada motivo, segundo trimestre)



Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO 20. SITUACION DE SUBEMPLEO POR INSUFICIENCIA DE HORAS SEGÚN NACIONALIDAD, 2018

Relación con el empleo	Tipo jornada	Nacionalidad	
		Española	Extranjera*
Total empleo	Completa	14.235.609	2.208.713
	Parcial	2.319.937	579.808
	Total	16.555.546	2.788.521
Subempleados (por insuficiencia horas)	Completa	416.384	143.198
	Parcial	991.623	284.693
	Total	1.408.007	427.891
Peso subempleo	Completa	2,9	6,5
	Parcial	42,7	49,1
	Total	8,5	15,3

(*) Incluye doble nacionalidad.

Fuente: explotación y elaboración propia de los microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

Todo el estudio de la situación laboral de las personas de origen inmigrante apunta, en definitiva, a una posición desfavorable en el mercado de trabajo, concentrándose en ocupaciones sin cualificación, incluso más allá de lo que sería resultado de su menor cualificación relativa, y con una frecuencia mayor de situaciones de temporalidad excesiva y de trabajo a tiempo parcial involuntario, e incluso subempleo. Ahora bien la lectura de estos indicadores en función de algunas variables, como son el tiempo de residencia en España y la zona geográfica de origen (en buena medida reflejo, a su vez, de un distinto nivel promedio de cualificación y de competencias básicas), muestra también que estas posiciones mejoran con el tiempo, lo cual es un signo positivo, porque habla de su progresiva integración en el mercado de trabajo y en la sociedad española en el último periodo, incluso en un contexto que ha venido marcado por una crisis económica de extraordinaria duración y dureza.

2. Situación económica y condiciones de vida de los inmigrantes

El carácter marcadamente laboral de la inmigración en España determina que los salarios percibidos en el mercado de trabajo constituyan la principal fuente de renta de la mayoría de los hogares encabezados por inmigrantes, cuando no la única. Esta dependencia de las rentas del trabajo es superior a la que presentan los hogares autóctonos con un perfil de edades similar, de ahí la importancia de considerar en primer lugar esta variable para analizar las condiciones de vida de la población extranjera.

Los datos que se ofrecen a continuación, basados en la Encuesta de Estructura Salarial (EES) y la EPA, permiten una aproximación a la cuantificación de las diferencias salariales que se observan entre inmigrantes y autóctonos.

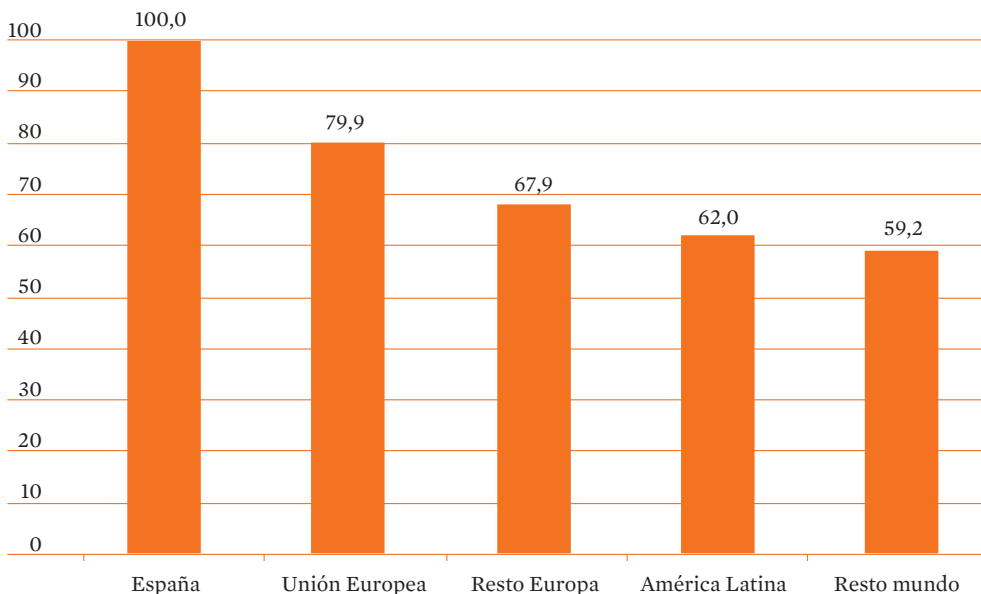
Las percepciones salariales, principal fuente de renta de los inmigrantes

En la EES, la variable de referencia es la ganancia bruta anual, que incluye el total de las percepciones salariales en dinero efectivo y remuneraciones en especie. Se computan los devengos brutos, es decir, retribuciones antes de haber practicado las deducciones de las aportaciones a la Seguridad Social por cuenta del trabajador o las retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Hay que tener en cuenta que la cobertura sectorial de esta operación estadística se limita a la industria, la construcción y los servicios, excluyendo por tanto a los asalariados del sector agrario y al personal doméstico, dos sectores donde la concentración de trabajadores extranjeros es elevada y que presentan niveles salariales inferiores a la media, como se detallará más adelante.

Pues bien, los datos de la EES correspondientes a 2016 muestran que existen brechas salariales importantes entre los españoles y el resto de las nacionalidades. Así, la ganancia media anual de los nacionales de países de la Unión Europea distintos a España apenas llega al 80 por 100 de la de los españoles, un porcentaje que se reduce al 68 por 100 en el caso de los asalariados del resto de Europa, al 62 por 100 para los trabajadores latinoamericanos y al 59 por 100 para los nacionales del resto del mundo (gráfico 29).

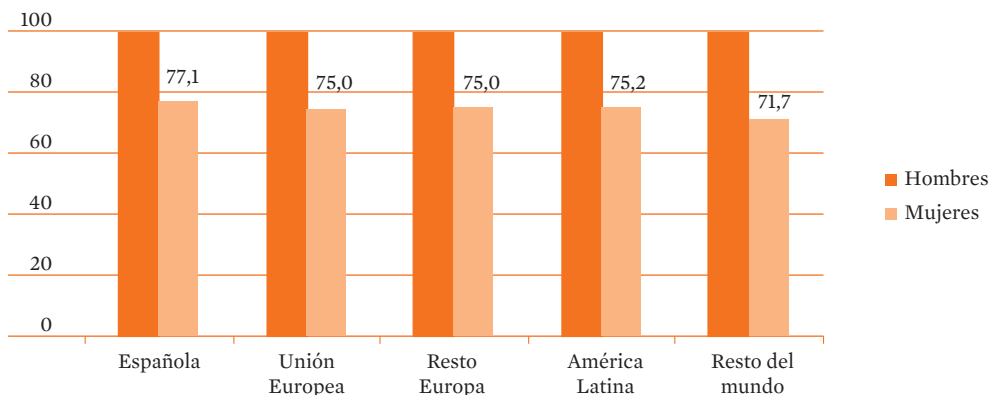
Las brechas salariales entre extranjeros y españoles son muy abultadas

GRÁFICO 29. GANANCIA MEDIA ANUAL POR GRUPO DE NACIONALIDAD, 2016
(Españoles 23.606 euros=100)



Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial.

GRÁFICO 30. BRECHA SALARIAL DE GÉNERO EN CADA GRUPO DE NACIONALIDAD, 2016
(Ganancia media anual de los hombres = 100)



Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial.

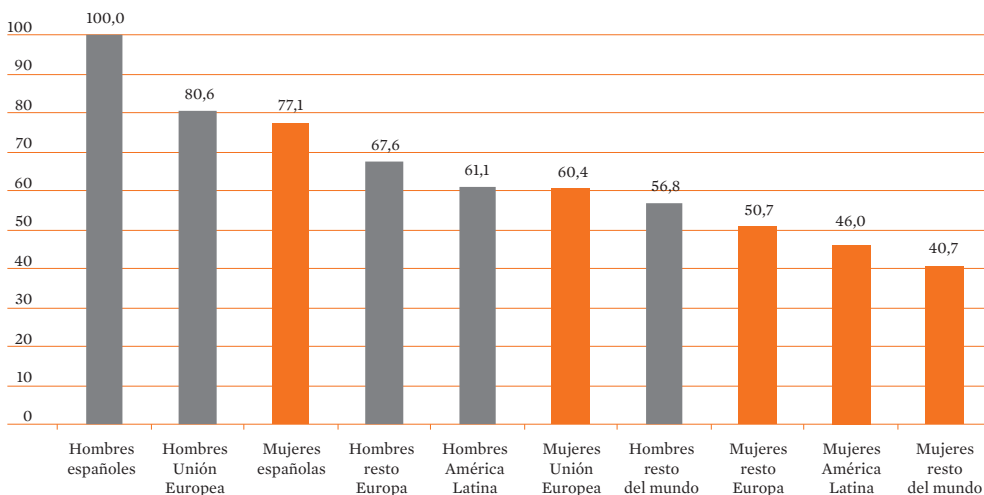
Por otro lado, los datos por nacionalidades considerando el total para ambos sexos ocultan importantes brechas salariales de género. Desagrupando a los trabajadores de cada nacionalidad por sexo, con la misma fuente se observa que los salarios de las mujeres son siempre sensiblemente más bajos que los de los hombres de su mismo grupo. La mayor brecha salarial se da entre los nacionales del resto del mundo, donde la ganancia de las mujeres se limita al 71,7 por 100 de la de los hombres, y la menor distancia se observa entre los españoles, donde la retribución de las mujeres se sitúa en el 77,1 por 100 de la de sus homólogos varones.

Por otro lado, para dar idea de la magnitud combinada de las brechas salariales por género y por nacionalidad, en el gráfico 31 se expresa la ganancia media anual de cada colectivo de hombres y mujeres de cada grupo de nacionalidad con relación a la de los hombres españoles, el colectivo mejor remunerado. En estos términos, son las mujeres del resto de Europa, de América Latina y del resto del mundo las que obtienen rentas salariales más bajas, con porcentajes que se limitan al 51, el 46 y el 41 por 100 de las de los hombres españoles, respectivamente. Las españolas, con un 77 por 100 de la ganancia de los hombres españoles, son, entre las mujeres, las mejor retribuidas y ganan también más que los hombres de nacionalidad extranjera, con excepción de los nacionales de países de la Unión Europea, que se sitúan por delante (gráfico 31).

Las mujeres extranjeras de países extracomunitarios son las que menos ganan, con diferencia

Utilizando esta misma desagregación por nacionalidades y sexo, se puede observar la evolución de estas brechas salariales durante la crisis comparando el dato del año 2008, el primero que ofrece la serie, con el de 2016. Tomando siempre como referencia el nivel salarial de los hombres españoles, que es el más alto, se constata que durante

GRÁFICO 31. GANANCIA MEDIA ANUAL POR NACIONALIDAD Y SEXO, 2016
(Hombres españoles 26.545 euros = 100)



Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial.

el periodo solo ha mejorado la posición relativa de los hombres y las mujeres de la Unión Europea y de los hombres del resto de Europa. En cambio, para el resto de los colectivos se registra un aumento de la brecha salarial durante la crisis respecto a los hombres españoles, incluyendo, aunque en menor grado, a las mujeres españolas (cuadro 21).

CUADRO 21. GANANCIA MEDIA ANUAL POR NACIONALIDAD Y SEXO, 2008 Y 2016
(Hombres españoles = 100)*

Colectivo	2008	2016
Hombres españoles	100,0	100,0
Hombres Unión Europea	73,6	80,6
Mujeres españolas	77,7	77,1
Hombres resto Europa	61,7	67,6
Hombres América Latina	62,6	61,1
Mujeres Unión Europea	58,7	60,4
Hombres resto mundo	60,5	56,8
Mujeres resto Europa	53,3	50,7
Mujeres América Latina	47,5	46,0
Mujeres resto mundo	44,5	40,7

(*) La ganancia media anual de los hombres españoles fue de 24.944 euros en 2008 y de 26.545 en 2016.
Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial.

CUADRO 22. GANANCIA MEDIA ANUAL POR NACIONALIDAD Y SEXO, 2008 Y 2016
(Euros y tasa de variación nominal y real* en el periodo)

Nacionalidad	Hombres				Mujeres			
	2008	2016	Var. %	Var. real %	2008	2016	Var. %	Var. real %
España	24.944	26.545	6,4	-1,4	19.384	20.463	5,6	-2,2
Unión Europea	18.357	21.388	16,5	8,0	14.645	16.037	9,5	1,5
Resto Europa	15.383	17.941	16,6	8,1	13.298	13.459	1,2	-6,2
América Latina	15.611	16.221	3,9	-3,7	11.842	12.200	3,0	-4,5
Resto mundo	15.082	15.070	-0,1	-7,4	11.089	10.810	-2,5	-9,7

(* Deflactando los salarios nominales con el IPC registrado en el periodo.

Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial.

Estos resultados responden a dinámicas diferenciadas en la evolución de los salarios durante la crisis de los distintos colectivos. Se observa que entre 2008 y 2016 el salario anual en términos nominales se ha incrementado en todos los colectivos, salvo en el caso de los extranjeros del resto del mundo, que se reduce, en mayor grado en el caso de las mujeres. Destacan los incrementos salariales experimentados por los extranjeros varones de la Unión Europea y del resto de Europa, que crecen por encima del 16 por 100, frente al 6,4 por 100 de aumento de la ganancia de los hombres españoles. Por otro lado, las mujeres registran aumentos salariales inferiores a los hombres en todos los grupos (cuadro 22).

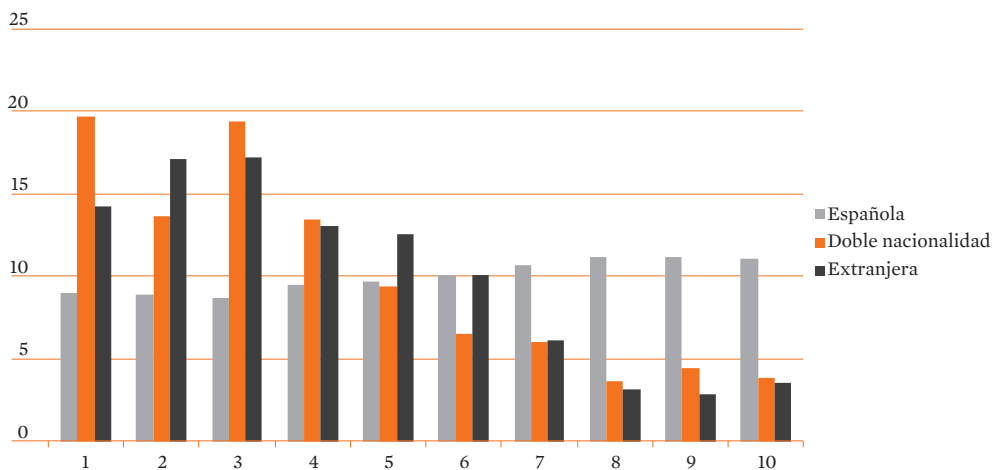
Con todo, descontando el efecto del aumento del IPC en el periodo, que fue del 7,9 por 100, los salarios de todos los colectivos, salvo los extranjeros de la Unión Europea y los hombres del resto de Europa, perdieron poder adquisitivo, incluidos los hombres y mujeres españoles. La caída de los salarios reales fue especialmente acusada entre los extranjeros del resto del mundo, tanto mujeres (-9,7 por 100) como hombres (-7,4 por 100), así como entre las mujeres del resto de Europa (-6,2 por 100).

Como complemento de la información que ofrece la EES, los datos salariales que proporciona la EPA permiten conocer la distribución de la población extranjera por decil de salario, en este caso englobando todos los sectores, aunque con un grado de desagregación por colectivos más limitado. La variable de referencia es el salario mensual bruto del empleo principal que se estima sobre la base de los registros de las declaraciones del IRPF y de los ficheros de altas, bajas, y bases de cotización de la Seguridad Social.

Pues bien, los datos de 2017 muestran que los asalariados extranjeros se concentran en los deciles de salario más bajos. Concretamente, en los cinco primeros deciles de salario se concentra el 74 por 100 de los extranjeros y el 76 por 100 de los asalariados con doble nacionalidad (gráfico 32).

Los inmigrantes se concentran en los deciles de salario más bajos, los que más cayeron en la crisis

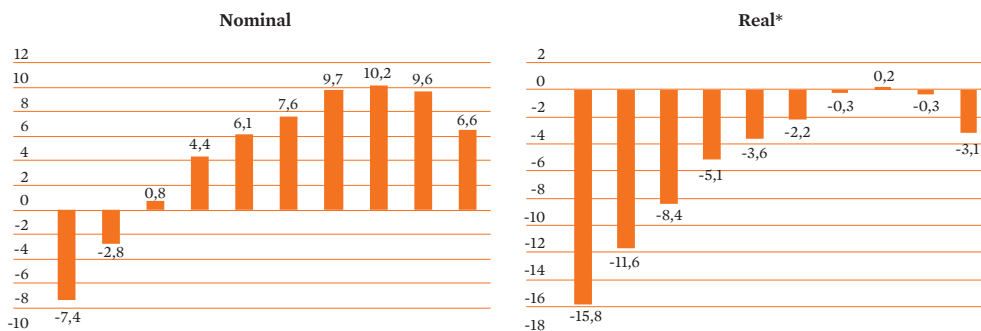
GRÁFICO 32. ASALARIADOS POR NACIONALIDAD Y DECIL DE SALARIO, 2017
(En porcentaje al total de asalariados de cada nacionalidad)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Conviene recordar en este punto que, según se desprende de la misma fuente, la reducción salarial registrada desde el inicio de la crisis ha afectado más negativamente a los trabajadores con salarios más bajos, donde los inmigrantes se hallan sobre-representados. De este modo, tomando en cuenta los salarios reales deflactados con el IPC anual, se constata que entre 2008 y 2017 se produjo una caída casi generalizada del poder adquisitivo de los salarios, pero la magnitud del descenso ha sido mucho mayor en el caso de los deciles de salario más bajos, destacando el desplome del salario medio real del primer y segundo decil, que alcanza el 16 y el 12 por 100, respectivamente (gráfico 33).

GRÁFICO 33. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO POR DECILES DE SALARIO, 2008-2017
(Tasa de variación)



(*) Descontando el aumento del nivel de precios medido a través del IPC anual.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Esta prevalencia de los salarios bajos entre los trabajadores de nacionalidad extranjera responde a la elevada concentración de estas personas en ramas de actividad y ocupaciones que presentan niveles salariales claramente por debajo de la media, tal y como se desprende de los datos de empleo y salarios de la EPA correspondientes al año 2017.

Así, el 76 por 100 de los hombres y el 81 por 100 de las mujeres extranjeras se ocupan en ramas de actividad con niveles salariales inferiores a la media, unos porcentajes que en el caso de los asalariados y asalariadas españoles, incluidos los que tienen doble nacionalidad, se limitan al 48 y el 45 por 100, respectivamente. En el caso de las asalariadas de nacionalidad extranjera, destaca su elevada concentración relativa en dos ramas con niveles salariales marcadamente por debajo de la media: servicio doméstico, donde se ocupa el 30 por 100 y que presenta el nivel salarial más bajo, equivalente al 41 por 100 de la media; y hostelería, donde se concentra el 22 por 100 y que registra un nivel salarial respecto a la media del 62 por 100. Por su parte, los hombres extranjeros presentan una mayor concentración relativa en dos ramas con salario claramente inferior a la media: agricultura y pesca, donde se ocupa el 16 por 100 con un nivel retributivo del 64 por 100 y hostelería,

La segregación ocupacional explica los bajos salarios de los inmigrantes

CUADRO 23. SALARIO MEDIO Y ASALARIADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y NACIONALIDAD EN 2017

Ramas de actividad	Salario medio* Total ramas =100	Asalariados en % de cada grupo			
		Nac. extranjera		Nac. española	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Servicio doméstico	41	2,9	30,1	0,7	4,3
Sector primario	64	15,7	4,8	3,6	1,2
Hostelería	64	16,0	21,6	6,1	8,6
Administrativas y auxiliares	70	5,3	6,1	4,6	6,3
Otros servicios	70	1,6	2,5	1,1	2,6
Artísticas, recreativas, entretenimiento	77	1,5	1,5	2,3	1,9
Comercio, reparaciones motor	82	11,4	12,7	13,0	16,2
Inmobiliarias	92	0,5	0,4	0,4	0,7
Construcción	95	14,9	0,5	8,2	1,1
Transporte y almacenamiento	99	6,1	0,9	7,4	2,3
Agua, ambientales	106	0,8	0,1	1,4	0,3
Sanitarias y servicios sociales	114	1,2	6,1	3,9	16,5
Profesionales, científicas y técnicas	114	2,0	2,0	3,6	5,0
Industrias manufactureras	116	14,0	4,6	19,7	7,9
Industrias extractivas	123	0,5	0,0	0,3	0,0
Educación	125	2,2	3,8	5,2	12,0
AAPP, Defensa, SS obligatoria	131	0,5	0,6	10,2	7,8
Información y comunicaciones	135	2,3	1,5	4,3	2,3
Energía	169	0,2	0,1	1,0	0,2
Financieras y seguros	179	0,3	0,2	2,9	2,9
% de asal. en ramas con salario medio inf. a 100	--	76,0	81,1	47,5	45,2

(* Salario medio mensual bruto del empleo principal.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

donde se concentra otro 16 por 100 con un salario similar. No obstante, a diferencia de las mujeres los hombres presentan también una gran concentración en construcción (15 por 100) e industrias manufactureras (14 por 100), dos ramas con mejores salarios relativos que las anteriores, del 95 y el 116 por 100, respectivamente (cuadro 23).

Atendiendo a la distribución de los asalariados extranjeros por ocupaciones, se constata que el 88 por 100 de los hombres y el 87 por 100 de las mujeres están en ocupaciones con salarios inferiores a la media, unos porcentajes que en el caso de los hombres y las mujeres de nacionalidad española, se limitan al 66 y el 64 por 100, respectivamente. Destaca la elevada concentración de los extranjeros en ocupaciones elementales (el 29 por 100 de los hombres y el 46 por 100 de las mujeres), que presentan un nivel salarial muy bajo, equivalente al 57 por 100 de la media, y que incluye a los trabajadores y trabajadoras no cualificados del sector servicios, así como a los peones de la agricultura, la pesca, la construcción, las industrias manufactureras y el transporte. También es muy elevada la presencia de extranjeros en servicios de restauración, personales, protección y vendedores, donde se agrupan el 18 por 100 de los hombres y el 31 por 100 de las mujeres, y cuyo nivel salarial se limita al 71 por 100 de la media. En el caso de los hombres extranjeros, otro 23 por 100 se trabaja como artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras y construcción, unas ocupaciones con mejor retribución relativa que las anteriores (93 por 100) pero también por debajo de la media (cuadro 24).

CUADRO 24. SALARIO MEDIO Y ASALARIADOS POR OCUPACIONES Y NACIONALIDAD EN 2017

Ocupaciones	Salario medio* Total ocupaciones =100	Asalariados (en % sobre el total de cada grupo)			
		Extranjeros		Españoles	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ocupaciones elementales	57	28,9	45,6	9,4	15,5
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores	71	17,8	31,1	15,7	27,1
Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	72	3,9	0,3	1,8	0,2
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	93	11,1	1,9	13,5	2,6
Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras y construcción	93	23,4	2,6	17,9	1,8
Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	95	2,4	5,7	8,1	17,1
Ocupaciones militares	118	0,1	0,0	1,0	0,1
Técnicos; profesionales de apoyo	121	4,8	4,1	13,8	9,6
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	151	6,1	7,4	15,5	24,1
Directores y gerentes	220	1,5	1,2	3,5	1,9
% de asalariados en ocupaciones con salario medio inferior a 100	--	87,6	87,2	66,3	64,3

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

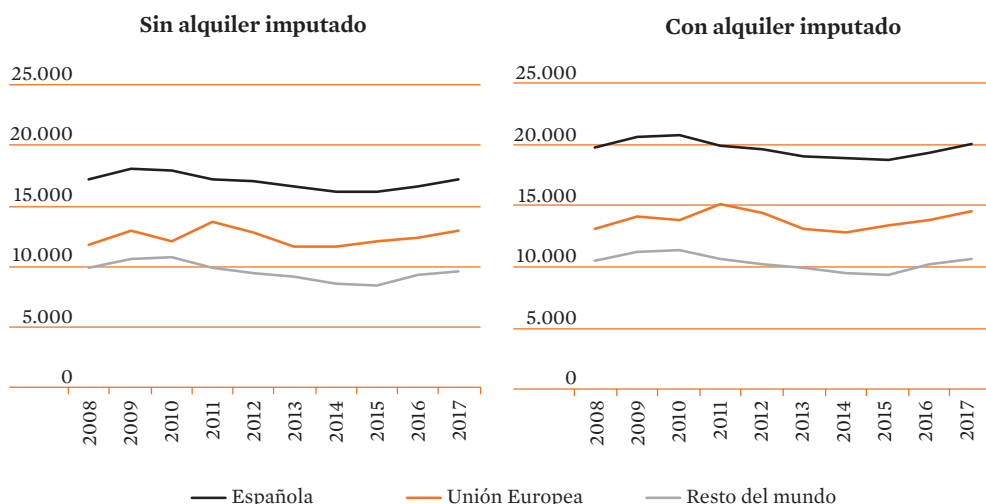
La mayor vulnerabilidad relativa de los extranjeros en el mercado de trabajo español, tanto en términos salariales, como se acaba de exponer, como de mayor incidencia del subempleo y el desempleo, como se detallará en un epígrafe posterior, explica en buena medida las importantes brechas que existen entre las condiciones

Los inmigrantes, sobre-representados en los hogares de baja renta y riesgo de pobreza

materiales de vida de inmigrantes y autóctonos, así como el mayor riesgo de los primeros de pertenecer al grupo de los llamados “trabajadores pobres” y de sufrir situaciones de pobreza y exclusión social, tal y como se desprende de la información que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), cuyos principales indicadores se ofrecen a continuación.

En primer lugar, tomando el indicador de renta media por unidad de consumo, que se calcula dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo equivalentes, para tener en cuenta economías de escala en los hogares al compartir el consumo diversos miembros, se observa que en 2017 la renta media de los nacionales de países de la Unión Europea distintos de España se limitaba al 76 por 100 de la de los

GRÁFICO 34. RENTA MEDIA POR UNIDAD DE CONSUMO*, POR NACIONALIDAD, 2008-2017 (Euros)



(*) Renta media por unidad de consumo: se obtiene, para cada hogar, dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo equivalentes para tener en cuenta economías de escala en los hogares al compartir el consumo diversos miembros. El número de unidades de consumo se calcula utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica este por igual a cada uno de sus miembros.

(**) Alquiler imputado: se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

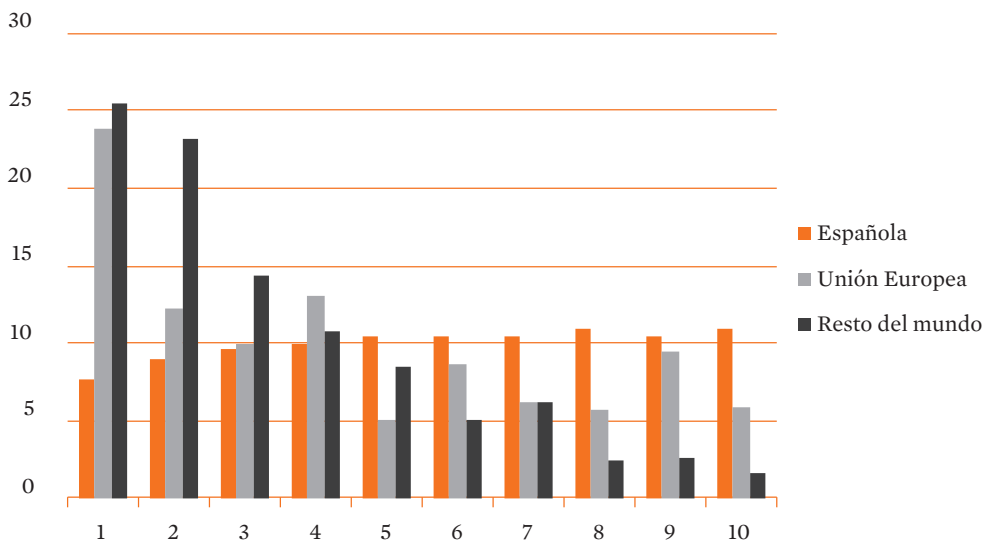
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

españoles, y en el caso de los nacionales del resto del mundo era solo del 56 por 100. Por otro lado, desde el inicio de la crisis se observa una cierta mejora relativa de la renta de los nacionales de la Unión Europea, mientras que la brecha con los nacionales del resto del mundo se ha mantenido inalterada. Si se imputa el alquiler a la renta de los hogares que son propietarios o pagan un alquiler por debajo del precio de mercado, la situación de los inmigrantes se agrava, lo que es reflejo de que, a pesar del creciente acceso de los extranjeros a la propiedad inmobiliaria, la opción del alquiler sigue siendo mayoritaria, como se verá en el apartado 4 de este capítulo, mientras que esta opción es marginal en el caso la población española¹⁰⁰ (gráfico 34).

De este modo, los extranjeros están sobre-representados en los deciles de renta más bajos. Concretamente, en los dos primeros deciles se concentra casi la mitad de los nacionales del resto del mundo y más de un tercio de los nacionales de la Unión Europea; y en los cinco primeros deciles de renta se agrupan el 62 por 100 de los nacionales de la Unión Europea y el 82 por 100 de los nacionales del resto del mundo (gráfico 35).

La sobre-representación de los extranjeros dentro de la población de baja renta se traduce en tasas de riesgo de pobreza muy superiores a la de la población española. Así, con datos de 2017 y considerando la población de 16 y más años, puede afirmarse que más

GRÁFICO 35. PERSONAS POR DECIL DE RENTA POR UNIDAD DE CONSUMO Y NACIONALIDAD, 2017
(Personas de 16 y más años en porcentaje de cada grupo de nacionalidad)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

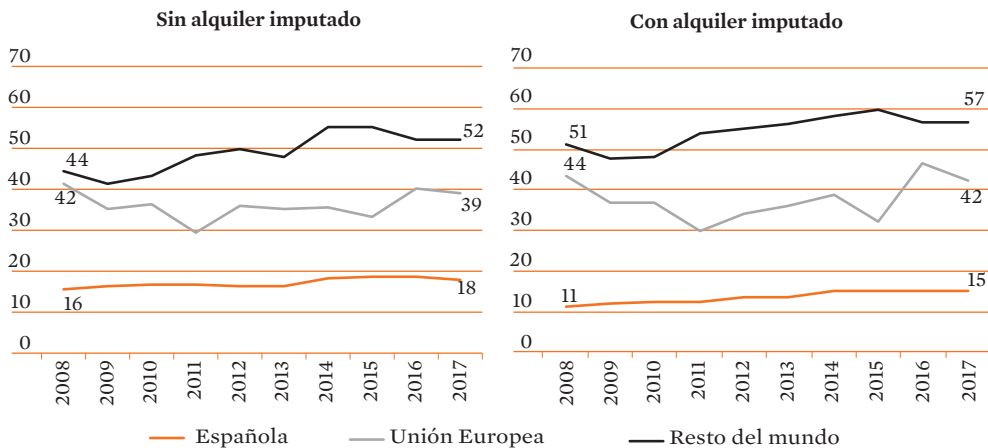
100 El porcentaje de hogares con régimen de tenencia en alquiler de la vivienda es del 51 por 100 para los encabezados por nacionales de la Unión Europea y del 75 por 100 para los encabezados por un nacional del resto del mundo, mientras que en los hogares donde la persona de referencia es española se limita al 10 por 100. Fuente: INE, ECV.

de la mitad de los nacionales del resto del mundo y el 40 por 100 de los nacionales de la Unión Europea vive por debajo del umbral de la pobreza, definido como el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo, mientras que en el caso de la población española esta tasa se limita al 18 por 100. Si a la renta se le imputa el alquiler estas brechas aumentan de manera que la tasa de riesgo de pobreza de los nacionales del resto del mundo es casi cuatro veces mayor que la de la población española. Tomando los datos registrados desde 2008, se observa que a lo largo de la crisis se ha reducido la pobreza relativa de los nacionales de la Unión Europea, mientras que ha aumentado algo en el caso de la población española, pero sobre todo entre los nacionales del resto del mundo, y ello a pesar de la contracción de la población extranjera registrada a raíz de la crisis (gráfico 36).

Por otro lado, dentro de los indicadores de inclusión social, la Encuesta de Condiciones de Vida ofrece información directa sobre un amplio elenco de dimensiones relacionadas con las condiciones de vida que permiten complementar la dimensión monetaria con indicadores de privación material, relacionadas con el acceso de los hogares a determinados bienes y actividades y con sus dificultades financieras. El cuadro 25 muestra el porcentaje de personas de 16 y más años que en 2017 vive en hogares que no pueden permitirse ciertos bienes o actividades o que tienen mucha dificultad para llegar fin de mes. Los datos evidencian que la proporción de personas que experimentan carencias es siempre superior en los hogares extranjeros que en el resto de hogares, con porcentajes significativamente más elevados en el caso de extranjeros que no son nacionales de países de la Unión Europea.

Mayor incidencia de situaciones de privación material en los hogares encabezados por inmigrantes

GRÁFICO 36. TASA DE RIESGO DE POBREZA*, POR NACIONALIDAD, 2008-2017
(Porcentaje de personas de 16 y más años)



(*) Tasa de riesgo de pobreza: porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Concretamente, entre los nacionales del resto del mundo, el 48 por 100 no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año, el 8 por 100 no puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, el 19 por 100 no puede permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada, el 66 por 100 no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos, el 23 por 100 ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda, el 23 por 100 no puede permitirse disponer de un automóvil, el 15 por 100 no puede permitirse disponer de un ordenador personal y el 16 por 100 llega a final de mes con mucha dificultad.

Estos indicadores evidencian la persistencia de situaciones de vulnerabilidad muy extendidas entre la población extranjera, y ello a pesar de la mejoría que por regla general se observa en los últimos años, coincidiendo con la recuperación económica, tras los años de crisis en que los indicadores aumentaron sensiblemente. Tomando la evolución del indicador de privación material severa, es decir, del porcentaje de personas que vive en hogares con carencia de al menos cuatro conceptos de la lista de nueve (véase la nota del cuadro 26), se constata la incidencia diferencialmente alta entre los nacionales del resto del mundo frente a la población española y también, aunque menos pronunciada, en relación a los nacionales de la Unión Europea. Y se observa también que a lo largo de los años de crisis y hasta 2015 se produjo un aumento sistemático de las tasas de carencia material severa en todos los grupos. Con todo, a pesar de la mejora del indicador desde 2015 para todos los grupos, en 2017 sigue estando en todos los casos por encima del registrado en 2008, alcanzando el 17 por 100 entre los nacionales del resto del mundo.

CUADRO 25. PERSONAS CON CARENCIAS MATERIALES POR NACIONALIDAD, 2017
(Porcentaje de personas de 16 y más años)

Conceptos	Resto del mundo	Unión Europea	Española
No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año	48,0	32,2	34,1
No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días	8,4	1,7	3,5
No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada	19,1	9,6	7,2
No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	65,5	51,2	34,2
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	22,8	16,1	6,9
No puede permitirse disponer de un automóvil	22,5	6,6	3,7
No puede permitirse disponer de un ordenador personal	15,1	8,7	4,0
Llega a final de mes con mucha dificultad	16,2	8,9	7,9

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

CUADRO 26. PERSONAS CON CARENCIA MATERIAL SEVERA*
(Porcentaje de personas de 16 y más años)

Año	Resto del mundo	Unión Europea	Española
2008	15,8	2,4	2,2
2009	17,7	6,7	2,9
2010	19,3	2,1	3,4
2011	15,6	6,7	3,4
2012	19,0	6,3	4,4
2013	20,8	9,3	4,4
2014	22,1	13,0	5,5
2015	20,0	12,3	4,9
2016	15,7	14,9	4,7
2017	17,2	5,4	4,2

(*) Con carencia en al menos 4 conceptos de la siguiente lista de 9 (estrategia Europa 2020): 1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; 2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días; 3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada; 4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos; 5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses; 6. No puede permitirse disponer de un automóvil; 7. No puede permitirse disponer de un teléfono; 8. No puede permitirse disponer de un televisor en color; 9. No puede permitirse disponer de una lavadora.

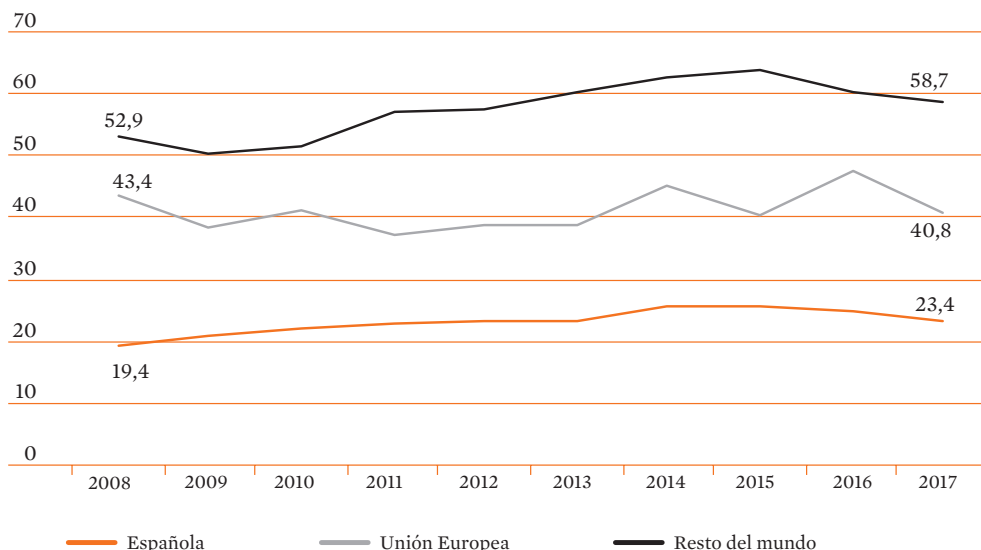
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Por último, el gráfico 37 recoge la evolución de la población en riesgo de pobreza o exclusión social según el indicador AROPE. Este indicador que se basa en el enfoque multidimensional de la pobreza y tiene en cuenta además de la dimensión monetaria, las carencias y dificultades materiales y la intensidad en el empleo. En concreto se define como el porcentaje de la población de 16 y más años que se encuentra en alguna de las tres situaciones siguientes: 1) que se encuentre en riesgo de pobreza (con renta inferior al 60 por 100 de la renta mediana); 2) que viva en hogares sin empleo o con baja intensidad del empleo, es decir, en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia; o 3) que sufra carencia material severa (carencia en al menos 4 de los 9 conceptos relacionados en la nota del cuadro 26). Pues bien, los datos muestran una evolución muy negativa del indicador desde 2008, al menos hasta 2015, tanto para la población española como para la del resto del mundo, no así para los nacionales de la Unión Europea que presentan cierta mejoría. En todo caso, en 2017 el riesgo de exclusión social de los extranjeros de la Unión Europea ascendía al 41 por 100 y el de los nacionales del resto del mundo nada menos que al 59 por 100, un porcentaje dos veces y media más alto que el que presenta la población española (23 por 100), ya de por sí muy elevado.

La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de los extracomunitarios es 2,5 veces la de los españoles

GRÁFICO 37. RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL (INDICADOR AROPE*) POR NACIONALIDAD, 2008-2017

(Porcentaje de personas de 16 y más años)



(*) AROPE: la población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas 3 situaciones: 1. En riesgo de pobreza (por debajo del 60% mediana de los ingresos por unidad de consumo); 2. En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia); 3. En carencia material severa (con carencia en al menos 4 de los 9 conceptos).

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

3. Inmigración y protección social

Estado de bienestar, empleo y ciudadanía

La relación de los flujos migratorios con el Estado de bienestar de los países de acogida constituye una de las cuestiones más controvertidas en el debate sobre las migraciones, en torno a la que se han construido numerosas teorías y afirmaciones no siempre contrastadas con los hechos reales. Las principales reflexiones giran en torno a qué importancia reviste el Estado de bienestar como factor de atracción de los flujos migratorios hacia España; cuál es la contribución de los flujos migratorios al propio sostenimiento del Estado de bienestar así como, por último, qué uso realizan las personas de origen extranjero de los diversos servicios y prestaciones en comparación con la población autóctona.

Diferentes trabajos académicos han tratado de valorar la influencia de los sistemas de protección social en las decisiones de los individuos que deciden moverse de un país a otro, sin haber llegado a resultados concluyentes que puedan confirmar dicha influencia. Países como Estados Unidos, Alemania o España comparten similares proporciones de población extranjera con muy diferentes sistemas de protección social, en configuración, alcance y cobertura. Un reciente trabajo que analiza la correlación

entre el gasto social en porcentaje del PIB y el peso de la población inmigrante en los países de la OCDE (2014) muestra que no existe tal correlación, ni positiva ni negativa¹⁰¹.

Mucho más claro que el lugar del Estado de bienestar en el elenco de factores que impulsan a las personas a migrar es, como se verá más adelante, la aportación de la inmigración a su sostenimiento.

El sistema de bienestar español no discrimina en función del origen de sus potenciales beneficiarios y, aunque el título de acceso a las diferentes prestaciones y servicios difiera, cabe considerarse incluso en el sentido de sustentarse no en criterios de nacionalidad sino de contributividad (en el caso de las prestaciones económicas de esta naturaleza) o residencia (en el caso de las prestaciones económicas no contributivas o asistenciales) y del acceso a servicios como la sanidad, la educación o los servicios sociales). Y a diferencia de otros países europeos, la acreditación fáctica de dicha residencia a través del empadronamiento suele ser suficiente para acceder a los principales servicios públicos, a salvo de alguna excepción¹⁰². A pesar de esta neutralidad formal, como se irá viendo a continuación, en algunos casos se dan niveles de cobertura diferentes en el acceso a prestaciones y servicios ante situaciones comparables en relación a los autóctonos, en cuya explicación es importante ahondar.

En definitiva, de manera similar a lo que ocurre con los autóctonos, el tipo de relación con el empleo no solo determina las condiciones de vida de las personas trabajadoras de origen extranjero, sino que marca decisivamente las posibilidades y las características del acceso a los principales dispositivos del Estado de bienestar y los derechos de ciudadanía, con la peculiaridad de que el acceso de los extranjeros al empleo cuenta con un marco regulador propio y diferenciado.

Respecto a la relación de la población extranjera con las prestaciones económicas del sistema de protección social, hay que tener en cuenta que aproximadamente el 80 por 100 tanto de los hogares españoles como extranjeros obtienen sus ingresos primordialmente del trabajo ya sea por cuenta ajena

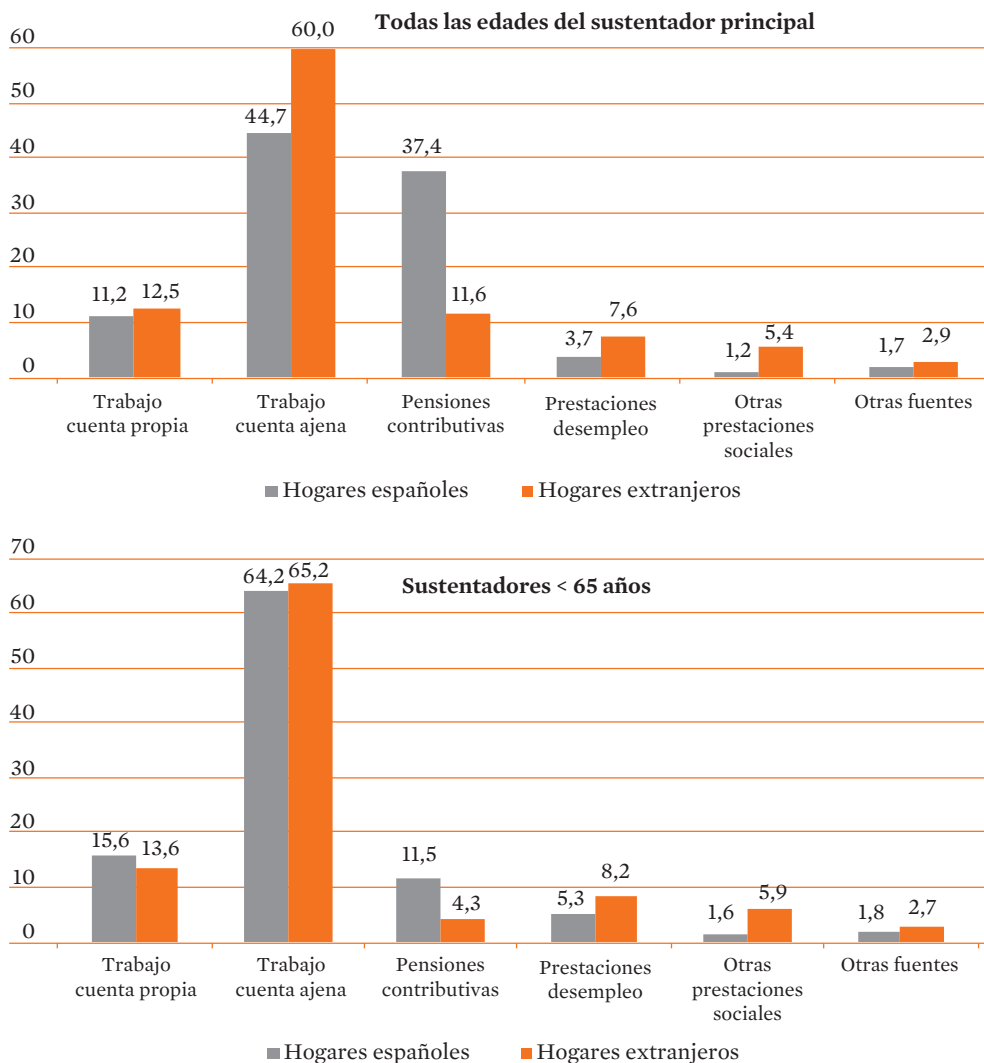
Las principales prestaciones sociales de los inmigrantes derivan de su trabajo

o propia, siendo también similar (aproximadamente un 18 por 100) la proporción de hogares que tienen las transferencias sociales como su principal fuente de ingresos (gráfico 38).

101 R. Muñoz de Bustillo Llorente y R. Grande Martín, “Inmigración y Estado de Bienestar en España” en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*.

102 Cabe citar entre ellas la exclusión de los extranjeros en situación administrativa irregular del acceso a la atención sanitaria programada a través del Real Decreto-ley 12/2012. No obstante, ha sido recientemente revertida, a través del Real Decreto-ley 7/2018, de modo que finalmente esa exclusión constituye un paréntesis en la trayectoria universalista de la asistencia sanitaria en España desde que la Ley 4/2000 reconoció el derecho al acceso a la misma de lo extranjeros, independientemente de su situación administrativa.

GRÁFICO 38. FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS DE LOS HOGARES ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS
(En porcentaje de frecuencia de cada fuente principal de ingresos dentro de cada tipo de hogar)



Nota: se han considerado hogares extranjeros aquellos en los que la nacionalidad del sustentador/a principal es de un país distinto de España o posee la doble nacionalidad.

Fuente: elaboración propia a partir de los últimos microdatos disponibles de la Encuesta de Presupuestos Familiares (2016). Fecha de extracción: 18.12.2018.

A notable distancia del trabajo, aparecen las prestaciones por desempleo como modalidad que más frecuentemente representa la principal fuente de ingresos de los hogares extranjeros cuyo sustentador principal se encuentra en edad activa (en el 8,2 por 100 de los casos), algo por encima de lo observado en los hogares españoles (5,3 por 100). Ello resulta coherente con la mayor frecuencia de episodios de paro entre los trabajadores extranjeros que se ha visto en el apartado anterior.

3.1. ACCESO A LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS

Dada la importancia del elemento contributivo en el acceso a las principales prestaciones de carácter económico del sistema de protección social español, valga recordar algunas características de la relación de la población extranjera con la Seguridad Social, que determinan sus expectativas de derecho y contribuyen a explicar algunas de las peculiaridades en cuanto al acceso y nivel de cobertura de las distintas prestaciones.

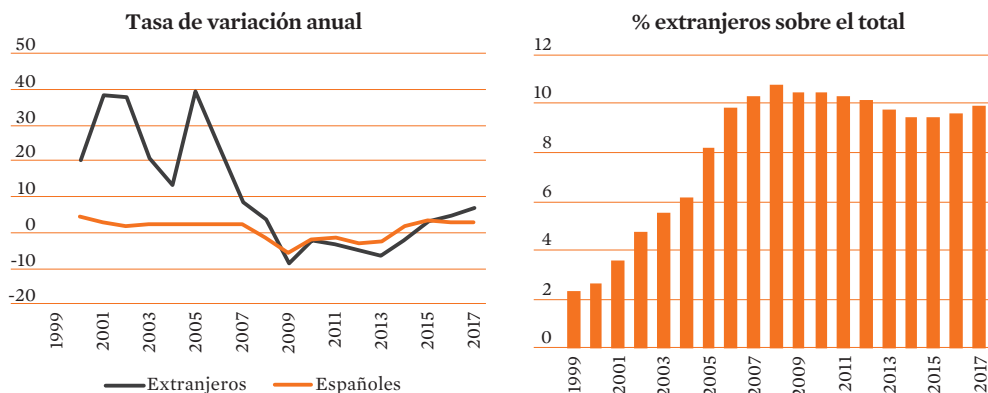
En primer lugar, como ya se ha anticipado, la alta participación laboral de las personas extranjeras en España se ha manifestado con rotundidad en la evolución de su contribución a la Seguridad Social. En 2017 se registró una media anual de 1,8 millones de personas de nacionalidad extranjera afiliadas en alta al sistema. Las tasas de afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social han pasado del 2,3 por 100 en 1999, mostrando una acusada evolución ascendente hasta su máximo en 2008, año en que se registró una media anual de 2 millones de trabajadores extranjeros afiliados y un 10,8 por 100, para situarse alrededor del 10 por 100 en los últimos años, tras los descensos experimentados en la fase más aguda de la crisis (gráfico 39).

Importante contribución de la inmigración a la afiliación a la Seguridad Social

En segundo lugar, destacan algunas peculiaridades de la afiliación de las personas extranjeras en cuanto a su distribución por regímenes. La mayoría de las personas de nacionalidad extranjera afiliadas a la Seguridad Social pertenecen al Régimen General (61,7 por 100), aunque este es menos preponderante que entre los españoles (76,9 por 100). Ello es debido al peso entre los extranjeros del encuadramiento en el S.E. Agrario (el 11,6 por 100) y en el S.E. Hogar (10,2 por 100). Asimismo, resulta destacable la proporción de

Una peculiar distribución por regímenes de la Seguridad Social

GRÁFICO 39. AFILIACIÓN EXTRANJERA Y ESPAÑOLA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1999-2017
(En porcentajes)



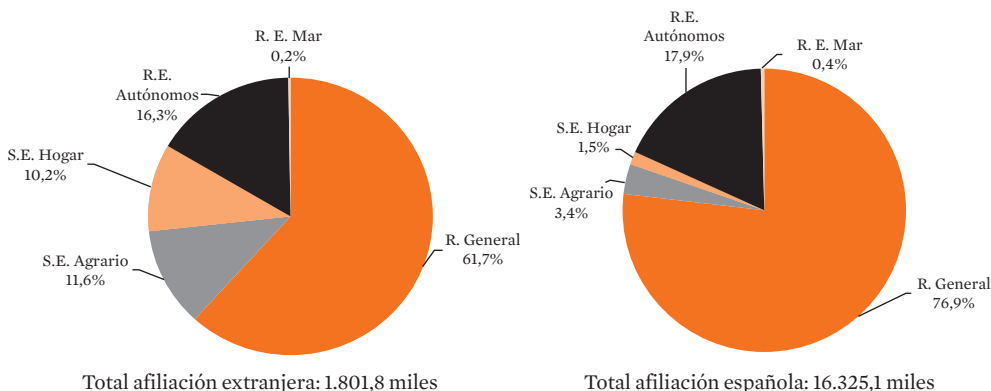
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

los afiliados al R.E. de Autónomos entre los extranjeros (el 16,3 por 100), muy cercana a la que supone entre los españoles (17,9 por 100) (gráfico 40).

Igualmente, cuando se considera la distribución dentro de cada uno de los distintos regímenes y sistemas especiales, lo más destacable es la fuerte concentración de trabajadores extranjeros en el S.E. Hogar (el 43,4 por 100 de las personas afiliadas a este régimen) y, en menor medida, en S.E. Agrario (el 27 por 100 de la afiliación de este régimen) (gráfico 41).

GRÁFICO 40. AFILIACIÓN SEGÚN NACIONALIDAD, POR RÉGIMENES, 2017

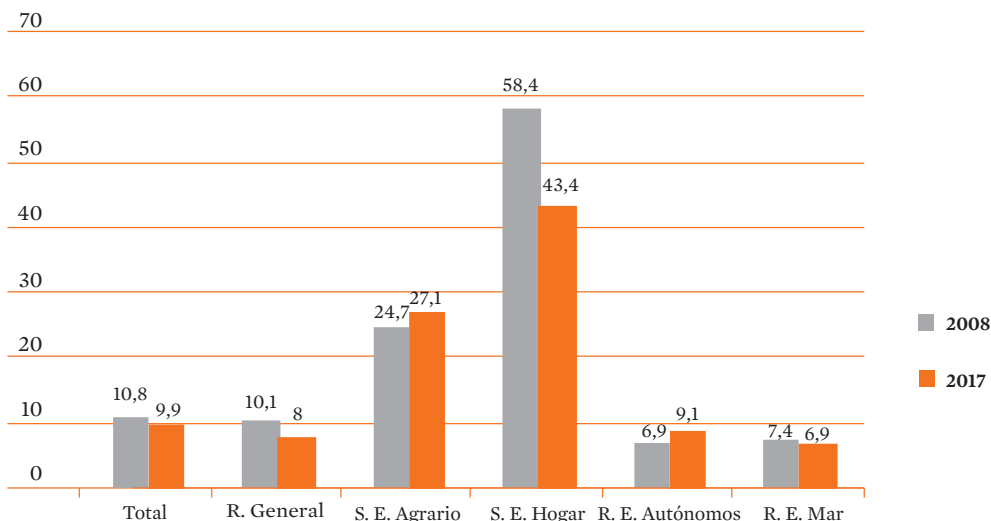
(Porcentaje de personas afiliadas a cada Régimen de la Seguridad Social dentro de cada nacionalidad)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

GRÁFICO 41. AFILIACIÓN EXTRANJERA POR RÉGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

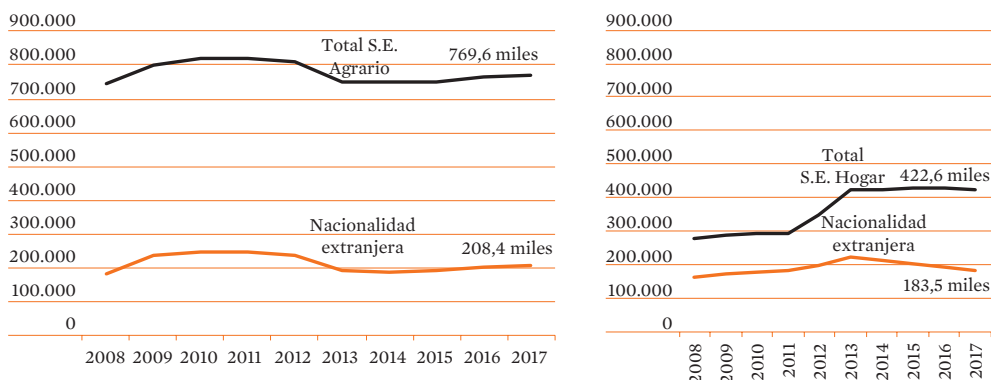
(Porcentaje de trabajadores extranjeros en alta dentro de cada Régimen o Sistema Especial)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

GRÁFICO 42. AFILIACIÓN A LOS S.E. AGRARIO Y HOGAR, 2008-2017

(Miles de personas afiliadas: total y de nacionalidad extranjera)



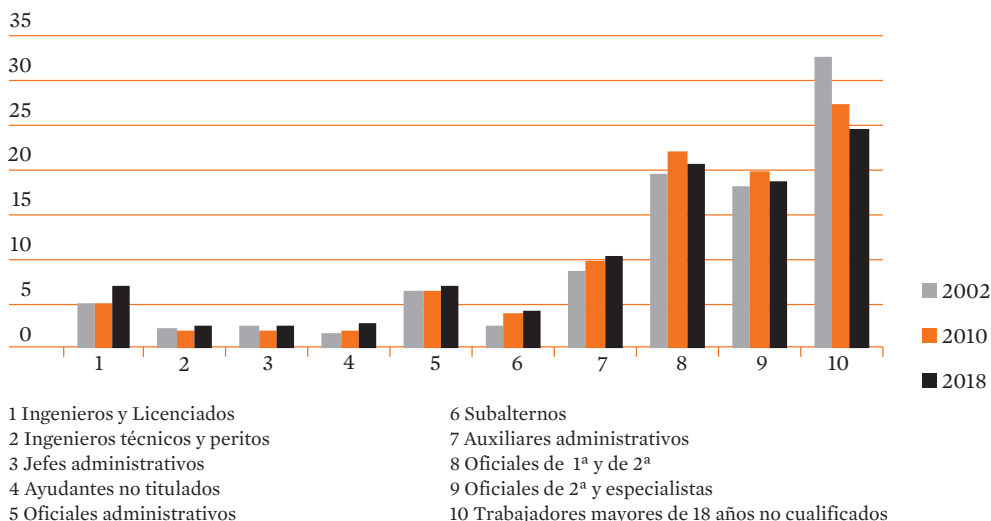
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Esta importante presencia de trabajadores extranjeros ha sido una constante con ligeras variaciones a lo largo de los últimos diez años. Así, el llamativo descenso de la afiliación extranjera en el Régimen de Hogar desde 2013, al haberse acompañado de un prácticamente correlativo aumento de afiliación de nacionalidad española, podría deberse a la intensidad de los procesos de nacionalización en los últimos años, puesto que las estadísticas de la Seguridad Social no ofrecen información por país de origen sino solo por nacionalidad de las personas afiliadas (gráfico 42).

La evolución de la afiliación en el Régimen General requiere tener en cuenta su distribución por grupos de cotización¹⁰³ que, en última instancia, refleja el componente cualitativo de la aportación a la Seguridad Social, a la carrera laboral de los trabajadores y a la cuantía de sus futuras prestaciones. Cuando se observa la distribución de la afiliación de nacionalidad extranjera por grupos de cotización llama la atención la abultada representación de trabajadores extranjeros en los grupos de cotización más baja, del 8 al 11 (oficiales de 1.^a, 2.^a y 3.^a, especialistas y trabajadores no cualificados). No obstante, en perspectiva temporal, desde comienzos de siglo se puede observar un ligero avance de la afiliación extranjera en los tres primeros grupos con cotizaciones más altas, más pronunciado en el caso de los grupos intermedios, mientras retrocedería del 70,4 por 100 al 63,9 por 100 el peso de los extranjeros en los grupos de cotización más bajos (gráfico 43).

Se atenúa la concentración por grupos de cotización

103 Grupo 1: ingenieros y licenciados; Grupo 2: ingenieros técnicos y peritos; Grupo 3: jefes administrativos; Grupo 4: ayudantes no titulados; Grupo 5: oficiales administrativos; Grupo 6: subalternos; Grupo 7: auxiliares administrativos; Grupo 8: oficiales de 1.^a y de 2.^a; Grupo 9: oficiales de 3.^a y especialistas; Grupo 10: trabajadores mayores de 18 años no cualificados. El grupo 11: (trabajadores menores de 18 años) no se ha considerado en los gráficos debido a la no disponibilidad de datos por nacionalidad.

GRÁFICO 43. DISTRIBUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EXTRANJERA POR GRUPOS DE COTIZACIÓN AL RÉGIMEN GENERAL, 2002-2018

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Principales Series.

Casi una cuarta parte del total de la afiliación extranjera cotiza ahora en grupos intermedios y un 11,7 por 100 en los superiores. A falta de análisis más pormenorizados, esta diversificación de los grupos de cotización podría hablar tanto de un favorable avance del proceso de integración laboral de los extranjeros más asentados a lo largo del tiempo como responder al cambio en las nacionalidades, cualificaciones y ocupaciones de las personas de origen extranjero que han ido componiendo las distintas oleadas de llegadas a nuestro país en estos años (véase el apartado 2 de este capítulo).

Sin embargo, hay que poner de relieve que entre la afiliación española ese mismo proceso (descenso de los grupos de cotización más bajos –grupos de 8 a 11– y aumento de los intermedios –grupos de 4 a 7– y altos –grupos de 1 a 3–) se ha hecho sentir con bastante más intensidad, especialmente en lo relativo al peso de licenciados e ingenieros (grupo 1), técnicos y peritos (grupo 2) y jefes administrativos, que prácticamente son ya una cuarta parte del total de la afiliación española en 2018 (gráfico 44).

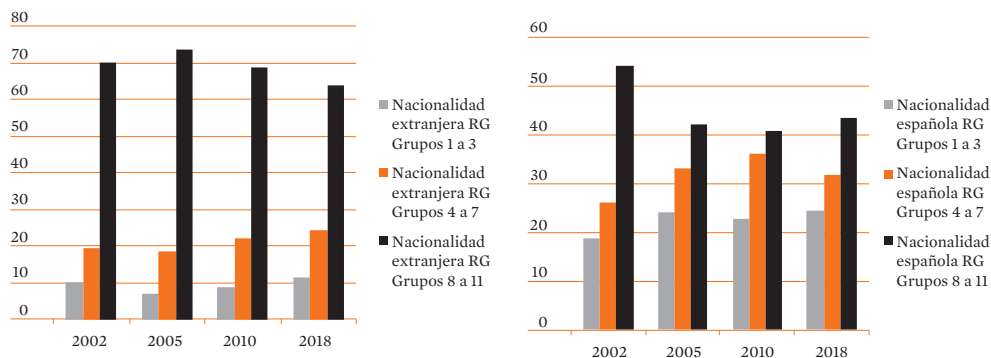
Menos del 2 por 100 de extranjeros perceptores de pensiones contributivas

En cuanto al impacto de los flujos migratorios en el esquema de prestaciones y subsidios de carácter económico, valga referirse en primer lugar a las pensiones contributivas de la Seguridad Social, como primer gran programa público de sustitución

de rentas del trabajo, tanto por el peso que representan en el conjunto del gasto público (en torno al 12 por 100 del PIB) como por su importancia en las condiciones de vida de las personas mayores de 65 años, para las que suelen representar su principal fuente de ingresos. En 2017, el volumen de pensionistas del nivel contributivo se elevaba a

GRÁFICO 44. DISTRIBUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA POR NACIONALIDAD Y GRANDES GRUPOS DE COTIZACIÓN, 2002-2018

(En porcentaje sobre el total de las personas afiliadas de cada nacionalidad)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Principales Series.

8,6 millones de personas. El grueso de las pensiones en vigor provenía de jubilación (61,2 por 100) y viudedad (24,8 por 100), seguidas de la incapacidad permanente (10 por 100) y, a distancia, las pensiones de orfandad (3,6 por 100) y a favor de familiares (0,4 por 100).

La participación de la población extranjera como beneficiarios de esta dimensión principal del sistema de protección social es prácticamente testimonial en España. Ello resulta coherente con su escaso peso (el 3,4 por 100) en el conjunto de la población mayor de 65 años en España. Así, el 98,5 por 100 de los beneficiarios del total de 9,7 millones de pensiones contributivas en vigor en 2018 eran de nacionalidad española mientras que los extranjeros suponían únicamente el 1,5 por 100 del total de beneficiarios (cuadro 27).

En el supuesto de regulación aplicable más frecuente, el de legislación interna española, la proporción de beneficiarios extranjeros no llegaba al 1 por 100 (0,6 por 100)¹⁰⁴. También hay situaciones derivadas de trayectorias de cotización mixtas, es decir, de vidas laborales que se han desarrollado en varios países, y que pueden dar lugar a la percepción de pensiones por parte de extranjeros residentes en España, con arreglo a lo estipulado en convenios internacionales (cuyos titulares eran de nacionalidad extranjera en el 21,8 por 100 de los casos) o por aplicación de los reglamentos comunitarios para la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, cuando parte de la vida laboral se ha desarrollado en algún país de la Unión Europea (en 2018, el 11,2 por 100 correspondían a titulares de nacionalidad extranjera). Como se puede observar, en el momento actual son pensionistas de nacionalidad española, que con mucha probabilidad fueron emigrantes en su día, los principales beneficiarios de los convenios internacionales y reglamentos comunitarios

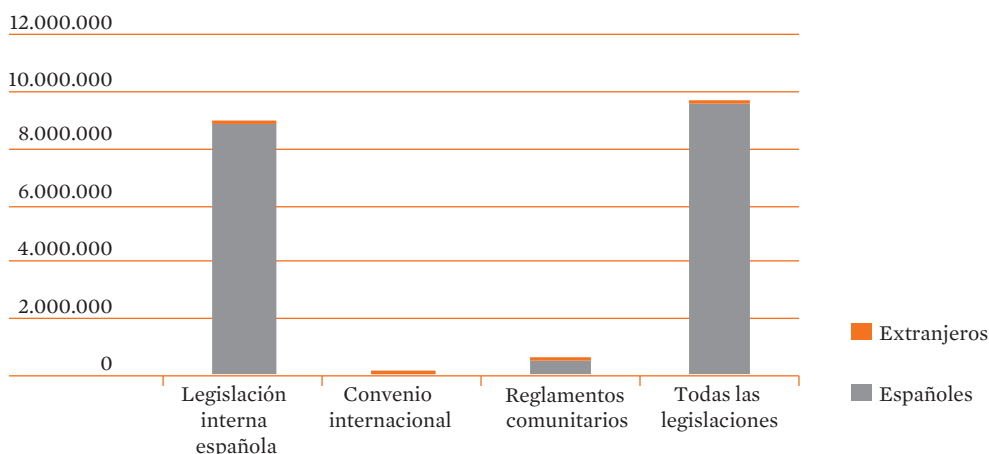
¹⁰⁴ Base de datos eSTADISS (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social). Incluyen pensiones de jubilación, viudedad, incapacidad permanente, orfandad y favor de familiares.

CUADRO 27. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR POR ZONAS DE NACIONALIDAD DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS Y LEGISLACIÓN APLICABLE, 2018
(Medias anuales)

Legislación aplicable	España	UE sin España	Europa no UE	América del Norte	América Central y Sudamérica	África	Asia	Oceanía	No consta	Total
Legislación interna española	8.914.489	21.706	2.376	878	7765	15.324	4.800	52	606	8.967.996
Convenio internacional	68.367	2.187	4.458	1.305	7019	2.730	676	264	400	87.406
Reglamentos comunitarios	569.374	67.735	1.677	98	395	455	116	24	996	640.870
Todas las legislaciones	9.552.230	91.628	8.511	2.281	15179	18.509	5.592	340	2.002	9.696.272

Fuente: eSTADISS-Estadísticas del INSS.

GRÁFICO 45. BENEFICIARIOS DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS POR NACIONALIDAD Y NORMATIVA APLICABLE, 2018



Fuente: eSTADISS-Estadísticas del INSS.

de Seguridad Social, cuya finalidad es el reconocimiento de derechos generados en diferentes países.

No se dispone de datos desagregados por nacionalidad o país de nacimiento sobre los pensionistas que perciben complementos a mínimos de sus pensiones contributivas información que, aunque de momento resulte irrelevante por la escasa representación de extranjeros entre los pensionistas, puede resultar de interés de cara al futuro.

El resto de los extranjeros mayores de 65 años que no perciben prestaciones contributivas con cargo a la Seguridad Social española pueden obtener sus ingresos de distintas vías. Lo más común probablemente sea que perciban las prestaciones de sus países de origen con arreglo a la legislación interna de cada uno, de lo cual no queda constancia en los registros de la Seguridad Social, salvo que se trate de trayectorias laborales mixtas

desarrolladas parcialmente en España y les sean de aplicación los regímenes mencionados anteriormente.

Resulta prácticamente testimonial la presencia de extranjeros entre los beneficiarios de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social por jubilación e invalidez (PNC), el bloque más importante de la protección social no contributiva orientada a paliar situaciones de necesidad. A falta de datos más actualizados, en 2015¹⁰⁵, los perceptores de PNC de jubilación de nacionalidad extracomunitaria representaban el 4 por 100 del total, mientras que los comunitarios apenas llegaban al 1 por 100 del total de esta modalidad. En cuanto a los perceptores de PNC de invalidez, los beneficiarios extracomunitarios suponían el 2,5 por 100 y los comunitarios el 1,2 por 100. En conjunto, el sistema contaba con un 4,5 por 100 de beneficiarios extranjeros de PNC. La cobertura de las PNC en relación a la población mayor de 65 años se situaba alrededor del 5 por 100 tanto entre la población autóctona como entre la extranjera en esas edades, si bien entre la población extracomunitaria, las PNC alcanzaban al 15 por 100 de este grupo de edad, una proporción más elevada que la media pero inferior al riesgo de pobreza que afecta a este colectivo. Cabe recordar que entre los requisitos de acceso a este tipo de prestaciones se exige la acreditación de la carencia de recursos, además de la residencia durante al menos diez años en España, dos de los cuales inmediatamente anteriores a la solicitud, en el caso de la jubilación y cinco en el de la invalidez.

Alrededor de un 4,5 por 100 de beneficiarios extranjeros de PNC

Las prestaciones por desempleo, derivadas del trabajo previo y sus cotizaciones asociadas, constituyen el tipo de prestaciones sociales al que con más frecuencia acceden las personas de nacionalidad extranjera, en coherencia con la centralidad del trabajo como principal fuente de ingresos de los hogares extranjeros y con la etapa del ciclo vital en que se encuentra la mayoría de esta población. Con todo, su peso sobre el conjunto de beneficiarios es modesto en comparación con la elevada participación en el mercado laboral (en 2017, el 72,7 por 100 eran activos frente al 57,8 por 100 de los nativos) y la incidencia del desempleo en este colectivo (en 2017, el 23,8 por 100 según la EPA). Además, presenta características diferenciadas respecto a los beneficiarios españoles, sobre todo en cuanto a su distribución por modalidades de protección.

Más perceptores en el nivel contributivo de la protección por desempleo que en el asistencial

En 2017, los trabajadores extranjeros constituían el 11,7 por 100 de los parados registrados en el SEPE (el 12,5 por 100 de los varones y el 11,09 por 100 de las mujeres). En cuanto a su situación respecto al sistema de protección por desempleo, en 2017 eran de

105 INSS, Colección Documentos, Serie Documentos Estadísticos núm. 22031, Perfil del beneficiario de pensiones no contributivas y prestaciones sociales y económicas, diciembre de 2015.

nacionalidad extranjera el 9,7 por 100 del total de personas perceptoras de prestaciones por desempleo en media anual (cuadro 28)¹⁰⁶. Los trabajadores extranjeros representaban el 11,2 por 100 del total de varones y las trabajadoras extranjeras suponían el 8,4 por 100 del total de perceptoras.

CUADRO 28. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR NACIONALIDAD, SEXO Y MODALIDAD, 2017
(Medias anuales)

Beneficiarios en media anual	Nac. española	Nac. extranjera	Total	% Nac. extranjera
Ambos sexos	1.681.726	180.674	1.862.400	9,7
Nivel contributivo	634.436	92.139	726.575	12,7
Prestación contributiva	-	-	697.495	-
Trabajadores eventuales agrarios	-	-	29.079	-
Nivel asistencial	835.361	66.833	902.193	7,4
Subsidio	643.586	62.708	706.294	8,9
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	111.456	1.319	112.775	1,2
Renta Agraria	80.318	2.806	83.124	3,4
Renta activa de inserción	181.264	18.350	199.614	9,2
Programa de activación para el empleo	30.666	3.353	34.018	9,9
Varones	791.630	99.391	891.022	11,2
Nivel contributivo	298.372	54.114	352.486	15,4
Prestación contributiva	-	-	331.521	-
Trabajadores eventuales agrarios	-	-	20.965	-
Nivel asistencial	399.688	35.004	434.692	8,1
Subsidio	325.445	32.337	357.781	9,0
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	37.234	1.166	38.399	3,0
Renta Agraria	37.010	1.501	38.511	3,9
Renta activa de inserción	82.694	8.814	91.508	9,6
Programa de activación para el empleo	10.877	1.460	12.336	11,8
Mujeres	890.096	81.283	971.378	8,4
Nivel contributivo	336.064	38.024	374.089	10,2
Prestación contributiva	-	-	365.975	-
Trabajadores eventuales agrarios	-	-	8.114	-
Nivel asistencial	435.672	31.829	467.501	6,8
Subsidio	318.141	30.372	348.513	8,7
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	74.223	153	74.375	0,2
Renta Agraria	43.309	1.305	44.613	2,9
Renta activa de inserción	98.570	9.536	108.106	8,8
Programa de activación para el empleo	19.789	1.893	21.682	8,7

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Anuario de Estadísticas.

¹⁰⁶ La tasa de paro registrado por el SEPE entre las personas extranjeras alcanzó en 2017 el 11,7 por 100 en media anual (12,6 por 100 entre los varones y 11,1 por 100 entre las mujeres).

Es mayor su presencia en el nivel contributivo (12,7 por 100 del total de perceptores) que en el asistencial (7,4 por 100), donde se concentran en su gran mayoría en el subsidio por desempleo (8,9 por 100 del total de perceptores de esta ayuda). Teniendo en cuenta la elevada presencia de extranjeros en el sector agrario y en el sistema especial agrario (donde constituyen el 27 por 100 de los afiliados), resulta llamativa la escasa proporción de extranjeros entre los perceptores de renta agraria (el 3,4 por 100) y entre los perceptores del subsidio de trabajadores eventuales agrarios (1,2 por 100 del total).

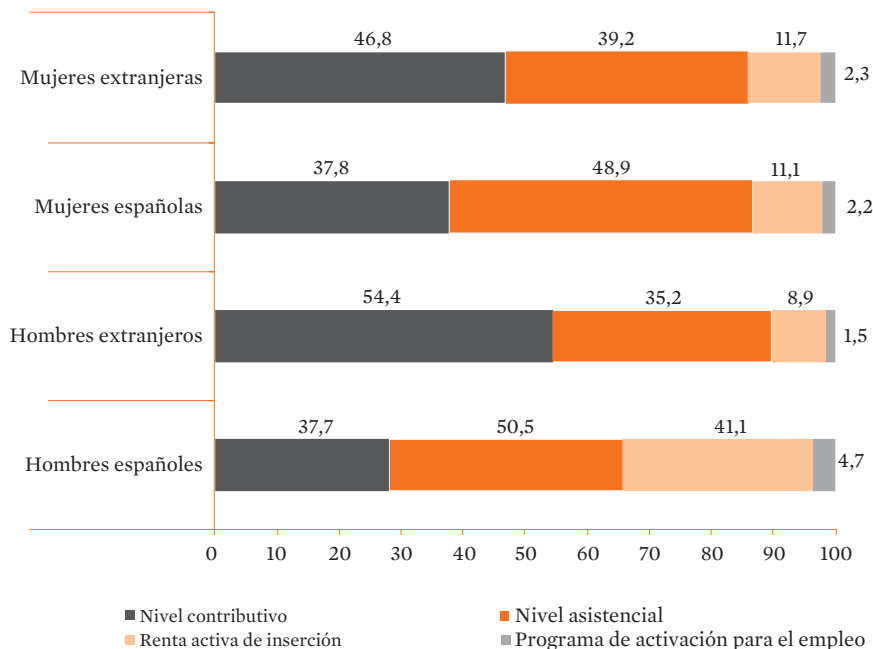
En cuanto a las ayudas económicas a las personas desempleadas que complementan programas de políticas activas, las personas de nacionalidad extranjera suponían el 9,2 por 100 de los beneficiarios de la renta activa de inserción así como el 9,9 por 100 de los participantes en el Programa de activación para el empleo. Teniendo en cuenta los problemas de empleabilidad que según se ha visto afectan a una parte importante de los trabajadores extranjeros, llama la atención su escasa participación en este tipo de programas. No se dispone de datos desagregados por nacionalidad de los participantes en otro tipo de políticas activas ni, en todo caso, se han podido identificar programas específicamente dirigidos a favorecer la integración sociolaboral de inmigrantes en nuestro país. Las iniciativas dirigidas a las personas desempleadas extranjeras que se pusieron en marcha durante los años de la crisis, orientadas a subvencionar su retorno a los países de origen apenas han tenido acogida, lo que corrobora el importante arraigo de la población extranjera en España y la necesidad de reforzar los programas dirigidos a mejorar su empleabilidad.

La principal diferencia entre perceptores de nacionalidad española y extranjera radica en la distribución de cada grupo en los dos principales niveles de la protección. Mientras los perceptores extranjeros aparecen con mayor frecuencia en el nivel contributivo (51 por 100) y en menor medida en el nivel asistencial (37 por 100), las proporciones en el caso de los españoles son prácticamente a la inversa: la mitad (49,7 por 10) de los perceptores de nacionalidad española se sitúan en el nivel asistencial y el 37,7 por 100 en el nivel contributivo. De este modo, el proceso de asistencialización de la protección por desempleo del que se viene hablando desde hace varios años parece más intenso entre los perceptores de nacionalidad española lo que puede responder entre otros motivos, una vez más, a su más elevada media de edad y la importancia del subsidio de mayores de 55 años dentro del nivel asistencial.

Los extranjeros están menos presentes que los españoles en el nivel asistencial de la protección por desempleo

Las diferencias son especialmente acusadas entre los hombres (la mitad de los perceptores varones españoles y el 35,2 por 100 de los extranjeros se encuentran en el nivel asistencial de la protección por desempleo) aunque también se dan entre perceptoras españolas y extranjeras (gráfico 46).

GRÁFICO 46. DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE CADA NACIONALIDAD Y SEXO POR NIVELES Y MODALIDADES DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (Porcentajes sobre el total de cada grupo de nacionalidad y sexo)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Anuario de Estadísticas.

Para interpretar estas cifras es importante tener en cuenta que una parte importante de las trabajadoras asalariadas extranjeras carece del derecho de acceso a la protección por desempleo. En concreto, el 20 por 100 de las mujeres de nacionalidad extranjera afiliadas a la Seguridad Social está adscrita al Sistema especial para empleados de Hogar dentro del Régimen General que, pese a las mejoras en la acción protectora introducidas a partir de 2011¹⁰⁷, no cubre esta contingencia.

En cualquier caso, buena parte de las diferencias en el acceso a la protección por desempleo podrían explicarse por algunas características de las trayectorias laborales de las personas de nacionalidad extranjera, como su mayor movilidad geográfica, más elevada temporalidad y peso del trabajo a tiempo parcial, a lo que cabría añadir otras circunstancias como la mayor predisposición a aceptar trabajos peor remunerados o el desconocimiento de las ayudas existentes.

107 Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación de carácter especial del servicio del hogar familiar y Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de la gestión y protección social en el Sistema Especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social.

3.2. OTRAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES

Junto a las PNC, los complementos a mínimos de las pensiones y el subsidio asistencial por desempleo (que absorben los dos tercios del gasto en prestaciones asistenciales) hay otras prestaciones económicas del nivel no contributivo y asistencial que, aunque de menor alcance general que las anteriores, completan lo que, de forma impropia, viene a denominarse sistema de garantía de rentas mínimas¹⁰⁸. Se trata de un conglomerado de prestaciones y ayudas económicas sometidas en todo caso al requisito de carencia de prueba de rentas, tanto si forman parte del sistema de la Seguridad Social (prestaciones por hijo a cargo, básicamente) como de las competencias propias de los Servicios Sociales autonómicos en materia asistencial (ámbito en que las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas constituyen el principal exponente de este tipo de ayudas). El objetivo de dotar de claridad y coherencia a todo este entramado sigue siendo actual, a fin de evitar duplicidades y cubrir lagunas en la protección. Un primer paso en esa dirección fue la elaboración en 2016 del Mapa del sistema de garantía de ingresos en España¹⁰⁹, sin que desde entonces se hayan implementado nuevas iniciativas en esa dirección, a salvo del avance de la denominada “tarjeta social” que, en todo caso, reviste interés desde la perspectiva de la mejora del conocimiento sobre el funcionamiento del sistema y las características de sus usuarios.

Teniendo en cuenta la elevada tasa de riesgo de pobreza de la población extranjera en nuestro país, que en el caso de las personas de origen extracomunitario dobla con creces la media total, como ya se ha visto, cabría esperar una importante representación de estos colectivos en este nivel de la protección social.

La ausencia de información desagregada por nacionalidad no permite, sin embargo, conocer la cobertura por nacionalidad de las prestaciones familiares de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. La más desfavorable situación económica de las familias de origen inmigrante, agravada en el caso de tener menores a su cargo, así como el bajo umbral de ingresos cuya no superación es requisito de acceso a estas prestaciones (para el año 2017 está fijado en 11.605,77 euros incrementado en un 15 por 100 a partir del segundo hijo) harían presumible pensar en una importante representación. Sin embargo, la escasez de las cuantías¹¹⁰ de estas ayudas les resta importancia como instrumento de mejora de la situación

*Pobreza infantil,
inmigración e insuficiente
protección social a las
familias*

108 Sobre las características y limitaciones en nuestro país de dicho sistema, véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas de lucha contra la pobreza en España*.

109 Véase L. Ayala Cañón, J. M. Arranz y L. Martínez Virto, “El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma”, Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS), noviembre de 2016.

110 En el supuesto de hijo menor de 18 años sin discapacidad, la prestación asciende a 291,00 euros anuales (24,25 euros mensuales), cuando los ingresos del beneficiario no rebasen el límite establecido de 12.313,00 euros anuales más un 15 por 100 por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo. El Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* ponía de relieve esta escasez (págs. 175 y 176).

económica de las familias con hijos a cargo, en general, y de las de origen inmigrante, en particular. Cabe recordar que la protección social a las familias con hijos en España es de las más bajas de la Unión Europea, a pesar de que el riesgo de pobreza afecta a casi el 30 por 100 de los hogares con niños. Esta carencia del sistema de protección social español afecta especialmente a los hogares con bajos recursos, muchos de ellos con un importante trasfondo migratorio, afectando a las oportunidades de futuro de los niños y las niñas de origen inmigrante.

Las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas constituyen las ayudas económicas más identificables de los Servicios Sociales, un sistema que, como

Acceso desigual de los extranjeros a las rentas mínimas de inserción de las CCAA

puso de relieve el CES en su Informe 1/2017, *Políticas públicas para luchar contra la pobreza en España*, constituye la vertiente menos desarrollada del sistema de protección social español y adolece de importantes insuficiencias y asimetrías que se pusieron en evidencia especialmente durante la última crisis

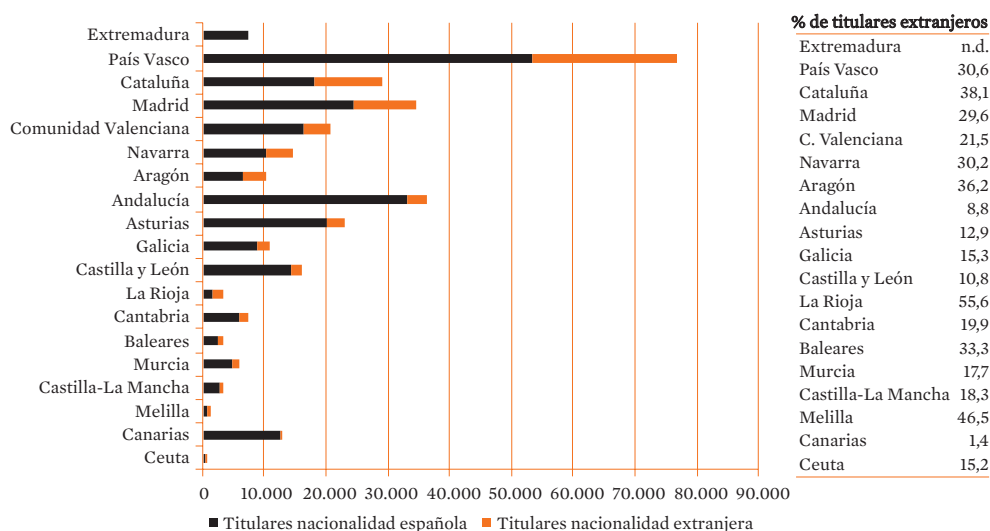
económica. En las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, como instrumento de carácter económico más genuinamente dirigido a la lucha contra la pobreza, se reflejan algunas de esas insuficiencias, con acusadas diferencias en su nivel de cobertura, requisitos de acceso, duración, cuantía, esfuerzo de gasto y otras características.

El acceso de los extranjeros a este tipo de ayudas resulta ser, asimismo, un reflejo de esa diversidad de características pues aunque la media de titulares extranjeros de las rentas mínimas se sitúe en el 23,2 por 100, las diferencias territoriales son muy ostensibles y en la mayoría de los casos, aunque no siempre, se corresponden con el peso de los extranjeros en la población de cada territorio (gráfico 47).

Una elevada proporción de extranjeros entre los perceptores de estas ayudas aparece en comunidades autónomas como Cataluña o Madrid, en coherencia con la elevada presencia de inmigrantes en las mismas. Sin embargo, las acusadas diferencias entre unas regiones y otras parecen responder más bien a factores como el distinto funcionamiento y nivel de recursos de los Servicios Sociales autonómicos, la configuración legal del derecho en cada comunidad autónoma y los distintos requisitos que a la mayor o menor presencia de situaciones carenciales o al peso de la población extranjera. Así, llama la atención la baja proporción de extranjeros entre los perceptores de rentas mínimas en comunidades autónomas en las que coinciden una abultada población de nacionalidad no española y elevadas tasas de riesgo de pobreza, como es el caso de Andalucía, con tan solo un 9 por 100 de titulares extranjeros, o Canarias (1,4 por 100). En el extremo opuesto, comunidades con una representación de población extranjera no excesivamente alta y tasas de riesgo de pobreza relativamente bajas, como País Vasco y Navarra arrojan un importante peso de titulares de nacionalidad extranjera, lo que podría ser reflejo de la mayor incidencia de situaciones de pobreza alrededor de

GRÁFICO 47. PERCEPTORES DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR CC.AA Y NACIONALIDAD.

(Volumen total de titulares españoles y extranjeros y porcentaje de extranjeros entre los perceptores titulares)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2016* (publicado en 2018).

este colectivo incluso en las regiones más prósperas, así como la mayor accesibilidad a las ayudas en estas comunidades autónomas, en las que las rentas mínimas se han configurado como un derecho universal, una vez acreditada la carencia de recursos entre otros requisitos.

Por su parte, las elevadas proporciones de extranjeros que arrojan comunidades como La Rioja o ciudades autónomas como Melilla no resultan significativas en sí mismas, siendo lo más llamativo en estos casos la escasa magnitud del colectivo de beneficiarios y el alcance de las ayudas en su totalidad.

En conjunto, los últimos datos de gasto ejecutado en los programas de rentas mínimas sumaban algo menos de 1.500 millones de euros, alcanzando a un total de 314,5 mil perceptores. A este respecto, valga recordar la escasa importancia relativa que, en términos de gasto, comporta el nivel asistencial de la protección social en nuestro país, lo que se traduce en una de las peores posiciones de la Unión Europea en lo que se refiere a esfuerzo en medidas de lucha contra la pobreza¹¹¹. Arrastrar este tipo de insuficiencias en el ámbito de los Servicios Sociales a lo largo de los años puede dar lugar a percepciones erróneas en torno a una supuesta excesiva presencia de inmigrantes entre los beneficiarios, que traslucen la debilidad de las respuestas de los poderes públicos ante el problema más amplio de la pobreza y la desigualdad.

111 Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* y Memoria CES, capítulo III, varios años.

4. Inmigración, vivienda y estrategias residenciales

La vivienda juega un papel fundamental en la integración social, precisamente debido a las múltiples funciones que desempeña (protección, socialización, convivencia, etc.). Para conocer la realidad residencial de los inmigrantes es preciso analizar las trayectorias de inserción residencial, las formas de acceso a la vivienda, las condiciones de habitabilidad de esta, la segregación residencial y el grado de exclusión residencial.

Las pautas del modelo residencial de los inmigrantes están muy vinculadas con su situación socioeconómica, su actividad e integración laboral, pero otros factores, además de las propias circunstancias del mercado de la vivienda, también inciden en el acceso y calidad del alojamiento, como el rápido aumento cuantitativo, su diversa nacionalidad, las diferentes causas que intervienen en su proyecto migratorio, o el tiempo de residencia en España.

A continuación, se intentará abordar una serie de elementos que caracterizan las condiciones de la vivienda y las trayectorias residenciales de los inmigrantes en su conjunto. Sin embargo, hay que señalar que la principal fuente estadística para estudiar las condiciones y acceso de los inmigrantes a la vivienda en España es la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, y su homóloga en Europa (EU-Silc) que considera a las personas que residen en viviendas familiares principales según grandes grupos de nacionalidad: española, extranjeros de la Unión Europea y extranjeros del resto del mundo, lo que impide caracterizar la diversidad de situaciones y problemáticas dentro de estos grandes grupos. Otra variable fundamental en las condiciones residenciales de los inmigrantes, es el tiempo de residencia en España, aunque se dispone de dicha información en la EPA, actualmente no existen datos que orienten sobre la situación residencial de los inmigrantes en función de esta dimensión, por lo que es imposible reflejar si existe o no una mejoría de dichas condiciones residenciales. La Encuesta Nacional de Inmigrantes de 2007 (ENI 2007) realizada por el INE ofrece información, desglosada por nacionalidad y año de llegada, sobre el tipo de vivienda, régimen de uso, principales características e historial residencial de los inmigrantes; dicha información está muy desactualizada.

El tiempo de estancia es una de las claves en las trayectorias residenciales de los inmigrantes

La inserción residencial de los inmigrantes no es un proceso lineal que dependa solamente del tiempo transcurrido en el país de acogida, pues la interacción de diversos factores define las distintas trayectorias residenciales. Entre estos factores se encuentran el nivel socioeconómico, el estatus jurídico, la reagrupación familiar, el sexo, la existencia de redes sociales y familiares, y las características del empleo.

El acceso a la vivienda de los inmigrantes cambia desde el momento de llegada hasta la integración, por lo que en relación al tiempo de estancia, algunos autores¹¹² diferencian tres etapas en las cuales buena parte de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad económica o social están sometidos a diferentes riesgos (cuadro 29).

112 Colectivo IOE, *Inmigración y vivienda en España*, 2005.

CUADRO 29. TRAYECTORIAS RESIDENCIALES DE LOS INMIGRANTES

Fase	Riesgos
Llegada	Subarrendamiento, hacinamiento, alojamiento de acogida, ocupaciones ilegales, vivir en la calle.
Regularización/contratación	Infravivienda de alquiler, recelos y desconfianza, estafas
Estabilización	Alquiler o compra, conflictos con vecinos, problemas con el alquiler o hipoteca, desahucio debido a las dificultades para afrontar gastos

Fuente: Colectivo IOE, *Inmigración y vivienda en España*, 2005.

Aunque más de la mitad de la población extranjera en edad de trabajar (58 por 100) lleva residiendo en España más de 10 años, el alto flujo de reagrupaciones familiares y nacionalizaciones, así como el alto nivel de estabilidad administrativa alcanzada por la mayoría de la población inmigrante inducen a pensar que gran parte de la misma se encuentre actualmente en la segunda o incluso en la tercera fase. La carencia de datos residenciales por tiempo de estancia, impiden conocer con exactitud este aspecto, pero algunos análisis realizados¹¹³ a partir de la ENI 2007 muestran que según van avanzando en su definición del proyecto migratorio y de la prolongación de su estancia en España, las condiciones de vida y residenciales de los inmigrantes mejoran. Así, cuando se considera de manera diferenciada la situación de los extranjeros extracomunitarios y los españoles nacidos en el resto del mundo (en parte inmigrantes que han obtenido la nacionalidad española), parece confirmarse que estos últimos se encuentran en un estadio más avanzado del proceso migratorio, presentando mejores registros en términos de acceso a la vivienda en propiedad, equipamiento del hogar y condiciones de habitabilidad de sus viviendas, que el conjunto de la población inmigrante no comunitaria¹¹⁴. Por otro lado, con frecuencia una mayor estabilidad residencial va unida al proyecto familiar, la constitución de una familia y sobre todo la llegada de hijos, son factores clave en la búsqueda de un mayor espacio residencial y de un entorno residencial más propicio. A pesar de ello, algunos indicadores, que se verán posteriormente, muestran una mayor exclusión residencial de los extranjeros, fundamentalmente los extracomunitarios, y sobre todo en determinadas nacionalidades, sin que las fuentes de información oficiales permitan conocer en qué grado estas circunstancias se corresponden a estadios iniciales de los procesos migratorios o a una cierta perpetuación de unas peores condiciones residenciales.

113 D.-Ven Reherí, L. Cortés Alcalá, F. González Quiñones, M. Requena, M. I. Sánchez Domínguez, A. Sanz Gimeno y N. Stone, Documentos de trabajo 2/08, Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI - 2007), INE.

J. Leal y A. Alguacil, "Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España", *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España 2011*, CIDOB, 2012.

114 I. Oriundo Múgica y M. Gahona López, "Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* núm. 80, 2009. El número de observaciones se reduce en algunas categorías, por lo que se deberán tomar las consabidas cautelas en la interpretación de los resultados.

La concentración espacial de la población inmigrante no siempre implica segregación

Uno de los aspectos importantes en el comportamiento residencial de los inmigrantes es el lugar de asentamiento. Generalmente, el lugar de asentamiento, sobre todo entre los inmigrantes llegados por razones económicas, viene determinado por factores como la localización de viviendas asequibles, la existencia de redes familiares y de compatriotas, así como las características del propio proyecto migratorio.

Por ello, en determinados enclaves, tanto urbanos como rurales, se producen concentraciones de población extranjera que, como se verá posteriormente, tienen un importante impacto en todas las dinámicas económicas, sociales, culturales y el funcionamiento de los servicios públicos y de proximidad de la zona.

Sin embargo no toda concentración residencial de inmigrantes, incluso con porcentajes muy elevados, tienen que derivar en segregación espacial. La segregación y concentración espacial conforman dos extremos de un continuo con diversas situaciones intermedias. En un extremo tendríamos el modelo segregacionista que se produce en determinadas comarcas agrícolas en un hábitat diseminado, así como en determinados barrios marginales de algunas ciudades. En el otro extremo, los barrios con concentraciones más o menos relevantes de inmigrantes en los que puede existir o no segregación social, pues la existencia de la misma depende del entorno social, más o menos inclusivo; de las condiciones económicas y sociales de los residentes en estos espacios, de la valoración social del grupo con el que se identifica esa zona; del carácter voluntario o impuesto de la adscripción a ese espacio y del establecimiento o no de fronteras sociales que lo categoricen como “poco conveniente”¹¹⁵.

En el medio urbano, la escasez de medios económicos con que cuenta gran parte de la población inmigrante les obliga a establecerse en aquellos espacios más asequibles. Esos espacios a menudo son deshabitados por la población residente autóctona que buscan una calidad de vivienda más elevada y mejores prestaciones, destinando sus antiguas viviendas al mercado del alquiler, generalmente a precios bajos y con escasas reformas, que van siendo ocupadas por la población inmigrante. Según un estudio¹¹⁶, el mayor número de inmigrantes se concentra en tres aglomeraciones urbanísticas (“parcelación periférica”, seguida por el “casco histórico” y las “promociones 60-75”) que son las de peor calidad arquitectónica/urbanística, tanto por su antigüedad como por la calidad de sus edificaciones.

No obstante, no siempre la concentración espacial de inmigrantes es sinónimo de exclusión residencial. Así, según el mencionado estudio basado en el Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España de 2006, existían 144 barrios vulnerables por extranjería

115 De ahí que espacios habitados exclusivamente por población extranjera de alto nivel adquisitivo, como muchas urbanizaciones en las zonas costeras, no son consideradas como espacios segregados.

116 T. Hernández de Frutos y E. Casares García, *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 21, págs. 91-109, 2016.

(más del 20 por 100 de su población) y 450 barrios vulnerables por condiciones socioeconómicas. En este mismo año en España existían 112 barrios, cumpliendo con las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y extranjería. Por tanto, en aquel año, en torno a 1,03 miles de personas extranjeras se habían concentrado en núcleos que ya arrastraban proble-

La persistencia de enclaves segregados y de la exclusión residencial puede aumentar la conflictividad social

mas. Hay que tener en cuenta que, en ausencia de políticas que aborden esta cuestión desde un enfoque integral, la persistencia de estos enclaves con una clara segregación y exclusión residencial de los inmigrantes, puede generar riesgo de aumento de la conflictividad social, como ya ha ocurrido en otras ciudades europeas.

El régimen de tenencia de los hogares extranjeros en España es predominantemente el de alquiler (74,5 por 100 entre los extranjeros extracomunitarios y 51,2 por 100 entre los comunitarios), al contrario que la población española para cuyos hogares el alquiler es bastante minoritario (9,9 por 100), a pesar del repunte de los últimos años, excepto entre los jóvenes y los que no tienen recursos suficientes para adquirir una vivienda en propiedad. La edad y la renta disponible muestran una relación

El alquiler es la forma predominante de acceso a la vivienda de los inmigrantes

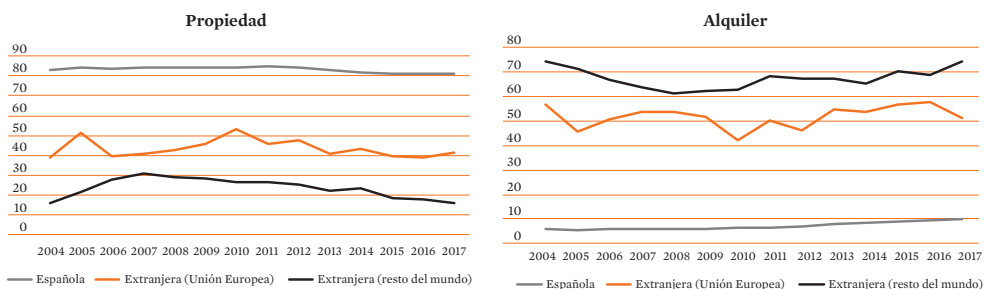
positiva con el acceso a la propiedad, por lo que los menores niveles de renta de la población inmigrante, sobre todo extracomunitaria, y su estructura por edades más joven, podrían estar en la base de estas diferencias. Sin embargo, un estudio¹¹⁷ ha encontrado que, controladas las diferencias de renta, de edad y de género de la persona de referencia del hogar, los inmigrantes residentes en España muestran una probabilidad entre 25 y 50 puntos porcentuales inferior para acceder a una vivienda en propiedad que la población nativa, según se trate de extranjeros procedentes de la UE-25 o del resto del mundo, respectivamente.

Por tanto, parece que la mayor adecuación del alquiler a las necesidades residenciales de una parte de los hogares inmigrantes, se encuentra también en la base de tales diferencias. Este régimen de tenencia es una opción más ajustada a sus necesidades, además de por sus menores niveles de renta, porque el alquiler no requiere un ahorro previo del que generalmente no disponen, porque ofrece una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos y ante la movilidad laboral y, en algunos casos, porque encaja mejor con determinadas fases de su trayectoria residencial, o con su proyecto migratorio. Aun así, la proporción de población extranjera que reside en alquiler varía en relación con el país de origen¹¹⁸, pues dichas situaciones tienen que ver con la antigüedad de la estancia, el grado integración sociolaboral y con los comportamientos residenciales que se dan en cada una de las culturas de procedencia.

117 I. Oriundo Múgica y M. Gahona López, "Vivienda y condiciones...", *op. cit.*

118 INE, Encuesta Nacional de Inmigrantes, 2007.

GRÁFICO 48. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y NACIONALIDAD
(En porcentaje sobre el total de hogares de cada nacionalidad, según la de su persona de referencia)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

La opción del alquiler es todavía más frecuente entre los que no tienen todavía fijado su proyecto migratorio, ya sea en relación con el trabajo que van a desarrollar o con las condiciones de su proyecto familiar, porque generalmente, a medida que se consolida su estancia y mejora su situación económica y laboral, los inmigrantes pueden plantearse la adquisición de una vivienda en propiedad, tanto por razones económicas, dada la escasez y carestía del parque de viviendas en alquiler, como sociológicas, es decir de asimilación del patrón de comportamiento residencial en España. De hecho, según el mencionado estudio¹¹⁹, el aumento de la proporción de viviendas en propiedad de las personas nacidas en el resto del mundo que han obtenido la nacionalidad española (55,5 por 100) frente a los extranjeros procedentes del resto del mundo (28 por 100), confirmaría tal hipótesis.

Pero el comportamiento de las personas, tanto nativas como extranjeras, ante la compra o el alquiler de la vivienda, está muy influido por el ciclo económico y por los mercados de alquiler y compra. Así, desde el inicio de la crisis se produce un avance del régimen de alquiler (gráfico 48), que es especialmente significativo en la población extranjera extracomunitaria, tanto porque el empeoramiento de su situación económica y laboral ha aumentado el coste de acceso a una vivienda en propiedad, a pesar del descenso de los precios, como por el endurecimiento de las condiciones de financiación. Actualmente persisten algunos de los impedimentos que dificultan que los inmigrantes no comunitarios accedan a la vivienda en propiedad, por lo que es bastante posible que el alquiler entre ellos siga aumentando.

Según la Encuesta Continua de Hogares del INE, en 2017 el 82 por 100 de los hogares españoles y el 46 por 100 de los mixtos (compuestos por españoles y extranjeros) residen en una vivienda de su propiedad, frente al 28 por 100 de los hogares exclusivamente extranjeros con miembros de distinta o de la misma nacionalidad. Entre los hogares extranjeros que tienen su vivienda en propiedad en 2017, la mitad de los hogares extranjeros con todos sus miembros de la misma nacionalidad (50,3 por 100) y el 53,8 por 100 de los hogares mixtos, tienen pagos hipotecarios pendientes; mientras que dicha proporción

119 I. Oriundo Múgica y M. Gahona López, "Vivienda y condiciones...", *op. cit.*

desciende al 35,6 por 100 en los hogares exclusivamente españoles y al 35,9 por 100 de los hogares exclusivamente extranjeros con miembros de distinta nacionalidad¹²⁰.

El coste de acceso a una vivienda libre en propiedad para parte de la población inmigrante extracomunitaria, y parte de la población comunitaria con peor situación socioeconómica, a pesar de la bajada de los precios de la vivienda a partir de 2008 hasta 2015, continúa situándose en la actualidad por encima del coste máximo tolerable y no supone una mejora real en el acceso. Por otro lado, al igual que ocurre con los autóctonos, ante la escasez de un parque de alquiler social, parece que los hogares con menos recursos son absorbidos

El esfuerzo de acceso a la vivienda tanto en propiedad como en alquiler es mayor para los inmigrantes

por el sector privado de alquiler. Se ha incrementado el número de hogares inmigrantes extracomunitarios que residen en alquiler libre, pero también entre los hogares bajo el umbral de la pobreza, los hogares de menores ingresos y los jóvenes. Esta mayor demanda, junto con otros factores, han producido un importante incremento de los precios del alquiler en los últimos años, y por tanto un aumento del esfuerzo de acceso a una vivienda en este régimen de tenencia. Así, la reducción de las diferencias en los costes de acceso entre la propiedad y el alquiler en los últimos años, hacen que este último régimen de tenencia no suponga una gran ventaja respecto a la propiedad y, por tanto, no constituya una alternativa residencial real para los hogares económicamente más vulnerables, nacionales y extranjeros.

Además, a pesar de que los inmigrantes del resto del mundo tienden a residir en viviendas de menor valor que la población nativa, los gastos en vivienda¹²¹ les suponen un mayor ratio de esfuerzo. En el caso del régimen de alquiler, la población extranjera no comunitaria destina 7 puntos porcentuales más de su renta disponible a sufragar los gastos relacionados con la vivienda, y 11,5 puntos más en el caso de la vivienda en propiedad¹²².

Los aumentos del coste de acceso a una vivienda tanto en propiedad como en alquiler, están provocando que una importante proporción de la población extranjera tenga dificultades para atender a los gastos relacionados con la vivienda sin que se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas (gráfico 49). Esta situación, conocida como sobrecarga financiera y que se produce cuando los costes de alojamiento superan el 40 por 100 de la renta disponible equivalente, afecta a un 36,7

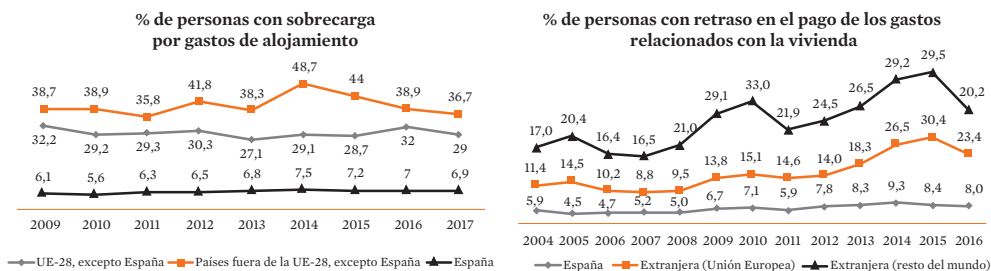
Mayores dificultades para afrontar los gastos relacionados con la vivienda

120 Como se verá posteriormente, para afrontar dichos pagos algunos hogares recurren al subarriendo de una o más habitaciones de la vivienda adquirida, o a compartir la vivienda con otras personas con las que no se tiene ningún lazo de parentesco.

121 Los gastos de la vivienda incluyen, entre otros conceptos, los gastos en agua, electricidad, gas y calefacción, seguros, mantenimiento y reparaciones y, fundamentalmente, el pago del alquiler o, en su caso, los intereses de las hipotecas.

122 I. Oriundo Múgica y M. Gahona López, "Vivienda y condiciones...", *op. cit.*

GRÁFICO 49. PERSONAS CON SOBRECARGA Y RETRASOS EN EL PAGO DE GASTOS DE LA VIVIENDA PRINCIPAL POR NACIONALIDAD, 2004-2017



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, y Eurostat.

por 100 de la población extranjera extracomunitaria y al 29 de la comunitaria, frente al 7 por 100 de la española. La mayor sobrecarga está íntimamente relacionada con la mayor proporción de personas extranjeras que han tenido retraso en el pago de los gastos relacionados con la vivienda (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses (gráfico 49), y con la senda alcista tanto de la morosidad en los alquileres de viviendas, como del ratio de dudosidad hipotecaria en este colectivo, aunque sobre estos dos indicadores no existen datos por nacionalidad.

Esta mayor vulnerabilidad financiera de estas familias inmigrantes, en muchas ocasiones, se encuentra en el origen de las ejecuciones hipotecarias¹²³ y en los desahucios por impago de alquiler y, aunque se carece de fuentes de información por nacionalidad, es uno de los factores que aumentan el riesgo de devenir persona sin hogar. Además, como se verá a continuación, estas dificultades para afrontar los gastos de alojamiento se encuentran en la base de algunas estrategias residenciales “precarias” adoptadas con más frecuencia por los hogares extranjeros.

Las estrategias residenciales precarias son más frecuentes entre la población inmigrante

La situación legal, la mayor incidencia las situaciones vinculadas a la carencia de ingresos y las dificultades para afrontar los gastos de alojamiento, pueden estar originando, para parte de la población extranjera más vulnerable, otras formas de alojamiento alternativas, que pueden derivar en situaciones residenciales “precarias”; tales como compartir piso con personas con las que no tienen ningún parentesco, el subarriendo o la tenencia en precario sean más frecuentes.

El hecho mismo de compartir vivienda no implica, necesariamente, que se produzca en malas condiciones, pero algunos estudios¹²⁴ muestran que la exclusión residencial de la

123 Hay que señalar que aunque la Estadística Registral Inmobiliaria del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, contiene información sobre certificaciones de vivienda por ejecución de hipoteca según nacionalidad, dichas certificaciones no se refieren a la vivienda principal exclusivamente.

124 J. Leal y A. Alguacil, “Vivienda e inmigración...”, *op. cit.*

población inmigrante viene determinada por la falta de espacio disponible dentro de estas viviendas compartidas, así como por las condiciones de habitabilidad y los problemas de convivencia que en estas circunstancias se producen.

Según un estudio de FOESSA¹²⁵ en el año 2013, el 12,2 por 100 de los hogares extranjeros convivía con personas con la que no tenía ningún tipo de parentesco frente al 1,5 por 100 de los hogares nacionales. Ambos porcentajes sufrieron un incremento respecto al 2009, de 0,9 y 0,2 puntos porcentuales respectivamente. Además, en 2013 entre los hogares extranjeros esta era una situación mucho más frecuente entre quienes se encontraban en la zona de exclusión (16,8 por 100), que entre los nacionales en la misma situación (3,2 por 100). Finalmente, la adopción de esta estrategia residencial era también representativa de ciertos hogares integrados (el 7,4 por 100 de los hogares extranjeros se acoge a esta fórmula frente al 1,2 por 100 de los nacionales).

Otra alternativa residencial extendida entre el colectivo extranjero es el subarriendo. Las situaciones de subarriendo son difícilmente detectables y es posible que en la encuesta realizada por FOESSA esta realidad se encuentre infrarrepresentada. En el año 2013 el 1,6 por 100 de los hogares extranjeros se acogía a esta fórmula residencial pero ningún hogar español lo hacía. La razón fundamental del subarriendo es la contribución al pago de la hipoteca que se ha contraído al adquirir una vivienda, o incluso como forma de pagar unos alquileres elevados. Por parte de la demanda, esta práctica está muy vinculada con el alojamiento de urgencia, tiene una naturaleza eminentemente económica, y está muy relacionada con la situación administrativa, pues al encontrarse en situación de irregularidad es aún más difícil acceder a la titularidad de una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler. El subarriendo tiene la capacidad de contribuir tanto al elevado precio de la vivienda de alquiler, como a la peor situación residencial de la población extranjera, que a menudo deriva en la desprotección para la persona que alquila, como por ejemplo la imposibilidad de empadronarse en esa vivienda, o en abusos y/o falta de claridad en el pago alquiler.

El subarriendo, aunque minoritario y posiblemente subestimado, tiene importantes consecuencias

Finalmente, según esta misma encuesta, el porcentaje de hogares extranjeros con tenencia en precario¹²⁶ ha disminuido acusadamente, del 17,3 por 100 en 2007 al 3,4 por 100 en 2013.

Esta estrategia de compartir la vivienda con otras personas para afrontar los gastos de la vivienda posiblemente se encuentre en la base de la mayor frecuencia de otras formas de convivencia más “atípicas” entre los hogares que integran al menos una persona extranjera y los exclusivamente españoles. Así, como se ha visto anteriormente¹²⁷, la principal

125 N. Zugastiy M. Patricia Azcona Sáenz, “Retrososos en la integración de la población inmigrante. Evidencias de las limitaciones del modelo español”, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Documento de trabajo 3.4, Fundación FOESSA, 2014.

126 Se entiende por tenencia en precario a aquellos hogares que residen en viviendas facilitadas gratuitamente por otras personas o instituciones, realquiladas o fruto de la ocupación ilegal.

127 Véase apartado 3 del capítulo II, Características sociodemográficas de la población extranjera.

Estrategias residenciales precarias y mayor frecuencia de otras formas de convivencia “atípicas”

diferencia entre los hogares españoles y extranjeros es la mayor presencia de formas de convivencia carentes de núcleo familiar (que conviven con parientes o con otras personas sin lazo de parentesco), con más de un núcleo familiar y núcleos familiares que comparten hogar con otras personas ajenas a ese núcleo. El acceso a las viviendas compartidas, se produce generalmente a través de compatriotas conocidos o compañeros de trabajo, pero esta estrategia de compartir la vivienda también se pone en práctica con la familia, pues la proporción de población extranjera que comparte su vivienda con dos o más familias vinculadas por lazos de parentesco también es mayor entre los extranjeros extracomunitarios¹²⁸, siendo los extranjeros procedentes de Asia y América Central, Sur y Caribe quienes más optan por esta situación residencial.

Estas estrategias residenciales más precarias, junto a otros factores, como la estabilidad legal, laboral y económica, o la reagrupación familiar y la presencia de hijos, influyen

Impacto en la movilidad, la integración en la comunidad y el uso del espacio público

en el desarrollo de una movilidad residencial más elevada que la media española¹²⁹, que es especialmente alta durante el primer año de residencia. Además en las viviendas compartidas, en muchas ocasiones se generan situaciones conflictivas, derivadas de problemas relacionados con los abusos y/o falta de claridad en el pago alquiler y facturas, o porque cuando se entra a vivir en estas viviendas se informa de un número máximo de residentes, que posteriormente suele ir en aumento. Asimismo, los problemas de convivencia en el día a día suelen ser más frecuentes, pues en las viviendas compartidas existen una serie de normas no escritas sobre el uso del espacio en la misma que no siempre son respetadas. Estas situaciones, además de motivar una mayor movilidad residencial, influyen en una peor integración en la comunidad de vecinos, que en ocasiones resulta más compleja y problemática, y en un uso más frecuente del espacio público. Es decir, el peor estado de habitabilidad de las viviendas de los inmigrantes y la falta de espacio suficiente que se padece en algunas de estas viviendas, inciden en que estos realicen un uso más frecuente e intenso del espacio público del entorno residencial. Además, se produce una separación en el uso de este espacio público por parte de los extranjeros y de los españoles y una ocupación diferencial, por lo que la interacción entre ambos grupos suele ser escasa.

El importante esfuerzo para acceder a una vivienda por parte de los inmigrantes no suele corresponderse con la calidad de las viviendas en las que residen. La presión sobre los precios de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, combinada con el hecho de

128 INE, Censo de Población y Viviendas, 2011.

129 INE, Encuesta Nacional de Inmigración 2007.

que la población extranjera no comunitaria obtiene menores niveles de renta, les ha forzado a residir en pisos de inferior calidad y peor estado de conservación que la población nativa. Según un análisis empírico realizado en 2006¹³⁰, el valor de las viviendas de

*Peor calidad y
habitabilidad de la
vivienda de los inmigrantes*

los inmigrantes del resto del mundo es un 20 por 100 inferior al de la población nativa, una vez controlada la densidad de población y la comunidad autónoma de residencia. De esa diferencia, 7,5 puntos porcentuales obedecen a que los extranjeros extra-comunitarios habitan en viviendas de menor tamaño y más habitualmente en pisos que en viviendas unifamiliares. Otros 4,7 puntos porcentuales se explican por el peor equipamiento y condiciones de habitabilidad de sus viviendas.

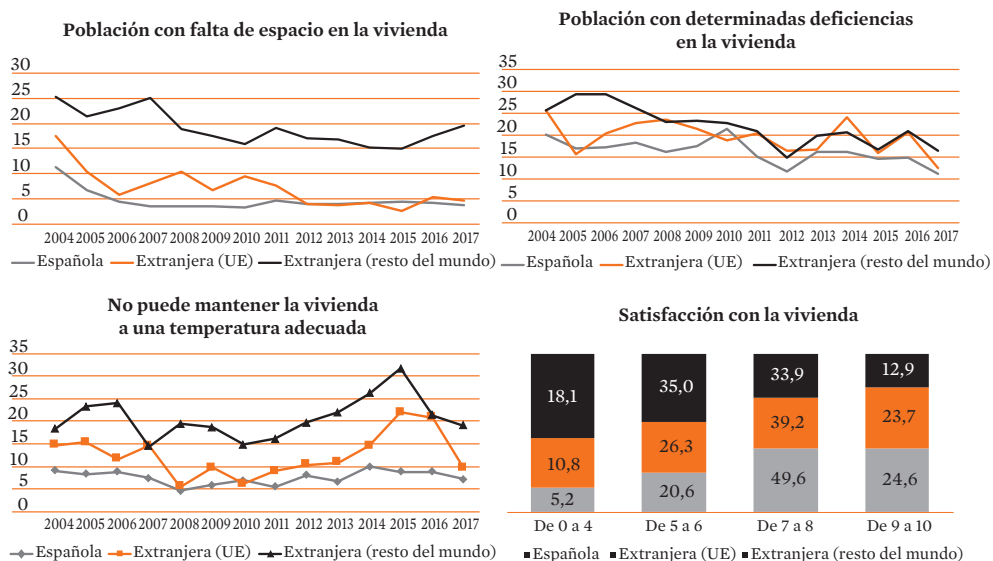
A pesar de haber mejorado ligeramente la situación respecto a 2001, algunos datos del Censo de Población y Vivienda de 2011 ratifican esta realidad. Así, la proporción de población extranjera extracomunitaria que vivía en edificios en estado ruinoso, malo o deficiente (10,2 por 100) duplica a la de los españoles (4,9 por 100), además de ser especialmente alta en el caso de la población que procede de África (15,4 por 100). La población extracomunitaria reside en edificios más antiguos (el 9,1 por 100 reside en edificios construidos antes de 1940) que la población española y de la Unión Europea (aproximadamente el 7 por 100 en ambos casos). Por otro lado, aunque la mayoría de las viviendas cuentan con alcantarillado y agua corriente, y no hay diferencias significativas entre los extranjeros y nativos, el doble de la población extracomunitaria (26 por 100) que española (13 por 100) reside en viviendas sin calefacción y sin ningún aparato que permita calentarlas. Finalmente, señalar que a pesar del mayor tamaño de los hogares extracomunitarios, estos residen en mayor proporción en viviendas con menor superficie que los españoles (un 13 frente al 8 por 100 residen en viviendas de menos de 60m²) y con menos habitaciones (un 22,4 frente al 11,4 por 100 en viviendas de menos de tres habitaciones).

Además, contar con una vivienda que reúna las condiciones mínimas adecuadas de habitabilidad, y esté situada en un entorno seguro, constituyen elementos básicos de la calidad de la misma. Los datos de la ECV del INE informan sobre la población por grandes grupos de nacionalidad que sufren determinadas deficiencias en la vivienda (como presentar problemas de goteras, humedades en paredes, suelos, techos, etc.), así como de los que tienen problemas de falta de espacio¹³¹, o sufren determinadas carencias en la vivienda, como no poder mantenerla a una temperatura adecuada. En todos estos indicadores, la proporción de población extranjera no comunitaria que padece

130 I. Oriundo Múgica y M. Gahona López, "Vivienda y condiciones...", *op. cit.*

131 Para definir si a una vivienda le falta espacio se considera el número mínimo de habitaciones que serían necesarias en el hogar, calculado según el siguiente criterio: una habitación para el hogar en su conjunto, una habitación por pareja que forma parte del hogar, una habitación para cada persona sola de 18 y más años, una habitación para dos personas del mismo sexo con edades comprendidas entre 12 y 17 años de edad, una habitación para una persona sola con edad comprendida entre 12 y 17 años no incluida en la categoría anterior y una habitación por pareja de niños menores de 12 años.

GRÁFICO 50. INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL POR NACIONALIDAD, 2004-2017



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

estos problemas es muy superior a la española (gráfico 50), por lo que según el módulo específico sobre bienestar de la ECV en 2013, su satisfacción con la vivienda en la que residen es menor (según una escala de 0 a 10, en la que 0 significa nada satisfecho y 10 plenamente satisfecho).

La situación de falta de espacio, que actualmente afecta al 19,5 por 100 de la población extranjera extracomunitaria, según los estudios disponibles, se produce con

Compartir vivienda implica que el 19 por 100 viva en condiciones de falta de espacio

mayor intensidad en los primeros años del proyecto migratorio, cuando las situaciones residenciales “precarias” suelen ser más frecuentes. La situación legal y unas circunstancias laborales y económicas peores impulsan a algunos extranjeros a compartir la vivienda en aras a reducir los costes de alojamiento,

pero tanto los motivos que llevan a adoptar a esta estrategia, como la diferentes maneras de compartir la vivienda varían según la nacionalidad. Así, algunas nacionalidades la contemplan en su proyecto migratorio inicial, otras se la plantean cuando comprueban que su situación en el país de acogida no les permite acceder a mejores condiciones de alojamiento; mientras que para otras esta forma de alojarse se convierte en una estrategia para poder ahorrar, ya sea para regresar a sus países de origen, para costear la reagrupación familiar, o para mejorar, a medio plazo, su situación residencial. También existe un comportamiento diferencial en función de la nacionalidad tanto al analizar las relaciones de parentesco dentro de estas viviendas compartidas, como en la mayor o menor tendencia a compartir vivienda con otras personas con las que no se tienen parentesco.

Por otro lado, es importante destacar que debe diferenciarse las condiciones de habitabilidad de los alojamientos de la población inmigrante entre el hábitat urbano (en el que suelen ocupar viviendas antiguas) y el rural (donde en ocasiones es más común la infravivienda), especialmente respecto al hacinamiento y salubridad, aunque los estudios de carácter local a este respecto están bastante desactualizados.

Además, como se ha visto anteriormente, una importante proporción de la población extranjera extracomunitaria se encuentra bajo el umbral de pobreza, y como ha señalado el CES¹³², entre esta población algunos indicadores de exclusión residencial, como los retrasos en el pago de facturas de suministros básicos o en el pago del alquiler o la hipoteca son más frecuentes. Otros estudios¹³³, también informan que en 2013, los avisos de cortes de luz, agua o teléfono afectaban al 27,3 por 100 de los hogares extranjeros y al 11,8 por 100 de los nacionales. Sin embargo, como señaló el CES en el citado Informe, las ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales de las comunidades autónomas y ayuntamientos, aunque proporcionan en algunos casos respuesta puntual a la perentoriedad de hacer frente a este tipo de facturas, tienen un planteamiento muy heterogéneo, se desconoce su alcance y eficacia, y no parecen constituir una solución duradera ante situaciones prolongadas de carencia de recursos¹³⁴.

Según los datos del INE¹³⁵, del conjunto de personas sin hogar en España en 2012, un 54,2 por 100 eran de nacionalidad española, un 10,2 por 100 de personas con otras nacionalidades de la Unión Europea, un 1,1 por 100 de personas con nacionalidades europeas que no pertenecen a la Unión y un 35 por 100 de personas con nacionalidades no europeas.

En torno al 46 por 100 de las personas sin hogar son extranjeras

El número de extranjeros sin techo entre 2005 y 2012 apenas ha cambiado (pasaron de 10.559 a 10.513), pues el impacto de la crisis económica sufrida en este periodo motivó el regreso a sus países de origen de algunos extranjeros. Sin embargo, la evolución por grandes grupos de nacionalidad es muy diversa. Así, mientras las personas sin hogar europeas (incluyendo a ciudadanos europeos, sean o no de la Unión Europea) disminuyeron en un 35 por 100, la presencia de personas sin hogar no europeas, aumentó un 17 por 100, siendo el principal aumento (27 por 100) el de personas africanas (de 4.604 a 5.951). Por otro lado, la proporción de los españoles sin hogar había aumentado en un 10 por 100 (de 11.341 a 12.425) entre ambos años.

Otra característica de las personas sin hogar extranjeras es el aumento de su tiempo de residencia en España. En 2005 el 41 por 100 de los extranjeros sin hogar llevaban menos de 12 meses de residencia en España, mientras que en 2012 se ha reducido al 4,2 por 100

132 Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

133 N. Zugasti y M. Patricia Azcona Sáenz, "Retrosos en la integración...", *op. cit.*

134 Además, como iniciativa pública de ámbito estatal para hacer frente a la pobreza energética, en 2009 se creó el bono social, siempre que se cumplan los requisitos de consumidor vulnerable establecidos en el Real Decreto 897/2017, aunque se desconoce el número de beneficiarios de nacionalidad extranjera.

135 INE, Encuesta sobre las personas sin hogar 2012 y 2005.

(de 4.328 extranjeros a 446). En cambio, las personas sin hogar extranjeras que llevan más de cinco años de residencia en España han aumentado, pasando de ser el 19 por 100 del total de extranjeros sin hogar a suponer el 58 por 100 del colectivo (de 1.986 en 2005 a 6.068 en 2012). Eso significa que las situaciones de sinhogarismo entre extranjeros se fueron haciendo cada vez más persistentes hasta el último año que alcanza la encuesta. A ello no habrá sido ajeno el impacto de la crisis que persistía todavía en aquel momento.

Asimismo se detecta un incremento de personas residentes en asentamientos¹³⁶, es decir, aquellos espacios que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, que están al margen de la ley (esto es, sin ninguna relación contractual), tanto horizontales (viviendas abandonadas, ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc.) como verticales (hacinamiento en pisos, viviendas en ruinas, etc.), y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente. En este caso, también se percibe una presencia proporcionalmente significativa de asentamientos informales de personas extranjeras, sobre todo personas gitanas, rumanas y portuguesas, habiéndose detectado en 2015 cerca de 1000 infraviviendas habitadas por 4.700 personas estimadas pertenecientes a esta población¹³⁷.

La importancia del contexto local es clave para comprender la segregación y exclusión residencial de los inmigrantes, pues las relaciones sociales construidas sobre variables

Importancia de las políticas locales de ordenación urbana e intervención social

étnicas, de género y de procedencia influyen en la selección del asentamiento. También las características socioeconómicas de la localidad de inserción representan otro factor clave. Por tanto, las políticas de ordenación urbana y de intervención social comprensivas del fenómeno de la inmigración y la gestión de la diversidad a nivel local juegan un papel crucial ante las dinámicas sociales generadas por el asentamiento de los inmigrantes y la prevención del riesgo de exclusión.

El acceso de la población inmigrante a la vivienda social en España, tradicionalmente identificada como “vivienda protegida”, tanto en propiedad como en alquiler no parece ser muy alto por varias razones, a pesar de que no

La oferta de vivienda social, insuficiente tanto para nativos como para inmigrantes

existen datos sobre los beneficiarios por nacionalidad. Como ha señalado el CES en reiteradas ocasiones¹³⁸, el esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con escasos recursos era exiguo con anterioridad a la crisis y su cuantía continúa siendo escasa

ante las necesidades actuales de vivienda, que sin embargo se han visto incrementadas a raíz de la misma.

136 Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español. *Informe de posición sobre vivienda 2017*. IP-01/2017/02.

137 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana 2015, FSG y Daleph 2016 (en proceso de edición, resumen ejecutivo en www.gitanos.org).

138 Véase Memoria CES, capítulo III, epígrafe de “Vivienda” de 2015, 2016 y 2017.

En cuanto al derecho de acceso, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes, y que en todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a las ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. Aunque buena parte de la población extranjera ha accedido a la residencia de larga duración, esta previsión puede suponer la exclusión del acceso a las ayudas por parte de personas y familias que, aunque no hayan alcanzado ese estatus administrativo, presenten una situación social de vulnerabilidad.

El acceso a este tipo de viviendas en propiedad por parte de las personas inmigrantes está muy condicionado por la necesidad de pagar un precio inasequible para la mayoría, y acreditar unos requisitos de solvencia que reúnen todavía con menor frecuencia que en el caso de la población autóctona con menos recursos, lo que posiblemente induzca a una menor demanda. También, aunque las políticas de vivienda, han dado un giro hacia el alquiler social, su expansión sigue siendo limitada, y el acceso al mismo está afectado tanto por criterios de necesidad como por el cumplimiento de ciertos requisitos formales, que en algunas ocasiones no son satisfechos por parte de este colectivo. Según los últimos datos disponibles¹³⁹, se estima que representa en torno al 2,5 por 100 del total del parque inmobiliario, y los datos la ECV, muestran que la proporción de hogares extranjeros del resto del mundo que reside en alquiler a precio reducido¹⁴⁰ no ha superado entre 2004 y 2017, el 8,6 por 100¹⁴¹. Estos porcentajes, aunque superiores a los hogares españoles y comunitarios (entre el 2,5 y 4 por 100), posiblemente no cubran adecuadamente las necesidades de esta población dados sus mayores niveles de pobreza.

De la misma manera, las escasas ayudas al alquiler, cuya existencia pretende facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en este régimen a sectores de población con escasos medios económicos, están sujetas a una serie de requisitos¹⁴² que no siempre son cumplidos por los inmigrantes. La ausencia de datos oficiales homogéneos lleva al desconocimiento del grado de cobertura de dichas ayudas e impide conocer si las necesidades, tanto de la población autóctona como inmigrante, son satisfechas. Sin embargo, dada la evolución del gasto en esta cuestión y el aumento de los posibles beneficiarios de estas

139 Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Housing Europe's Observatory, octubre de 2011.

140 Según Eurostat, una vivienda se considera en alquiler a precio inferior al de mercado cuando alguno de los miembros del hogar satisface por su uso una cantidad en metálico o en especie y el precio es inferior al de mercado. Se incluyen los casos en los que por ley no se puede subir el importe del alquiler (casas de renta antigua), o la vivienda es facilitada a un precio más bajo por la empresa u organización en la que trabaja algún miembro del hogar, por instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, por familiares, etc.

141 INE, Encuesta de Condiciones de Vida, varios años.

142 Residencia legal, contrato legal de alquiler, y una garantía de ingresos mínimos.

ayudas, es previsible que sean insuficientes. Por otro lado, los menores niveles de renta de la población inmigrante y su mayor tendencia a residir en alquiler, hacen predecible que su presencia sea mayor entre los potenciales beneficiarios, aunque nuevamente la carencia de datos sobre estas ayudas y el perfil de sus beneficiarios impiden verificar tales afirmaciones.

La problemática social asociada a la vivienda de los inmigrantes antes descrita pone de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. Los Planes de Vivienda

Falta de evaluación de las políticas públicas en vivienda e inmigración

estatales y autonómicos son la principal política pública en materia de vivienda, y aunque entre los colectivos especialmente vulnerables se encuentran los inmigrantes, las sucesivas reducciones de presupuesto y de ejecución de las medidas que los integran, que han sido señaladas

por el CES en numerosas ocasiones, restan efectividad a los mismos. Además, de no incrementarse sustancialmente el presupuesto asociado al vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, las ayudas a los hogares con necesidades residenciales serán insuficientes¹⁴³. Otras políticas públicas de ámbito estatal que contemplan asimismo la protección de las personas más vulnerables en términos residenciales y algunas de cuyas medidas convergen con las del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, son la Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar 2015-2020, y el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 (PNAIN), que no han sido evaluadas ni renovadas de momento.

Por otro lado, España lleva más de cuatro años sin adoptar una estrategia común de integración para las personas de origen inmigrante, pues el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración elaborado por el Estado se refiere al periodo 2011-14. Además en este último Plan en contraposición el anterior (2007-2010), la vivienda queda relegada a tan solo una línea de actuación denominada “apoyo a programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda frente al planteamiento más ambicioso del Plan 2007-2010 que, sin embargo, fue la partida que recibió menor desembolso y solo se ejecutó el 42,4 por 100 de los fondos presupuestados¹⁴⁴.

Sin embargo, en el año 2016 y 2017, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, cofinanció programas sobre intervención socio-residencial integral con el fin de favorecer la integración de la población inmigrante, el diálogo, la convivencia ciudadana, la inclusión social, la gestión de la diversidad en el barrio, y la no discriminación residencial, con el objeto de eliminar la discriminación por origen étnico en el ámbito de la vivienda. No se dispone, sin embargo, de evaluación sobre los mismos.

143 C. Trilla Bellart y J. Bosch Meda, “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”, Documento de trabajo 197/2018, Fundación Alternativas.

144 El balance de la consecución de estos objetivos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 se encuentra en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014.

Los estudios realizados sobre los Planes de Integración de las comunidades autónomas¹⁴⁵, aunque bastante desactualizados, informan que todas ellas cuentan con un área de vivienda, lo que demuestra que, sin ser el área más importante, existe un consenso claro sobre la necesidad de elaborar medidas al respecto. La promoción del acceso a la vivienda de alquiler es una de las medidas en las que todos los planes coinciden, aunque otros incorporan también facilitar el acceso a la vivienda en propiedad. También algunos planes incluyen medidas que influyen especialmente en los inmigrantes, como la rehabilitación de inmuebles en zonas deprimidas para evitar la “guetización”, el alojamiento temporal de los inmigrantes en situación de vulnerabilidad y de los menores no acompañados. Sin embargo, la vivienda no se encuentra en estos planes entre las áreas con mayor presupuesto, ni mayor número de medidas. Además, la falta de procesos de seguimiento y evaluación de los planes autonómicos, impide conocer el grado de ejecución de las medidas, por lo que no se puede valorar su alcance y eficacia. Finalmente, algunas medidas tanto en materia de vivienda como de servicios sociales dirigidas a las necesidades residenciales de los inmigrantes son desarrolladas por las corporaciones locales, pero tampoco en este caso se cuenta con sistemas de evaluación de las medidas adoptadas.

5. La integración en el sistema educativo

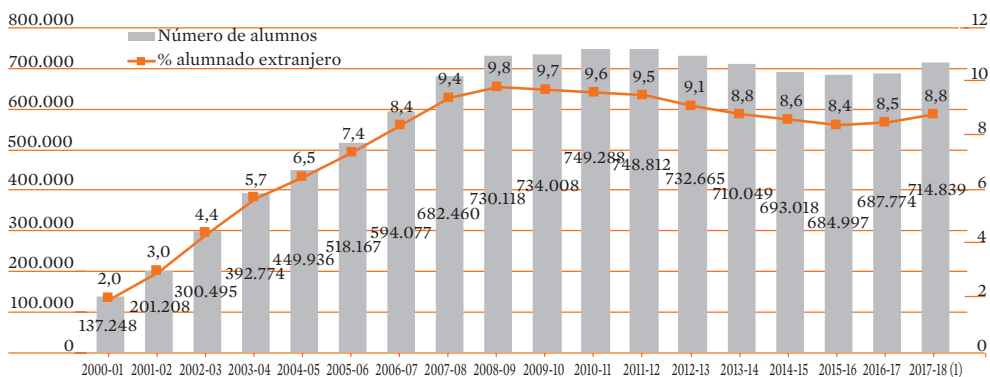
5.1. EL ALUMNADO INMIGRANTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL NO UNIVERSITARIO

La inmigración ha cambiado en muchos aspectos el panorama del sistema educativo en España, siendo además una de las políticas públicas más importantes para la integración y la convivencia. Hay que tener en cuenta que una quinta parte de los extranjeros residentes en nuestro país son menores de veinte años, encontrándose mayoritariamente en edad escolar obligatoria. Más de un 30 por 100 de este grupo de edad ha nacido ya en España. Sin embargo, existen importantes limitaciones para conocer la realidad del alumnado de origen extranjero ya nacionalizado, puesto que las Estadísticas del Ministerio de Educación, a diferencia de otras instituciones como la OCDE, no contemplan el criterio de país de nacimiento del alumno y de los padres, sino que solo consideran alumno extranjero al que no tiene nacionalidad española. Hecha esta salvedad, la proporción de alumnado de nacionalidad extranjera ha pasado del 2 por 100 en 2000 al 9 por 100 en el curso 2017-2018. Con ello, España ha pasado de tener una de las tasas más bajas a situarse en torno a la media, dada la continua entrada de estudiantes extranjeros en las últimas dos décadas.

145 A. Trinidad Requena *et al.*, “Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas”, editado por J. Iglesias de Ussel, Fundación BBVA, 2010.

A. Martínez de Lizarrondo Artola, “Los procesos de gestión y evaluación de las políticas de integración de inmigrantes en las comunidades autónomas”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 2009.

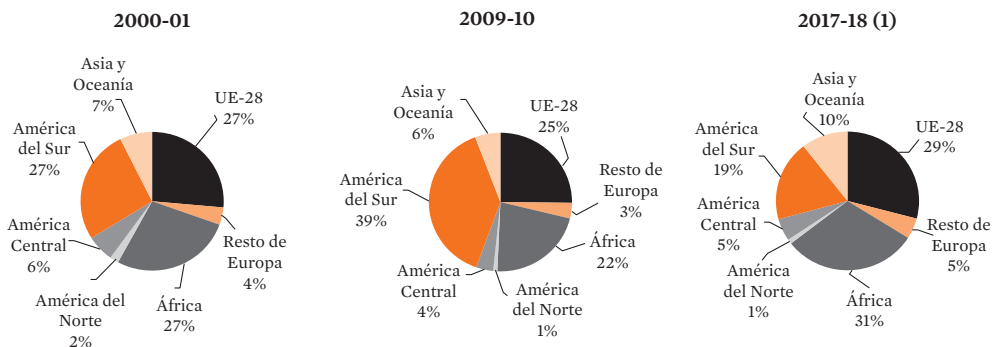
GRÁFICO 51. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO ESCOLARIZADO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL



(1) Datos avance.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Subdirección General de Estadística y Estudios, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

GRÁFICO 52. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA



(1) Datos avance.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

Amplia heterogeneidad del alumnado extranjero

La evolución y las características del alumnado extranjero en el sistema educativo español, siguen la pauta de los flujos y *stock* de inmigrantes antes descrito, reproduciendo su amplia heterogeneidad.

El desglose del alumnado por área de procedencia permite realizar un análisis más pormenorizado de las características de los escolares y las posibles dificultades que encontrarán en su tránsito educativo. Actualmente, la principal región de origen de los niños y jóvenes extranjeros en las escuelas españolas es la africana (55 por 100) por el predominio de la inmigración magrebí; América del Sur y Central aportan a los centros escolares

un 24 por 100 del total de estudiantes extranjeros. En este caso, a excepción de los alumnos brasileños, el idioma común facilita notablemente la incorporación de estos alumnos en nuestro sistema educativo. Mientras que el resto de alumnado está compuesto por una gran variedad de orígenes: Unión Europea (19,1 por 100), resto de Europa (5 por 100), Asia (10 por 100) y América del Norte (1 por 100). El colectivo de estudiantes del resto de Europa (5 por 100) es el más heterogéneo en su composición.

La evolución de las diversas nacionalidades ha sido dispar en las casi dos décadas analizadas, lo que ha conducido a que el perfil de los estudiantes extranjeros que residen en España se haya modificado sustancialmente, produciéndose una mayor diversificación de las nacionalidades predominantes. Así, aun manteniéndose Marruecos como principal país de origen, destaca la incorporación de niños rumanos (ya el 14 por 100 del alumnado extranjero) y chinos (5,5 por 10). Es presumible que el descenso del volumen de algunas nacionalidades (Ecuador o Colombia) responda más a procesos de nacionalización que a su salida del país (cuadro 30).

La distribución del alumnado extranjero entre comunidades autónomas también es heterogéneo, si bien no ha seguido una estructura idéntica a la de los inmigrantes en su conjunto. Así, mientras que la presencia de alumnado extranjero en Cataluña, Murcia, La Rioja ronda el 13 por 100, en Extremadura, Galicia o Cantabria no alcanza el 4 por 100¹⁴⁶.

La distribución geográfica del alumnado inmigrante es muy dispar

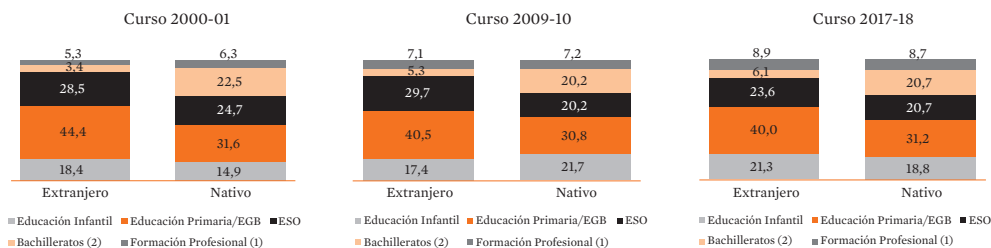
CUADRO 30. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL POR NACIONALIDAD

	2000-01		2009-10		2017-18			
	Nº	% sobre el total	Nº	% sobre el total	Nº	% sobre el total		
Total	141.868	100	Total	762.420	100	Total	748.429	100
Marruecos	30.465	21,5	Marruecos	131.303	17,2	Marruecos	180.324	24,1
Colombia	10.717	7,6	Ecuador	99.952	13,1	Rumanía	105.213	14,1
Ecuador	10.088	7,1	Rumanía	82.769	10,9	China	40.978	5,5
Reino Unido	7.641	5,4	Colombia	56.985	7,5	Ecuador	28.653	3,8
Alemania	7.345	5,2	Bolivia	32.945	4,3	Otros países (África)	25.096	3,4
Rep. Dominicana	5.571	3,9	Argentina	27.936	3,7	Colombia	22.317	3,0
Perú	4.625	3,3	Perú	23.950	3,1	Bolivia	21.175	2,8
Francia	4.301	3,0	China	23.609	3,1	Italia	21.112	2,8
Argentina	4.084	2,9	Reino Unido	23.461	3,1	Bulgaria	17.224	2,3
Portugal	4.077	2,9	Bulgaria	16.915	2,2	Reino Unido	16.880	2,3
China	4.018	2,8	Brasil	16.791	2,2	Venezuela	16.776	2,2
Venezuela	2.776	2,0	Rep. Dominicana	16.774	2,2	Ucrania	15.457	2,1

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

146 Véase Ministerio de Educación, Estadística de enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado.

GRÁFICO 53. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO Y NATIVO EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS DE RÉGIMEN GENERAL POR NIVEL EDUCATIVO



(1) Datos avance.

(2) Incluye el alumnado extranjero del régimen presencial y a distancia de las distintas enseñanzas de bachillerato que se han impartido en el periodo de referencia: Bachillerato (presencial y a distancia), BUP y COU (presencial y a distancia) y bachillerato nocturno/adultos.

(3) Incluye el alumnado extranjero de ciclos formativos de FP básica, grado medio, grado superior (presencial y a distancia), FP I, FP II, programas de garantía social y PCPI.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

Además, la estructura de edades de la población inmigrante es muy diferente en función de su nacionalidad, hecho que también incide en la fecundidad de las madres y, por tanto, en la población extranjera que se incorporará al sistema educativo. Además de las características propias de cada colectivo inmigrante, la concentración de inmigrantes en las aulas dependerá de la estructura demográfica de la población de la comunidad autónoma, pues en las regiones con población más envejecida, la presencia de alumnos extranjeros en las aulas será más notoria por la escasez de alumnos nativos. Esta situación se observa, incluso más claramente cuando se realiza la comparación provincial.

Madrid y Barcelona han sido, desde el año 2000, las provincias donde un mayor número de alumnado extranjero se encuentra escolarizado en el curso 2017-18 (el 18 y 16 por 100 del total del alumnado extranjero escolarizado) seguido de Alicante, Valencia y Murcia (5,7, 5,2 y 5 por 100 respectivamente), y también difiere la composición por nacionalidades del alumnado en cada una de las provincias. Sin embargo, tanto respecto al origen del alumnado como a otras variables relevantes para su inserción, lo importante es tener un conocimiento más desglosado territorialmente (comarcal, municipal, supra-municipal o submunicipal), que permita formular estrategias de actuación ajustadas a la especificidades de cada zona escolar.

Menos alumnado extranjero alcanza niveles educativos postobligatorios

La diversidad en la distribución del alumnado extranjero también se manifiesta en los niveles y etapas educativas en las que se escolariza de forma mayoritaria.

En el curso 2017-18, la mayor parte de los extranjeros se encontraba escolarizado en educación infantil (21,3 por 100), primaria (40 por 100) o secundaria obligatoria (23,6 por 100), siendo su presencia muy reducida en los niveles postobligatorios (6,1 por 100 en el Bachillerato y 8,9 por 100 en formación profesional de grado medio).

CUADRO 31. DISTRIBUCIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL NO UNIVERSITARIAS, 2015-16

Titularidad de los centros educativos	Alumnado extranjero por tipo de centro Nº absolutos	% alumnado extranjero sobre el total de alumnado en cada tipo de centro por nivel educativo									
		Total niveles educativos (1)	E. Infantil	E. Primaria	ESO	Bachilleratos (2)	Ciclos Formativos FP Básica	Ciclos Formativos FP-GM	Ciclos Formativos FP-GS	PCPI	Otros programas formativos
Todos los centros	684.997	8,4	8,2	8,7	9,1	6,7	17,1	8,9	5,2	10,7	8,9
Centros públicos	580.937	10,0	10,5	10,5	10,6	7,4	16,7	9,3	5,4	16,8	8,4
Centros privados	135.799	5,2	4,2	4,8	6,3	4,4	18,3	7,6	4,7	4,6	10
Centros privados-enseñanza concertada	97.421	4,7	4,2	3,8	5,5	3,5	18,4	8,3	4,9	4,6	24,3
Centros privados-enseñanza no concertada (excepto centros extranjeros)	15.897	3,3	2,4	4,4	4,7	2,6	10,6	4,8	4,4	-	0,7
Centros extranjeros	22.481	28,4	22,0	27,8	33,1	34,5	-	43,8	1,4	-	-

(1) El total incluye también el alumnado de Educación Especial Específica.

(2) Incluye el alumnado extranjero que cursa esta enseñanza en los regímenes presencial y a distancia.

Fuente: Las cifras de la educación en España, edición 2018, curso 2015-2016.

Además del posible efecto composición, el mayor fracaso escolar durante las etapas obligatorias (gráfico 55), como se verá más adelante, tiene claramente que ver con esta situación. Con respecto a los nativos, el alumnado extranjero tiene más peso en la educación infantil, primaria y en la ESO, reflejo de la bajada de la natalidad entre la población española.

Las mayores dificultades de este colectivo para proseguir sus estudios postobligatorios se reflejan también en la elevada proporción de alumnado inmigrante matriculado en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI, 10,7 por 100) y FP básica (17,1 por 100), dirigidos a los alumnos que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria. Además, su presencia es superior a los nativos en edades más avanzadas (17 y 18 años). Por otro lado, aunque menos alumnado extranjero que autóctono prosigue sus estudios obligatorios hay que señalar que la matrícula de los primeros en FP¹⁴⁷ entre 2004-05 y 2017-18 ha multiplicado por cuatro el incremento producido entre los autóctonos. También, en los CFGM y CFGS, se da esa concentración en unas pocas familias profesionales.

Elevada proporción de alumnado inmigrante en la FP básica

Sin embargo, las opciones que eligen tanto el alumnado inmigrante como el nativo en la FP básica se concentran de forma similar (58 y 57 por 100) en unas pocas familias profesionales (administración y gestión, electricidad y electrónica, informática y comunicaciones, y en transporte y mantenimiento de vehículos), aunque el alumnado inmigrante

147 Incluye el alumnado extranjero de ciclos formativos de FP básica, grado medio, grado superior, FP I, FP II, programas de garantía social y PCPI.

Factores que influyen en la concentración de estudiantes inmigrantes en las escuelas públicas

está más presente en la rama de instalación y mantenimiento (43 por 100) y en servicios socioculturales y a la comunidad (23,2 por 100).

La desigual distribución geográfica y su concentración en determinadas regiones, provincias, distritos o barrios¹⁴⁸ se traslada, asimismo, al ámbito escolar.

Así, se produce la agrupación de los alumnos extranjeros en determinados centros escolares, en su mayoría públicos, que escolarizan porcentajes de inmigrantes sensiblemente superiores a los centros de titularidad privada.

Los factores y mecanismos que inciden en la concentración de alumnos inmigrantes en determinados centros escolares son numerosos y diversos. Esta concentración no se produce en todos los centros por igual, ya que la regulación actual del acceso escolar tiende a trasladar el perfil socioeconómico y cultural del entorno al centro escolar de referencia. Así, los inmigrantes tienden a la agrupación en determinadas zonas, tanto por posibilidades económicas en su ubicación residencial, como por la existencia en esos territorios de redes sociales de compatriotas, que facilitan su inserción social en los primeros años. También en la escolarización de sus hijos, las familias de los inmigrantes, sobre todo de nivel socioeconómico más bajo y al inicio de su proceso migratorio, tienden a matricularse en centros públicos, tanto por la gratuidad de los mismos, como por el desconocimiento de los mecanismos de admisión en la enseñanza concertada. Asimismo, la percepción de que la mayor presencia de inmigración en los mismos evita en mayor medida el rechazo social o educativo, apunta en esta dirección.

Sin embargo, existe una percepción bastante generalizada de que la excesiva concentración en determinados centros de alumnado de origen inmigrante, puede tener efectos negativos sobre el rendimiento educativo, sobre la cohesión y en su integración social. De hecho, esta cuestión, junto a la importancia de la inversión educativa para las trayectorias profesionales, y la búsqueda de espacios socialmente homogéneos y con un mayor capital cultural y social, son cuestiones que puede explicar, entre otras, la preferencia de las familias de alumnos nativos por la enseñanza concertada¹⁴⁹. Además de estos factores externos a la política educativa, la regulación del acceso a la escuela puede explicar la existencia de tendencias hacia la mayor concentración o dispersión de este colectivo.

En el curso 2016-17, los alumnos extranjeros están sobrerrepresentados en los centros públicos, ya que, mientras estos escolarizan a un 66,2 por 100 de los alumnos autóctonos, concentran a un 80,3 por 100 de los inmigrantes. Los centros concertados, escolarizan a un 14,1 por 100 de los alumnos inmigrantes y al 26,8 por 100 de los nativos. Por último, un 5,6 por 100 de los extranjeros se escolariza en centros privados sin financiación pública, mientras que entre el alumnado nativo es del 7 por 100 (gráfico 54). La evolución en la

148 Véase apartado 2 del capítulo II de este informe.

149 J. Betts y R. W. Fairlie, "Does immigration induce "native flight" from public schools into private schools?", *Journal of Public Economics*, núm. 87, issues 5-6, págs. 987-1012, mayo de 2003.

GRÁFICO 54. ESCOLARIZACIÓN DEL ALUMNADO EXTRANJERO Y AUTÓCTONO POR TITULARIDAD DEL CENTRO (%)



distribución del alumnado extranjero por titularidad del centro se ha mostrado bastante invariable desde comienzos de siglo hasta el curso 2017-18¹⁵⁰, aunque la escolarización de alumnado extranjero con respecto al matriculado en los centros privados no concertados muestra una tendencia creciente en los cuatro últimos años¹⁵¹. Además, la variabilidad territorial de la concentración es importante.

El último Informe PISA¹⁵² señala que la concentración de estudiantes inmigrantes en las escuelas no tiene automáticamente efectos adversos en el rendimiento del estudiante o la integración social. Sin embargo, los resultados negativos probablemente seguirán si la concentración residencial da lugar a enclaves con pocas posibilidades de movilidad geográfica y socioeconómica. El bajo rendimiento entre los estudiantes inmigrantes también puede estar relacionado en parte con el hecho de que estos estudiantes a menudo se concentran en escuelas que carecen de recursos adecuados y suficientes para abordar los retos de la diversidad de orígenes en el aula. Según este estudio, el vínculo crítico entre la concentración de estudiantes inmigrantes en una escuela y el bajo rendimiento, es el nivel socioeconómico. El aprendizaje de los estudiantes inmigrantes y autóctonos se verá obstaculizado si estas escuelas no están dotadas de suficientes recursos educativos (docentes, formativos...),

El nivel socioeconómico, vínculo crítico entre la concentración de inmigrantes y el bajo rendimiento

150 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las Enseñanzas no universitarias, Datos avance..

151 Consejo Escolar del Estado, *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2015-2016*.

152 OCDE, PISA 2015 Results, Excellence and Equity in Education, volumen I.

o la concentración de estudiantes desfavorecidos resulta en un clima disciplinario más pobre. Por ello, las medidas para mejorar la situación de ambos colectivos deben tener en consideración, respetando la autonomía de los centros, las características de la población escolarizada en cada centro educativo.

En España la cuestión sobre la concentración de este colectivo en determinados centros, generalmente públicos, y su influencia en el aprendizaje forma parte del debate en los

*La concentración de
alumnado inmigrante en
España, parte importante
del debate*

en España existe una creencia bastante generalizada sobre la incidencia negativa en el aprendizaje del hecho de tener compañeros inmigrantes. Dicha asociación tiene su origen en el denominado efecto de “pares” o “efecto compañero”, es decir, en la influencia que unos alumnos ejercen sobre otros como resultado de su interacción en las mismas aulas, un efecto sobre cuyo impacto real, no obstante, difieren los resultados de las investigaciones más recientes.

*España ha tenido menos
éxito que otros países en
evitar la concentración:
medidas para superarlo*

Según la OCDE, España forma parte del grupo de países con menor éxito a la hora de evitar la concentración. Por ello, a pesar de que parte de la concentración proviene de factores externos a la política educativa, sería deseable instaurar medidas de planificación educativa para avanzar en la heterogeneidad intraescolar y la homogeneidad interescolar, que se adapten a las características de los distintos contextos locales.

Muchos de los mecanismos a disposición de la política educativa pueden aplicarse a partir del marco legal existente, pero mientras que estas intervenciones no se apliquen ex ante, su efectividad para corregir las situaciones de concentración es escasa. Algunas de estas medidas, ya fueron recomendadas por el Defensor del Pueblo en su informe sobre la escolarización del alumnado de origen inmigrante¹⁵³. Algunos mecanismos mencionados por este Informe así como por otros estudios de carácter nacional, local o internacional¹⁵⁶, irían en la dirección de procurar la consideración del factor migratorio en la planificación

últimos años, como muestra el que diversos informes de instituciones relevantes, entre los que destacan el del Consejo Escolar de Estado¹⁵³, y el Defensor del Pueblo¹⁵⁴ (2003), analizaban este fenómeno. A pesar de que estos informes ya argumentaban como justificación razones de carácter cultural y económico,

Según la OCDE, España forma parte del grupo de países con menor éxito a la hora de evitar la concentración. Por ello, a pesar de que parte de la concentración proviene de factores externos a la política educativa, sería deseable instaurar medidas de planificación educativa para avanzar en la heterogeneidad

153 Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y la situación del sistema educativo, curso 2002/2003*, Ed. Ministerio de Educación y Ciencia, 2004.

154 Defensor del Pueblo, *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico*, vol. I y II, 2003.

155 Defensor del Pueblo, *op. cit.*

156 M.ª J. Arroyo González e I. Berzosa Ramos, “Atención educativa al alumnado inmigrante: en busca del consenso”, *Revista de Educación* núm. 379, MEC, enero-marzo de 2018.

X. Bonal, “La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña”, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, 2018.

de la apertura o cierre de escuelas y grupos dentro de las mismas, la reducción de ratios, el establecimiento de cupos de reserva de plazas u otras similares con independencia de la titularidad del centro, una zonificación escolar que establezca zonas heterogéneas o que modere las opciones de elección de centros públicos, modular los criterios de proximidad y renta tenidos en cuenta para el acceso a los centros de modo que se favorezca la heterogeneidad, reforzar las comisiones de garantías de admisión, o mejorar la gestión de los procesos de matriculación para que la escolarización de alumnos de origen inmigrante sea más proporcionada.

Además, serían necesarias, entre otras, estrategias de información y asesoramiento a la demanda tanto nativa como extranjera, políticas de información, apoyo y acompañamiento a la escolarización, programas de detección de alumnado con necesidades de apoyo educativo, e intervenciones para mejorar la calidad de las escuelas menos demandadas. Es necesario que las Administraciones generen un consenso en la comunidad educativa, sobre todo cuando las medidas que se pretenden instaurar limitan las posibilidades de elección de centro.

5.2. EL IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL NO UNIVERSITARIO

El objetivo del sistema educativo debe ser garantizar la plena integración del alumnado inmigrante, posibilitando una trayectoria educativa completa y en igualdad de condiciones que sus compañeros nativos. Sin embargo, en España las diferencias entre el alumnado extranjero y nativo tanto respecto a sus logros educativos como a sus rendimientos, son desfavorables a los primeros.

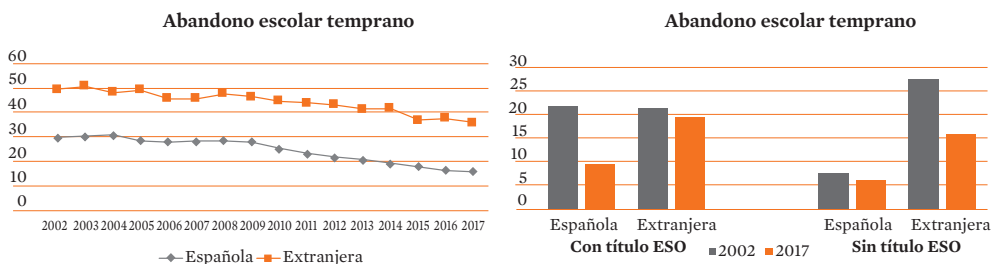
El 27,9 por 100 del alumnado extranjero abandona el sistema escolar sin alcanzar el título de educación secundaria obligatoria, frente al 6,3 por 100 del de nacionalidad española. Se trata del nivel de fracaso escolar de alumnado extranjero más alto de la Unión Europea, solo equiparable al de Italia, pues otros países mediterráneos como Portugal (13,9 por 100) o Grecia (16,9 por 100) se encuentran por debajo. Además, el abandono educativo temprano (AET) del alumnado extranjero en España en 2017 es el más alto de la UE-28 (31,9 por 100), similar al de Italia, pero lejos de otros países mediterráneos, como Portugal (13,9 por 100) o Grecia (16,9 por 100). Por otro lado, también destaca la alta proporción entre los jóvenes extranjeros de aquellos que ni trabajan ni reciben formación (“ninis”)¹⁵⁷ en España, solo superada por Grecia, Francia e Italia, y la amplia diferencia con los nativos en España (15,9 por 100), que solo se supera en Francia y Alemania.

Menores logros educativos del alumnado extranjero: mayor fracaso y abandono escolar temprano

Como se ha visto anteriormente, los alumnos extranjeros están infrarrepresentados en todos los niveles postobligatorios, lo que guarda relación principalmente con ese mayor

157 NEETS: Young people neither in employment nor in education and training.

GRÁFICO 55. ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO (AET): ALUMNADO EXTRANJERO Y NATIVO



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, explotación de las variables educativas de la EPA / transición de la formación al trabajo, abandono temprano.

nivel de fracaso escolar, fundamentalmente entre los inmigrantes de primera generación, que les impide obtener el título de ESO y proseguir sus estudios. También puede existir un efecto composición, por el cual los hijos de los inmigrantes se encuentren mayoritariamente en cohortes que todavía no han alcanzado la edad requerida para cursar estudios postobligatorios. Finalmente, el mayor coste de oportunidad de cursar estudios postobligatorios y los desincentivos para continuar en el sistema educativo una vez concluida la etapa obligatoria, a la vista de la inserción laboral y social de sus padres, puede estar influyendo en su mayor abandono educativo temprano.

En cuanto a los rendimientos, en España, al igual que en otros países de la UE-15, existen diferencias en los resultados promedio de PISA entre los alumnos de ori-

Las diferencias en rendimiento del alumnado inmigrante disminuyen en la segunda generación

gen inmigrante y los autóctonos, a favor de estos últimos. Ahora bien, también se constata que los rendimientos de la segunda generación (nacidos en España) se distancian menos de los estudiantes autóctonos que los inmigrantes de primera generación (nacidos en el extranjero). Esta situación, que es similar a la de otros países europeos, se reproduce cuando se tiene en cuenta la proporción de alumnos con resultados muy bajos y respecto a las repeticiones de cursos. Generalmente, los inmigrantes, de primera generación, forman parte del colectivo más desaventajado desde el punto de vista socioeconómico, se enfrenta a mayores obstáculos para su integración y a mayores dificultades de adaptación, tanto idiomáticas como culturales.

Algunos estudios¹⁵⁸ se han centrado en evaluar los efectos que la incorporación acelerada de alumnado extranjero tiene sobre el sistema educativo en su conjunto, señalando que, respecto a los logros educativos, si se elimina el efecto de la inmigración, las cifras mejorarían pero tendrían una evolución similar.

158 J. Carabaña, “El impacto de la inmigración en el sistema educativo español”, Análisis del Real Instituto Elcano, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales, 2008.

La mayoría de las investigaciones coinciden en señalar que algunas características individuales del alumnado asociadas a su condición de inmigrante, como la edad de incorporación al sistema educativo y el país de origen, son las variables individuales más relevantes respecto a su incidencia en el rendimiento.

La edad de incorporación al sistema educativo y el origen del alumnado son claves en la integración

También, algunas dimensiones psicosociales del alumnado inmigrante inciden en los logros educativos, aunque con carácter general este aspecto ha sido menos investigado.

El país de origen, como es lógico, determina el conocimiento de la lengua autóctona, la similitud o disimilitud con el entorno sociocultural al que se integran, las diferencias en los conocimientos y competencias adquiridas a una determinada edad, o en las trayectorias escolares previas.

La edad de incorporación al sistema educativo correlaciona positivamente con el éxito educativo, hasta el punto de que el alumnado inmigrante que ha participado en educación infantil, que suele ser menor al del alumnado autóctono, presenta unos mejores resultados en las pruebas de lectura en primaria y secundaria. Además, los beneficios son mayores en el caso de los alumnos inmigrantes que en el de los nativos, por lo que se debería promover una mayor participación de los hijos de inmigrantes en esta etapa educativa.

Por otro lado, algunas dimensiones psicosociales del alumnado, como por ejemplo las expectativas educativas parentales y de los propios alumnos, son claramente relevantes en los logros educativos. Algunos estudios en España¹⁵⁹, a través del seguimiento a los escolares hijos de inmigrantes y de sus padres, se aproximan a esta cuestión. La gran mayoría de los padres de niños inmigrantes expresan altas expectativas educativas para sus hijos, aunque estas aumentan con el estatus socioeconómico, el tiempo de residencia y el conocimiento del idioma. A su vez, las expectativas de los padres son uno de los factores más relevantes en las expectativas educativas de sus hijos. Las expectativas del alumnado inmigrantes son altas y varían positivamente con el conocimiento del español, la autoestima, la edad (negativamente si se trata de repetidores), el sexo (favorable a las mujeres), y la influencia de los amigos en la adolescencia temprana. El nivel de autoestima de los jóvenes inmigrantes es relativamente alto, teniendo un impacto positivo sobre la misma el estatus socioeconómico y haber crecido en familias con ambos padres presentes.

Altas expectativas educativas parentales y de los propios alumnos inmigrantes

159 R. Aparicio y A. Portes, *Crecer en España. La integración de los hijos de inmigrantes*, Colección Estudios Sociales núm. 38, Obra Social “La Caixa”, 2014. Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Investigación de la segunda generación (ILSEG) en España, tercera fase 2016, noviembre de 2017.

La identificación del alumnado con el país es alta y la percepción de discriminación, baja

Finalmente, otros factores relevantes en las expectativas educativas de los escolares son la identificación con el país de acogida y las percepciones de discriminación. En España la identificación de los hijos de inmigrantes es alta, especialmente entre los que llevan más tiempo de residencia en nuestro país, y las percepciones de discriminación son escasas. En este sentido, un reciente estudio de la OCDE sobre la resiliencia de los estudiantes de origen inmigrante¹⁶⁰ de primera generación sitúa a España en la primera posición respecto al sentimiento de pertenencia a la escuela (71 por 100), aunque también destaca la considerable diferencia entre nativos (85 por 100) y extranjeros. Por último, señalar que si bien esto es cierto para el conjunto, la situación propia de cada grupo de inmigrantes varía en función de factores intrínsecos a cada nacionalidad inmigrada, como su tendencia al aislamiento en el país de recepción, su propensión al esfuerzo, su valoración de la educación, etc.

Las investigaciones nacionales e internacionales desarrolladas con el objetivo de evaluar comparativamente los resultados de los estudiantes inmigrantes y los nativos,

El estatus socioeconómico y cultural, explicativo de buena parte del menor rendimiento

corroboran que los factores relacionados con el estatus socioeconómico y cultural de la familia explican en torno a la mitad de la diferencia en los resultados académicos de unos y otros. En todos los modelos un mayor nivel educativo de los padres, la participación activa en el mercado de trabajo, y ejercer una ocupación que requiera una alta cualificación tienen un resultado positivo y significativo en los rendimientos de los alumnos, tal y como se desprende de los informes de la OCDE a partir de los resultados de las pruebas PISA, que tienen en cuenta las desventajas socioeconómicas a través del Índice de Estatus Socio-económico y Cultural (ESCS) del alumno y confirman que las diferencias en rendimiento entre nativos e inmigrantes se reducen de forma significativa en todos los países analizados cuando se controla por el nivel socioeconómico de los alumnos, ya que los inmigrantes suelen pertenecer a entornos socioeconómicos más desfavorecidos. En el caso de España, este descenso es mucho menos pronunciado que en otros países de su entorno, lo que implica que hay otros factores que influyen en el peor rendimiento de los inmigrantes en nuestro país.

Por otro lado, hay que señalar que la mayor similitud de los resultados de la segunda generación de inmigrantes y los nativos en España se puede ver condicionada por la persistente desventaja económica de los hogares de inmigrantes¹⁶¹, por lo que es importante el seguimiento de esta cuestión pues la permanencia o aumento de las diferencias en las segundas generaciones además de la pérdida que representa en términos de capital

160 OCDE, "The Resilience of Students with an Immigrant Background. Factors that shape well-being", *Reviews of Migrant Education*, 2018.

161 Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón... *op. cit.*

humano, puede dar lugar a conflictos sociales, como se ha visto en otros países con una mayor tradición inmigratoria.

En cuanto a las variables relativas al centro escolar, destaca la falta de significatividad de la variable relacionada con la titularidad en los análisis para ambos grupos de estudiantes, pues dichas diferencias se reducen de forma muy sustancial o incluso desaparecen cuando se tiene en cuenta el capital social de los compañeros (medido a través de los años de escolarización de sus padres), aunque este factor es más relevante para el logro educativo del alumnado inmigrante. En España, algunos estudios¹⁶², establecen que entre el 4 y el 20 por 100 del diferencial entre los rendimientos de nativos e inmigrantes puede ser explicado por efectos fijos de las escuelas, que capturan principalmente la existencia de diferencias en el nivel educativo promedio de los padres de los compañeros en las escuelas. Otros estudios apuntan a que es la concentración en determinados centros de alumnado cuyos padres tienen mayores desventajas socioeconómicas y culturales, lo que influye en el menor rendimiento de unos y otros. Por otro lado, los estudios más relevantes, encuentran una relación positiva y significativa entre el rendimiento de los estudiantes y las actividades extracurriculares que lleva a cabo el centro, la ratio de profesores por estudiante, el hecho de disponer de un orientador y el grado de autonomía del centro.

Finalmente, el menor rendimiento escolar del alumnado inmigrante puede ser debido a que algunas de las condiciones de su escolarización los sitúan en una peor situación de partida, siendo muy relevante la circunstancia de que una menor proporción de ellos haya cursado educación infantil, así como que sean más los que han repetido curso y han faltado a la escuela.

El papel del profesorado en la integración del alumnado inmigrante es clave, aunque hay que señalar que las acciones docentes se encuentran limitadas por el contexto institucional y las trayectorias de los centros respecto a la atención a la diversidad. Aun así, según la literatura especializada la cuestión de la formación del profesorado y la importancia de las relaciones entre las estructuras docentes específicas y normalizadas, son aspectos esenciales.

A la luz de las investigaciones realizadas parece que el camino a recorrer en relación a la formación inicial y continúa del profesorado es largo, tanto respecto a la adecuación de los contenidos como respecto a los destinatarios de los mismos. En este sentido la preparación de los docentes requiere un enfoque más holístico. Además, dicha formación

Los factores de tipo educativo: importancia de los centros escolares como reflejo del capital social

El profesorado es clave en la integración del alumnado inmigrante

162 N. Zinovyeva, F. Felgueroso y P. Vázquez, "Inmigración y resultados educativos en España", FEDEA, 2009.

debe incorporar tanto la vertiente aptitudinal como la actitudinal, y no circunscribirse al profesorado especialista en atención a la diversidad, pues son los profesores ordinarios los que se enfrentan a diario a la diversidad de sus aulas.

Por otro lado, hay que señalar que aunque en la formación inicial del profesorado las programaciones universitarias tienden cada vez más a introducir unidades formativas sobre este tema, en muchos casos estas son optativas y con frecuencia no aportan el carácter más holístico antes señalado. Además, la participación del profesorado en formación continua en estos temas es todavía minoritaria.

En España existen relativamente pocos estudios que analicen la medida en que el desarrollo de determinadas condiciones de escolarización de este alumnado surte unos

Algunas prácticas organizativas y pedagógicas tienen efectos sobre el rendimiento académico

u otros efectos en los resultados académicos. De las prácticas organizativas y pedagógicas desarrolladas en los centros educativos tan solo se han investigado los efectos que sobre el rendimiento académico tiene la separación de los estudiantes en diferentes grupos en función de su rendimiento, y la aplicación de distintas técnicas pedagógicas que permitan gestionar la

diversidad de habilidades dentro de la misma aula. La primera tiene como efecto que los estudiantes con alto rendimiento no experimentan mejoras significativas, mientras que los estudiantes con bajo rendimiento se ven afectados negativamente. Respecto al segundo caso, los resultados apuntan a que se produce una disminución de los efectos negativos de los compañeros inmigrantes de primera generación con respecto al resto de estudiantes. Finalmente, hay que señalar que la literatura es más unánime respecto a que la separación temprana en los itinerarios formativos y la repetición minoran las oportunidades educativas de los inmigrantes.

Los sistemas educativos pueden desempeñar un papel importante para ayudar a los inmigrantes a integrarse en sus nuevas comunidades. Un informe de la OCDE describe

Ejemplos de políticas educativas eficaces para ayudar a la integración del alumnado inmigrante

una serie de políticas educativas que han demostrado ser particularmente eficaces en este sentido y que se dividen en tres categorías: respuestas de alto impacto que los países pueden adoptar con relativa rapidez; medidas que pueden tardar más en implementarse pero que también tienen un efecto beneficioso; y otras actuaciones que refuerzan la integración de los estudiantes

inmigrantes en el sistema educativo (recuadro 9).

RECUADRO 9. POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA AYUDAR A INTEGRAR A LOS ESTUDIANTES INMIGRANTES

Respuestas de alto impacto que se pueden adoptar con relativa rapidez:

Para apoyar la enseñanza del lenguaje de instrucción dentro de las aulas regulares, tan pronto como sea factible:

Evitar los programas de “extracción”,

No posponer la enseñanza del currículo hasta que el alumnado domine la lengua de instrucción.

Apoyar a los maestros en el desarrollo de las habilidades lingüísticas de los niños.

Con el objeto de animar a los padres inmigrantes a inscribir a sus hijos pequeños en la educación infantil:

Mejorar el acceso a la misma.

Monitorizar la calidad y el progreso de los niños, especialmente de diferentes etnias y situación socioeconómica.

Llegar a las familias de los niños inmigrantes para aumentar su participación.

Para aumentar la capacidad de las escuelas de brindar una educación de alta calidad a los estudiantes inmigrantes:

Desarrollar políticas que promuevan el liderazgo escolar y atraigan a maestros a las escuelas más necesitadas.

Fortalecer capacidad docente respecto a la gestión de la diversidad en las aulas.

Abrir una pequeña oferta a profesores inmigrantes.

Entre las medidas a medio plazo:

Para abordar la concentración de inmigrantes y de otro alumnado desfavorecido en determinadas escuelas:
Atraer y retener a otro tipo de estudiantes en estas escuelas, haciendo que estas sean atractivas para los estudiantes no inmigrantes.

Facilitar información a los padres del alumnado inmigrante sobre cómo seleccionar los mejores colegios para sus hijos, incluso fuera de sus vecindarios.

Actuar simultáneamente sobre las preferencias tanto de las familias con hijos inmigrantes como de los nativos.

Administrar de otra manera los criterios de selección en todas las escuelas para promover una mayor diversidad de alumnado.

Para que los padres de alumnado inmigrantes se involucren más en la escolarización de sus hijos, dados los mayores obstáculos a los que se enfrentan:

Proporcionar un apoyo adicional y orientación a través de diversos mecanismos.

Los esfuerzos de integración a más largo plazo:

El aumento de recursos a los centros con mayor proporción de inmigrantes, a través de una financiación adicional o mayor dotación de profesorado, aunque dichos recursos deben administrarse de manera que se evite la estigmatización de dichas escuelas.

Dotar de una financiación adicional de las autoridades locales para apoyar iniciativas específicas adaptadas al contexto local, en aquellas zonas en las que se concentra mayor población con desventajas socioeconómicas y culturales y con mayores proporciones de población inmigrante.

Fuente: OCDE, *Immigrant Students at School: Easing the Journey towards Integration*, 2015.

La legislación educativa vigente explicita que la atención al alumnado con integración tardía en el sistema educativo español debe regirse por la normalización e inclusión, si bien este alumnado también está incluido entre los colectivos con necesidad específica de apoyo educativo que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria. En términos generales, existe un consenso bastante amplio en afirmar que son los sistemas que optan por estrategias menos segregadoras y apoyos lingüísticos bien definidos los que logran reducir en mayor medida las desigualdades

La atención educativa al alumnado inmigrante en España: marco legislativo y su aplicación

académicas entre alumnado autóctono y extranjero. Sin embargo, a lo largo del proceso de acogida y escolarización, la atención específica a este alumnado es necesaria para su integración, pero en todo caso debe responder a necesidades concretas correctamente diagnosticadas, que estas sean difícilmente abordables en el aula ordinaria, y que esta atención tenga un carácter transitorio. De hecho las actuaciones que se han mostrado más efectivas para la integración son medidas de carácter transitorio y abierto, que refuerce las pasarelas entre las clases de acogida y el aula ordinaria, y que permita la asistencia progresiva a materias comunes. También deben ser flexibles, es decir, con agrupamientos variables en función del plan individualizado de cada alumno. Sin embargo, depende de la orientación, habilidad y recursos de cada escuela, es decir, que en la práctica estos criterios de escolarización sean efectivos.

Las distintas comunidades autónomas han puesto en marcha diversas políticas educativas para facilitar la integración del alumnado inmigrante en el sistema educativo y

Importante variedad y dispar intensidad de las políticas educativas de integración en las CCAA

corregir las desigualdades de partida de los alumnos de origen inmigrante. En términos generales, las medidas implantadas pueden clasificarse en cuatro bloques distintos: medidas de acogida, atención a la diversidad lingüística y cultural, atención a las familias, y formación del profesorado. Todas las regiones han adoptado

medidas pertenecientes a los diferentes bloques, aunque la variedad y la intensidad de las políticas educativas de integración de los alumnos inmigrantes son grandes. Lo realmente importante es que cualquier atención a la diversidad se aplique de forma individualizada, según las necesidades educativas concretas del alumnado extranjero del centro educativo, que deben ser correctamente diagnosticadas y monitorizadas. A pesar de ello, ni en España ni en las comunidades autónomas existe un esfuerzo normalizado de monitorizar y evaluar dichas políticas¹⁶³.

Uno los factores asociados a la condición de inmigrante con más relevancia desde el ámbito educativo para una integración académica y social exitosa es el conocimiento de

Integración lingüística en España: diversidad de políticas y prácticas

la lengua del país de acogida. Aunque en España, una importante proporción del alumnado inmigrante procede de países de habla hispana, el aprendizaje de la lengua es una prioridad, sobre todo para los recién llegados. Todas las comunidades autónomas cuentan con

dispositivos de diferente alcance para la integración lingüística y cultural, sin embargo la ausencia de un marco teórico en el que situar y organizar el trabajo de enseñanza del español para inmigrantes se encuentra en la base de algunos de los déficits o problemas señalados en este ámbito. La ausencia de un diseño curricular determina que en las

163 Parlamento Europeo, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Migrant education: monitoring and assessment, 2017.

actuales aulas de acogida exista una importante diversidad en cuanto a los destinatarios, los objetivos lingüísticos, las horas de estancia en el aula, el perfil formativo del profesorado, la metodología de enseñanza, e incluso en la determinación del nivel mínimo de instrucción de la lengua para seguir con normalidad las clases del resto de áreas curriculares. Todas estas cuestiones, junto a las diferencias entre las líneas básicas determinadas generalmente por la normativa y la práctica real en los centros, impiden evaluar el éxito de estas prácticas educativas.

Por otro lado, la integración educativa de los menores no acompañados merece una atención especial, pues en estos casos los problemas de integración escolar mencionados a lo largo de este epígrafe se ven agudizados tanto por la falta de apoyo parental, como por ejemplo las barreras idiomáticas, la falta de información de oportunidades educativas, el apoyo en las actividades y tareas escolares, o la ausencia de financiación; pero también por otros factores psicológicos claramente asociados a su condición. Además entre estos menores el aislamiento social, y en algunos casos la mayor exclusión social, dificultan en mayor medida su éxito educativo. Finalmente, también se pueden producir problemas burocráticos y retrasos en su escolarización.

La integración educativa de los menores no acompañados merece una atención especial

6. Acceso a la atención sanitaria y servicios sociales

6.1 SALUD Y ATENCIÓN SANITARIA

La situación de los inmigrantes en términos de salud y de acceso a la red de servicios sanitarios está determinada por muchos factores, entre ellos, la configuración legal del derecho a la atención sanitaria de carácter público. En España, ese derecho, reconocido por la Constitución, se concreta en la Ley 14/1986 general de Sanidad, en la que se recogen sus aspectos nucleares, como la financiación pública y la universalidad, la descentralización en las comunidades autónomas y la integración de los distintos servicios públicos en el Sistema Nacional de Salud (SNS). A pesar de encontrarse entre los principios básicos del SNS, la universalidad de la cobertura sanitaria benefició en un principio únicamente a los españoles, quedando la cobertura de los extranjeros sujeta a la cotización en el sistema de seguridad social, y siendo el colectivo de los extranjeros sin autorización de residencia el más desfavorecido. Estos contaban con la única garantía de acceso a los servicios de urgencias y al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas.

Poco menos de tres lustros después de la entrada en vigor de la norma básica, la aprobación de la Ley 4/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoció su “derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria”, lo que supuso una ampliación del derecho a

La transformación del derecho de los extranjeros a la asistencia sanitaria pública

la atención a la salud de quienes, careciendo de recursos, demostraran su residencia en España, bastando, a tal fin, el empadronamiento.

Por otro lado, la irrupción de la crisis económica en la década anterior, tuvo también consecuencias normativas en el acceso de los extranjeros a los servicios de atención a la salud. Así, tal como quedó reflejado en la Memoria del CES de 2012, la presión a la que se vieron sometidos los sistemas sanitarios en la Unión Europea, sobre todo en algunos de los países más afectados por la crisis, impulsó la toma de importantes medidas para reducir el gasto en salud. En España, una de las medidas más destacadas fue la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012¹⁶⁴, que abordó cambios profundos al abundar en el desarrollo de la condición de asegurado con derecho a recibir asistencia sanitaria en el SNS, lo que supuso una modificación sustancial de las previsiones de la Ley 4/2000. Si la Ley de Cohesión y calidad¹⁶⁵ atribuía la titularidad de los derechos a la protección de la salud a todos los españoles y extranjeros en territorio nacional en los términos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, es decir, con la condición de figurar en el registro del Padrón municipal de habitantes, el nuevo Real Decreto-ley vino a introducir importantes modificaciones en los distintos supuestos de acceso. El derecho a la asistencia sanitaria pública quedaba restringido a aquellas personas que ostentaran la condición de “asegurado”, incluyendo entre otros¹⁶⁶ a las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residieran en España y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acreditasen que no superaban el límite de ingresos reglamentario. Por su parte, los extranjeros en situación administrativa irregular podrían recibir asistencia sanitaria en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que fuera su causa, hasta la situación de alta médica. También por asistencia al embarazo, parto y postparto. En el caso de los menores de 18 años, estos recibirían asistencia en las mismas condiciones que los españoles. Todo ello implicó una notable limitación del acceso de los extranjeros en situación administrativa irregular a los servicios del SNS, circunstancia que provocó un intenso debate y reacciones diversas en las distintas Administraciones autonómicas, que en buena medida buscaron alternativas para dar atención a los extranjeros excluidos del derecho.

164 Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

165 Ley 16 /2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

166 Condición de asegurado en el Real Decreto-ley 16/2012: quienes se encuentren en los siguientes supuestos: personas que tienen cubierta la asistencia sanitaria por su pertenencia al sistema de Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena o propia afiliados y en alta o asimilada a esta situación; pensionistas; quienes habiendo agotado la prestación o el subsidio de desempleo, figuren inscritos como demandantes de empleo y no acrediten la condición de asegurados por cualquier otro título; quienes no cumplan ninguno de los supuestos anteriores, las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residan en España y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario. Asimismo, tendrán reconocimiento del derecho los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad de un asegurado, ex cónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.

Los efectos de la aplicación del Real Decreto, sin embargo, no han sido evaluados en su dimensión de mejora en la eficiencia del SNS. En todo caso, la reciente aprobación del Real Decreto-ley 7/2018¹⁶⁷ vuelve a desligar el reconocimiento del derecho a la salud de la condición de asegurado y reconoce la titularidad de dicho derecho y a la atención sanitaria a las personas con nacionalidad española y a los extranjeros que tengan residencia en España.

Cabe destacar, en este sentido, el supuesto de los casos en que las personas extranjeras no hayan superado el periodo de estancia temporal al que se refiere la Ley 4/2000 –noventa días–, supuesto en el que será preceptiva la emisión de un informe previo favorable de los servicios sociales competentes de las comunidades autónomas.

La reciente publicación de los resultados de la última edición de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) permite realizar una aproximación cabal al estado de salud de las personas de origen extranjero, dando cuenta de su favorable situación de partida desde varios puntos de vista, lo que en cierta medida se explica por la relativa juventud de esa población. En efecto, si se tiene en cuenta que la aparición de problemas de salud y enfermedades aumenta

*Buen estado de salud de
la población de origen
extranjero*

con la edad, no es extraño que las poblaciones menos envejecidas exhiban mejor estado de salud que las que presentan mayores índices de envejecimiento. Sin embargo, y aunque en gran parte el mejor estado de salud pueda explicarse por la variable edad, los datos apuntan a la existencia de otras variables, puesto que la incidencia de las patologías más frecuentes tiende a ser inferior en los extranjeros de todos los grupos de edad. Esta circunstancia puede deberse, tal como se explica en buena parte de la literatura especializada, a que las personas que emprenden proyectos migratorios, estando dispuestas a encarar retos vitales a veces importantes, suelen ser las que gozan de condiciones de salud más favorables, puesto que la fragilidad personal incrementaría las posibilidades de fracaso de una empresa vital de gran envergadura y sujeta a múltiples incertidumbres.

Así, parece razonable que las personas de origen extranjero residentes en España valoren de modo más positivo que el conjunto de los españoles su propio estado de salud. Tal como muestran los datos de la ENS de 2017, un 76,5 por 100 de los nacidos fuera de España valoran positivamente su salud, frente al 73,6 por 100 de los españoles. La diferencia no es llamativamente abultada, y podría pensarse que obedeciera al mejor estado de salud de los inmigrantes, que conforman un segmento más joven que los autóctonos (como son más jóvenes, se sienten más saludables). Sin embargo, los datos muestran una realidad bien distinta cuando se atiende a la variable edad: los segmentos de mayor edad, los que superan los 64 años, son los que más divergen en esta variable en función del país de origen. Así, son los extranjeros mayores los que con mayor frecuencia valoran positivamente su estado de salud (62 por 100, frente al 44 por 100 de sus pares de edad españoles). Este hecho se explica por la propia naturaleza del proyecto migratorio de los mayores, pues

167 Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

CUADRO 32. ENFERMEDADES CRÓNICAS DIAGNOSTICADAS POR PAÍS DE NACIMIENTO, 2018
(Adultos. Últimos doce meses)

Enfermedades	Total	España	Extranjero
Tensión alta	19,8	21,4	9,9
Infarto de miocardio	0,7	0,7	0,4
Angina de pecho, enfermedad coronaria	1,0	1,0	0,7
Otras enfermedades del corazón	4,5	4,9	2,1
Artrosis (excluyendo artritis)	17,5	19,1	7,5
Dolor crónico (cervical)	14,6	15,5	9,0
Dolor crónico (lumbar)	18,5	19,5	12,5
Asma (incluida asma alérgica)	4,7	4,8	3,7
Bronquitis enfisema, (EPOC)	3,2	3,4	1,5
Diabetes	7,8	8,4	3,8
Incontinencia urinaria	4,4	4,9	1,4
Colesterol alto	17,9	19,1	10,4
Cataratas	5,2	5,7	2,2
Depresión	6,7	7,1	3,9
Ansiedad crónica	6,7	7,2	3,8
Migraña o dolor de cabeza frecuente	8,5	8,5	8,6
Tumores malignos	1,8	1,9	1,0
Osteoporosis	3,8	4,2	1,2

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

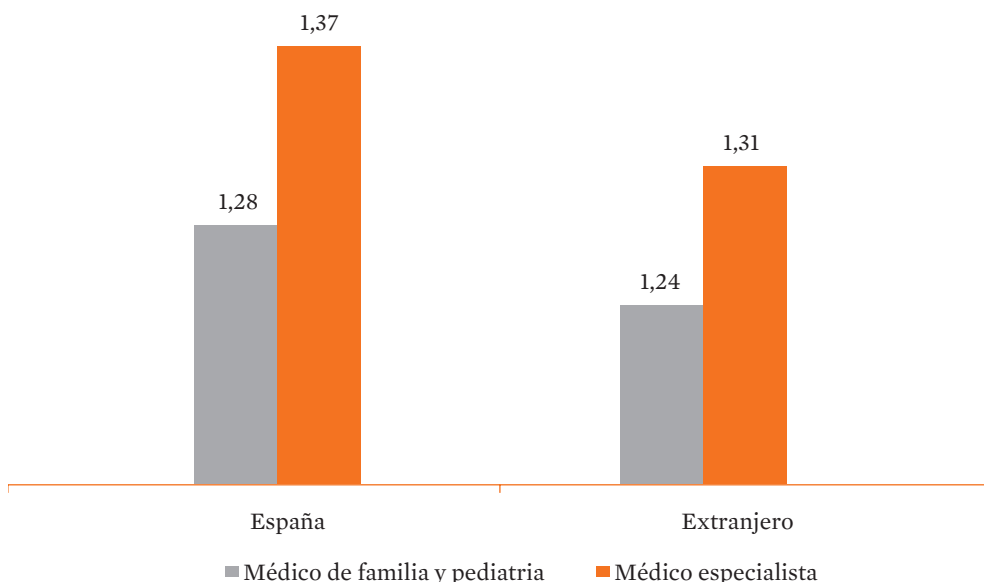
en España los extranjeros que alcanzan la edad de la jubilación y que buscan principalmente la calidad de vida de las zonas costeras, afrontan su proyecto con mayor optimismo, gozando de mejores condiciones de salud. Por el contrario, los segmentos más jóvenes, definidos por proyectos vitales y condiciones de vida más duras, tienden a valorar algo peor su estado de salud que sus coetáneos españoles.

Más allá de la autovaloración, variable en cuya explicación intervienen factores múltiples, los valores tomados por otros indicadores, como la incidencia de ciertos problemas y enfermedades crónicas, muestran coherencia con el presupuesto del mejor estado de salud de la población extranjera. Así, estas personas son diagnosticadas con menos frecuencia de la mayor parte de los trastornos recogidos en la ENS, con diferencias importantes en algunos casos, como la tensión arterial o el colesterol altos, o los dolores crónicos, mucho menos habituales en los nacidos fuera de España, con la excepción de las cefaleas (cuadro 32). Y ello en todos los segmentos de edad, aunque la diferencias más notables se dan también en el más proveyecto.

Menor utilización de los servicios sanitarios por parte de las personas de origen extranjero

En consonancia con el mejor estado de salud del que gozan, en general, en las personas de origen foráneo, el nivel de utilización de los servicios de atención sanitaria es ligeramente más bajo. Existen, no obstante, algunas excepciones a esta norma, que se explican en parte, aunque a primera vista resulte contradictorio, por la mayor

GRÁFICO 56. FRECUENTACIÓN DE CONSULTAS SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, 2018
(Número medio de consultas en las cuatro últimas semanas)



Fuente: MSCBS e INE, 2018.

juventud de la población extranjera (al tener más hijos que las españolas, las mujeres jóvenes extranjeras utilizan con mayor frecuencia los servicios médicos de atención al embarazo y al parto).

Uno de los indicadores más habitualmente empleados para medir la evolución del uso de los servicios sanitarios es el número medio de consultas realizadas con el médico de familia/pediatra y con el médico especialista a lo largo del último mes (gráfico 56).

Tal como muestran los datos, la población extranjera es algo menos frecuentadora en ambos niveles de atención (primaria y especializada) que la autóctona. Además, si se atiende al volumen de población que lleva más de un año sin acudir a ningún servicio médico, el porcentaje es siempre superior entre los inmigrantes. En el caso de las visitas al pediatra, cuya frecuencia en buena lógica no puede deberse a la edad de los pacientes, la diferencia entre españoles y extranjeros debe buscarse en la menor adhesión de estos últimos a los programas de seguimiento del desarrollo y prevención de patologías en la infancia, probablemente consecuencia de una menor penetración de la cultura de la prevención en muchos de los países de origen de las familias de extranjeras.

Siguiendo los datos de la encuesta, en 2017 tuvieron lugar más de dieciséis millones de consultas médicas en el SNS. En 14,5 millones se atendió a españoles, mientras que en 1,7 millones se atendió a personas de origen extranjero. Esto significa que en el 89 por 100 de las consultas se dio cobertura a ciudadanos españoles y en el 11 por 100 a personas nacidas en otros países, proporción que puede interpretarse como un reflejo bastante ajustado de la composición de la población residente en España y que, en cualquier caso, contradice el

CUADRO 33. DEPENDENCIA FUNCIONAL DEL ÚLTIMO MÉDICO CONSULTADO, POR PAÍS DE NACIMIENTO (En los cuatro últimos meses)

	Todos		España		Extranjero	
	%		%		%	
Sanidad pública	86,40	16.356,5	86,12	14.558,4	88,70	1.798,1
Sociedad médica	6,24	14.127,8	6,46	12.536,5	4,46	1.591,3
Consulta privada	6,74	1.020,8	6,81	940,8	6,12	80,0
Otros	0,62	1.101,7	0,60	991,9	0,72	109,8
Total	100,00	100,8	100,00	87,9	100,00	12,9

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

prejuicio sobre el supuesto abuso de la atención sanitaria pública por parte de los inmigrantes, ciertamente arraigado y sustentado por la mitad (51 por 100) de la población española¹⁶⁸. Y ello teniendo en cuenta que la población de origen foráneo acude con una frecuencia ligeramente superior a los servicios públicos de atención a la salud, por delante de otras modalidades como consultas privadas o sociedades médicas (88,7 por 100, frente al 86,1 por 100 de los españoles) (cuadro 33).

La mayor parte de las consultas médicas está motivada por el propósito de abordar problemas de salud que se han manifestado ya con algún síntoma; por ello, siete de cada diez consultas tienen como fin diagnosticar una enfermedad. Una parte sensiblemente inferior tiene el objeto de cumplir trámites administrativos, como las bajas y altas laborales, entre otros. Y un número inferior, que representa, no obstante, un no despreciable 9 por 100 de todas las consultas, se dedica a la petición de informes, certificados u otros documentos. Solamente el 5,6 por 100 posee un carácter eminentemente preventivo, pues se desarrolla en el marco del programa de Atención al niño sano¹⁶⁹.

Este perfil de las consultas, predominantemente asistencial, ofrece algunas variaciones significativas cuando se observa a la población autóctona y a la de origen extranjero por separado. Así, una de cada cuatro consultas es de tipo administrativo y para la realización de gestiones en ambos casos, en tanto que la principal diferencia entre una y otra población se encuentra en las consultas propiamente asistenciales, más orientada al diagnóstico/seguimiento que a la prevención en el caso de los extranjeros. En efecto, partiendo de la base de que las personas de origen extranjero son menos frecuentadoras, el uso que hacen de los servicios sanitarios está más dirigido a tratar problemas de salud que ya han emergido y menos a prevenir posibles trastornos. Los datos de la ENS17 corroboran los hallazgos de numerosos estudios sobre la asistencia sanitaria a inmigrantes en el contexto nacional e internacional¹⁷⁰, en los que se ha concluido que

168 CIS, Actitudes hacia la inmigración (estudio 3190), septiembre de 2017.

169 Aplicado a través de los servicios de atención primaria, recoge principalmente actividades de educación para la salud: hábitos de vida saludables, prevención de accidentes en la infancia, asesoramiento sobre alimentación infantil, prevención de enfermedades infecciosas mediante la vacunación, identificación y tratamiento precoz de anomalías congénitas y problemas susceptibles de corrección.

170 “Diferencias en la utilización de los servicios de atención primaria entre los niños autóctonos e inmi-

los extranjeros tienden a hacer un uso menor de los servicios sanitarios que la población autóctona, en especial los de carácter preventivo. Entre los múltiples focos causales de esta diferencia parecen tener especial relevancia, además de la mayor juventud, la cultura sanitaria de los países de procedencia, la situación administrativa, la falta de dominio del idioma y las dificultades para compatibilizar los horarios de trabajo con los de las consultas médicas.

Lejos de constituir una constante universal, la percepción de la salud –y la enfermedad– se manifiesta en actitudes muy diferentes en función de los contextos sociales y culturales, dando como resultado distintas formas de abordar su cuidado. Un ejemplo claro de estas diferencias es la importancia concedida a la prevención, aspecto del cuidado de la salud de creciente interés en los países occidentales, que se traduce en la implantación de programas de salud pública cuyo fin es evitar la aparición o el agravamiento de problemas de salud en amplios segmentos de la población¹⁷¹. La escasa familiaridad con este enfoque del cuidado de la salud de buena parte de la población extranjera deviene en una débil adhesión a los programas existentes en España, como, entre otros, el citado Programa de atención al niño sano, cuyo seguimiento entre los nacionales de otros países es inferior al de los autóctonos.

Por el contrario, la utilización de los recursos asistenciales, esto es, los que se encargan, una vez que las dolencias se manifiestan, de la curación, la paliación y la rehabilitación, es más frecuente en la población extranjera (76 por 100 frente al 71 por 100 de la población autóctona).

Como consecuencia, el contacto con los servicios de atención sanitaria de la población infantil de origen extranjero, está más ligado a la atención urgente y a los servicios de hospitalización.

Menor uso de los servicios preventivos

CUADRO 34. MOTIVO DE LA ÚLTIMA CONSULTA MÉDICA SEGÚN PAIS DE NACIMIENTO
(En las últimas cuatro semanas)

	Total		España		Extranjero	
	%		%		%	
Total	100,00	16.161,6	100,00	14.406,8	100,00	1.754,8
Diagnóstico de una enfermedad o problema de salud	72,27	11.677,8	71,78	10.339,4	76,27	1.338,4
Programa de atención al niño sano (incluye vacunación)	5,61	907,3	6,10	878,7	1,63	28,6
Consultas administrativas	12,91	2.086,3	12,92	1.861,3	12,82	225,0
Otros motivos	9,21	1.488,3	9,20	1.325,5	9,28	162,8

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

grantes”, *Revista Pediatría Atención Primaria*, núm. 57, Madrid, 2013; “Utilización de los servicios sanitarios por la población inmigrante en España”, *Gaceta Sanitaria*, 2009, entre otros.

171 Programas de vacunación, de cribado de enfermedades de alta prevalencia como algunos tipos de cáncer, etc.

CUADRO 35. HOSPITALIZACIÓN SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO

(En los últimos doce meses)

	Total		España		Extranjero	
		%		%		%
Todos	3.698,4	8,03	3.238,1	8,03	460,3	8,02
Hombres	1.627,1	7,20	1.479,8	7,40	147,2	5,60
Mujeres	2.071,3	8,84	1.758,2	8,65	313,1	10,07

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

CUADRO 36. MOTIVOS DE LA ESTANCIA HOSPITALARIA POR PAÍS DE NACIMIENTO

(Última estancia en el hospital en los últimos 12 meses. Porcentajes)

	Total		España		Extranjero	
	%		%		%	
Total	100,00	3.698,4	100,00	3.238,1	100,00	460,3
Intervención quirúrgica	43,37	1.601,1	44,40	1.434,8	36,13	166,3
Estudio médico para diagnóstico	20,22	746,5	20,22	653,3	20,23	93,1
Tratamiento médico sin intervención quirúrgica	21,06	777,7	21,98	710,3	14,64	67,4
Parto (incluye cesárea)	10,84	400,3	8,58	277,2	26,75	123,1
Otros motivos	4,51	166,4	4,83	156,1	2,24	10,3

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

Misma frecuencia de uso hospitalario que los españoles pero diferentes causas

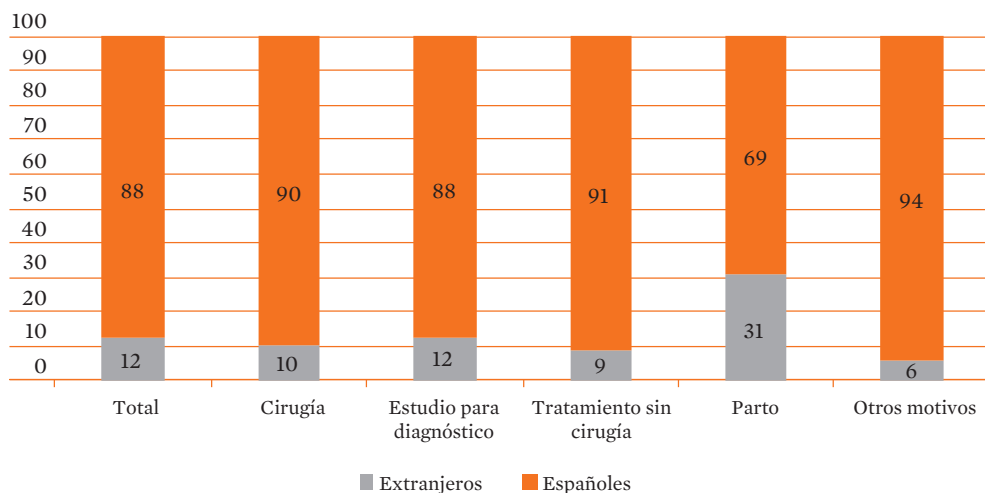
La frecuencia de uso de los hospitales (con ingreso hospitalario) por parte de la población foránea es exactamente la misma que la de los autóctonos, si bien con diferencias significativas en función de la edad y el sexo. Así pues, el 8 por 100 de la población residente ha sido hospitalizada a lo largo del año previo a la realización de la encuesta, algo más las mujeres que los hombres. Si se atiende al origen nacional de unas y otros, se observa que la mayor tasa de hospitalización se da en las mujeres nacidas en otros países, lo que se explica por los embarazos y los partos (cuadro 35).

No en vano, con un 27 por 100 sobre el conjunto de las hospitalizaciones, el parto constituye la segunda causa entre las personas de origen extranjero (cuadro 36), mientras que en la población de origen español no alcanza siquiera el 10 por 100, siendo el cuarto motivo por detrás de las intervenciones quirúrgicas (44 por 100), los tratamientos sin intervención (22 por 100), y los estudios médicos para el diagnóstico (20 por 100).

Por ello, no resulta extraño que la población extranjera sea responsable del 31 por 100 de todas las hospitalizaciones por parto¹⁷² (gráfico 57), proporción muy superior al 10-12 por 100 que registra esa misma población en los demás motivos, respondiendo de manera proporcionada a su peso en el conjunto de la población residente. De hecho, el

172 Véase apartado 2 del capítulo II sobre demografía, donde se desarrolla la cuestión de la natalidad.

GRÁFICO 57. ESTANCIAS HOSPITALARIAS POR PAÍS DE NACIMIENTO EN CADA MOTIVO (Última estancia en el hospital en los últimos 12 meses. Porcentajes)



Fuente: MSCBS e INE, 2018.

mayor número de partos de las mujeres extranjeras de más de 25 años de edad sumado a las hospitalizaciones de niños, más frecuentes por los motivos apuntados más arriba, “compensa” las bajas tasas de hospitalización del resto de los grupos de edad y sexo en esa población. Como resultado, las tasas de hospitalización son idénticas en la población autóctona y extranjera (8 por 100).

Uno de los indicadores más expresivos del acceso a los servicios de atención al cuidado de la salud –y de la integración social– es precisamente el referido a la inaccesibilidad a distintas formas de atención sanitaria, de carácter tanto público como privado.

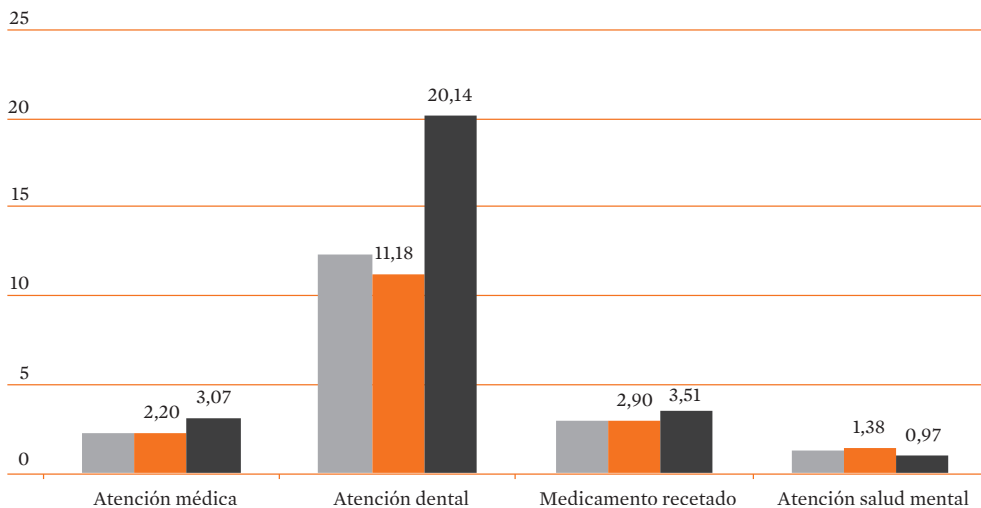
La inaccesibilidad a distintos servicios de atención sanitaria es más frecuente entre los extranjeros

Entendida como la necesidad de atención médica no satisfecha, este indicador viene reflejando diferencias entre las personas con distintos niveles de renta. Así, tal como se recoge en la Memoria¹⁷³ en el segmento que incluye los dos primeros quintiles de ingresos la inaccesibilidad no solo es superior al resto, sino que además ha aumentado en los últimos años, al contrario de lo ocurrido en los otros segmentos. La atención a la salud bucodental, muy limitada en el SNS, excluye los tratamientos más habituales, por lo que la mayor parte se realiza en el circuito privado, ocasionando importantes diferencias en el acceso a la atención en función de los ingresos de los hogares que, como se ha visto, con frecuencia resultan ser muy bajos en los hogares extranjeros (gráfico 58).

La mayor vulnerabilidad económica de la población inmigrante¹⁷⁴ tiene como consecuencia un riesgo más alto de inaccesibilidad a los servicios de atención que implican

173 Véase Memoria CES, 2015.

174 Véase el apartado 2 de este capítulo.

GRÁFICO 58. INACCESIBILIDAD A DISTINTOS TIPOS DE ATENCIÓN SANITARIA POR MOTIVOS ECONÓMICOS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES

Fuente: MSCBS e INE, 2018.

desembolsos, siendo la atención bucodental la vertiente más clara. Así, el 20 por 100 de la población extranjera no ha podido ver satisfechas sus necesidades de tratamiento, doblando la proporción de la población española.

Pero además, la situación económica desfavorable reduce las posibilidades de acudir al circuito de atención privada como alternativa al sistema sanitario público cuando este no es capaz de dar pronta solución a los problemas de salud, demorando visitas con el médico especialista, tratamientos o intervenciones quirúrgicas. Por tanto, buena parte de la población extranjera, al igual que la autóctona en situación de vulnerabilidad económica, está más expuesta a los inconvenientes de las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Al mismo tiempo, el sistema de aportación económica de los usuarios para algunas prestaciones del SNS, como la farmacéutica o la ortoprotésica, puede llevar a los hogares más vulnerables a renunciar a los tratamientos prescritos, o en el mejor de los casos a la discontinuidad en su seguimiento, por su falta de capacidad para asumir los copagos sanitarios, dando lugar a la agudización patologías y al mayor recurso a prestaciones con coste unitario más elevado.

Desde el punto de vista de la atención a la salud, la presencia de personas de orígenes nacionales diversos es una realidad patente por su papel de receptores de cuidados, pero

Los extranjeros como trabajadores de los servicios de salud

también por su creciente protagonismo entre el personal de atención sanitaria. Así, de acuerdo con los datos de la EPA, en 2018 cerca de 28.000 profesionales de la salud de nacionalidad extranjera desempeñaban su trabajo en España, lo que supone un 4 por 100 de los sanitarios, incluyendo médicos, enfermeros, farmacéuticos, odontólogos, etc., con un peso ligeramente superior de las mujeres.

6.2. EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES

Uno de los instrumentos de integración previstos en el sistema de protección social en España para facilitar la autonomía de los colectivos más vulnerables, es la red de servicios sociales. Se trata de una red caracterizada por su escaso desarrollo y su deficiente financiación, que además presenta una articulación institucional compleja y poco homogénea a lo largo del territorio nacional. Por ello, este elemento del sistema de protección social constituye más bien una trama de contornos difusos que la falta de una definición clara con validez para el conjunto del Estado no ha contribuido a paliar. En efecto, la descentralización de las competencias en servicios sociales y la escasez de recursos asignados para su desarrollo y funcionamiento, en parte debido al tradicional apoyo de las estructuras institucionales en las estructuras familiares en todo lo referido a las redes de apoyo, han devenido en un conjunto de servicios y prestaciones de alcance e intensidad protectora muy variables y a veces difícil de analizar con precisión. Dicha trama se organiza en torno a la división básica de atención primaria y especializada.

El hecho contrastado de la mayor vulnerabilidad relativa del colectivo de los inmigrantes (mayor desempleo, salarios más bajos, etc.) los convierte, como candidatos potenciales a la utilización de estos servicios, en parte de la demanda total. Pero al mismo tiempo, su sobrerrepresentación en ciertas ramas de actividad, como los servicios sociales y los cuidados personales, donde se concentra una parte muy importante del empleo extranjero femenino, los sitúa en una posición protagonista en la vertiente de la provisión, especialmente en los servicios de atención a la dependencia.

Desde el punto de vista del acceso a la utilización de los servicios de esta red, los extranjeros se encuentran con condiciones específicas que vienen determinadas, de forma genérica, por lo establecido en la Ley 4/2000, de modo que “Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles”. Y “los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

Así, el acceso depende de la situación administrativa de cada persona (quienes cuentan con permiso de residencia tienen reconocido el derecho a los servicios y prestaciones básicos y especializados, mientras que las personas que no disponen de ese requisito, pueden acceder únicamente a la atención básica). No obstante, existe una notable variabilidad interautonómica en la efectividad de ese derecho, de forma que algunas comunidades han establecido instrumentos paralelos en colaboración con ONG y otras han abierto los requisitos haciéndolos más accesibles a los inmigrantes.

Además de las rentas mínimas de inserción¹⁷⁵, que se integran en esta rama de la protección social, los extranjeros acuden, tal como se refleja en la última edición de la Memoria del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), a otra serie de servicios

175 Véase el apartado 3.2 de este capítulo sobre el acceso a las prestaciones no contributivas y asistenciales.

y prestaciones, con distinta frecuencia e intensidad en función de los lugares de residencia y de procedencia.

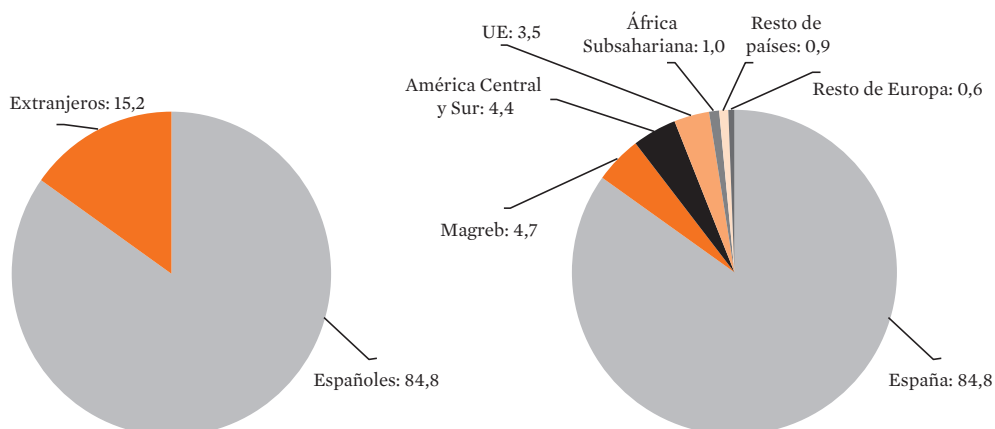
En conjunto, algo más 300.000 personas de nacionalidad extranjera accedieron en algún momento del año 2015 a la red de servicios sociales en España, lo que supone el 15 por 100 de toda la población usuaria de dicha red. Se trata de una proporción ligeramente superior a la que se desprende de los datos padronales, es decir, que los extranjeros acceden con mayor frecuencia a la red pública de apoyo de lo que lo hacen los españoles en función de su tamaño de población. Este hecho debe atribuirse, como se ha dicho, a su mayor vulnerabilidad socioeconómica.

No obstante, si se atiende a los datos referidos al volumen de intervenciones por parte de los servicios sociales, se observa más bien una infrarrepresentación, de modo que de los 3,5 millones de intervenciones llevadas a cabo en 2015, solo un 5,7 por 100 tuvieron como sector de referencia a los inmigrantes.

Existen, además, diferencias notables en la proporción de usuarios extranjeros entre las distintas comunidades autónomas, siendo Navarra (29 por 100), Madrid (28 por 100), Baleares (25 por 100) y Aragón (25 por 100), las Administraciones que más usuarios con nacionalidades distintas de la española atendieron. Por el contrario, la extremeña y la gallega fueron en ese año las comunidades con menor acceso de extranjeros a la red de servicios sociales.

En cuanto a las áreas geográficas de procedencia, los datos de los usuarios no reflejan exactamente la composición de la población inmigrante, en tanto que los colectivos más numerosos no son los más propensos a acudir a la red pública de servicios. Así, los extranjeros con nacionalidades de la Unión Europea (39 por 100), que constituyen el grupo más numeroso en la población extranjera residente en España, no son los más representados en el conjunto de los usuarios de servicios, ocupando por el contrario, la tercera posición.

GRÁFICO 59. USUARIOS DE LA RED PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIALES POR ÁREAS GEOGRÁFICAS DE PROCEDENCIA



Fuente: SIUSS, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Las personas de origen africano, principalmente marroquíes, que conforman el segundo colectivo más numeroso (23 por 100 de la población extranjera) son las más presentes, entre las extranjeras, en el registro de usuarios.

Desde el punto de vista de la oferta de servicios, la población inmigrante desempeña un papel fundamental, constituyendo el 21 por 100 del total de los trabajadores en el segmento de cuidados a las personas (excluyendo los servicios de salud). Así, cerca de 65.000 personas desempeñan labores en los cuidados personales a domicilio, los cuidados a niños en guarderías, centros educativos y a domicilio, siendo la gran mayoría mujeres.

7. Implicaciones económicas de la inmigración

Desde que alcanzara cotas importantes a finales de los años noventa, la inmigración en España, de carácter eminentemente laboral, ha tenido un efecto muy positivo sobre el crecimiento económico y la sostenibilidad del Estado de bienestar, aunque a costa de una gran vulnerabilidad socioeconómica de buena parte de estos colectivos. El impacto en términos de desarrollo de los países de origen resulta, en cambio, menos claro.

La incorporación de gran número de inmigrantes en edad laboral al mercado de trabajo español fue una pieza clave del modelo productivo que caracterizó el periodo de expansión de la economía española hasta el inicio de la crisis en 2008. El patrón de crecimiento español se basó en la expansión de sectores intensivos en

La inmigración contribuye al crecimiento económico

mano de obra, singularmente la construcción, pero también algunos servicios como el comercio y la hostelería, donde los inmigrantes se fueron integrando, cada vez en mayor número, debido a la insuficiencia de los incrementos de población activa autóctona para cubrir la incesante demanda de trabajo que generaban estos sectores. Los inmigrantes también se ocuparon, frecuentemente como vía de entrada al mercado laboral español, en dos de los sectores con salarios relativamente bajos donde la oferta de trabajo autóctono era más limitada, el sector agrario y el servicio doméstico. Para dar idea de la magnitud de este fenómeno, baste apuntar que de los cinco millones de nuevos empleos que se crearon en España de 2000 a 2007, la mitad fueron ocupados por inmigrantes.

Según evidencian diversos estudios, este significativo aumento de la población activa extranjera no tuvo efectos negativos ni sobre el empleo ni sobre los niveles salariales de la población autóctona¹⁷⁶ en términos agregados, debido a que la inserción laboral de los inmigrantes se concentró en ocupaciones de baja cualificación y segmentos del mercado de trabajo que, o bien no estaban ocupados por los autóctonos, o bien fueron abandonados por estos para desplazarse hacia ocupaciones de mayor contenido interactivo o

176 Véase por ejemplo R. Carrasco, J. F. Jimeno, y C. Ortega, “Los efectos de la inmigración sobre las condiciones de los trabajadores nativos en el mercado de trabajo: evidencia para España”, en J. J. Dolado y P. Vázquez (eds.), *Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España*, FEDEA, 2008.

cognitivo¹⁷⁷ y mejor retribuidos, es decir, que predominó la complementariedad entre ambos colectivos de trabajadores tras un periodo de ajuste, lo que no obsta para que en los segmentos del mercado secundario donde se fueron incorporando mayoritariamente los inmigrantes se produjeran caídas de salarios que afectaron también a los colectivos de trabajadores españoles que permanecieron en ellos. Además, ante la abundancia de mano de obra, resulta plausible que las empresas reorientaran su tecnología productiva aumentando la intensidad relativa del empleo frente al capital, favoreciendo tanto a foráneos como a nativos, registrándose un aumento general de la tasa de empleo y un descenso significativo del desempleo estructural.

Por otro lado, la incorporación de un gran número de mujeres extranjeras en servicios personales como el cuidado de niños y ancianos y las tareas del hogar, un sector en el que se

Las empleadas de hogar extranjeras favorecen la participación laboral de las mujeres españolas

hallaban claramente sobre-representadas y que presentaba niveles salariales muy moderados, contribuyó en gran medida¹⁷⁸ a la expansión de la tasa de actividad de las mujeres españolas cualificadas con responsabilidades familiares que caracterizó el periodo de expansión económica, permitiéndoles reducir el tiempo dedicado a las labores domésticas, al cuidado de dependientes y una vuelta más temprana al mercado laboral tras la maternidad.

De este modo, según estimaciones del Gobierno, el factor migratorio, por la vía del aumento de la población activa y de la tasa de empleo, representó casi el 30 por 100 de crecimiento económico experimentado por la economía española en el decenio 1996-2005, una contribución que alcanzó el 50 por 100 en los últimos cinco años del periodo. Con todo, la indudable aportación positiva del fenómeno migratorio al crecimiento económico lo largo del periodo de expansión se basó en buena medida en la concentración ocupacional de los extranjeros en segmentos del mercado secundario, que presentan unas

CUADRO 37. CONTRIBUCIONES DE LA INMIGRACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Periodo	PIB	Inmigración		
		Total	Renta per cápita	Población
1996-2000	4,1	0,5	0,2	0,3
2001-2005	3,1	1,6	0,4	1,2
1996-2005	3,6	1,1	0,3	0,8

Fuente: Oficina Económica del Presidente, Inmigración y economía española: 1996-2006, 2006.

177 En este sentido argumenta S. de la Rica, Los efectos económicos de la inmigración: evidencia empírica, 2017.

178 Se estima que un tercio del aumento de la tasa de empleo de las mujeres españolas cualificadas con responsabilidades familiares en el periodo 199-2008 es atribuible al factor migratorio. L. Farré, L. González, F. y Ortega, "Immigration, Family Responsibilities and the Labour Supply of Skilled Native Women", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 11, Iss. 1, article 34, 2011.

condiciones de trabajo más desfavorables en términos de estabilidad, salarios y jornada, lo que a su vez contribuye a explicar su mayor vulnerabilidad frente a la crisis que se desencadenó en 2008, como se ha analizado más atrás.

Los múltiples estudios realizados sobre este particular muestran que, respecto a los autóctonos, los inmigrantes mostraban una concentración mucho mayor en los empleos menos cualificados y peor remunerados. En general, el análisis de la estructura ocupacional de autóctonos e inmigrantes en la etapa expansiva muestra que los primeros exhibían una concentración mucho mayor que los autóctonos en las categorías bajas de las cuatro ramas de actividad

La incidencia de los bajos salarios, el paro y la pobreza es mucho mayor entre los inmigrantes

donde se concentró el grueso del empleo inmigrante: construcción, hostelería, agricultura y servicio doméstico. Además, buena parte de los nuevos empleos ocupados por los inmigrantes a lo largo de esos años eran temporales, de tal modo que en 2007, el último año de bonanza, más de la mitad de los asalariados extranjeros tenía contrato temporal (52,6 por 100), una tasa que prácticamente duplicaba la de los españoles (27 por 100).

Unido a todo ello, como se ha visto en un epígrafe anterior, la información disponible sobre salarios muestra que existía una considerable brecha salarial entre inmigrantes y autóctonos que se fue agravando a lo largo del periodo porque, aunque en general el crecimiento de los salarios medios en España durante la larga etapa de crecimiento fue muy modesto si se compara con el de la renta nacional, el salario medio percibido por los inmigrantes aumentó todavía menos, particularmente entre las mujeres. Por otro lado, la incorporación y permanencia de una parte sustancial de los trabajadores inmigrantes en las categorías laborales bajas, para las que no se requiere cualificación alguna, se compadecía mal con el hecho de que los mismos contaran, en promedio, con un nivel de cualificación medio equivalente a la secundaria, lo que indica una sobrecualificación diferencialmente alta de estos trabajadores y un insuficiente aprovechamiento económico de su capital humano, en parte debido a las dificultades para homologar los títulos formativos y acreditar las competencias profesionales, así como a otras barreras como el idioma.

En este contexto, el desencadenamiento de la recesión económica a partir de 2008 frenó los flujos de entrada de inmigrantes y, en menor medida y de manera retardada, provocó un aumento de las salidas, fundamentalmente entre los hombres jóvenes sin estudios, el colectivo más afectado por la destrucción de empleo.

Como se ha analizado en el epígrafe correspondiente, la enorme destrucción de empleo que se registró durante la crisis afectó mucho más a los inmigrantes, de manera que la escalada de la tasa de paro fue más acusada, llegando a alcanzar el 35 por 100 en 2013 (frente al 25 por 100 del total nacional). La especial incidencia del aumento del paro entre los extranjeros se explica porque el ajuste del empleo se concentró en sectores intensivos en mano de obra muy sensibles al ciclo económico y con una elevada proporción de empleo temporal, donde los inmigrantes se encontraban sobre-representados. Tal es el caso

claramente de la construcción, donde se concentró buena parte de la pérdida de empleo, pero también de la industria y de algunos servicios muy sensibles a la caída del consumo, como la hostelería, que experimentaron importantes pérdidas de ocupación.

La incidencia de la destrucción de empleo fue menor entre las mujeres inmigrantes debido a su gran concentración en ramas de servicios menos sensibles al ciclo¹⁷⁹, como sanidad, restauración y otros servicios de limpieza, servicios personales y servicio doméstico, aunque sus condiciones laborales, ya de por sí peores en términos relativos, se deterioraron más durante la crisis. En todo caso, en general, durante la crisis aumentó la inestabilidad laboral y empeoraron las condiciones laborales de los inmigrantes que mantuvieron el empleo en un grado mucho mayor que el experimentado por la población autóctona, que ya de por sí fue muy significativo, sobre todo en las categorías ocupacionales más bajas y con menor nivel salarial¹⁸⁰.

También se registró un aumento del autoempleo entre los inmigrantes como respuesta a la escasez de empleo como asalariados. Este incremento podría deberse a un mayor impulso de la iniciativa profesional y empresarial, pero también a la utilización de la figura de autónomo para el desempeño de algunas ocupaciones que anteriormente se realizaban con la cobertura de un empleo por cuenta ajena¹⁸¹.

La mayor incidencia del paro y la segmentación ocupacional de los trabajadores extranjeros explica en gran medida el aumento de la brecha entre los niveles de pobreza y de privación material y, en general, del riesgo de exclusión social de inmigrantes y nativos, como se ha detallado en un epígrafe anterior. Primero, porque la situación económica previa a la crisis de las familias inmigrantes era peor, en términos de menores niveles salariales y de renta, mayores niveles de endeudamiento y mayores cargas familiares. Segundo, porque, en mayor medida, los nuevos desempleados inmigrantes eran sustentadores principales de los hogares, es decir, aportaban la principal fuente de ingresos. Tercero, porque debido a la menor antigüedad en el empleo, a la mayor incidencia de los contratos temporales y, eventualmente, a la presencia de situaciones de irregularidad en el empleo, las indemnizaciones por despido a las que accedieron fueron menores o inexistentes, como más limitado fue, por el mismo motivo, el acceso y la duración a las rentas de sustitución (prestaciones y subsidios por desempleo).

Además, la prolongación en el tiempo de la situación de desempleo generó al inicio de la crisis un fenómeno preocupante de irregularidad sobrevenida porque un número creciente de trabajadores inmigrantes en paro no pudo renovar las autorizaciones de residencia y trabajo debido a que una vez agotado el periodo de cobro de las prestaciones

179 Véase a este respecto el estudio de O. Alonso-Villar y C. del Río, “Segregación ocupacional por razón de género y estatus migratorio en España y sus consecuencias en términos de bienestar”, en *Economía* núm. 91, 2017.

180 F. Miguélez y P. López-Roldán (coords.), *Crisis, empleo e inmigración en España. Un análisis de las trayectorias laborales*, Obra social La Caixa, 2014.

181 Véase J. Oliver, *La inmigración y la doble recesión del mercado de trabajo en España 2011-2012*, Anuario CIDOB de Inmigración, 2013.

contributivas y asistenciales incumplían los requisitos que marcaba la ley. Esta situación, no obstante, se subsanó en gran medida gracias al acuerdo que se alcanzó en 2009 en el marco del diálogo social para reformar la legislación de extranjería¹⁸².

Con todo, desde 2014, en paralelo a la recuperación de la actividad económica, el empleo entre los extranjeros está aumentando de manera acusada, a tasas superiores a las de los nativos, rompiendo la trayectoria de pérdidas más intensas durante la crisis. La expansión del empleo inmigrante, singularmente entre los jóvenes, es muy significativa en la construcción y la industria, y en menor medida también en los servicios, sobre todo los ligados al turismo como la hostelería, lo que parece revertir la tendencia observada durante la crisis¹⁸³. Además, parece que el empleo inmigrante en categorías ocupacionales de alta cualificación y cualificación intermedia está creciendo a tasas superiores a las de baja cualificación, lo que, de confirmarse, permitiría reducir el desequilibrio que aún persiste y podría indicar una cierta movilidad ascendente de los colectivos más cualificados. En todo caso, esta mayor sensibilidad al ciclo del empleo inmigrante indica que se trata de un colectivo diverso, dinámico y flexible, capaz de adaptarse y recolocarse con gran rapidez en cuanto se producen signos de recuperación económica.

El empleo inmigrante es más sensible al ciclo económico

La cuestión del balance fiscal de la inmigración, es decir, de si el saldo entre lo que la población extranjera aporta a las arcas públicas, vía impuestos y cotizaciones sociales, y lo que recibe en forma de prestaciones monetarias y servicios públicos, es positivo o negativo, ha recobrado importancia a raíz de la crisis económica debido a que las políticas de austeridad desplegadas en España, lo mismo que en toda la Unión Europea, han tensionado a la baja las políticas de gasto social, precisamente en el momento en que eran más necesarias dado el aumento de la vulnerabilidad socioeconómica de amplios colectivos de la población. En este contexto se inscribe el aumento de la preocupación de una parte de la ciudadanía española, alentada desde algunas instancias políticas y medios de comunicación, en relación con la sobreutilización por parte de los inmigrantes de los servicios públicos y los beneficios sociales, a costa de la población autóctona, que encuentra por su parte dificultades crecientes para acceder a los mismos.

El impacto fiscal de la inmigración es netamente positivo

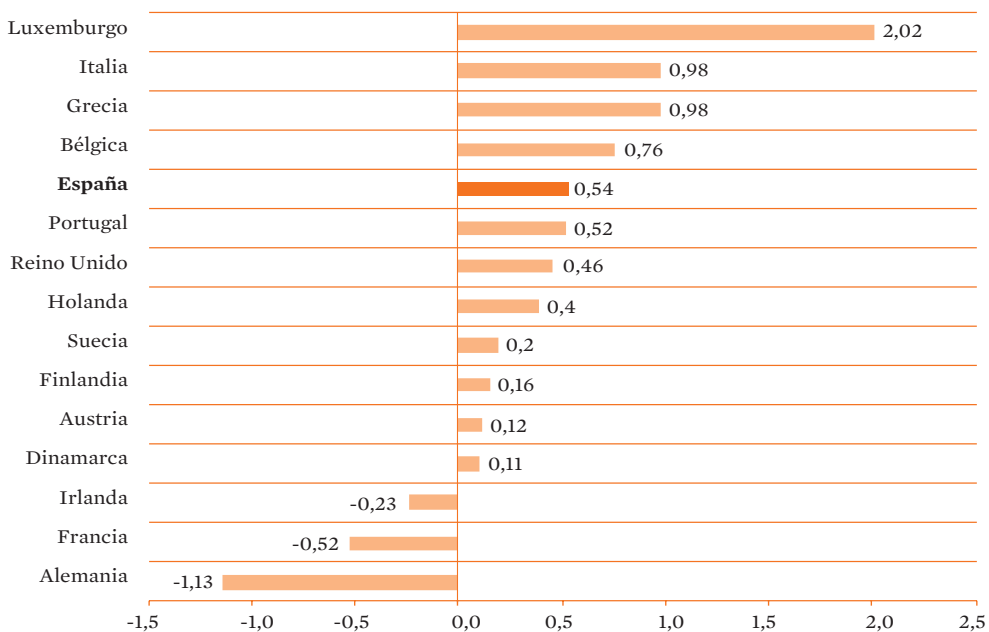
182 Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Concretamente se modifica el artículo 38.6, que regula a la renovación de la autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, permitiéndola en los casos de percepción de prestación contributiva y asistencial por desempleo aunque haya expirado el periodo de cobro de la misma. Asimismo, el Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, suaviza los requisitos de empleo necesarios para la renovación de las autorizaciones.

183 Véase J. Oliver, *La mejoría del empleo inmigrante en 2014: ¿cambios estructurales?*, Anuario CIDOB de Inmigración, 2015.

Partiendo de la base de que, dado el carácter intrínsecamente redistributivo del Estado de Bienestar español, lo esperable es que se produzcan saldos fiscales negativos para los colectivos de población más vulnerables, parecería lógico que la población inmigrante presentara un balance negativo dado que, como se ha expuesto detalladamente en un epígrafe anterior, los extranjeros se hallan claramente sobre-representados entre la población desempleada, pobre y en riesgo de exclusión social.

La evidencia disponible para España, sin embargo, arroja saldos fiscales positivos de la inmigración. Según una estimación de la OCDE centrada en los flujos monetarios directos (impuestos directos y cotizaciones sociales menos transferencias monetarias, excluyendo por el lado de los ingresos los impuestos sobre el consumo que pagan todos los inmigrantes, incluidos los que están en situación irregular, y por el lado del gasto el consumo de servicios públicos, como sanidad y educación), en la mayoría de los países considerados el saldo fiscal es positivo, aunque de escasa magnitud. Dentro de la UE-15 la excepción serían Irlanda, Francia y Alemania (gráfico 60).

GRÁFICO 60. IMPACTO FISCAL NETO ESTIMADO DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE-15 (Flujos monetarios en % al PIB)*



(*) Incluye prestaciones monetarias e impuestos directos y cotizaciones sociales (excluye impuestos indirectos y gasto en especie como educación y sanidad).

Fuente OCDE, "The fiscal impact of immigration in OECD countries", en *International Migration Outlook 2013*.

A diferencia de Francia y Alemania, que cuentan con colonias de extranjeros relativamente antiguas y asentadas, así como con sistemas de protección social relativamente desarrollados en todos los ámbitos y con mayor componente redistributivo, en España, como

CUADRO 38. GASTO SOCIAL POR POLÍTICAS EN 2017

Política	Millones de euros	% total
Pensiones*	159.784	51,7
Salud	69.427	22,5
Educación	46.539	15,1
Desempleo	18.610	6,0
Familia e hijos	8.174	2,6
Exclusión social	3.862	1,2
Vivienda	278	0,1
Resto	2.349	0,8
Total gasto social	309.023	100,0

(* Incluye incapacidad, vejez y supervivencia.

Fuente: IGAE, Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG).

en otros países del sur de Europa, la inmigración es relativamente reciente, de carácter eminentemente laboral y con un perfil de edad joven, y ello conduce a que, como se ha visto en epígrafes anteriores, su presencia sea testimonial entre los perceptores de pensiones públicas, la partida que absorbe más de la mitad del gasto público social español, y a que hagan un menor uso relativo de la sanidad pública, la segunda política social en importancia económica (cuadro 38). No obstante, el balance fiscal de la inmigración a largo plazo resulta más incierto, porque una vez que las cohortes actuales alcancen la edad de jubilación accederán al cobro de pensiones como contrapartida a sus cotizaciones actuales y también harán presumiblemente un uso mayor de los servicios sanitarios en consonancia con su mayor edad.

Por lo que respecta específicamente al gasto en pensiones y al equilibrio financiero de la Seguridad Social, la contribución neta de la inmigración es altamente positiva en la actualidad y se prevé que lo siga siendo en el medio plazo, debido a que conduce a la elevación de la ratio entre cotizantes y pensionistas y al aumento de los ingresos por cotizaciones, sin que se beneficie más que marginalmente del gasto en pensiones, un factor equilibrador que, de mantenerse una política migratoria abierta e integradora, puede seguir operando en las próximas dos décadas, aliviando con ello los efectos del envejecimiento sobre las cuentas de la Seguridad Social.

La inmigración contribuye a la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social

En este sentido, y en relación con la sostenibilidad financiera a largo plazo de la Seguridad Social, la AIREF estima que, del mismo modo que las entradas de extranjeros en edad laboral en el periodo 2000-2008 compensaron el envejecimiento de la población y contribuyeron al equilibrio del sistema, el descenso tendencial de la población en edad de trabajar autóctona y la consiguiente escasez de mano de obra seguirá impulsando la entrada sostenida de inmigrantes hasta 2050, en el entorno de 270.000 personas al año (muy por debajo de los 700.000 entradas promedio regis-

trados en el anterior ciclo de expansión económica), hasta alcanzar una cota entre el 13 y el 17 por 100 de la población, en línea con los país de nuestro entorno con mayor tradición migratoria. Y ello, a diferencia de otras estimaciones oficiales donde el factor migratorio se considera marginal, contribuirá decisivamente a mantener estable la población en edad de trabajar, compensando en cierta medida el impacto negativo del envejecimiento de la población española sobre la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social a largo plazo¹⁸⁴.

Por otra parte, en el caso de la protección por desempleo, aunque la participación de los extranjeros ha sido relativamente alta a raíz de la crisis, sobre todo en la vertiente

Menor alcance de la protección por desempleo para los inmigrantes por sus trayectorias laborales

limitado debido a la mayor prevalencia de contratos temporales y trayectorias laborales más cortas, lo que implica tasas de cobertura más bajas en el caso de los extranjeros desempleados.

Adicionalmente, como se ha analizado en epígrafes anteriores, la escasa magnitud del gasto público consignado a las políticas de apoyo a la familia y la infancia, al com-

Los datos no avalan la percepción de sobre-representación de los inmigrantes en las ayudas sociales

ponente asistencial de las transferencias sociales y a las ayudas sociales a la vivienda (cuadro 38), impide atender adecuadamente las necesidades de la población más vulnerable, un colectivo que se ha visto notablemente incrementado a raíz de la crisis, y en el que están claramente sobre-representados los extranjeros. Esta insuficiencia de recursos, agravada con las políticas de ajuste fiscal, ha dejado fuera de los programas a una parte importante de la población española en riesgo de exclusión, sobre todo en las comunidades autónomas donde estos programas están peor financiados, lo que ha alimentado, especialmente en los territorios y localidades donde se concentra la población inmigrante, la percepción de que la población extranjera se beneficia injustamente o en exceso de estas políticas, extremo que la evidencia no avala, pero que puede llevar, en caso de exacerbarse a una disminución del apoyo ciudadano a los programas redistributivos o a la exclusión de los extranjeros de determinados programas sociales¹⁸⁵.

Por último, hay que destacar que la provisión de los servicios de cuidados a las personas dependientes, ya sean niños, ancianos, enfermos o discapacitados, sigue recayendo

184 AIREF, Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, 2019.

185 A. Alesina *et al.*, "Immigration and Redistribution", *NBER Working Paper No. 24733*, 2018.

principalmente en las familias lo que, unido a las insuficiencias del Estado de bienestar en esta materia, ha redundado tradicionalmente en la menor intensidad laboral y la sobrecarga de las mujeres españolas (doble jornada). En este contexto, el abaratamiento de la provisión privada de los ser-

La atención a dependientes se cubre en gran medida con la contratación de cuidadoras inmigrantes

vicios de cuidados a través de la contratación de mujeres de origen foráneo ha permitido suplir esta carencia del sistema para una parte importante de las familias de clase media con dependientes a cargo, contribuyendo con ello, como se comentó más arriba, a una mejora sustancial de la participación laboral y el desarrollo profesional de las mujeres españolas. Conviene apuntar, no obstante, que el colectivo de trabajadoras domésticas, integrado en un 60 por 100 por mujeres de origen extranjero según la EPA, mantiene un nivel de protección social sustancialmente peor al resto de los trabajadores del país, siendo a día de hoy el único colectivo de trabajadores asalariados que no tiene reconocido el derecho a prestación por desempleo. Se trata de una situación diferencial que se compadece mal con el valor social del trabajo que desempeñan. Sería deseable, en este sentido, que se avanzara en alcanzar en el Sistema Especial de Empleadas de Hogar una protección social equiparable a la del resto de trabajadores del Régimen General, en el sentido de la cuarta Recomendación del Pacto de Toledo.

En conclusión, la inmigración no supone un lastre para el Estado del Bienestar español, sino más bien al contrario, lo que plantea la necesidad de que las Administraciones públicas realicen un esfuerzo para nutrir los debates políticos sobre la inmigración con información contrastada, y contribuir así a corregir los sesgos de percepción de la opinión pública que puedan existir¹⁸⁶.

En relación con los efectos económicos de la inmigración en los países emisores menos desarrollados, el balance es incierto porque el nexo entre inmigración y desarrollo es complejo y opera de manera heterogénea según el contexto político, económico, social y cultural de cada país.

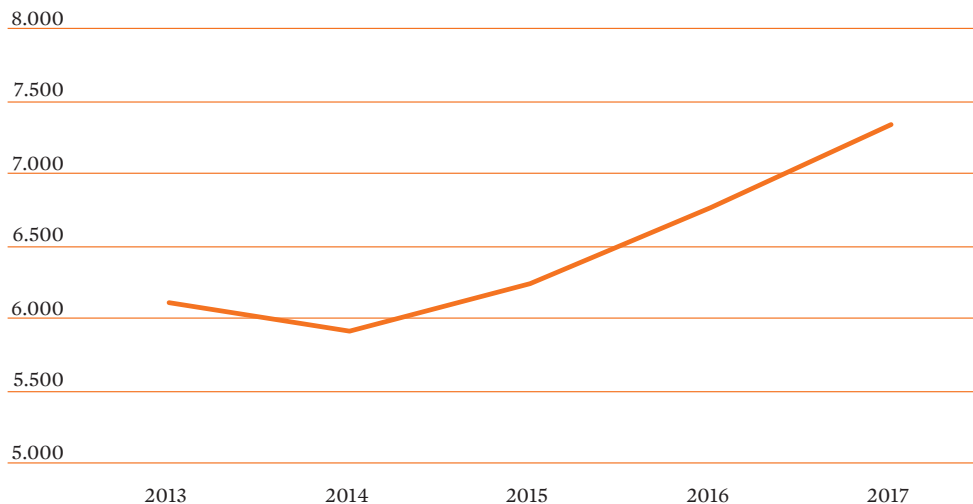
Los efectos sobre el desarrollo de los países de origen son ambivalentes

En todo caso, en el lado de los impactos positivos se suele destacar, en primer lugar, la importancia de las remesas de los trabajadores extranjeros. Estas transferencias internacionales son importantes desde el punto de vista macroeconómico en los países más pequeños con altas tasas de emigración, donde suponen un alto porcentaje del PIB y una importante fuente de financiación de la deuda externa, mucho mayor y más estable que la ayuda oficial al desarrollo o la inversión extranjera directa. A su vez, desde el punto de

186 Véase apartado 7 de este capítulo. Para un análisis detallado véase R. Muñoz de Bustillo y R. Grande, "Inmigración y Estado de Bienestar en España", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*; y M. Bruquetas y F. J. Moreno, "Precarización y vulnerabilidad de la población inmigrante en la España en crisis. El papel del Estado de bienestar", en *Panorama Social* núm. 22, FUNCAS, 2015.

GRÁFICO 61. REMESAS DE TRABAJADORES 2013-2017. PRINCIPALES PAÍSES

(Millones de euros)



Países	2013	2014	2015	2016	2017
Colombia	852	757	837	868	947
Ecuador	799	711	720	764	792
Marruecos	366	397	440	495	576
República Dominicana	412	397	451	503	555
Bolivia	527	463	472	490	504
Rumanía	484	495	505	479	471
Total	6.109	5.915	6.239	6.765	7.338

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

vista microeconómico, parece contrastada su contribución a la reducción de la pobreza de las familias que quedan atrás, por la vía de un mayor gasto en consumo corriente, en gastos sanitarios y educativos, así como en la adquisición de activos inmobiliarios (vivienda y tierra).

En el caso de España, las remesas de trabajadores extranjeros alcanzaron los 7.338 millones de euros, aunque las estadísticas oficiales infravaloran los flujos de remesas porque una parte de los mismos se canaliza por vías informales, aprovechando viajes propios o de familiares y allegados, con el fin de evitar el elevado coste de los envíos por cauces formales¹⁸⁷. Con todo, se trata de una cuantía que apenas supera el 0,6 por 100 del PIB español por lo que su impacto negativo sobre la balanza de pagos española es muy limitado. Sin embargo, el montante de estos envíos puede llegar a ser muy relevante para

187 Precisamente, la reducción de los costes de transacción de las remesas figura entre los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

algunos países, sobre todo los más pequeños como República Dominicana o Bolivia, dos de los principales receptores de remesas de España. Además de estos dos países, destacan por su cuantía las remesas enviadas a Colombia, Ecuador, Marruecos y Rumanía, las cuatro colonias de extranjeros más numerosas asentadas en España.

Además del efecto positivo de las remesas, las diásporas favorecen el desarrollo económico en las regiones de origen en la medida en que contribuyen al aumento del comercio bilateral, del incremento de la inversión en economías locales (directamente o reduciendo los costes de transacción de inversores de los países de destino) y del aumento de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo, además de propiciar la transferencia de conocimiento y tecnología. Adicionalmente, la emigración favorece la transmisión de pautas culturales, sociales y políticas que también tienen un impacto positivo en el desarrollo a largo plazo en los países de origen, como la importancia de la educación de los hijos, del empoderamiento de las mujeres, del comportamiento innovador o de la participación política.

En el lado negativo, destaca la pérdida de capital humano que supone para los países en desarrollo, dado que tienden a emigrar las personas con más formación y especialización profesional, con mayores recursos económicos y mayor red de contactos internacionales. En este sentido, se argumenta que las entradas de remesas y el aumento de los intercambios tienden a favorecer a las capas de población que de entrada ya estaban mejor posicionadas.

En este sentido, parece contrastada la teoría de que existe una correlación positiva entre desarrollo y emigración, al menos hasta que se alcanza un umbral de renta media en el país¹⁸⁸, lo que, como ha planteado el Parlamento Europeo¹⁸⁹, contradice la idea que parece estar instalándose en Europa de que un aumento de la inversión en ayuda al desarrollo en los países emisores es la mejor política para frenar la inmigración, un fenómeno que, en cambio, responde a factores múltiples y complejos, que además están interrelacionados (recuadro 10).

RECUADRO 10. DETERMINANTES DE LA EMIGRACIÓN DESDE PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

Macro		
	1	Tendencias demográficas
		La expansión demográfica aumenta la emigración a largo plazo por la imposibilidad de ofrecer empleo a una creciente población joven.
	2	Redes existentes de migrantes
		El proyecto migratorio se ve facilitado por la existencia de diásporas que proporcionan información, medios financieros y acogida.
	3	Factores históricos y geográficos
		La proximidad geográfica, el pasado colonial y la lengua común explican una parte de las migraciones.
	4	Conflicto/Inseguridad
		El aumento de los conflictos armados provoca desplazamientos forzados.
	5	Cambio climático
		Provoca la migración de zonas afectadas por desastres naturales y sequías.

188 Z. Zelinsky, "The Hypothesis of the Mobility Transition", en *Geographical Review* 61(2):219-249, 1971.

189 European Parliament Research Service, *Interlinks between migration and development*, 2019.

Personales		
1	Renta	El aumento de la renta favorece la emigración internacional, porque la hace más asequible (el proyecto migratorio requiere una fuerte inversión en transporte, documentos, internet, aprendizaje de idioma).
2	Cualificación	El aumento del nivel educativo y formativo favorece la emigración a corto plazo. A largo plazo el aumento del nivel educativo de las mujeres reduce la natalidad y las presiones demográficas.
3	Aspiraciones	Insatisfacción con las condiciones de vida y de futuro, agravada por la percepción, alimentada por las redes sociales y medios, de que en el extranjero hay más oportunidades de empleo y educativas.
4	Diversificación de riesgos	La migración supone una diversificación de las fuentes de renta de los hogares, que cubre los riesgos asociados a los conflictos, los desastre naturales, el desempleo o la enfermedad.

Fuente: European Parliament Research Service, *Interlinks between migration and development*, 2019.

8. Ciudadanía activa, diálogo intercultural y cohesión social

La gestión de sociedades cada vez más multiculturales constituye un reto importante para los poderes públicos. Se trata de una cuestión cada vez más presente en el debate político, lo que resultaría coherente con la importancia de la diversidad cultural en las sociedades del siglo XXI. Sin embargo, buena parte de la resonancia adquirida por esta cuestión en los últimos tiempos en la esfera política no responde tanto a la necesidad de gestionar el fenómeno migratorio de manera que se favorezca la cohesión social de las sociedades de partida y de acogida, sino a la instrumentalización que se está haciendo de esta realidad para otros fines, alentando una fractura social perjudicial para la cohesión social. Incluso en el momento más álgido de los flujos migratorios y más bajo del empleo, la ciudadanía en España ha venido mostrando una actitud más abierta que la media de países europeos respecto a la inmigración, una mayor valoración de su contribución en todas las esferas y una importante fluidez de las relaciones interculturales.

Según el Eurobarómetro más reciente sobre esta cuestión (mayo de 2018), en el caso español la inmigración no figura entre las principales preocupaciones de la ciudadanía. Tan solo un 6 por 100 de las personas encuestadas nombraba espontáneamente la in-

La inmigración no figura entre los principales focos de preocupación de la población española

migración entre los dos temas más importantes a nivel nacional, frente al 21 por 100 de la media europea. En España, son cuestiones como el desempleo, la economía, la sanidad, la educación y las pensiones los principales focos de preocupación entre la población. La inmigración es vista más como problema europeo que español, pues cuando se pregunta por

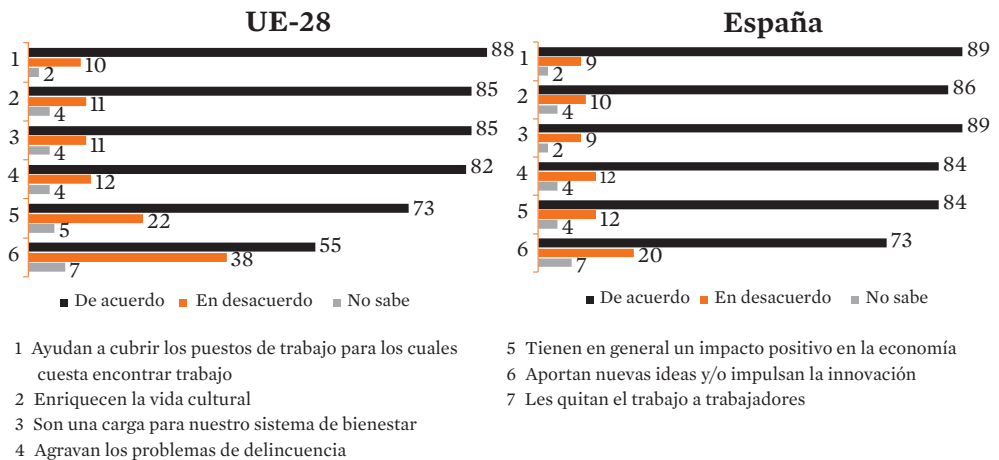
los principales temas que afronta la Unión Europea el 27 por 100 de las personas encuestadas en España así la identifica, aun así muy por debajo de las respuestas de la media europea (38 por 100).

En cuanto a la valoración que se hace de la contribución de la inmigración al país, las respuestas se dividen por igual (un 26 por 100) entre quienes la consideran una oportunidad y quienes la catalogan de problema, aunque lo más frecuente es la respuesta ambivalente, es decir, la de quienes opinan que tanto representa lo uno como lo otro (33 por 100). Cuando se pregunta sobre opiniones concretas sobre distintos impactos en la sociedad, en España se registran más respuestas positivas del tipo “ayudan a cubrir los puestos de trabajo para los que cuesta encontrar trabajadores”, “enriquecen la vida cultural”, “tienen en general un impacto positivo en la economía” o “aportan nuevas ideas y/o impulsan la innovación” (gráfico 62). También con respecto a la media europea, hay menos que piensan que son una carga para nuestro sistema de bienestar o que agravan los problemas de delincuencia. No obstante, estos últimos son porcentajes que, aunque menores que en otros países, no son nada desdeñables pues, representando casi a la mitad de la población, no pueden pasar desapercibidos. Más aún cuando, en un país especialmente aquejado por el desempleo, casi la mitad de los encuestados (47 por 100) piensa que los inmigrantes les quitan el trabajo a los trabajadores españoles.

Valoración más positiva que en otros países europeos de la contribución de la inmigración...

De los datos del Eurobarómetro se desprende una necesidad de difusión de datos objetivos sobre la realidad migratoria en España. De hecho, abundan concepciones distorsionadas sobre el fenómeno de la inmigración: hay más ciudadanos que en la media

GRÁFICO 62. ¿EN QUÉ MEDIDA ESTÁ DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON CADA UNA DE LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES SOBRE LOS INMIGRANTES? (%)



Fuente: Comisión Europea, Eurobarómetro especial 469, mayo de 2018.

...pero una no desdeñable proporción de opiniones negativas basadas en estereotipos

de la UE-28 que tienden a sobredimensionarla, sobre todo la presencia de inmigrantes en situación administrativa irregular. La proporción de quienes piensan¹⁹⁰ que estos últimos superan en número a los inmigrantes regulares (38 por 100) superan con mucho la media europea (29 por 100), aunque sin llegar al extremo de países como Italia donde la percepción de predominio de la inmigración irregular casi alcanza a la mitad de los encuestados (47 por 100).

Por tanto, hay una cierta tranquilidad, aceptación o naturalidad en la percepción del fenómeno migratorio por parte de la población española, que en general lo valora positivamente. No obstante, la constatación de un nivel de información insuficiente sobre estas cuestiones y la prevalencia de algunas opiniones basadas en errores o en prejuicios son señales a las que prestar atención.

El impacto de la inmigración en la cohesión social se encuentra muy vinculado al modo en que los inmigrantes se incorporan a la sociedad de acogida y a la manera en que la

La integración social, un proceso de adaptación mutua

población autóctona responde a la llegada de nuevos miembros. Los intercambios entre culturas que surgen de los flujos migratorios pueden ser de muy distintos tipos con diferentes consecuencias en términos de cohesión social, siendo el modelo integrativo el que mejores resultados aporta tanto a los individuos como a la comunidad en su conjunto. La integración social de los inmigrantes se concibe como un proceso bidireccional de adaptación mutua que requiere la participación activa de todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, así como de las instituciones del país de acogida, y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades¹⁹¹. Este enfoque se orienta hacia la interculturalidad, como paradigma que preconiza la aceptación de la diversidad y el desarrollo de mecanismos de gestión de la misma. Ello da paso al énfasis en favorecer la cohesión social y los aspectos de mejora de la convivencia o la interacción social, sobre la base del respeto de los valores básicos mínimos establecidos por la Constitución Española, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales, vigentes en España y en la Unión Europea.

El marco de política migratoria española definido legalmente responde a este planteamiento, al incorporar entre sus principios el de la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía (art. 2.bis Ley 4/2000). Desde la reforma de 2009, la legislación de extranjería incorpora con mayor claridad los cometidos de los poderes públicos en este terreno. Como ejes fundamentales de la

190 Véase apartado 2 del capítulo II sobre la población extranjera y su situación administrativa.

191 II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014).

integración entre inmigrantes y sociedad de acogida aparecen el principio de igualdad de trato (acceso a bienes y servicios y derechos sociales), el reconocimiento de identidades y culturas diversas (convivencia intercultural y gestión de la diversi-

El impulso a la integración social, pendiente de una nueva estrategia estatal

dad), así como la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes (derechos políticos y de ciudadanía), con el límite de lo previsto en la legislación en vigor. El objetivo de integración se concibe con carácter transversal, afectando a todas las políticas y servicios públicos y se vincula además a una importante tarea pedagógica por parte de los poderes públicos en la difusión de los principios y valores democráticos.

Las líneas directrices y los objetivos de la política estatal de integración de los inmigrantes se han ido fijando en varios planes estratégicos desde el primer Plan para la integración social de los inmigrantes elaborado en 1994 hasta la aprobación del último, el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI 2011-2014), cuya vigencia expiró sin que llegara a evaluarse su aplicación ni a aprobarse una nueva estrategia. Los años de crisis económica supusieron un freno importante en el desarrollo de esta política, como se refleja en la suspensión de las dotaciones presupuestarias al fondo estatal para la integración de los inmigrantes entre los ejercicios 2012 y 2018¹⁹².

La integración, como proceso multidimensional y transversal se despliega en numerosas áreas de vida social, tal y como se contempla en la generalidad de los planes y estrategias específicamente implementadas en este terreno. Algunas de esas dimensiones más relevantes para un proceso de integración exitoso, como el empleo, la educación o el acceso a las prestaciones, bienes y servicios básicos ya han sido abordadas en anteriores apartados. La convivencia intercultural, la igualdad de trato y lucha contra la discriminación, así como el fomento de la participación y la educación cívica constituyen otras áreas transversales de necesaria consideración para valorar la situación de los inmigrantes en términos de integración.

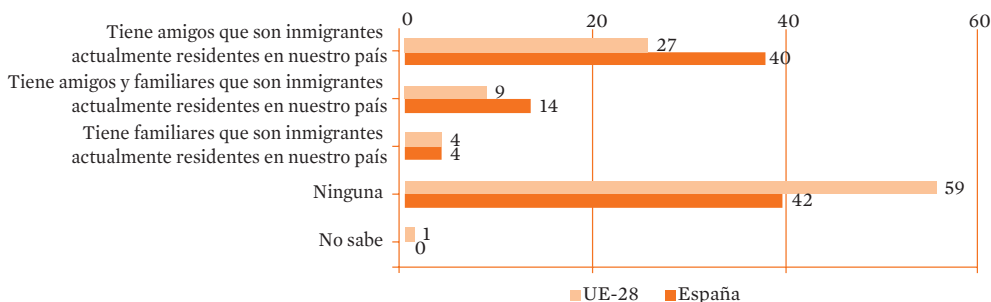
El último PECI (2011-2014) definía la convivencia como un modo de sociabilidad diferenciado de la coexistencia y alternativo a la hostilidad, siendo la convivencia intercultural una relación social incluyente donde la diversidad es asumida

La integración como convivencia intercultural: la española, una sociedad abierta

y gestionada positivamente. Los principales Programas del último PECI se orientaban precisamente a promover la gestión de la diversidad, la convivencia intercultural y la

192 Existen instrumentos de financiación específicos de la Unión Europea destinados a apoyar los esfuerzos de los países en fomentar la integración social de nacionales de terceros países con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración, además de las posibilidades de financiación de programas específicos a través de otros instrumentos en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, como el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD). Véase, Comisión Europea, *Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países* COM (2016) 377 final e Implementation of the 2016-2017 Integration Action Plan en European WEB Site on Integration.

GRÁFICO 63. RELACIONES SOCIALES ENTRE PERSONAS INMIGRANTES Y ESPAÑOLAS



Fuente: Eurostat, Special Eurobarometer. Survey 469 on “Integration of immigrants in the European Union”, abril de 2018.

actuación contra el racismo y la xenofobia en varios ámbitos. Lamentablemente, no se dispone de una evaluación sobre sus resultados, aunque la evolución de algunos datos proporcionados por Eurostat y el INE, así como los resultados de algunos estudios recientes¹⁹³ parecen reflejar una integración social más satisfactoria en España que en otros países en términos de convivencia intercultural, que habría superado incluso el importante escollo de la crisis en el empleo. Así, pese al empeoramiento de las condiciones económicas y laborales a lo largo de la crisis, más agudo en el caso de los inmigrantes como ya se ha visto, importantes vectores de integración social han funcionado satisfactoriamente. Como indicador de la calidad de la convivencia se suelen considerar las relaciones sociales entre grupos alóctonos y autóctonos, siendo la frecuencia de lazos de amistad y parentesco más frecuentes en España que en la media de países europeos (gráfico 63).

La pertenencia o no a la Unión Europea así como la situación administrativa marcan asimismo el proceso y el ritmo de la integración. Existe una asimetría en los derechos de participación social y electoral de los extranjeros en función de su procedencia (a partir de la división entre población comunitaria/no comunitaria), de las vías de entrada y de las diferentes situaciones administrativas en que se pueden encontrar. Con el paso del tiempo y la adquisición de residencia permanente, la asimetría se puede modular hasta prácticamente desaparecer en lo que se refiere a los derechos legalmente reconocidos. La entrada irregular en el país dificulta o, al menos, retrasa mucho la integración social normalizada, pues se requiere acceder por circunstancias excepcionales, entre las que la más frecuente es la vía de arraigo, a la que se puede optar transcurridos al menos tres años de permanencia en esa situación. Durante ese tiempo

Derechos de ciudadanía: asimetría en función de la procedencia y vía de entrada

193 S. Rincken, D. Godenau y A. Martínez de Lizarrondo Artola, “La integración de los inmigrantes en España, ¿Pautas diferenciadas en distintas etapas de la crisis?”, Anuario de la Inmigración 2018, CIDOB. En el mismo sentido, véase MTMSS, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España. Informe-Encuesta 2016*.

no es posible acceder a otro trabajo que no sea en el marco de la economía sumergida, con todo lo que ello conlleva de vulnerabilidad. También el largo y complejo proceso administrativo de homologación de titulaciones, más aún en el caso de las obtenidas en países extracomunitarios, dificulta una integración sociolaboral satisfactoria y coherente con el nivel educativo de partida.

La nacionalización no es ni tiene por qué ser necesariamente el objetivo final de todos los proyectos migratorios, si bien la posibilidad de acceder a la misma y el adecuado funcionamiento de los procedimientos de concesión se consideran habitualmente elementos favorecedores de la integración social. La nacionalidad influye, además, en las posibilidades de desarrollo pleno de los derechos de ciudadanía, en lo que se refiere a la participación política.

Como se ha visto en el apartado 2 del capítulo II, la situación administrativa de las personas inmigrantes de origen extracomunitario ha mejorado considerablemente en nuestro país a lo largo de los años, tanto en términos de regularización y estabilidad de su situación administrativa (el 84,2 por 100 de las autorizaciones en vigor son de larga duración) como de acceso a la ciudadanía española (más de 1,3 millones de nacionalizaciones por residencia entre 1997 y 2017). Ello se puede considerar un importante avance en términos de integración social de los extranjeros, con independencia de la necesidad de proseguir mejorando el funcionamiento de estos procedimientos administrativos, no siempre lo suficientemente ágiles.

Por otro lado, aunque el acceso a la ciudadanía, obviamente, facilita mucho las cosas a nivel administrativo no acaba con todas las barreras que pueden obstaculizar la participación en igualdad de personas de diferente procedencia. La xenofobia, el racismo y la discriminación ponen el foco en el origen de las personas, independientemente de su situación administrativa y también la sufren personas españolas de origen migrante que han adquirido la nacionalidad española.

En cuanto a la participación en actividades de carácter político de las personas de origen extranjero, según el INE¹⁹⁴ los niveles más bajos se dan entre personas de nacionalidad extranjera extracomunitaria (4 por 100),

Menor participación política de personas extracomunitarias

mientras que la participación de las personas extranjeras de la Unión Europea es muy similar a las de nacionalidad española, alrededor del 8 por 100. Los principales motivos de la no participación política radican en la falta de interés, sobre todo entre la población extranjera de la Unión Europea (59 por 100) y la española (52,4 por 100), mientras que en el caso de la población extracomunitaria aparecen con bastante mayor frecuencia “Otros motivos” no especificados (40,2 por 100). Entre otras razones, el hecho de carecer (en el caso de los extracomunitarios de países que no hayan

194 En esta subdimensión de Participación ciudadana el INE incluye información sobre las personas que han participado en actividades de partidos políticos, manifestaciones, etc., en base a los resultados del Módulo de Participación Social de la edición 2015 de la Encuesta de Condiciones de Vida

CUADRO 39. CONFIANZA EN ALGUNAS INSTITUCIONES BÁSICAS PARA LA COHESIÓN SOCIAL
(Valoración media en una escala del 1 al 10)

Población	Confianza en el sistema político	Confianza en el sistema judicial	Confianza en la policía
Total	1,9	3,1	5,4
Española	1,8	2,9	5,4
Extranjera (UE)	3,3	4,2	6,0
Extranjera (resto del mundo)	2,9	4,1	5,7

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, Módulo sobre Bienestar, 2013.

suscrito convenio bilateral de reciprocidad en el reconocimiento del derecho de sufragio) o tener limitados los derechos electorales en el país de residencia (los comunitarios solo pueden participar en las elecciones municipales¹⁹⁵) puede ser un factor disuasorio de la implicación en la vida política.

Los inmigrantes confían más en el sistema político, la justicia o la policía que los autóctonos

Curiosamente, y pese a su limitada capacidad de participación política en España, las personas de nacionalidad extranjera arrojarían un mayor grado de confianza en el sistema político o en instituciones como la justicia o la policía que la población autóctona¹⁹⁶ (cuadro 39).

Aunque, sin duda, estas opiniones puedan ser reflejo de la biografía previa y de la experiencia comparada con el país de origen, no deja de ser una actitud favorable a la integración e indicativa de cierto sentido de pertenencia, componente clave del bienestar y de la cohesión social. Con todo, esta última no dejaría de verse comprometida por la baja valoración que, en general, reciben estas instituciones en media en nuestro país. No cabe perder de vista que la confianza –en las instituciones y en los conciudadanos– constituye la base de la cohesión social. Así, el grado de confianza en las instituciones está directamente relacionado con las actitudes más tolerantes e integrativas respecto a la inmigración y en la propensión a no caer en los estereotipos, tal y como señala el último informe del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)¹⁹⁷.

Según este mismo informe, la población española acepta ampliamente la diversidad en términos de países, culturas, etnias y religiones y la interacción con personas de

195 Acontecimientos inesperados, como el *brexit*, introducen incertidumbre en estos momentos en la situación de colectivos, como los británicos residentes en España, con respecto a sus derechos de participación política, entre otros aspectos.

196 Se trata de indicadores relacionados con el bienestar recogidos por el INE alrededor de la dimensión que denomina “gobernanza y derechos básicos” en su sección Indicadores de Calidad de Vida. El INE recoge aquí los resultados del Módulo sobre Bienestar de la edición 2013 de la Encuesta de Condiciones de Vida.

197 Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), “Evolución del Racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España” Informe-Encuesta 2016, elaborado en el marco de la “Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia” aprobada por el Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011.

origen extranjero. En este sentido, se observa una evolución positiva en los últimos años de la mayoría de los indicadores que informan sobre la evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España. Hasta 2016, año al que alcanza el Informe, se produjeron avances en el terreno de la convivencia, en el contexto de recuperación económica. El 59,6 por 100 de encuestados en 2016 consideraba que los inmigrantes aportan riqueza considerable a la cultura del país, el valor más alto desde 2007.

Mejoró también a lo largo de esos años la percepción respecto a los derechos que deberían tener los extranjeros. Así, en 2016 el 87,9 por 100 de los encuestados consideraba que los inmigrantes que están de manera estable en España deberían obtener la nacionalidad, el mismo porcentaje opinaba que deberían poder traer a su familia y el 93,7 por 100 estaba de acuerdo con que cobren el paro. Porcentajes algo menores, pero también elevados, obtuvieron el derecho al voto de los inmigrantes tanto en las elecciones municipales (81 por 100) como generales (76 por 100). También se observaron en 2016 los mejores valores de la serie respecto a la actitud acerca de si se debe expulsar del país a inmigrantes en paro de larga duración (bajó al 35,1 por 100); la percepción de que los inmigrantes enriquecen la escuela (subió al 74,4 por 100); o la percepción de que su presencia empeora la calidad de la educación (bajó al 40,8 por 100).

Con todo, hay algunos indicadores reflejados en el Informe del OBERAXE que mueven a la reflexión sobre la necesidad de mayor sensibilización y comprensión de la diversidad para facilitar la convivencia, así como medidas regulatorias para educar en el respeto hacia el otro.

El informe destaca la situación específica de las mujeres inmigrantes con respecto a diversos aspectos. En cuanto a su imagen pública, señala la prevalencia de estereotipos vinculados a su papel en la familia, maternidad y reproducción al mismo tiempo que se detecta una cierta percepción de amenaza a la convivencia (en el imaginario colectivo se relacionan con frecuencia al mundo de la prostitución, a la imagen de mujeres con velo o a la pertenencia a culturas opresivas). También se ve asociada a menudo su imagen con el atraso, la pobreza e incluso el abandono de sus hijos. Al mismo tiempo, en coherencia con lo ya señalado en el apartado 1 del capítulo III de este informe, se pone de relieve su situación en el mercado de trabajo y su sobrerrepresentación en posiciones de baja cualificación muy relacionadas con el servicio doméstico y a menudo próximas a la vulnerabilidad económica y social. Ello dificulta sus posibilidades de integración social satisfactoria. Como elemento positivo que es preciso potenciar, el Informe pone en evidencia la mayor libertad que muchas mujeres inmigrantes experimentan en España con respecto a sus lugares de origen, el surgimiento de actitudes emancipatorias y el interés en participar en los lugares de residencia.

La aceptación de la diversidad cultural de procedencia y de color de la piel parece ser mayor que la religiosa, dado que las cuestiones que atañen a la religión y, en particular, a

Xenofobia, racismo y otras formas de intolerancia en España: evolución positiva hasta 2016

la cultura musulmana, reflejan una situación algo menos favorable. En 2016, el porcentaje de actitudes expresamente intolerantes frente a la aceptación del pañuelo islámico en los colegios (31 por 100) o las protestas ante la edificación de una mezquita (39,6 por 100) disminuyeron respecto al año anterior, en que habían repuntado (40,3 por 100 y 47,6 por 100 en 2015, respectivamente). A pesar de esta disminución se trata de un dato muy fluctuante y que hay que interpretar en relación con la escasa simpatía que muestra una parte de la población hacia algunas nacionalidades como la marroquí (11,6 por 100), “musulmanes” (6,1 por 100) o “árabes” (4,3 por 100)¹⁹⁸.

La evolución de las posturas de aceptación respecto a la convivencia con la población gitana no muestra la misma tendencia positiva que las actitudes hacia la convivencia con inmigrantes: la tolerancia hacia la convivencia física en un mismo entorno, ya sea en el mismo bloque de viviendas o en el mismo barrio es en 2016 la más baja de todo el periodo (34,9 por 100 en ambos casos). Las personas españolas muestran diferentes actitudes frente a las personas inmigrantes y de etnia gitana, prefiriendo la convivencia con las primeras. No hay que olvidar, no obstante, la influencia que puede estar surtiendo en estas opiniones el establecimiento en España de una importante comunidad romaní que reúne ambas condiciones y, además, un buen número de desventajas sociales y económicas. Es posible que ello influya en el hecho de que la segunda nacionalidad destinataria de menor simpatía (11,2 por 100) sea la rumana¹⁹⁹.

Según el citado Informe del OBERAXE, la tolerancia hacia los insultos o conductas racistas descendió considerablemente hasta 2016, pues solo el 5 por 100 de los encuestados (un valor ligeramente superior al del año anterior) consideraban que estas actitudes no merecían ser sancionadas (en 2014 eran el 25,4 por 100) y solo el 4,1 por 100 consideraba que tampoco deben ser sancionados aquellos que expresan públicamente opiniones xenófobas o racistas. Estos datos hay que ponerlos en relación con el aumento del discurso racista en los últimos años y la percepción que refleja el Informe del OBERAXE del riesgo de emergencia de posturas laxas ante las expresiones racistas y xenófobas vinculadas con la creciente difusión de ideas racistas.

El aumento del discurso de odio –dentro del que se inserta el racista– en los últimos años, especialmente a través de las redes sociales, ha aumentado la preocupación de las instituciones y la actividad de las fuerzas de seguridad en torno a este problema. La mejora de los datos estadísticos y de los procedimientos policiales en el registro de incidentes y delitos de odio por la vía judicial²⁰⁰, entre los que se encuentran los de racismo y xenofobia, permite hacer un seguimiento de la evolución de esta parte del problema (no todas las expresiones de intolerancia son punibles mientras que entre las que sí lo son, no todas

198 CIS, Estudio núm. 3190, Actitudes hacia la inmigración, septiembre de 2017. Pregunta 29 (“¿Hay algún grupo de inmigrantes en particular que le caiga peor o por el que tenga menos simpatía?”). El segundo grupo nombrado es el de los rumanos (11,2 por 100). Ninguno de los restantes orígenes supera el 2 por 100 de respuestas.

199 CIS, Estudio núm. 3190, Actitudes hacia la inmigración (X), septiembre de 2017.

200 Desde hace varios años, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior publica el Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los Delitos de Odio en España.

emergen, dado que es muy bajo el porcentaje de denuncias cuando se trata de colectivos vulnerables). Los 425 incidentes por razón de racismo/xenofobia de los que tuvo constancia el Ministerio del interior encabezaban el total de incidentes registrados en 2016, como viene siendo habitual. Representaban el 32,7 por 100 del conjunto, un 17,6 por 100 menos que el año anterior.

En cualquier caso, esa positiva evolución hasta 2016 que refleja el Informe del OBERAXE podría haber comenzado a dar signos de debilidad en 2017. Los datos correspondientes a 2017 del estudio del CIS sobre Actitudes hacia la inmigración²⁰¹ mostrarían un ligero empeoramiento –en algunos casos, bastante significativo– de algunos indicadores de tolerancia anteriormente mencionados (cuadro 40).

Atención al empeoramiento reciente de algunos indicadores de intolerancia hacia la inmigración

CUADRO 40. ACTITUDES DE RECHAZO HACIA LA INMIGRACIÓN, 2016-2017
(Porcentaje de la población que comparte cada afirmación)

	2016	2017
Los inmigrantes suponen una carga para el Estado y tienen más ventajas sociales (P18)	6,4	11,9
Aumentan la delincuencia y la inseguridad (P18)	21,0	15,2
Aumentan los problemas de delincuencia e inseguridad (P18)	13,3	14,7
Es aceptable que a la hora de contratar a una persona, se prefiera contratar a un español antes que a un inmigrante (P22)	51,3	53,0
Es aceptable que se excluya a una alumna de un colegio por llevar el pañuelo islámico (P22)	28,7	33,1
Rechazaría alquilar un piso a inmigrantes (P24)	16,2	17,7
Rechazaría alquilar un piso a personas gitanas (P25)	14,6	36,9
Rechazaría llevar a su hijo a un colegio donde haya muchos niños inmigrantes (P24)	5,6	6,4
Rechazaría llevar a su hijo a un colegio donde haya muchos niños gitanos (P25)	17,4	20,4
En ningún caso se debería sancionar a personas que expresan en público opiniones que incitan a la xenofobia o el racismo (P33)	3,9	4,6

Notas:

P18. La inmigración, como todo, tiene aspectos positivos y negativos. ¿Qué aspecto negativo destacaría más? (Se han recogido los tres aspectos más nombrados).

P22. En general, y pensando en todos los casos posibles. ¿A Ud. le parece muy, bastante, poco o nada aceptable que...? (Se han recogido las respuestas que implican aceptación: muy aceptable y bastante aceptable).

P24. y P25. Dígame si acepta o aceptaría ese tipo de relación, trataría de evitarla o la rechazaría (Se ha recogido exclusivamente las respuestas en que se rechazaría).

P33. ¿Cree Ud. que estas personas deberían ser sancionadas por la Justicia, en todos los casos, en la mayoría de los casos, en algunos casos, en ningún caso?

Fuente: CIS.

201 CIS, Actitudes hacia la inmigración (X), Estudio núm. 3190, septiembre de 2017, que da continuidad a la serie de estudios utilizada por el Observatorio para el análisis longitudinal que lleva a cabo en el Informe 2016 sobre Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España.

Aún es pronto para anticipar conclusiones sobre el significado del, por lo general, ligero –aunque en algunos casos importante– cambio que reflejan las actitudes hacia la inmigración en 2017, que parecen apuntar a mayores prevenciones hacia la inmigración y, señaladamente, hacia la minoría étnica gitana. Sin embargo, por muy ligero que sea ese cambio no deja de llamar la atención que se produzca en un contexto económico y de recuperación del empleo favorable, manteniéndose el nivel de entrada de nuevos inmigrantes por debajo de los máximos alcanzados en 2007 y sin que se hayan producido cambios reseñables en las políticas sociales o migratorias que hayan podido aumentar la incomodidad hacia estos grupos. Cabe aventurar que la expansión del referido tipo de discurso primero en otros contextos nacionales y ya abiertamente en España puede estar comenzando a calar en una parte de la población.

En suma, en contraste con la desfavorable situación económica y de condiciones de vida que arrastran las personas de origen extranjero, diversos indicadores hablan a favor

*Políticas de integración:
un paréntesis demasiado
largo*

de un nivel de integración social en nuestro país relativamente satisfactorio. Entre ellos, se puede aludir a la situación administrativa regular y estable de la gran mayoría de las personas inmigrantes; las relaciones sociales fluidas entre población autóctona y alóctona;

un importante aprecio por los inmigrantes de las instituciones del país y un grado de convivencia intercultural superior al de otros países europeos. Las relaciones sociales han venido discurriendo razonablemente bien incluso en las circunstancias extremadamente difíciles de la crisis, donde España no ha destacado por la emergencia de conflictos sociales entre poblaciones ni brotes xenófobos, pese a la intensidad de sus efectos en el empleo. La valoración de la aportación de la inmigración, asimismo, es más positiva entre la población española que en otros países europeos.

Las políticas de integración de ámbito estatal, desde la expiración del último PECEI 2011-2014 y la aprobación de la Estrategia han estado prácticamente ausentes en este panorama sin grandes sobresaltos, si bien quizá sea precisamente en esta ausencia en la que quepa enmarcar algunas de esas incipientes señales que alertan sobre la necesidad de retomarlas. Si bien la inmigración no figura entre las principales preocupaciones de los españoles bien podría estarlo si, en un clima mundial en que el discurso antiinmigración cobra adeptos, los poderes públicos no asumen el liderazgo transmitiendo un relato veraz y ajustado a la realidad de nuestro país. De esta necesidad da cuenta el hecho de que la población española es de las que más desinformadas se declaran sobre este tema y tiende a sobredimensionar el fenómeno de la inmigración así como la presencia de la irregularidad dentro del mismo, entre otras impresiones erróneas ampliamente extendidas.

Ha sido también positiva en los últimos años la evolución de la mayoría de los indicadores que informan sobre la evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España, con una amplia aceptación de la diversidad en términos de países, culturas,

etnias y religiones y la interacción con personas de origen extranjero, tal y como confirman los resultados del último del informe Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Sin embargo, hay indicios de un persistente sentimiento de rechazo hacia algunos colectivos que, aunque minoritario, requiere ser tomado en consideración. En los años más recientes también se está constatando en nuestro país, aunque con más retraso que en otros, un aumento del discurso del odio, sobre todo en las redes sociales, figurando las personas inmigrantes y de origen y etnia entre sus principales focos de atención.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: LOS RETOS PARA LAS POLÍTICAS

La magnitud adquirida por el fenómeno migratorio desde finales del siglo XX ha transformado profundamente los perfiles de la sociedad española, que presenta ya un nivel de multiculturalidad comparable con los principales países receptores del mundo desarrollado con más larga tradición receptora. El resultado de los flujos migratorios no se reduce, lógicamente, al saldo resultante entre llegadas y salidas, sino que tiene su reflejo en la composición de la población y en todas las dimensiones de la vida social.

Los flujos migratorios registrados en España se inscriben en el contexto mundial de las últimas décadas de intensificación de los movimientos transnacionales de personas en el contexto de la globalización, si bien presentan características diferenciadas.

Los flujos migratorios en el contexto de la globalización

Las migraciones en el mundo se producen en el marco de una compleja realidad geopolítica, caracterizada por importantes desequilibrios sociodemográficos y económicos. Las últimas estimaciones de Naciones Unidas calculan alrededor de 277 millones de migrantes internacionales, lo que supone un aumento cercano al 50 por 100 con respecto al año 2000, si bien se trata de un incremento inferior al registrado en otros momentos de la historia. La búsqueda de mejores oportunidades de vida sigue siendo el motivo predominante para migrar (164 millones de trabajadores migrantes en 2017), lo que ocurre principalmente dentro de la misma región y desde países con ingresos medios. En los últimos años, han crecido asimismo los desplazamientos forzados de población, que representan el 26,5 por 100 del total de migraciones internacionales y han desembocado en el aumento de los solicitantes de asilo y refugio en el mundo debido principalmente al estallido o agravamiento de conflictos armados. Junto a ello, las consecuencias del cambio climático constituyen cada vez con mayor frecuencia un importante detonante de las migraciones forzadas, representando uno de los principales retos de cara al futuro, que carece todavía de una definición y cobertura legal en el sistema de Derecho internacional.

La inmigración puede tener impactos positivos en las regiones de origen, variables según los diferentes contextos, tanto por la importancia que las remesas pueden llegar a adquirir como factor equilibrador de la deuda externa, como para reducir la pobreza y dinamizar las economías locales. Las diásporas también contribuyen a la transmisión de pautas culturales, sociales y políticas que favorecen el desarrollo a largo plazo de los países menos avanzados, como la importancia de la educación de los hijos, del empoderamiento

de las mujeres, del comportamiento innovador o de la participación política, aunque no debe olvidarse que la emigración entraña una gran pérdida de capital humano porque tienden a emigrar las personas con más formación y especialización profesional, con mayores recursos económicos y mayor red de contactos internacionales.

En línea con los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible se debería avanzar en la articulación de políticas que propicien los procesos migratorios circulares, de forma que tanto los países emisores como los de acogida se beneficien de la movilidad internacional de las personas, así como en la reducción de los costes de transacción de las remesas que envían los trabajadores inmigrantes a sus países de origen.

Siendo los flujos migratorios un fenómeno global y de naturaleza transnacional, las respuestas al mismo difícilmente pueden provenir de soluciones nacionales. En este contexto, la comunidad internacional aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en 2016 en la que se plasmaba la intención de los Estados de elaborar un nuevo pacto mundial sobre migración y un pacto mundial sobre refugiados. Ambos acuerdos lograron materializarse a finales de 2018, siendo suscritos por 156 países, mientras no lo han hecho, entre otros, Estados Unidos, así como diez países de la Unión Europea (Italia, Austria, Bulgaria, Croacia, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania y República Checa).

Aunque la gran mayoría de los refugiados son acogidos en países de Oriente Medio y África, la llegada de unos 3,5 millones de solicitudes a países europeos en 2015 y 2016 (volumen ahora ya mucho más reducido) puso en evidencia algunas contradicciones que afectan a la propia concepción institucional de la Unión Europea y su operatividad.

El problema se complica cuando dentro de una zona de libre circulación de personas y trabajadores, se encuentran abolidas las fronteras interiores, al tiempo que los Estados miembros conservan en sus territorios las competencias en materia de autorización de entrada, permanencia y trabajo de personas de terceros países.

Las contradicciones en el enfoque de esta cuestión por la ausencia de política comunitaria de migración y asilo se pusieron especialmente de manifiesto alrededor del año

Necesidad de una política comunitaria de migración y asilo común

la urgencia por solucionar esta cuestión, que afectaba sobre todo a algunos países, pusiera el foco del debate sobre el reparto de solicitantes de protección internacional, eclipsando la posibilidad de lograr la necesaria reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y de abordar otras iniciativas necesarias para gestionar el fenómeno migratorio con un enfoque integral.

2015, cuando se registró la llegada más intensa de solicitantes de asilo y refugio desde la Segunda Guerra Mundial. La llamada crisis de los refugiados supuso un giro al inconcluso proceso de construcción de una política comunitaria de migración, dando lugar a que

Es preciso un planteamiento de la gestión de los flujos migratorios que asuma su carácter de componentes estructurales de las sociedades europeas, de manera que contribuyan a la estrategia de crecimiento económico con cohesión social de la Unión Europea:

Como ya manifestó el CES en su Informe 3/2018, El futuro del trabajo, en coherencia con lo expresado en sucesivos informes sobre la Gobernanza de la Unión Europea, son necesarios mayores avances en la adopción de una política migratoria, de asilo y refugio común en la Unión Europea que favorezca la integración sociolaboral, la activación, el reconocimiento de las cualificaciones y el desarrollo de las competencias de las personas migrantes.

Para el desarrollo efectivo de la libertad de circulación de trabajadores en la Unión Europea, serían necesarios mayores esfuerzos de armonización y levantamiento de trabas administrativas.

Las migraciones recientes en España

España se ha convertido en uno de los veinte países principales de destino de las migraciones internacionales, según los datos de la OIM. Aun habiéndose producido con varias décadas de retraso con respecto a otros países europeos, la incorporación de España al grupo de naciones receptoras netas de inmigrantes es el resultado de varias décadas de desarrollo político, económico y social. No hay que olvidar que, hasta mediados de los años setenta, nuestro país venía siendo uno de los principales emisores de emigrantes habiendo pasado a conformarse claramente como país receptor de inmigración a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado. En aquella época se aprobó la primera ley de extranjería, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España a la que siguieron sucesivas reformas e iniciativas en el ámbito del empleo y la integración social, que fueron conformando la política española de inmigración, mientras el fenómeno se consolidaba como un elemento estructural de la sociedad española. A lo largo de estos años, los interlocutores sociales han contribuido activamente en el proceso de elaboración de las normas que se han ido aprobando para una mejor adaptación del ordenamiento jurídico a la realidad y las dinámicas del fenómeno migratorio, en particular desde que en el año 2004 se incorporaran al diálogo social los aspectos sociolaborales de la migración.

Un nuevo ciclo migratorio

El estudio de los flujos migratorios más recientes en España muestra un rápido repunte de la inmigración tras la caída en la crisis. Hay, asimismo, una mayor diversidad de países de nacimiento de los inmigrantes, una menor masculinización y una distribución algo menos concentrada en edades jóvenes. A su vez, en las salidas, esto es, en la emigración hacia otros países, no se observa un retroceso a cifras como las que había en los momentos anteriores a la crisis; no parece que las salidas vayan a descender, y esto sitúa su volumen anual muy por encima de las que se recogían hasta 2008.

El saldo migratorio reciente implica que se mantiene y repunta el *stock* de población inmigrante. Pero habla también de una mayor movilidad de la población, tanto extranjera

como española (con, respectivamente, un 93 y un 7 por 100 de la inmigración en 2017 y un 82 y un 18 por 100 de la emigración en ese año), lo que aleja la idea de que vaya a generarse a corto plazo una “burbuja” de población de reciente llegada equiparable a la que se produjo en el último periodo de expansión de la economía.

En 2017 el saldo migratorio de los extranjeros en España fue positivo, ya por tercer año consecutivo, situándose en 194.000 entradas netas, en contraste con las cifras muy negativas recogidas en los peores años de la crisis (-202.000 en 2013). En cambio, el saldo correspondiente a españoles siguió siendo negativo y no está reduciéndose mucho en la recuperación, con una salida neta de 30.000 personas en 2017, menos que en 2013 pero más del doble que en 2008. Ello se debe al mayor volumen de salidas que, como se acaba de ver, casi dobla el que había antes de la crisis.

En los flujos de entrada, que van configurando la nueva población inmigrante en España, es visible el avance de la presencia de mujeres, hasta una participación ya muy igualada en los datos anuales. Y se observa asimismo una mayor presencia de edades relativamente más mayores en estos datos. Se trata de dos rasgos distintos a los que se daban antes de la crisis y, sobre todo, en los años noventa del pasado siglo y en los primeros años del actual, donde los inmigrantes eran varones en mayor proporción y donde las edades eran más jóvenes (pero sin destacar la presencia de niños) lo que marcaba el carácter más económico, laboral sobre todo, de la inmigración en aquellos años, frente a la mayor diversidad actual de motivos.

En la composición por orígenes los datos recientes muestran un detalle por países con algún cambio en algunos de los principales emisores, destacando ahora Venezuela. No obstante, se mantienen muchos de los tradicionales grandes emisores de inmigración hacia España: Colombia, Argentina y Ecuador siguen figurando entre los diez primeros por número de inmigrantes llegados entre 2015 y 2017; y continúa tanto la preponderancia de Rumanía en los emisores de Europa como la de Marruecos en África y la de China en el resto del mundo. Es interesante subrayar que entre los diez mayores países por tamaño de los flujos de llegada en el periodo más reciente, seis corresponden a los que concentran el mayor *stock* de población residente en España. Ello confirma la importancia de los que se denomina “causación acumulativa”, esto es, la presencia de un grupo numeroso de población de su mismo origen como elemento impulsor de la elección de un destino por el migrante o, dicho de otro modo, la fuerza de las redes sociales de compatriotas en la configuración de los sucesivos flujos hacia España.

El principal efecto de estos flujos migratorios de las últimas décadas ha sido la importante transformación que ha experimentado la sociedad española, que ha ganado en

Una sociedad más diversa, compleja y con mayor riqueza cultural

volumen, diversidad y riqueza cultural. La cuantificación exacta del peso de la población inmigrante en España difiere según la fuente y el concepto de inmigrante utilizado, situándose alrededor del 11 por 100 la proporción de residentes de nacionalidad extranjera, muy

por encima del 2 por 100 registrado al comienzo del siglo XXI. La variedad de orígenes es ya importante y coherente con la posición económica, política y social de España en su entorno, que ha aumentado su atractivo como lugar de establecimiento y residencia.

Situación administrativa de las personas de origen extranjero

La complejidad del fenómeno migratorio se puede apreciar tanto a través del análisis de la situación jurídico-administrativa en que se encuentran los extranjeros en España como a través del estudio de sus características sociodemográficas.

En efecto, la situación administrativa de los protagonistas de esos flujos que permanecen en España sirve como aproximación a algunas características de sus proyectos migratorios, como su estabilidad y orientación predominante, proporcionando una primera aproximación a la diversidad y complejidad del fenómeno migratorio.

A 30 de junio de 2018, 5,3 millones de personas extranjeras contaban con la correspondiente autorización o certificado de registro en vigor que les habilita para residir en nuestro país, un número superior incluso al de personas empadronadas como residentes cuyo volumen, según las cifras del INE a 1 de julio de 2018, se elevaba a 4,7 millones de personas.

*Regularidad y estabilidad
de la gran mayoría de
residentes*

Estos datos sobre autorizaciones de residencia permiten afirmar que la regularidad y la estabilidad de los extranjeros, referidas a su situación administrativa, constituyen hoy en día la norma en la gran mayoría de los casos. Ello contrasta con lo que acontecía hace dos décadas, cuando las autorizaciones de residencia en vigor eran considerablemente inferiores a la población empadronada, al contrario de lo que ocurre ahora. A pesar de ello, el 38 por 100 de la población comparte la impresión de que son más los extranjeros en situación administrativa irregular que los que cuentan con las pertinentes autorizaciones de residencia, según el Eurobarómetro específico de Eurostat de octubre de 2017.

Unido a lo anterior, para valorar el impacto de los flujos migratorios hay que tener en cuenta la importante presencia de población de origen extranjero, es decir, nacidos en el extranjero aunque hayan podido naturalizarse españoles. A ellos se sumarían el importante grupo de niños y jóvenes nacidos en España de padres a su vez nacidos en el extranjero que pueden ser incluso ciudadanos españoles de origen, aun formando parte de la denominada “segunda generación de inmigrantes”.

*Un importante volumen
de nuevos y nuevas
españolas*

Una de las principales repercusiones de los flujos migratorios en las últimas décadas ha sido, paradójicamente, el aumento del volumen de ciudadanos españoles y españolas, resultado de una evolución de las nacionalizaciones en las últimas décadas que no cabe ignorar. El volumen total de población residente nacida en el extranjero se sitúa en torno

a los 6,3 millones de personas, lo que refleja sobre todo la intensidad de los procesos de naturalización. En el caso de los motivados por residencia (el supuesto más frecuente), entre 1997 y 2017 han alcanzado a más de 1,3 millones de personas, tratándose en su mayoría de personas procedentes de Centroamérica y Latinoamérica. La evolución y el ritmo de concesión de las naturalizaciones expresa no solamente la creciente voluntad de integración de numerosas personas de origen extranjero. También responde en buena medida a las diversas vicisitudes y cambios de la normativa, así como a circunstancias cambiantes de la práctica administrativa en diversos momentos durante las últimas décadas.

Teniendo en cuenta la acumulación del volumen de expedientes de nacionalización es necesario adoptar soluciones permanentes para agilizar su tramitación y salvaguardar las garantías de los ciudadanos en los procedimientos administrativos.

El importante volumen de “nuevos españoles y españolas”, en cierto sentido, puede desdibujar las distintas aproximaciones a los efectos del fenómeno migratorio. Aunque las personas naturalizadas son ya españolas de pleno derecho, el origen extranjero, incluso entre generaciones nacidas ya en España, puede seguir asociado a situaciones diferenciales difíciles de conocer, al diluirse en las estadísticas y registros referidos al conjunto de las personas autóctonas.

Para una aproximación más certera a la realidad migratoria en España es necesario mejorar la información estadística incorporando en las Encuestas y Registros la variable país de nacimiento y no solo nacionalidad.

Predominio del régimen de libre circulación de la Unión Europea y aumento de su componente laboral

En cuanto al régimen jurídico por el que se rigen las personas extranjeras en España, se observa un predominio de ciudadanos bajo el Régimen de libre circulación de la Unión Europea, que suponen el 60 por 100 de los casos mientras que el 40 por 100 restante se rige por el Régimen General de la legislación de extranjería.

Especialmente a raíz de la penúltima ampliación de la Unión Europea, las características de la población comunitaria han cambiado radicalmente, habiendo aumentado de forma importante el peso del componente laboral de estos flujos, con la llegada de rumanos y búlgaros a España (junto con los polacos, ya casi la mitad del total de certificados de comunitarios en vigor), aunque se mantiene un no desdeñable volumen de entradas por motivos de residencia no lucrativa (22 por 100), muy vinculadas con la todavía mayor presencia de jubilados dentro de este colectivo y su propensión a establecerse en España como lugar de retiro.

La complejidad de sociedades cada vez más multiculturales se advierte también en el aumento del grupo de familiares nacionales de terceros países, el 14 por 100 del total

de certificados del Régimen de libre circulación Unión Europea, del que disfrutaban con algunas peculiaridades.

Por otro lado, la apertura de nuevas vías de obtención de autorización de residencia a partir de la aprobación de la Ley 14/2013 de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización ha tenido una importante acogida, especialmente concentrada en algunas nacionalidades. Los titulares de este tipo de autorizaciones según los últimos datos provienen de China, Rusia, Estados Unidos y, más recientemente, Venezuela.

La evolución del flujo de concesión de autorizaciones desde finales de la década anterior permite comprobar el cambio experimentado en los últimos años por algunas características del modelo migratorio español. Así, la evolución de las autorizaciones de residencia ha sido descendente desde 2011, tras el repunte extraordinario registrado en la concesión de autorizaciones de larga duración en el año 2010 después de la reforma de la legislación de extranjería llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

*Régimen general de
extracomunitarios:
regularidad y
diversificación de
motivos de concesión*

En cuanto a los motivos de las concesiones de autorización en el Régimen General, una de las tendencias más claras es la pérdida de peso de las autorizaciones por motivos de trabajo (27 por 100 en 2017) en el conjunto de las concesiones y el correlativo aumento de otras modalidades más vinculadas a la propia estabilidad del proyecto migratorio (las autorizaciones de residencia de larga duración representaban en 2017 el 36,5 por 100 de las concedidas), a razones familiares y de arraigo. Así, las reunificaciones familiares, especialmente intensas en los últimos años de la última década, han constituido una importante vía de entrada de inmigrantes, situándose su peso en la actualidad en torno al 13 por 100. En cuanto a la concesión de autorizaciones por circunstancias excepcionales que incluyen las humanitarias y el arraigo, entre otras, muestran una evolución estable, representando anualmente alrededor del 11 por 100 de las concesiones.

Como resultado de esa evolución, en 2018 el 84,2 por 100 de las autorizaciones de residencia de extranjeros de Régimen General en vigor en España son ya de larga duración frente al 25,5 por 100 que tenía permiso de residencia permanente en 2002.

Este cambio progresivo corrobora la madurez adquirida por el fenómeno migratorio en nuestro país, en términos similares a lo ocurrido en otras sociedades desarrolladas.

La madurez del fenómeno migratorio y la heterogeneidad del mismo imponen una atención creciente a los aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades, los derechos de ciudadanía, la interculturalidad y la gestión de la diversidad, junto al tradicional enfoque centrado en la gestión de los flujos desde la perspectiva de su adecuación a la oferta y la demanda del mercado laboral.

No obstante, persisten dificultades en la renovación y gestión de algunos procedimientos de autorización para el trabajo que sería necesario agilizar.

Bajo nivel de respuesta a las solicitudes de asilo y refugio

En contraste con el protagonismo adquirido por el asilo y refugio en el debate sobre las políticas migratorias en el entorno internacional comparado, así como con la entidad del problema del desplazamiento forzoso de personas en el mundo, las personas solicitantes y receptoras de protección internacional representan una parte muy poco representativa de la realidad migratoria en España. Si bien las cifras de solicitantes de protección internacional se han duplicado en los últimos años, alcanzando las cifras más altas de la serie histórica (en 2018, más de 54.000 personas solicitaron asilo en España), se trata de magnitudes muy alejadas del volumen de solicitudes recibido por otros países de la Unión Europea, siendo comparativamente baja la proporción de resoluciones resueltas favorablemente (en 2018 cayó al 24,5 por 100). Esta circunstancia y la lentitud de los procedimientos (origen de una importante acumulación de expedientes) pueden estar actuando como factores disuasorios, entre otros, a la hora de solicitar la protección en nuestro país.

Cabe recordar la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo, transcurridos diez años desde su aprobación, lo que dificulta su aplicación e interpretación.

Pese a todo, todavía se dan entradas y situaciones de permanencia irregular, que merman las posibilidades de integración social y económica satisfactoria de una parte de los

Situaciones de entrada o estancia irregular, menor entidad que en el pasado

inmigrantes. En los casos más extremos, la irregularidad aumenta la vulnerabilidad frente a la discriminación, la explotación y la trata de seres humanos, que se nutre, en gran medida, de personas de nacionalidad extranjera, especialmente mujeres.

Los mecanismos de control de fronteras externas a la Unión Europea se han reforzado, de modo que la mitad de las denegaciones de entrada a la Unión Europea se producen por parte de nuestro país. Sin embargo, por su propia naturaleza, se desconoce la magnitud exacta de volumen de extranjeros en situación administrativa irregular. La mayoría de la información disponible, al igual que el debate sobre estas cuestiones, se centra en las entradas interceptadas por vía marítima y terrestre cuando lo más probable es que la principal vía de entrada en la irregularidad sea la caducidad de los visados de turista de personas llegadas por vía aérea.

En cuanto a las entradas por vía marítima, tanto la OIM como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras exteriores (Frontex) vienen constatando una tendencia al descenso de situaciones de estancia irregular detectadas en la Unión Europea. Sin embargo, en este contexto se aprecia el mayor protagonismo en los últimos años de España como punto de entrada a la Unión Europea por mar. Ello se debe a la importancia cobrada por la ruta del Mediterráneo oeste frente a otras rutas, debido

a las decisiones adoptadas unilateralmente por otros países. Según la OIM, la situación es controlable y se requiere articular canales adecuados para la migración regular que eviten las entradas irregulares, en línea con las recomendaciones del Pacto Mundial de las Migraciones.

A pesar de este repunte coyuntural de las entradas por vía marítima por España en los últimos dos años, su peso en el conjunto de la población en España sería residual. La estabilidad de la mayor parte de los proyectos migratorios de la que da cuenta el flujo de nacionalizaciones y de autorizaciones de residencia en vigor, así como el funcionamiento de las vías excepcionales de acceso a la regularidad, como la vía de arraigo, lleva a pensar que estas situaciones constituyen una parte poco representativa del total de población de origen extranjero que habita en España.

En el contexto de las entradas irregulares en nuestro país, resulta especialmente relevante el creciente volumen de menores de edad no acompañados (MENA). Tan solo en 2017 se habían localizado 2.345 MENA, una cifra cuatro veces superior a la del año anterior.

La protección de los MENAs se enfrenta a numerosos retos, que es preciso afrontar desde la perspectiva del interés superior del menor. Entre ellos, destacan cuestiones como la falta de protocolos uniformes sobre la determinación de la edad, la insuficiencia de servicios de protección y su desigual distribución por comunidades autónomas, las dificultades de ofrecer itinerarios educativos adecuados en estos casos y el frecuente abandono voluntario de los servicios de protección.

Características sociodemográficas de la población extranjera

Las personas extranjeras conforman en España un colectivo esencialmente heterogéneo, que mantiene un vínculo muy estrecho con el devenir sociodemográfico del país, de forma especial en los últimos veinte años. Como la mayoría de ellos (ocho de cada diez) se encuentra en la franja de edad laboral, su presencia es más abultada y más visible en las edades centrales de la estructura de la población.

Este hecho tiene una importancia vital, porque la distribución por edades de la población se caracteriza por el peso creciente de las más avanzadas, aquellas que se sitúan por encima de la edad de la jubilación. De este modo, la mayor parte de las personas originarias de otros países está, desde el punto de vista de la edad, en disposición de contribuir al conjunto de la fuerza de trabajo, pero además constituye un elemento esencial en la provisión de cuidados a las personas mayores dependientes. No en vano, la tendencia a la feminización del colectivo registrada en los últimos años responde en parte al incremento de la demanda de cuidados formales e informales.

*Atenuación del proceso
de envejecimiento y
provisión de cuidados*

Así pues, la población extranjera, más joven que la autóctona, está contribuyendo a atenuar el acusado proceso de envejecimiento demográfico en España, con el refuerzo

numérico de los segmentos jóvenes (15 a 64 años), y limitando el alcance de las tasas de dependencia en las últimas dos décadas. Si se extrae del cómputo a los extranjeros situados en esa franja, el segmento en edad laboral sufre una pérdida del 12 por 100 y la tasa de dependencia demográfica se incrementaría de manera proporcional.

Por otro lado, la presencia de mujeres extranjeras, con un considerable peso en las edades de mayor fertilidad (suponen el 14 por 100 de las mujeres de entre 15 y 49 años) está

*La segunda generación,
aportación de la
inmigración crucial para
el futuro*

suavizando la tendencia a la baja natalidad en España, porque además tienen más hijos que las españolas. En 2017 dos de cada diez niños nacidos eran hijos de madre extranjera. Por tanto, la contribución de los extranjeros al rejuvenecimiento de la población empieza por la misma base de la pirámide. Sin embargo, la población extranjera va asimilando buena parte de las pautas de comportamiento dominantes en España, lo que se manifiesta en una reducción paulatina del número de hijos por mujer también entre la población extranjera, por lo que su sola presencia no basta para mitigar los efectos del envejecimiento.

En todo caso, el aumento del volumen de la población inmigrante ha venido acompañado de cambios significativos en su composición por regiones de procedencia, con un

*Desigual distribución y
concentración en algunas
zonas y enclaves*

claro predominio de la inmigración europea (47,3 por 100), casi todos nacionales de la Unión Europea (41,5 por 100), con una destacada importancia del colectivo de nacionales de Rumanía (14,4 por 100) y del Reino Unido (4 por 100). La siguiente área geográfica de procedencia en importancia es América (24,3 por 100), principalmente Centroamérica y Sudamérica, destacando las comunidades de residentes colombianos, ecuatorianos y venezolanos. África constituye la tercera región mundial de procedencia (20,2 por 100) destacando Marruecos (14,9 por 100) como principal país de origen de este continente y, a mucha distancia, Argelia y Senegal.

A ello se une una distribución territorial caracterizada por la desigualdad, de modo que la mayor parte de los extranjeros reside en cuatro comunidades autónomas: Cataluña, Madrid, Andalucía y Valencia, dando cuenta de la preferencia de algunos perfiles de origen y características sociodemográficas por las zonas de mayor dinamismo económico, y de otros, como los mayores de 65 años de origen europeo, por las zonas del litoral. Al mismo tiempo, la intensidad de la presencia de algunos perfiles de origen denota las distintas especializaciones territoriales del tejido productivo.

Una sociedad más diversa: repercusiones y oportunidades

La decidida incorporación de España al grupo de países receptores netos de inmigración ha dado lugar a una sociedad más diversa, con repercusiones y oportunidades en todas las dimensiones de la realidad social.

El acceso al empleo, las condiciones de vida de los inmigrantes y su relación con el Estado de bienestar, así como la participación social de las personas de origen extranjero y la convivencia entre comunidades constituyen los ejes fundamentales de integración, alrededor de los que se sitúan los principales retos para las políticas.

La relación con el empleo

Tras más de veinte años de cuantiosas entradas en el total de población extranjera en España, esta es ya un elemento de primer orden al estudiar el mercado de trabajo en nuestro país. Su importancia reside tanto en su volumen como en su arraigo. Ya no se trata mayoritariamente de personas recién llegadas, lo que debería traducirse en una situación laboral más parecida a la de los autóctonos a igualdad de otras condiciones, en especial el nivel y el ámbito de las cualificaciones poseídas. Y cada vez es más relevante la que en ocasiones se denomina “segunda generación”, esto es, los hijos de los migrantes, jóvenes nacidos aquí o fuera pero crecidos en España y que ya están entrando en volúmenes importantes en el mercado de trabajo.

En el conjunto de la población activa en España había, en 2018, 3,6 millones de personas de origen inmigrante (733.000 de ellas con doble nacionalidad). De ellas, 2,8 millones tenían empleo y las 766.000 restantes estaban en paro. El peso de esta población activa inmigrante no ha llegado a retroceder, pese al visible impacto de la crisis, y supone más del 15 por 100 del total en 2018, con una importancia aún mayor en los grupos más jóvenes (en torno al 22 por 100 en ese mismo año), asociada al peso ya en ellos de la segunda generación. Por otro lado, la mayoría de esta población de origen migrante en edad laboral cuenta con periodos largos de residencia en España, como atestigua el 58 por 100 del total con residencia entre 10 y 19 años en España que señalaba la EPA en 2018.

Una población de origen inmigrante que es, por tanto, cada vez mayor en volumen y en peso en el mercado laboral y que presenta además, en concordancia con lo que se explicó en la caracterización sociodemográfica, dos rasgos diferenciales básicos: su mayor juventud (su menor edad, en promedio), que no ha variado mucho en el periodo contemplado; y su creciente heterogeneidad por otras circunstancias personales (orígenes, grado de cualificación...) con impacto en su situación laboral.

El carácter central del trabajo como medio de vida se trasluce en la participación laboral de las personas extranjeras, sistemáticamente más alta que la de las personas de nacionalidad solo española (15 puntos más de tasa de actividad en 2018). Esto se daría, sobre todo, en los jóvenes menores de 25 años y en los mayores de 55 años. Así, las personas de origen inmigrante mantienen una participación laboral mayor a lo largo de su vida, mientras que los españoles, varones y mujeres, tienen una participación algo mayor en las edades centrales, pero más baja tanto al inicio de la edad potencialmente laboral (entre 16 y 24 años) como en los últimos años de esta (desde los 55).

Peor posición en el mercado de trabajo: más paro, incluso a igual cualificación

Pero la población de origen inmigrante tiene también tasas de paro más altas que la autóctona (21,5 frente a 14,1 por 100 en 2018 para, respectivamente, personas de nacionalidad extranjera o doble y personas de nacionalidad solo española), lo cual indica una peor posición en el mercado de trabajo. Esta desventaja viene siendo observada en un periodo temporal ya bastante amplio, con una considerable ampliación de la brecha en la crisis que todavía no se ha reducido, pese al descenso que generó en los datos de paro de inmigrantes el considerable flujo de salida de extranjeros en los peores años de esta, y pese a la progresiva mejora desde 2014 de los datos de paro relativos a los inmigrantes.

Esto puede explicarse, en cierta medida, por la diferencia entre la estructura por cualificaciones. El nivel educativo alcanzado es un factor de primer orden para explicar la incidencia del paro, y los datos recientes muestran que, aun con matices, la población activa de origen inmigrante tendría un nivel medio de cualificaciones inferior al de la autóctona. Pero el estudio conjunto del paro por nivel educativo, edad y nacionalidad, muestra que la propia condición de inmigrante también estaría influyendo en la incidencia del desempleo, dado que sus tasas de paro son, a igual edad y nivel educativo, más altas entre los inmigrantes, y a más distancia de los españoles conforme aumenta dicho nivel.

Determinar con precisión los factores que influyen en la incidencia del paro requiere de estudios en profundidad, pero hay algunos elementos básicos que están presentes en toda la literatura especializada. En primer lugar, el tipo de cualificación y el ámbito de esta, que tienen—para españoles lo mismo que para extranjeros— una incidencia elevada en la empleabilidad, al igual que la determinación y en su caso la mejora de las competencias que realmente proporciona el sistema educativo.

En este punto hay dos datos relevantes que ayudan a deslindar la distancia entre cualificaciones formales y competencias realmente poseídas, datos que marcan una apreciable desventaja de la población inmigrante respecto a la española: por un lado, los resultados de las pruebas generales sobre competencias de la población adulta arrojan una diferencia en competencias básicas que equivaldría a tres años de escolarización menos entre los inmigrantes; por otro lado, estos tendrían una proporción mucho mayor de personas con niveles de rendimiento muy bajos en competencia lectora (42,5 por 100, frente a 25,4 por 100 en la población española).

Ello señala la importancia de centrar los esfuerzos formativos orientados a la población adulta en la población de origen inmigrante. Esta tiene mayor necesidad de participar en el aprendizaje a lo largo de la vida, pero participa menos que la población de nacionalidad solo española. A fin de reforzar su empleabilidad, es esencial fomentar una mayor participación de la población inmigrante adulta en el aprendizaje permanente.

También inciden en el paro toda una serie de factores relacionados con el tiempo en el que se produce el primer acceso al mercado de trabajo y las posteriores trayectorias

laborales, así como factores relacionados con cada persona y con su entorno social, donde estaría la propia condición de inmigrante.

Así, además del nivel de cualificación, en el mayor paro de las personas de origen inmigrante también influirían, variando en cada caso concreto, otros motivos relacionados con su propia condición, como las trabas idiomáticas o la no traslación de ciertas capacidades desde un entorno laboral a otro diferente, así como razones de orden administrativo que restringirían la oferta accesible, desde los permisos de trabajo hasta el reconocimiento y la homologación de los niveles formativos, la acreditación de las cualificaciones (adquiridas en el sistema educativo o a través de la experiencia laboral) y la propia exigencia de la nacionalidad española o comunitaria para el desempeño de ciertos puestos, singularmente en el empleo público.

Para superar estas circunstancias se deben desarrollar enfoques más personalizados en los programas formativos, dado que los estudios muestran que la edad en la que llegaron al país de acogida, el dominio de la lengua del país de acogida, o el país de procedencia son factores que inciden en el rendimiento educativo entre aquellos que tienen formalmente el mismo nivel.

Asimismo, las políticas de integración deben implicarse también, en lo relativo al mercado de trabajo, en la mejora de los procedimientos administrativos, reduciendo trabas que obstaculizan el acceso al trabajo de las personas de origen extranjero. En este sentido, sería deseable que se articularan medidas para facilitar la homologación de los títulos formativos obtenidos en el extranjero, así como la acreditación de las competencias profesionales adquiridas en la práctica laboral, para permitir a los trabajadores inmigrantes el acceso a ramas de actividad y categorías ocupacionales acordes con su nivel de cualificación y mejor remuneradas, lo que redundaría, a su vez, en un mejor aprovechamiento económico de su capital humano.

Uno de los aspectos más significativos de la relación con el empleo que muestra la población de origen inmigrante es su distribución por ocupaciones, distinta de la que refleja la autóctona. En el empleo extranjero pesan mucho más las ocupaciones cuyo desempeño no requiere cualificación o especialización y tampoco comporta algún grado de autonomía o responsabilidad sobre el propio trabajo (agrupadas en la categoría 9, “ocupaciones elementales” de la vigente Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2010); este tipo de ocupaciones supuso en 2018 un 29 por 100 del total del empleo en la nacionalidad extranjera, frente a un 10 por 100 en la nacionalidad española. En el otro extremo, las tres categorías que requieren mayor cualificación, responsabilidad y/o autonomía sobre el resultado del propio trabajo (directores y gerentes, profesionales, científicos y técnicos, superiores y de apoyo), supusieron en ese año un 16 por 100 del empleo inmigrante frente a un 36 por 100 en el español.

Distinta estructura ocupacional del empleo: más ocupaciones básicas y segregación por sexo

Para apreciar mejor las diferencias entre el empleo español y el de nacionalidad extranjera es preciso profundizar en las ocupaciones en las que se ocupan las personas según su nacionalidad y, lo que es tanto o más importante, según su sexo, porque es aquí donde se dan las distancias más claras. De este análisis se concluye que son las mujeres inmigrantes las que presentan una estructura ocupacional más concentrada y más sesgada hacia empleos no cualificados.

Cinco categorías de ocupaciones suponen nada menos que el 55 por 100 del total del empleo en las mujeres inmigrantes; dentro de ellas, destaca la de empleadas domésticas, con un 22 por 100 de ese total. Entre los varones inmigrantes se da menos concentración. En ellos la principal ocupación por peso en el total es también del grupo que no requiere cualificación: peones agrarios, forestales y de la pesca, con un 12 por 100. Pero el resto de las principales categorías de ocupaciones corresponde grupos de cualificación media, en hostelería y en otras relacionadas con la construcción, la industria, el transporte y el sector primario.

Entre las principales categorías de ocupaciones de las mujeres españolas solo hay una no cualificada, la de otro personal de limpieza (que supone más de un 6,5 por 100 de su empleo), con un reparto más diversificado en el que destacan las profesionales superiores en ocupaciones relacionadas con la enseñanza y la salud, los empleos de tipo administrativo y ocupaciones medias en cuidados, comercio, restauración y servicios personales. En el empleo de los varones españoles, con una estructura por categorías ocupacionales mucho más diversificada que la de sus connacionales femeninas, no hay ninguna categoría, dentro de las más importantes por peso en el empleo, que corresponda al grupo de las ocupaciones sin cualificación.

Una aproximación a esta distribución por grandes zonas de origen en la nacionalidad extranjera muestra diferencias notables según estas zonas. Las personas de origen europeo (hay que recordar que con un alto peso, una de cada tres, de Rumanía) tienen una estructura ocupacional más diversificada, todavía con alto peso de las ocupaciones sin cualificación (en torno a la cuarta parte) pero también con más importancia tanto de las ocupaciones asociadas con el empleo cualificado industrial y de la construcción como de las ocupaciones más cualificadas. En cambio, Latinoamérica y el resto de orígenes (en el que la mayoría corresponde a Marruecos) muestran una distribución por ocupaciones con mucho más peso de las no cualificadas y del grupo 5, más o menos, en los dos casos, con dos tercios del total del empleo en estas dos categorías de ocupaciones. Por otro lado, seguramente como consecuencia de periodos de asentamiento más largos y con una alta importancia de la doble nacionalidad en estos colectivos, la estructura ocupacional de las personas de origen latinoamericano es ahora más diversa que antes y tiende claramente a un menor peso de los empleos no cualificados.

Todo el estudio de la situación laboral de las personas de origen inmigrante apunta, en definitiva, una posición desfavorable en el mercado de trabajo, concentrándose en ocupaciones sin cualificación, incluso más allá de lo que sería resultado de su menor

cualificación relativa, y con una frecuencia mayor de situaciones de temporalidad excesiva y de trabajo a tiempo parcial involuntario, e incluso subempleo. Ahora bien la lectura de estos indicadores en función de algunas variables, como son el tiempo de residencia en España y la zona geográfica de origen (en buena medida reflejo, a su vez, de un distinto nivel promedio de cualificación y de competencias básicas), muestra también que estas posiciones mejoran con el tiempo, lo cual es un signo positivo, porque habla de su progresiva integración en el mercado de trabajo y en la sociedad española en el último periodo, incluso en un contexto que ha venido marcado por una crisis económica de extraordinaria duración y dureza.

Las políticas activas de empleo deben contribuir a superar una excesiva concentración en algunas ocupaciones sin cualificación y mejorar la empleabilidad, tanto a través de acciones de formación y mejora de las cualificaciones en los casos que lo requieran como procurando herramientas de búsqueda de empleo a las personas de origen inmigrante que les ayuden a ampliar su radio de búsqueda de ofertas de empleo y a hacer más visibles sus conocimientos y sus competencias en los procesos de selección.

Situación económica y condiciones de vida de los inmigrantes

La información disponible evidencia que existen importantes brechas entre las condiciones materiales de vida de los autóctonos y los inmigrantes que, además, tienden a persistir en el tiempo, lo que parece indicar que responden a factores estructurales. La diferencia es especialmente acusada en relación con los nacionales de países no integrados en la Unión Europea, fundamentalmente africanos y latinoamericanos, que tienen una propensión mucho mayor a sufrir situaciones de pobreza, privación material y exclusión social. Baste apuntar que en 2017, la mayoría de este grupo de extranjeros (59 por 100) estaba en situación de riesgo de pobreza o exclusión social según el indicador AROPE, un porcentaje que se situaba en el 23 por 100 en el caso de la población española, ya de por sí muy elevado.

No obstante, también resulta muy llamativa la situación de los extranjeros comunitarios que, sin llegar a los niveles extremos de la población extracomunitaria, acusan un riesgo de pobreza o exclusión social también muy elevado (40,8 por 100). Ello es resultado del cambio en los perfiles de la población comunitaria asentada en nuestro país, compuesta ya mayoritariamente por ciudadanos procedentes de países de las ampliaciones de la Unión Europea hacia el Este, principalmente rumanos y búlgaros, cuya situación parece diferir bastante de las anteriores oleadas de europeos, reflejando la persistente brecha social en las condiciones de vida de unos países y otros en el seno de la Unión Europea.

Esta mayor vulnerabilidad económica de los inmigrantes se explica en gran medida porque mantienen una peor posición relativa en el mercado de trabajo, con una incidencia mucho mayor del desempleo, el subempleo, la temporalidad y los salarios bajos,

una circunstancia que limita asimismo el alcance para estos colectivos del sistema de protección por desempleo, tanto en su vertiente contributiva como asistencial.

Concretamente, las brechas entre los niveles salariales medios de autóctonos e inmigrantes de fuera de la Unión Europea son especialmente abultadas, registrándose una elevada concentración de los asalariados extranjeros en los deciles de salarios más bajos, los que, por otro lado, sufrieron mayores pérdidas de poder adquisitivo durante la crisis. Los niveles salariales son particularmente bajos entre las mujeres de fuera de la Unión Europea, cuya ganancia media anual apenas alcanza el 50 por 100 de la de los hombres españoles, el grupo de asalariados mejor remunerado. Estas diferencias tan marcadas en las rentas del trabajo se explican en buena medida por la elevada concentración de los extranjeros, más acusada entre las mujeres, en ramas de actividad que presentan niveles salariales claramente por debajo de la media, como servicio doméstico, agricultura y hostelería, y, en general, por su alta concentración en ocupaciones elementales que no requieren cualificación y son las que peor se remuneran.

Dada la mayor prevalencia de situaciones de vulnerabilidad laboral entre los inmigrantes y su elevada dependencia de las rentas salariales, la adopción de medidas dirigidas a mejorar las condiciones laborales de los asalariados con peor posición en el mercado de trabajo tiene un impacto positivo sobre las condiciones de vida de los extranjeros.

Como ya se ha mencionado, resulta fundamental apostar por la mejora de la empleabilidad de las personas de origen inmigrante a través de un enfoque específico de las políticas activas de empleo que refuerce sus oportunidades de mantener una trayectoria laboral satisfactoria. A este respecto, debe reforzarse la complementariedad de las políticas activas y de sostenimiento de rentas. Desde esta última perspectiva, el aumento de la cobertura y el alcance de la protección por desempleo contribuirían también a reducir la vulnerabilidad económica de los hogares encabezados por inmigrantes en situaciones de desempleo.

Asimismo, el fortalecimiento de los programas de garantía de rentas, de las ayudas a las familias y a la infancia y de las políticas de vivienda social, que en España están menos desarrolladas y dotadas en comparación con la Unión Europea, también tendría un impacto muy positivo sobre las condiciones de vida de toda la población vulnerable a la que se dirigen, y particularmente entre los extranjeros, dada su importante presencia en ese grupo.

Inmigración y protección social

La relación de los flujos migratorios con el Estado de bienestar de los países de acogida constituye una de las cuestiones más controvertidas en el debate sobre las migraciones, en torno a la que se han construido numerosas teorías y afirmaciones no siempre contrastadas con los hechos reales. En realidad, en la comparación internacional se observan niveles de inmigración similares en países con muy diferente nivel de generosidad en sus sistemas sociales.

Las pensiones constituyen la principal dimensión del sistema de protección social español, resultando prácticamente testimonial la participación de la población extranjera como beneficiarios: suponen en torno al 1,5 por 100 del total de beneficiarios de pensiones contributivas y alrededor del 4,5 por 100

Presencia testimonial de pensionistas extranjeros y moderada en prestación por desempleo

de pensiones no contributivas (PNCs). En cambio, la aportación de los extranjeros a la afiliación a la Seguridad Social ha pasado de representar el 2 por 100 en 2002 al 10 por 100 en 2017, mostrando una cierta propensión a la mejora de su distribución por grupos de cotización, con una ligera mejora de su presencia en los grupos intermedios y altos, a pesar de que se mantienen importantes distancias con la afiliación española. Además, resulta llamativa la concentración de extranjeros en sistemas especiales de la Seguridad Social como el de hogar y agrario, que conservan peculiaridades respecto a la cotización y el alcance de la acción protectora.

En cuanto al segundo bloque de prestaciones económicas por importancia en el total del gasto, la protección por desempleo, cabe destacar la moderada participación de los extranjeros en esta dimensión de la protección social (representan el 9,7 por 100 del total de perceptores), en comparación con los elevados niveles de desempleo que padecen, lo que puede estar apuntando a problemas de menor cobertura. Al contrario de lo que ocurre con los beneficiarios españoles, es mayor su presencia en el nivel contributivo que en el asistencial.

Buena parte de las diferencias en el acceso a la protección por desempleo podrían explicarse por algunas características de las trayectorias laborales de las personas de nacionalidad extranjera, como su mayor movilidad geográfica, más elevada temporalidad y peso del trabajo a tiempo parcial, a lo que cabría añadir otras circunstancias como la mayor predisposición a aceptar trabajos peor remunerados o el desconocimiento de las ayudas existentes.

Muchos proyectos migratorios han culminado en la formación de familias de origen extranjero en España, que gracias a la inmigración ha visto engrosar el volumen de población infantil y juvenil, que de otra manera hubiera experimentado un magro crecimiento. No se dispone de datos desagregados por nacionalidad de los perceptores de prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social. Con todo, la escasez de las cuantías de estas ayudas relativiza su importancia hasta el momento como instrumento de mejora de la situación económica de las familias, en general, y de las de origen inmigrante, en particular.

Cabe recordar que la protección social a las familias con hijos en España, al igual que el esfuerzo en políticas de inclusión social y de ayudas a la vivienda social se sitúan entre las más bajas de la Unión Europea, a pesar de que el riesgo de pobreza afecta a casi el 30 por 100 de los hogares con niños. Esta carencia del sistema de protección social español incide especialmente en los hogares con bajos recursos, muchos de ellos compuestos por inmigrantes, afectando a las oportunidades de futuro de la segunda generación de inmigrantes.

Alcance insuficiente del sistema de garantía de rentas, la protección a las familias y otras ayudas

Por su parte, el elevado riesgo de pobreza monetaria que acusa la población extranjera en España haría previsible una importante representación en el sistema de rentas mínimas de las comunidades autónomas, como instrumento de carácter económico más genuinamente dirigido a la lucha contra la pobreza.

La media de titulares extranjeros de las rentas mínimas se sitúa en el 23,2 por 100, aunque las diferencias territoriales son muy ostensibles y no siempre guardan relación con el peso de la población inmigrante en cada comunidad. La heterogeneidad de sus características, enfoque, alcance y cobertura según territorio puede estar dejando fuera del sistema a muchas personas en situación de necesidad, tanto españoles como extranjeros.

Avanzar en la consolidación del sistema de rentas mínimas como derecho subjetivo, tal y como preveía el último Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAIN 2013-2016), supondría un importante logro en la lucha contra la pobreza y mejoraría la igualdad en el acceso a estos instrumentos de la protección social, independientemente de la nacionalidad o el origen de sus potenciales beneficiarios.

Por último, existe otro tipo de ayudas sociales donde prima la demostración de carencia de recursos, como las becas de guardería o el acceso a la vivienda social,

Planificar mejor para lograr ciudades más inclusivas

en su mayoría competencia autonómica o municipal, de las que se carece de información relevante y, mucho menos, desagregada por nacionalidad o país de nacimiento de sus beneficiarios. El alcance limitado y la escasa cuantía de estas ayudas pueden dar lugar

al surgimiento de agravios comparativos entre personas desfavorecidas. A estas situaciones lo que suele subyacer no es tanto el rechazo al diferente (ya sea por origen, nacionalidad o por otras variables personales distintas en cada caso) como la frustración de no acceder a determinado servicio o ayuda insuficientemente dotada en relación a las necesidades sociales. Esto ha podido ocurrir en áreas de rápido crecimiento demográfico y elevada concentración de inmigrantes, cuando las infraestructuras y servicios no solo no se han adecuado al volumen y las características de los nuevos vecinos, sino que han podido sufrir restricciones presupuestarias en los últimos años.

Aunque la “pugna por los recursos” entre personas desfavorecidas no constituya un problema generalizado en nuestro país, tratándose de situaciones muy localizadas en determinados enclaves, merecen toda la atención por parte de las Administraciones competentes, requiriéndose una gestión eficaz de esta cuestión especialmente en el ámbito municipal, con sensibilidad y sin electoralismo.

Por ello, es necesario superar las lagunas, los déficits y las ineficiencias del sistema de protección social, especialmente en su vertiente asistencial, garantizando la misma protección en situaciones de análoga necesidad.

Con el objetivo de lograr ciudades y municipios más inclusivos, la planificación de los servicios y el diseño de las ayudas debe tener en cuenta los cambios sociodemográficos en curso y sus consecuencias en términos de la diversidad de personas que componen la sociedad, incluyendo el factor migratorio.

Sanidad, Servicios Sociales y Atención a la Dependencia

La situación de los inmigrantes desde el punto de vista sanitario está determinada básicamente por su estado de salud, dependiente de las condiciones de partida en el proceso migratorio y de los estilos de vida desplegados a lo largo del ciclo vital, por un lado. En este sentido, la población extranjera muestra en general mejores indicadores de salud que la autóctona, con una menor incidencia de patologías y trastornos, lo que se explica no solo por la mayor juventud de ese colectivo, sino también por una probable situación de partida más favorable: quienes emprenden proyectos migratorios, con el alto grado de incertidumbre que implican, suelen ser personas con circunstancias vitales que reduzcan las posibilidades de fracaso.

Por otro lado, su acceso a los servicios se encuentra condicionado por la configuración legal del derecho a la atención sanitaria de carácter público, que ha experimentado cambios significativos en los últimos años, con ampliaciones y restricciones sucesivas desde que la Ley 4/2000 extendiera el derecho a todos los extranjeros independientemente de su situación administrativa. El Real Decreto-ley 16/2012, introdujo una importante limitación del derecho a la atención sanitaria de los extranjeros sin autorización de residencia, limitación que en muchos casos fue sorteada con las medidas tomadas por las distintas Administraciones autonómicas. En todo caso, la aprobación del Real Decreto-ley 7/2018 recupera el derecho a la asistencia sanitaria a los extranjeros residentes en España en situación de estancia irregular.

Sin embargo, algunas necesidades de atención no encuentran respuesta suficiente a través del circuito público, como ocurre con la atención bucodental, lo que genera una importante desigualdad entre los hogares con recursos adecuados y los que se hallan en situaciones económicamente vulnerables. En este sentido, la población extranjera está en una posición de clara desventaja con respecto a la autóctona, con una mayor proporción de personas que no han podido satisfacer sus necesidades de tratamiento en una vertiente de la atención muy sensible, en tanto que puede condicionar el estado de salud general de las personas, llegando a incrementar las necesidades de asistencia.

Además, son más reducidas entre las personas con menos recursos, situación frecuente entre las extranjeras, las posibilidades de acudir al circuito de atención privada como

*Mayor inaccesibilidad
a algunos tratamientos
sanitarios*

alternativa al sistema sanitario público cuando este no es capaz de dar pronta solución a los problemas de salud, demorando visitas con el médico especialista, tratamientos o intervenciones quirúrgicas. Por tanto, al igual que la población autóctona en situación de vulnerabilidad económica, buena parte de la población extranjera está más expuesta a los inconvenientes de las listas de espera en el SNS. Al mismo tiempo, el sistema de aportación económica de los usuarios para algunas prestaciones del SNS, como la farmacéutica o la ortoprotésica, puede llevar a los hogares más vulnerables a renunciar a los tratamientos prescritos, o en el mejor de los casos a la discontinuidad en su seguimiento, por su falta de capacidad para asumir los copagos sanitarios, dando lugar a la agudización de patologías y al mayor recurso a prestaciones con coste unitario más elevado.

Por otro lado, la cultura de la prevención encuentra un menor arraigo en la población inmigrante, lo que se pone de manifiesto en su baja adhesión a los programas establecidos en el SNS, radicados en la red de atención primaria. Como consecuencia, estas personas

Necesidad de mayor difusión de la cultura preventiva

tienden a hacer un uso ligeramente más alto de los servicios que atienden cuadros agudos. Al mismo tiempo, la mayor tasa de natalidad de las mujeres extranjeras se traduce en una mayor frecuentación de servicios de atención al embarazo y el parto. Como balance, la población extranjera muestra una intensidad de uso similar –y en ningún caso superior– a la autóctona, si bien por motivos distintos.

La escasa adhesión a los programas de prevención dispuestos en el SNS, fruto de la diversidad de concepciones de la idea de la salud y su cuidado, no necesariamente coincidentes con la anticipación y la reducción del riesgo a través de instrumentos como la vacunación o los controles periódicos (cribados), entre otros, puede traducirse en peores indicadores de salud a medio plazo, siendo por tanto un potencial factor de ineficiencia. Ello sugiere la necesidad de una mayor focalización de las políticas de salud pública en las estrategias de prevención específicas para la población de origen extranjero, realizando un esfuerzo en la penetración de la cultura de la prevención como elemento clave para una vida saludable.

El surgimiento y despliegue del sistema de atención a la dependencia no ha satisfecho toda la demanda de cuidados a las personas que genera la sociedad. Por una parte, por su enfoque restrictivo hacia la atención a las personas baremadas como dependientes, en general personas de edad avanzada y personas con discapacidad. Por otra parte, porque su alcance es todavía limitado y sigue siendo preponderante la prestación económica para la atención en el entorno familiar por encima de los cuidados institucionalizados.

La inmigración, soporte fundamental de la atención a la dependencia

En este contexto, las mujeres inmigrantes han venido a desempeñar un papel fundamental en el sistema de provisión de cuidados y de organización doméstica tanto en las instituciones como en los hogares.

Por una parte, dentro del sistema institucionalizado en Servicios Sociales (incluido el Sistema de Atención a la Dependencia), las mujeres inmigrantes representan casi el 20 por 100 de las personas trabajadoras en la primera línea de cuidados. Por otro lado, es bastante presumible que parte de la prestación económica para la atención en el entorno familiar se destine a la contratación de personas inmigrantes para los cuidados a las personas en el propio domicilio.

Con todo, el hecho de que se haya delegado en mujeres extranjeras la realización de tareas que venían siendo asumidas por las mujeres nativas –en lo que se ha venido a denominar “cadenas globales de cuidados”– no deja de reproducir en cierta medida el esquema tradicional de distribución de la carga de cuidados y pone de relieve lo mucho que todavía queda por avanzar en un reparto más equilibrado de esa carga.

*El reto de la
profesionalización
de los cuidados*

Es precisa una apuesta más decidida por apoyar de manera efectiva la igualdad entre hombres y mujeres a través de políticas tendentes a una mayor profesionalización e institucionalización de la oferta de cuidados a las personas y un desarrollo más efectivo del sistema de atención a la dependencia y la atención sociosanitaria, basado en criterios de calidad de los servicios.

Inmigración, vivienda y estrategias residenciales

Buena parte de la población de origen inmigrante lleva ya mucho tiempo asentada en nuestro país; a pesar de las carencias en las fuentes estadísticas, algunos análisis muestran que según van avanzando en su definición del proyecto migratorio y de la prolongación de su estancia en España, las condiciones de vida y residenciales de los inmigrantes mejoran. No obstante, persiste una mayor exclusión residencial de los extranjeros, fundamentalmente los extracomunitarios, y sobre todo en determinadas nacionalidades.

La forma predominante de acceso a la vivienda de los inmigrantes es el alquiler por su mayor adecuación a sus necesidades residenciales. El esfuerzo de acceso a la vivienda, tanto en este régimen de tenencia como en propiedad, es mayor para los inmigrantes, pero este importante esfuerzo no suele corresponderse con la calidad de las viviendas en las que residen, que son de inferior calidad y peor estado de conservación que las de la población nativa. Además, la sobrecarga financiera y el retraso en el pago de los gastos relacionados con la vivienda son también superiores en la población inmigrante. En torno al 46 por 100 de las personas sin techo eran de nacionalidad extranjera en 2012, según los últimos datos del INE.

Por otro lado, para parte de la población extranjera más vulnerable son más frecuentes otras formas de alojamiento alternativas, que pueden derivar en situaciones residenciales “precarias”, tales como: compartir piso, el subarriendo o la tenencia en precario. Dentro de estas viviendas compartidas, la exclusión residencial de la población inmigrante viene determinada por la falta de espacio, así como por las condiciones de habitabilidad y los problemas de convivencia que en estas circunstancias se producen. Además, estas estrategias residenciales más precarias, junto a otros factores, influyen en el desarrollo de una movilidad residencial más elevada, en una frecuencia mayor de situaciones conflictivas, en una peor integración en la comunidad de vecinos, y en un uso más frecuente del espacio público.

En determinados enclaves, tanto urbanos como rurales, se producen concentraciones de población extranjera que tienen un importante impacto económico, social y cultural

Necesidad de prevenir la segregación espacial y la exclusión residencial

en el entorno. No toda concentración residencial de inmigrantes, incluso con porcentajes muy elevados, tiene que derivar en segregación espacial, cuya existencia depende de múltiples factores; pero la persistencia de enclaves con una clara segregación y exclusión residencial puede aumentar el riesgo de conflictividad social.

El parque de vivienda social en España es insuficiente para cubrir las necesidades residenciales de la población, con independencia de su origen inmigrante o autóctono. Pero los inmigrantes tienen más dificultades para acceder y mantener el régimen de tenencia de su vivienda. Además, otras políticas públicas de ámbito estatal, que contemplan asimismo la protección de las personas más vulnerables en términos residenciales no han sido evaluadas, ni renovadas.

Es preciso contar con estadísticas oficiales actualizadas que permitan un correcto estudio de la situación residencial de los inmigrantes a lo largo del tiempo, así como promover investigaciones específicas, de carácter cuantitativo y cualitativo.

Es necesario evaluar las medidas de vivienda social ya adoptadas y revisar su adecuación y suficiencia presupuestaria respecto a las necesidades de las personas sin recursos, incluyendo las personas de origen extranjero en esa situación.

Las políticas locales de ordenación urbana y de intervención social son esenciales para mitigar la segregación y exclusión residencial de los inmigrantes, teniendo en cuenta los problemas que específicamente les afectan.

Se requieren actuaciones dirigidas a facilitar información a los colectivos de inmigrantes, con el objetivo de impedir situaciones de discriminación y abuso en su acceso al mercado de vivienda.

La integración en el sistema educativo

La inmigración ha cambiado en muchos aspectos el panorama del sistema educativo en España, siendo además una de las políticas públicas más importantes para la integración

y la convivencia. Actualmente existe una importante presencia de alumnado extranjero en el sistema educativo no universitario (8,8 por 100), y también una amplia heterogeneidad del mismo, tanto respecto a su origen, que es un factor determinante en la integración, como a su distribución territorial.

La inmigración ha cambiado muchos aspectos del panorama educativo español

A este respecto, cabe señalar que el análisis de la situación debería ser local, pues el conocimiento de los perfiles educativos, sociales, económicos y culturales del entorno de los centros escolares y del alumnado, permitiría que las intervenciones para mejorar su integración sean más ajustadas y eficaces. Otros factores decisivos en su integración, tanto o más importantes que estas características, son, entre otras, la edad a la que ingresan al sistema escolar español, la trayectoria educativa previa, las dificultades económicas y sociales de la familia, así como el entorno social de apoyo a los niños. Sin embargo, no existe una disponibilidad completa y actualizada de estos datos.

La cuestión de la concentración de este colectivo en determinados centros, especialmente en la red pública, es uno de los principales temas de debate y reflexión en los últimos años. Los factores y mecanismos que inciden en esa concentración son numerosos y diversos. La concentración espacial de un elevado número de inmigrantes en determinados enclaves, determinada en gran parte por las posibilidades económicas en su ubicación residencial, se traslada al ámbito escolar, ya que la regulación actual del acceso escolar tiende a trasladar el perfil socioeconómico y cultural del entorno al centro escolar de referencia. Por otro lado, existe una mayor preferencia de las familias de alumnos nativos por la enseñanza concertada, fundamentada tanto por la importancia de la inversión educativa para las trayectorias profesionales, y la búsqueda de espacios socialmente homogéneos y con un mayor capital cultural y social, como por la extendida opinión acerca de los efectos negativos que la concentración de inmigrantes tendría sobre el rendimiento de todo el alumnado. Sin embargo, en realidad los menores rendimientos no solo dependen del volumen de alumnado inmigrante, sino de la concentración de alumnado procedente de familias en situación socioeconómica más vulnerable en determinados centros de titularidad pública así como de la suficiencia de los recursos educativos (docentes, formativos...) en estas escuelas.

La concentración de inmigrantes en determinados centros educativos

España ha tenido menos éxito que otros países en evitar la concentración. Son necesarias medidas educativas que ayuden a reducir la segregación escolar de los inmigrantes, y favorecer un reparto más equitativo entre centros sostenidos con fondos públicos. Es preciso generar un consenso en las Administraciones y comunidad educativa sobre dichas medidas, sobre todo si limitan las posibilidades de elección de centro.

Entre las medidas educativas más concretas para reducirla, según sugieren organismos especializados como la UNESCO y el Consejo Escolar del Estado, cabría mencionar la consideración de la población inmigrante de la zona a la hora de la planificación de las escuelas y la configuración de los grupos dentro del colegio; la reducción de ratios; el establecimiento de cupos de reserva de plazas u otras similares con independencia de la titularidad del centro; una zonificación escolar que establezca zonas heterogéneas; ponderar los criterios de acceso de modo que la distribución sea más equilibrada; reforzar las comisiones de garantías de admisión, así como mejorar la gestión de los procesos de matriculación para que la escolarización de alumnos de origen inmigrante sea más proporcionada.

Además, serían necesarias, entre otras, estrategias de información, asesoramiento y acompañamiento a la demanda tanto nativa como extranjera, así como programas de detección de alumnado con necesidades de apoyo educativo e intervenciones para mejorar la calidad de las escuelas menos demandadas.

En España las diferencias entre el alumnado extranjero y nativo tanto respecto a sus logros educativos como a sus rendimientos, son desfavorables a los primeros. Los alum-

El alumnado extranjero obtiene menores logros educativos y peores rendimientos

nos extranjeros están infrarrepresentados en todos los niveles postobligatorios, lo que guarda relación principalmente con su mayor nivel de fracaso escolar, que les impide obtener el título de ESO y proseguir sus estudios, aunque puede existir un efecto composición. El mayor coste de oportunidad de cursar estudios postobligato-

rios y los desincentivos para continuar en el sistema educativo una vez concluida la etapa obligatoria a la vista de la inserción laboral y social de sus padres, también puede estar influyendo en su mayor abandono educativo temprano, que es el más alto de la UE-28 (32 por 100).

Según los resultados de las pruebas PISA, el rendimiento educativo de los inmigrantes es menor al de los nativos; si bien las diferencias son menores en la segunda generación. En términos generales, respecto a los factores que influyen en el rendimiento, los escolares inmigrantes presentan, en primer lugar, una desventaja socioeconómica, que sería similar a las de los nativos que presentan desventaja social. En segundo lugar, cabe aludir a la desventaja asociada al propio estatus de inmigrante (idioma, trayectoria escolar, expectativas educativas), siendo la edad de incorporación al sistema educativo y el país de origen, las variables individuales más relevantes. En tercer lugar, cabe referirse a determinadas características de su escolarización y de las políticas y prácticas educativas de integración desarrolladas, como por ejemplo, el hecho de que una menor proporción de alumnos inmigrantes curse educación infantil mientras que una mayor proporción repite curso y falta a la escuela.

En todo caso, resulta fundamental el papel del profesorado en la integración del alumnado inmigrante, si bien las acciones docentes se encuentran limitadas por el

contexto institucional, las trayectorias de los centros respecto a la atención a la diversidad, y por los déficits formativos existentes. Finalmente, la ausencia de un marco teórico en el que situar y organizar el trabajo de enseñanza del español para inmigrantes constituye un importante obstáculo para el correcto desarrollo y evaluación de su integración lingüística.

*El papel del profesorado,
fundamental para
mejorar el rendimiento*

Es necesario reducir las diferencias de rendimiento entre el alumnado extranjero y nativo, mejorando, al mismo tiempo, el rendimiento educativo de todo el alumnado, independientemente del tipo de centro en que estén escolarizados.

La atención a la diversidad en el ámbito educativo requiere un enfoque individualizado, según las necesidades educativas concretas del alumnado extranjero de cada centro escolar, que deben ser correctamente diagnosticadas y monitorizadas.

La mejora del rendimiento educativo de la segunda generación de inmigrantes no depende solo de políticas propiamente del ámbito educativo, sino de la mejora de las condiciones de vida de los hogares extranjeros.

Es necesario reforzar la perspectiva de la diversidad de orígenes en las políticas que afrontan la desigualdad en los distintos ámbitos de la realidad social, a fin de aprovechar el potencial de las segundas generaciones y evitar que las diferencias de rendimiento educativo den lugar a conflictos sociales.

Implicaciones económicas de la inmigración

Que la inmigración tiene un impacto agregado muy positivo sobre las economías receptoras, tanto en términos de crecimiento y empleo, como en relación con la sostenibilidad de los Estados de bienestar, es un hecho ampliamente contrastado sobre el que existe un amplio consenso tanto en círculos académicos como entre las instancias económicas nacionales e internacionales.

Concretamente en España, el fenómeno de la inmigración ha sido y es uno de los factores clave del crecimiento económico, principalmente por su contribución al aumento de la población activa y al desarrollo y dinamismo de sectores intensivos en mano de obra con mucho peso en la economía española, como construcción, hostelería, turismo, comercio, agricultura y servicio doméstico.

No obstante, la inserción laboral de los inmigrantes está desde sus comienzos muy marcada por la elevada concentración en ocupaciones no cualificadas, donde la incidencia del empleo temporal y los bajos salarios es mayor, lo que explica las tasas comparativamente mayores de situaciones de pobreza y exclusión social, así como su mayor vulnerabilidad relativa frente a los cambios del ciclo económico, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la crisis que ha afectado más duramente a estos colectivos.

Sería deseable, por tanto, que se mantuviera una política de inmigración humanitaria, abierta, ordenada y segura, que fomente la inserción laboral regular de estos colectivos, agilice los procesos administrativos de contratación, facilite la movilidad ocupacional y geográfica de estos trabajadores, y propicie el aprovechamiento de todo el capital humano que incorporan. Asimismo, la articulación de políticas de atracción de inmigrantes con alta cualificación se muestra muy necesaria para impulsar el desarrollo de sectores y segmentos productivos de alto valor añadido.

Una parte importante del sistema de bienestar español se ha sustentado tradicionalmente en la responsabilidad de las familias y, dentro de estas, en las mujeres, a la hora de hacer frente a la carga del trabajo doméstico y de cuidados a las personas. La incorporación de las mujeres al trabajo y la necesidad de aumentar su participación laboral han puesto en evidencia las insuficiencias de la participación masculina en esas áreas, por un lado, así como las limitaciones de la organización social y del sistema de protección social, por otro, para alcanzar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

La incorporación de un gran número de mujeres extranjeras a los servicios de cuidados de niños y otras personas necesitadas de cuidados, así como a la asunción de tareas del hogar, sector donde ya suponen el 60 por 100 del empleo, es uno de los factores determinantes del aumento de la tasa de actividad de las mujeres cualificadas españolas con cargas familiares, otra de las claves del crecimiento económico español, al tiempo que permite cubrir privadamente las insuficiencias del Estado de bienestar español en materia de atención a la dependencia y de apoyo a las familias, al menos a una parte importante de la clase media española.

Además, como señaló el CES en su Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, el aumento de la demanda de cuidados asociada al envejecimiento de la población, la cronicidad de las enfermedades y los cambios en la organización social, constituye un reto para los sistemas de protección social, al que los gobiernos deberán anticiparse con estrategias a medio y largo plazo.

En este contexto, es preciso valorar la aportación de las personas trabajadoras de origen extranjero en el horizonte de la previsible crisis de los cuidados ligada al envejecimiento de la población, siendo necesario implementar políticas tendentes a la profesionalización de este sector y la dignificación del trabajo de quienes lo realizan.

Sin embargo, buena parte de las empleadas extranjeras en este sector se encuentran afiliadas al sistema especial para empleados de Hogar, no habiéndose alcanzado todavía una protección social equiparable a la del Régimen General, en el sentido de la cuarta Recomendación del Pacto de Toledo, pese a su integración en el mismo.

Por otro lado, la inmigración tiene un efecto equilibrador en relación con la sostenibilidad financiera del sistema español de pensiones de reparto porque los trabajadores extranjeros contribuyen a través de la afiliación al aumento de los ingresos por cotizaciones, sin que los residentes foráneos se beneficien más que muy marginalmente del gasto en pensiones, la principal partida, con diferencia, del gasto público social.

La inmigración puede contribuir a equilibrar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

En este sentido, en línea con la opinión de la AIREF, el mantenimiento de una política migratoria abierta, flexible e integradora durante las próximas décadas puede paliar en cierta medida el descenso de la población en edad de trabajar, y con ello, de los ingresos por cotizaciones, compensando en parte el impacto del envejecimiento de la población sobre el gasto en pensiones.

Integración, ciudadanía e interculturalidad: un paréntesis demasiado largo

En contraste con la desfavorable situación económica y de condiciones de vida que arrastran las personas de origen extranjero, diversos indicadores hablan a favor de un nivel de integración social en nuestro país relativamente satisfactorio. Entre ellos, se puede aludir a la situación administrativa regular y estable de la gran mayoría de las personas inmigrantes; las relaciones sociales fluidas entre población autóctona y alóctona; un importante aprecio por los inmigrantes de las instituciones del país y un grado de convivencia intercultural superior al de otros países europeos. Las relaciones sociales han venido discurriendo razonablemente bien incluso en las circunstancias difíciles de la crisis, donde España no ha destacado por la emergencia de conflictos sociales entre poblaciones ni brotes xenófobos, pese a la intensidad de sus efectos en el empleo y a que en esos momentos se registraban los niveles más altos de paro de toda la Unión Europea. Asimismo, según el Eurobarómetro especial de mayo de 2018, en España se valora más positivamente que en la media de la UE-28 la aportación de la inmigración a la sociedad, en términos de ayudar a cubrir vacantes para las que cuesta encontrar trabajadores, aportación de nuevas ideas o impulso a la innovación, enriquecimiento de la vida cultural así como su impacto general favorable en la economía.

Sin embargo, se observa la persistencia de segregación de la población extranjera en algunos ámbitos, como el de la vivienda y la educación. Ello responde a su concentración en determinadas áreas geográficas y enclaves urbanos y rurales, e impacta en todas las dinámicas económicas, sociales, y culturales, así como en el funcionamiento de los servicios públicos y de proximidad de esas zonas.

Promover la integración desde todas las políticas

La segregación de los inmigrantes tiene consecuencias desfavorables sobre su integración y sobre la convivencia de la comunidad. Es un problema que no puede solucionarse exclusivamente desde el ámbito de las políticas de inmigración o de integración social de los inmigrantes sino que afecta a otras políticas sectoriales, como la planificación urbana o la educativa, que necesariamente deben incorporar la gestión de la diversidad y la prevención de la segregación entre sus objetivos.

A pesar de las iniciativas desarrolladas en el ámbito autonómico y local, las políticas de integración de ámbito estatal, desde la expiración del último Plan Estatal de Ciudadanía e Integración (PECI) 2011-2014 y la aprobación de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (2011-2014) han estado prácticamente ausentes en este panorama. Quizá sea precisamente en esta ausencia en la que quepa enmarcar algunas de esas incipientes señales que alertan sobre la necesidad de retomarlas. Un indicio esperanzador en esta dirección vendría dado por la reciente presentación de un proyecto de “Marco estratégico sobre integración de inmigrantes y solicitantes y beneficiarios de protección internacional (enero de 2019) en el Foro para la integración social de los inmigrantes.

La inmigración no figura entre las principales preocupaciones de los españoles. Para evitar que un fenómeno estructural sea catalogado como problema, es necesario que los poderes públicos asuman el liderazgo transmitiendo un relato veraz y ajustado a la realidad de nuestro país.

De esta necesidad da cuenta el hecho de que la población española es de las que más desinformadas se declaran sobre este tema y tiende a sobredimensionar el fenómeno de la inmigración así como la presencia de la irregularidad dentro del mismo, entre otras impresiones ampliamente extendidas.

Ha sido también positiva en los últimos años la evolución de la mayoría de los indicadores que informan sobre la evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España, con una amplia aceptación de la diversidad en términos de países, culturas, etnias y religiones y la interacción con personas de origen extranjero, tal y como confirman los resultados del último del informe Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Sin embargo, hay indicios de un persistente sentimiento de rechazo hacia algunos colectivos que, aunque minoritario, requiere ser tomado en consideración. En los años más recientes también se está constatando en nuestro país, aunque con más retraso que en otros, un aumento del discurso del odio, sobre todo en las redes sociales, figurando las personas inmigrantes entre sus principales focos de atención.

Aceptación de la diversidad, confianza y tolerancia para refuerzo de la cohesión social

Preservar la confianza y la tolerancia de la sociedad, que hay que poner en valor; debe ser un objetivo de los poderes públicos, de todas las organizaciones y actores políticos y sociales en sus distintos ámbitos de actuación, incluyendo los interlocutores sociales.

La diversidad de orígenes y experiencias migratorias es un componente intrínseco de la riqueza de la sociedad, que se ha visto reforzado por el impacto de los flujos migratorios desde principios de siglo. Como toda realidad humana compleja no se pueden simplificar sus múltiples repercusiones reduciéndolas a un balance de costes y beneficios, sino que requiere un enfoque integral orientado a aprovechar las oportunidades del atractivo de España como destino de las migraciones y prevenir los riesgos derivados de la segregación de los extranjeros.

La política migratoria no puede quedar reducida a la gestión de los controles en las fronteras. Es necesario apostar por la aceptación de la diversidad y su traslación a la gestión de todas las políticas con el objetivo de reforzar la cohesión social. Los cambios sociales y económicos derivados del fenómeno migratorio en España necesitan de la articulación de políticas de carácter integral apoyadas en el más alto nivel de consenso que favorezca su continuidad y eficacia, con un papel destacado del diálogo social.

INFORME SOBRE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: EFECTOS Y OPORTUNIDADES

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidente:	Félix Martín Galicia (grupo tercero, HISPACOO)
Vicepresidente:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO)
Grupo primero:	Salce Elvira Gómez (CCOO) Dionís Oña Martín (UGT) Elvira Rodenas Sancho (UGT)
Grupo segundo:	Eduardo Aréchaga Cilleruelo (CEOE-CEPYME) Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME) Pedro C. Fernández Alén (CEOE-CEPYME) Jordi García Viña (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	Juan Llovet Verdugo (Expertos) Fernando Móner Romero (CECU) Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
Suplentes:	José María Algora Jiménez (CEPES) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT) José María Goerlich Peset (Expertos) Javier López Mora (CEOE-CEPYME) José Manuel Morán Criado (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) Eva Silván Delgado (CCOO)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

Comparecientes en el marco del curso de verano “Migraciones, realidades y retos de futuro”, organizado por el CES en San Lorenzo de El Escorial los días 16 y 17 de julio de 2018(**):

Joaquín Arango Vila-Belda (catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid)
Carmen González Enríquez (catedrática de Ciencia Política y de la Administración en la UNED)
Cristina Gortázar Rotaèche (representante por España en la Red Académica Odysseus en Estudios Jurídicos sobre Inmigración y Asilo en Europa)
Antonio Izquierdo Escribano (catedrático de Sociología de la Universidad de A Coruña)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

(**) Por orden de intervención.

Jaume Lanaspá (presidente de la Red Española de Ciudades Interculturales [RECI])
Ramón Mahía Casado (profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Madrid)
Cristina Goenechea Permisán (profesora del Departamento de Didáctica de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Cádiz)
María José Aguilar (catedrática de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Castilla-La Mancha)
Rosa Aparicio Gómez (investigadora en el Instituto Universitario Ortega y Gasset)
María Jesús Herrera (jefa de la Oficina de la Organización Internacional de Migraciones en España [OIM])

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Nuria Moreno-Manzanaro García (coordinadora)
Reyes de Blas Gómez
Natalia Fernández Durán
Ana Hernández Rodríguez
Magdalena del Llano Señarís
Carmen Vizán Rodríguez

