

Inmigración y exclusión social

Julio Luis Martínez

Mercedes Fernández

Publicado en: VIDAL FERNÁNDEZ, Fernando (dir.), *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Madrid: FUHEM, 2006, pp. 409-439.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

XX. INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Julio Luis Martínez Martínez y Mercedes Fernández García

Profesores del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones

Universidad Pontificia Comillas

El panorama de la población extranjera residente en España ha sufrido una profunda modificación, gestada a lo largo de las dos últimas décadas. No sólo en lo que se refiere al número de sus integrantes, sino también a la composición de los mismos y a los motivos que determinan su permanencia entre nosotros.

Así, los 200.000 residentes extranjeros censados en el año 1985 pasan a ser 600.000 en 1999 y se convierten en casi 3.700.000 a finales del año 2004. Por otra parte, mientras que España recibía inicialmente una población extranjera proveniente de países desarrollados que elegía nuestro país fundamentalmente por motivos políticos (Cachón, 2003), en el momento actual la situación es bien distinta: la mayor parte de los residentes extranjeros (casi un 80% a finales de 2004) procede de países en desarrollo y acude a nuestro país con intención de integrarse en el mercado de trabajo.

La explicación de este fenómeno no es unidimensional: se contemplan, entre otros factores, las desigualdades económicas que, en un entorno globalizado, tienen lugar entre los países del Norte —entre los que se encuentra España— y los del Sur —emisores de emigrantes—; la existencia, dentro del mercado de laboral español, de una serie de empleos que han sido abandonados por los trabajadores autóctonos; la facilidad que presenta *de facto* el acceso a nuestras fronteras;¹ y la inexistencia de una línea clara en la política migratoria española.²

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

De estos aspectos tratamos a continuación: en primer lugar describimos brevemente el panorama actual de la inmigración en España. A continuación analizamos, desde nuestra perspectiva de la exclusión social, la incidencia de los factores exclusógenos en el colectivo inmigrante. Con un somero repaso a las políticas públicas en materia de inclusión social de las personas inmigrantes finalizamos nuestro análisis.

1. Aunque la entrada de inmigrantes a través del estrecho de Gibraltar resulta muy llamativa, lo cierto es que sólo accede a nuestro país por esta vía una ínfima parte de los extranjeros. Diversos estudios empíricos (Laparra, 2003; Aparicio y otros, 2003) muestran cómo la facilidad que comporta la entrada en España —por vía aérea y con visado de turista, en su caso— es determinante a la hora de dibujar su configuración como país receptor de inmigrantes, en muchos casos irregulares. Así lo describiremos posteriormente en este capítulo.

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

Unas breves pinceladas acerca de la inmigración en España

La configuración actual de la España inmigrante es fruto de la trayectoria evolutiva que se ha comentado en párrafos anteriores y puede definirse, desde la perspectiva que adoptamos en el presente análisis, a partir de las siguientes notas distintivas: concentración geográfica, segmentación en cuanto a la nacionalidad de origen, situación dentro del mercado laboral y elevado peso de la inmigración irregular.

La concentración geográfica de los extranjeros no comunitarios

La Tabla 1 muestra la distribución geográfica de los residentes extranjeros procedentes de países en desarrollo, clasificados por el continente de origen. Tres son las cuestiones que suscita el análisis de los datos:

En primer lugar, destaca la concentración geográfica de los extranjeros residentes en España: tal y como se ilustra en la Tabla 1 y el Gráfico 1, cuatro comunidades autónomas —Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía— acogen prácticamente al 70% de los efectivos. Aunque son Cataluña y la Comunidad de Madrid, en las que se encuentran las grandes áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, los destinos preferidos por los inmigrantes económicos.

En segundo lugar (Gráfico 2) debe hacerse referencia a la distribución por lugar de origen de los inmigrantes llegados a España, de los cuales casi la mitad (un 49%) son latinoamericanos, un 25% son africanos y un 21% europeos no comunitarios. Muy lejos se encuentran las cifras de asiáticos (6%). En el caso de los dos primeros grupos la vinculación de los países latinoamericanos con España y la proximidad geográfica con el continente africano vendrían, respectivamente, a avalar el peso de las cifras. La inmigración europea no comunitaria puede explicarse por la relativa facilidad de tránsito entre los Estados de la Unión; en cuanto a la migración asiática (Beltrán, 2000), las causas que la originan vienen siendo eminentemente comerciales.

GRÁFICO 1
Distribución geográfica de los inmigrantes económicos

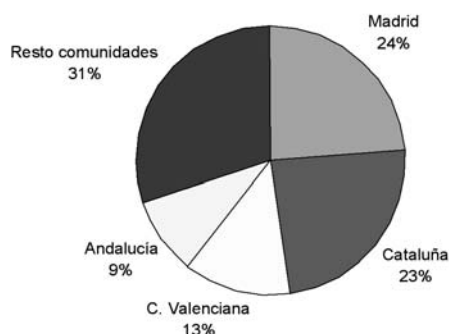


TABLA 1
Distribución geográfica de los extranjeros no comunitarios, por lugar de procedencia
 (1 de enero de 2005)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RESTO EUROPA	ÁFRICA	IBEROAMÉRICA	ASIA	TOTAL
Andalucía	57.987	96.750	105.614	14.452	274.803
Aragón	32.028	24.771	30.090	3.021	89.910
Asturias	3.490	2.188	15.404	686	21.768
Baleares	13.320	22.603	53.409	5.022	94.354
Canarias	9.735	26.496	78.381	12.479	127.091
Cantabria	4.221	1.957	11.143	678	17.999
Castilla-La Mancha	27.695	12.117	35.324	2.881	78.017
Castilla y León	46.282	20.581	39.910	2.156	108.929
Cataluña	90.496	223.024	302.933	72.649	689.102
Com. Valenciana	127.035	72.547	161.532	18.330	379.444
Extremadura	3.020	11.139	6.362	611	21.132
Galicia	4.309	6.219	37.735	1.451	49.714
Madrid	160.291	97.815	406.242	42.328	706.676
Murcia	15.879	51.492	76.179	2.279	145.829
Navarra	7.136	10.178	26.266	919	44.499
País Vasco	7.707	13.381	35.054	3.680	59.822
La Rioja	7.683	7.573	10.108	2.498	27.862
Ceuta	16	2.647	45	91	2.799
Melilla	7	2.466	39	16	2.528
TOTAL	618.337	705.944	1.431.770	186.227	2.942.278

Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes (datos provisionales)

Asimismo, debe destacarse que la distribución geográfica que presentan los inmigrantes dentro del territorio español no es homogénea: el gráfico 3 muestra cómo los africanos se encuentran principalmente asentados en Cataluña y Andalucía, mientras que el peso porcentual de los latinoamericanos es superior en Madrid y la Comunidad Valenciana. En esta última parece, además, existir una concentración relativa de europeos no comunitarios. Para finalizar, hemos de señalar que la dispersión interprovincial de asiáticos es mayor.

GRÁFICO 2
Inmigrantes económicos: distribución por lugar de procedencia

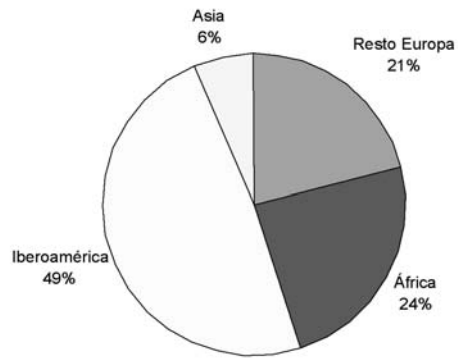
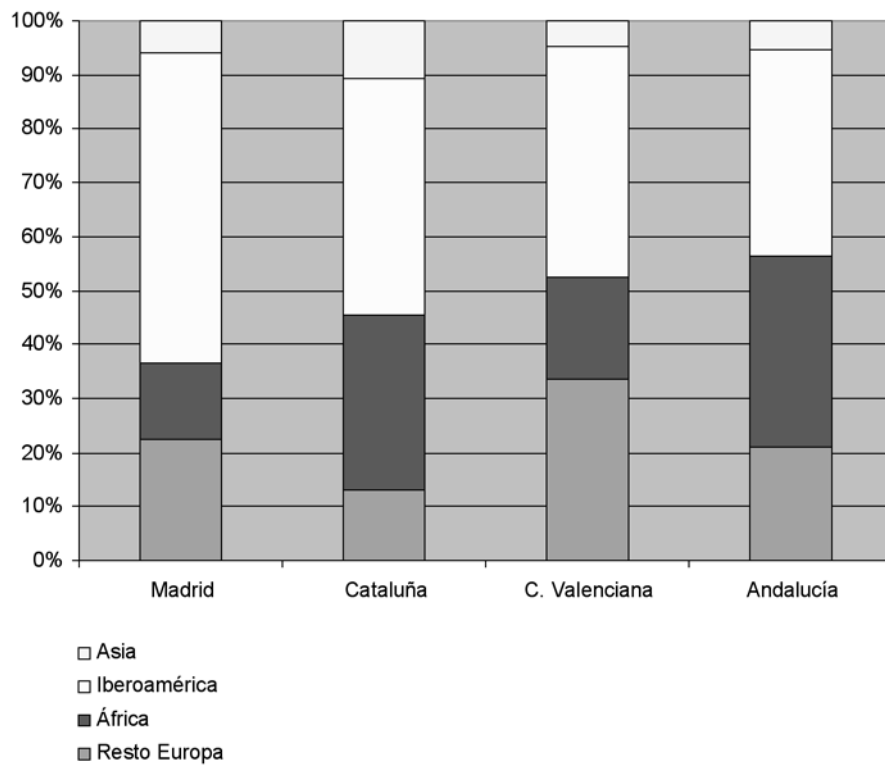


GRÁFICO 3
Inmigrantes económicos: distribución geográfica en España por lugar de procedencia



1.2. Los diferentes colectivos migrantes

Tal y como muestra la Tabla 2, los nacionales de once países representan el 75% de la inmigración económica en España a 1 de enero de 2005.

TABLA 2
Principales colectivos migrantes radicados en España
(1 de enero de 2005)

PAÍS	EMPADRONADOS ABSOLUTOS	%
Marruecos	505.373	17%
Ecuador	491.797	17%
Rumanía	314.349	11%
Colombia	268.931	9%
Argentina	151.878	5%
Bolivia	96.800	3%
Bulgaria	91.339	3%
China	86.681	3%
Perú	84.427	3%
Ucrania	65.096	2%
Rep. Dominicana	56.421	2%
Resto países	729.186	25%
Total	2.942.278	100%

Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes (datos provisionales)

Configuran los marroquíes la colonia extranjera más importante entre nosotros, con algo más de medio millón de efectivos; no en vano se trata del colectivo que presenta una mayor antigüedad migratoria en España.³

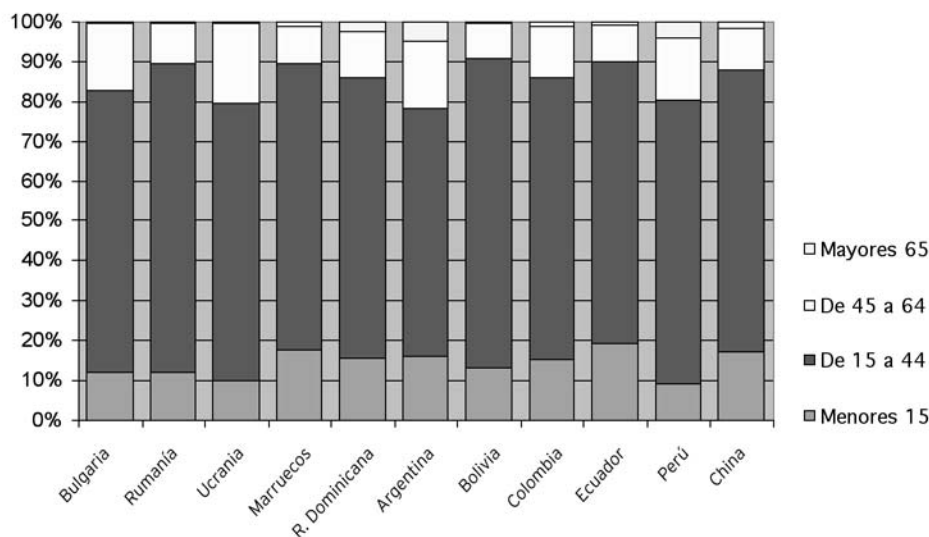
No obstante, debe prestarse especial atención a los latinoamericanos: destaca la presencia de ecuatorianos (acercándose vertiginosamente a las cifras que presentan los marroquíes) y colombianos, con un peso porcentual del 17 y el 11% respectivamente. La implantación de estos dos colectivos es muy reciente entre nosotros (algo más de un lustro en los ecuatorianos y algo menos en el caso de los colombianos) y viene, hasta el momento, experimentando un crecimiento anual cuasiexponencial. Lo cual contrasta con colectivos latinoamericanos más antiguos como dominicanos o peruanos cuya afluencia de efectivos crece con relativa lentitud (peruanos) o está prácticamente estancada (dominicanos).

La composición interna de los diferentes colectivos puede analizarse en función de dos notas distintivas: la edad y el género.

3. Estos datos pueden verse ampliamente tratados en el estudio realizado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, *Migración marroquí en España*, no publicado, financiado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Con respecto a la primera de ellas, la edad, el Gráfico 4 habla por sí solo: en la mayor parte de los casos, los individuos en edad de trabajar (esto es, con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años) alcanzan cotas rayanas al 90% de la población. Algo menor —pero siempre cercano al 80%— es el porcentaje de marroquíes comprendido en esa franja de edad.⁴ La homogeneidad observada en la distribución por edades de todos colectivos confirma la tesis de la motivación económica como factor impulsor de la inmigración hacia España.

GRÁFICO 4
Principales colectivos inmigrantes en España: distribución por edad
(1 de enero de 2005)



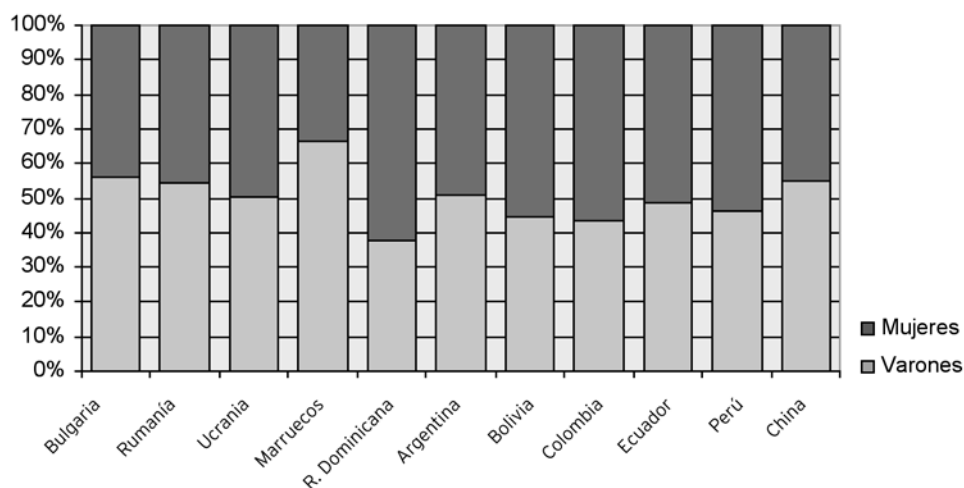
Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes (datos provisionales)

En cuanto a la consideración de la variable género, en el Gráfico 5 se muestra la capacidad discriminante de la misma: existen colectivos altamente masculinizados —marroquíes, búlgaros y rumanos— frente a colectivos de elevada presencia femenina: colombianos, bolivianos y dominicanos.

Como se verá posteriormente al analizar las componentes exclusógenas ocasionadas por la estructura del mercado de trabajo español, este hecho condiciona grandemente el acceso al mismo de los diferentes individuos.

4. La explicación puede encontrarse en el mayor asentamiento de estos sujetos en nuestro país que bien habrían utilizado la vía de la reagrupación familiar para traer a sus descendientes o bien sus hijos habrían nacido en España.

GRÁFICO 5
Principales colectivos inmigrantes en España: distribución por sexo
 (1 de enero de 2004)



Fuente: INE, Padrón municipal de habitantes (datos provisionales)

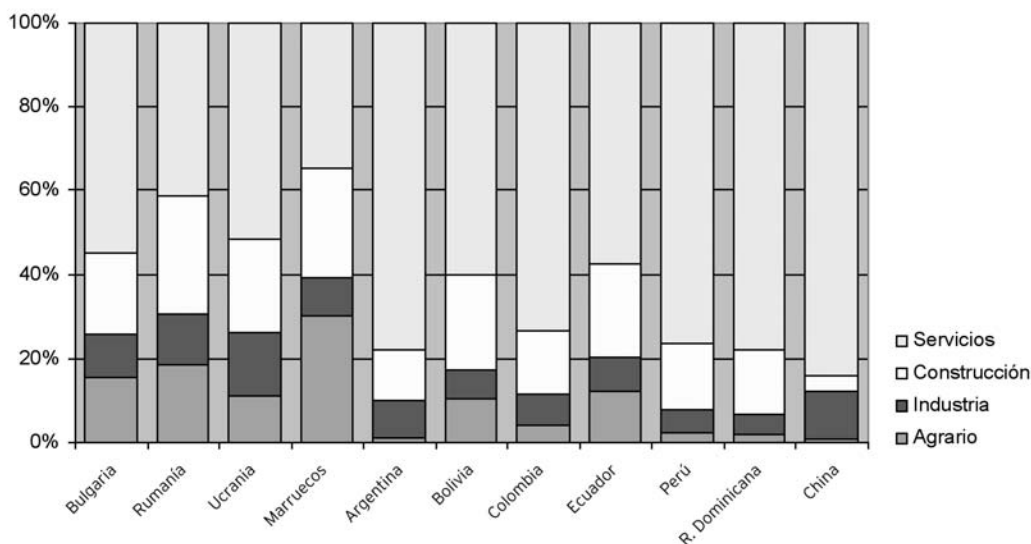
Situación laboral

El Gráfico 6 describe, de manera desagregada en función del colectivo de pertenencia, las ramas de actividad en las que se asientan los inmigrantes económicos dentro del mercado laboral español.

Nótese cómo la distribución sectorial no es homogénea en lo que a la nacionalidad respecta. Los colectivos latinoamericanos (aunque el ecuatoriano más levemente) tienden en mayor medida a situarse dentro del sector servicios, en particular hostelería y servicio doméstico.⁵ Los marroquíes se encuentran trabajando en la agricultura y la construcción, sector que también tiene un peso porcentual significativo de rumanos, ucranianos y búlgaros.

5. Aunque en la desagregación de los trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social *por sector de ocupación* no aparece diferenciado el servicio doméstico, el peso relativo del mismo en los colectivos latinoamericanos se observa claramente en las estadísticas de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social, *por régimen de cotización*, que ofrece el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y que se analizarán al tratar sobre los factores de exclusión social que afectan a la población inmigrante.

Gráfico 6
Trabajadores afiliados a la seguridad Social, por sector de ocupación
 (31 de diciembre de 2004)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Estos sectores de ocupación —agricultura, construcción, hostelería y servicio doméstico- se caracterizan, tanto por la dureza de sus condiciones laborales, como por el amplio peso de actividades sumergidas⁶ propiciadas por la insuficiente regulación legal de los mismos. No es, por tanto, extraño el elevado peso que parece tener la inmigración irregular entre nosotros.

Los inmigrantes en situación «irregular»⁷

Hasta este momento se han analizado cifras y datos referentes a extranjeros empadronados en España. Es de todos sabido, sin embargo, que existe una gran diferencia entre la residencia de derecho (marcada por la posesión de la tarjeta o el permiso de residencia en vigor) y la de derecho (para la que únicamente se exige el empadronamiento). En España existe un gran número de inmigrantes sin permiso de residencia: no tienen «papeles» y están, por tanto, en una situación irregular. Este hecho limita en gran medida la participación de los individuos en la socie-

6. Tanto para autóctonos como para extranjeros aunque, evidentemente, los inmigrantes tienden a sufrir más las irregularidades dado su mayor nivel de indefensión.

7. Agradecemos a Inmaculada Cañueto sus aportaciones en lo referente a la situación de los inmigrantes irregulares en España.

dad, incluso en aquellas dimensiones más elementales de la supervivencia como son el trabajo, la vivienda (y, de manera más indirecta, la educación o la asistencia sanitaria). La relación entre el estatus de irregularidad y el riesgo de exclusión es, como se deduce, muy estrecha.⁸

Cualquier estimación de la irregularidad es, por definición, inexacta. Por este motivo, acudimos a dos posibles vías que nos permiten establecer un intervalo más o menos amplio del número de individuos que padecen esta situación entre nosotros: el padrón municipal y las cifras que arrojan las regularizaciones oficiales.

El padrón

Para realizar una estimación sobre el número real de residentes extranjeros —y, por ende, de la población extranjera en situación de irregularidad— debe recurrirse a los padrones municipales,⁹ pues en ellos se supone que están inscritas todas las personas que viven habitualmente en España, sean españoles o extranjeros, independientemente de su situación administrativa. Una vía para estimar la irregularidad es comparar las cifras oficiales de extranjeros empadronados con las de residentes legales a la misma fecha. La diferencia entre ambas arrojaría la cifra de indocumentados. El peso porcentual de esta cifra se calcula dividiendo la misma entre el total de individuos empadronados.

Ahora bien, son cifras que se han de tomar con cautela ya que la estadística recoge con retraso,¹⁰ y nunca totalmente, la evolución de la población extranjera. Una parte de ella «aparece» en los padrones cuando ya lleva un tiempo residiendo de hecho en España. Por otro lado, no puede conocerse qué parte de la diferencia entre empadronados y residentes legales corresponde efectivamente a ciudadanos en situación irregular y qué parte debe asumirse como una sobrerrepresentación imputable bien al tipo de registro (que no cuenta con la población extranjera que abandona España), bien a prácticas de picaresca fundamentadas en el sobrerregistro por parte del extranjero,¹¹ bien, simplemente, al error en la inscripción (Recolons, 2003). Tras la Ley 8/2000 algunas organizaciones que trabajaban con inmigrantes les recomendaban no empadronarse por los riesgos que corrían de cruzar datos del padrón con registros judiciales.

La Tabla 3 y el Gráfico 7 muestran la evolución temporal de la diferencia entre el *stock* de residentes legales y el padrón municipal.

8. Esto es, las restricciones ocasionadas por la situación de irregularidad pueden hurtar al individuo el *mínimo decente* que éste necesita para sobrevivir, lo cual supone un atentado a la justicia básica exigida para la convivencia humana. Desarrollamos con mayor detalle esta idea en el apartado referido a la exclusión social de los inmigrantes.

9. El padrón municipal es un registro administrativo que posee finalidad probatoria de residencia y domicilio. La Ley de Extranjería 4/2000 prescribe el empadronamiento de los inmigrantes para que estos puedan acceder a determinados servicios (educación, sanidad...).

10. Las cifras oficiales de residentes extranjeros se publican con fecha 31 de diciembre de cada año, mientras que la revisión anual del padrón se realiza a 1 de enero. Por este motivo, siempre existe un desfase temporal de un año entre la última cifra oficial de empadronados y la última cifra oficial de residentes.

11. Probar varios municipios a la vez teniendo en cuenta que la regularización depende de las subdelegaciones provinciales, o inscribir en el padrón a personas no residentes en España, por ejemplo.

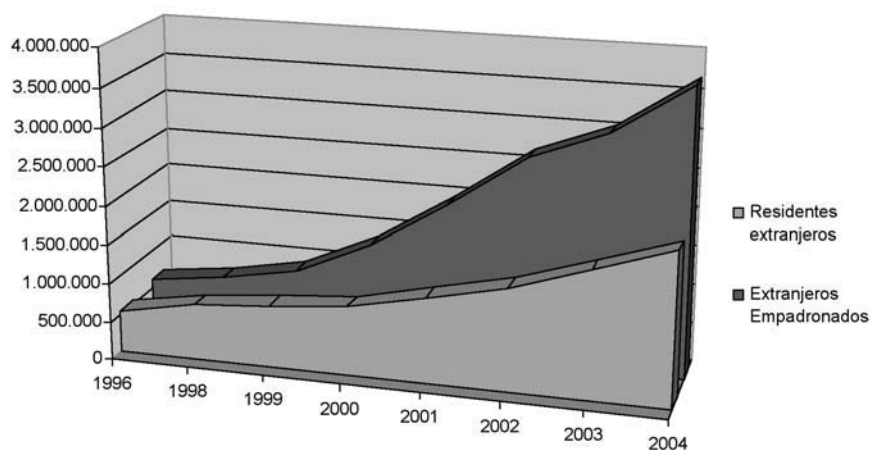
Los saldos que arrojan la diferencia entre empadronados y extranjeros con permiso de residencia son relativamente pequeños hasta el año 1999. Es a partir de 2000 cuando las diferencias se disparan.¹² Como ya se indicó, en ello tendría que ver la reforma que dio lugar a la Ley de Extranjería 4/2000 que hizo necesario el empadronamiento de los inmigrantes para acceder a determinados servicios.

TABLA 3
Evolución de la diferencia entre residentes y empadronados

	RESIDENTES EXTRANJEROS	EXTRANJEROS EMPADRONADOS	DIFERENCIA	ESTIMACIÓN IRREGULARES
1996	538.984	637.085	98.101	15,40%
1998	719.647	748.954	29.307	3,91%
1999	801.329	923.879	122.550	13,26%
2000	895.720	1.370.657	474.937	34,65%
2001	1.109.060	1.977.944	868.884	43,93%
2002	1.324.001	2.664.168	1.340.167	50,30%
2003	1.647.011	3.034.326	1.387.315	45,72%
2004	1.981.933	3.691.547	1.709.614	46,31%

Fuente: Extranjeros empadronados: Padrones Municipales. Extranjeros con permiso de residencia: Ministerio del Interior (varios años).

GRÁFICO 7
Evolución de la diferencia entre residentes y empadronados



Fuente: Extranjeros empadronados: Padrones Municipales. Extranjeros con permiso de residencia: Ministerio del Interior (varios años).

12. Hasta 1996 censos y padrones subregistraban la población extranjera, siendo siempre los censados y empadronados menos que los permisos en vigor. A partir de entonces el registro del empadronamiento superará

Si nos atuviéramos a las cifras que nos aporta la revisión del padrón municipal de 2005 (a 1 de enero) estaríamos, a finales de 2004, ante una «bolsa de irregulares» de más de un millón setecientas mil personas.

Las regularizaciones extraordinarias

El cálculo de los extranjeros irregulares a partir del padrón municipal no dejará de ser siempre aproximado y provisional: aproximado, puesto que no hay forma de cuantificar con precisión una población que escapa a los registros oficiales. Provisional, porque la «irregularidad» no es una condición estable, sino una situación que puede variar en el tiempo.¹³

De hecho hay que tener en cuenta que en estos años se han producido seis regularizaciones extraordinarias (1985, 1991, 1996, 2000, 2001 y 2005) y que muchos de los regularizados en los sucesivos procesos son las mismas personas que han perdido reiteradamente el estatus de la legalidad.

La Tabla 4 muestra los datos de dichas regularizaciones.

TABLA 4
Procesos de regularización: solicitudes y resoluciones

AÑO	SOLICITUDES	RESOLUCIONES FAVORABLES	% DE RESOLUCIONES FAVORABLES
1985	43.800	23.833	54,41%
1991	130406	108.321	83,06%
1996	17.676	14.653	82,90%
2000	247.598	163.913	66,20%
2001	351.269	223.428	63,61%
2005	690.679	534.662	88,75%
TOTAL	1.481.428	1.068.810	72,15%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Anuario de Migraciones (varios años).

El balance conjunto de individuos regularizados, a julio del año 2005, contabilizaba 1.481.428 solicitudes y 1.068.810 permisos concedidos. Por tanto, quedaron fuera de la «legalidad» 412.618 solicitantes. A estas personas deberían sumarse las personas que ingresaron al país con posterioridad a las regularizaciones, y restarse las que hubieran recibido el permiso de

con mucho los legalmente residentes. El inicio de este hecho fue ocasionado por el rumor de que en una futura regularización la constancia de haberse empadronado facilitaría una resolución positiva, junto con la dificultad de depurar las duplicaciones padronales en el caso de las personas de nacionalidad extranjera (es decir, encontrarse empadronado a la vez en dos o más municipios).

13. En la mayor parte de los casos la regularidad se obtiene a través de un permiso de trabajo de corta duración; dada la dificultad que entraña su renovación, fácilmente se cae de nuevo en la irregularidad.

residencia a lo largo de 2005, más los expedientes aún pendientes de tramitación en el último proceso (un 23% del total a julio de 2005), más las personas que han abandonado el país. Las cifras más conservadoras hablan de millón y medio de personas «sin papeles».

Con respecto a las nacionalidades que demandan el estatus de legalidad, en las tres primeras regularizaciones el número de solicitudes mayor provenía de los marroquíes, seguidos de tres colectivos latinoamericanos: argentinos, peruanos y dominicanos. A partir del 2000, aunque los marroquíes aún aparecen en el primer puesto, la composición de los latinoamericanos cambia, configurándose ecuatorianos y colombianos como los principales solicitantes. También es en estos tres últimos procesos cuando aparece un número significativo de solicitudes de otros colectivos: bolivianos, rumanos, búlgaros, ucranianos... Ello no es más que el reflejo de la evolución de los colectivos más presentes en España y de sus cambios en el tiempo.

Sobre la inmigración y la exclusión social

Una vez presentados los datos que describen al colectivo de inmigrantes bajo aquellos aspectos que, para este trabajo, consideramos relevantes, pasamos a analizar su posición en los procesos que podrían conducir a situaciones de (riesgo de) exclusión social: comenzamos indicando qué entendemos por exclusión social, concretando, a continuación, los ámbitos de la exclusión en los cuales las personas inmigrantes pueden verse afectadas.

La exclusión social

Aunque no es el objeto de este capítulo discutir acerca del concepto de exclusión social,¹⁴ consideramos pertinente realizar una delimitación previa del enfoque que nosotros adoptamos, que pasa por entender la exclusión, en sentido general, como la *acumulación de límites a la participación social*, en ese mismo sentido, como la antítesis de la justicia social.¹⁵

Nos interesa precisar, pues, que la comprensión de la justicia social que aquí tenemos exige el establecimiento de los niveles mínimos de participación en la vida de la comunidad para todas las personas. De modo que la mayor injusticia está en que alguna persona o grupo sea tratada activamente (o pasivamente abandonada) como si no fuera miembro de la comunidad. Y esto conlleva marginación o exclusión de la vida social, la cual puede darse en la esfera política, en la económica o en la cultural. Lo más común es que las diferentes dimensiones de lo social se refuercen en la exclusión.¹⁶

14. Véase el completo estudio sobre la lucha contra la exclusión realizado por Estivill (2003) en el cual se debate profusamente acerca de la definición de exclusión social y su complementariedad con el concepto, más enfocado a la falta de recursos económicos, de pobreza.

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

16. Según el modelo propuesto por Castel (1991) la exclusión se considera como un proceso en el que confluyen tres variables: la exclusión laboral, el aislamiento social y la insignificancia vital. La situación de

El nivel de participación puede legítimamente ser mayor para unos que para otros (por ejemplo, respecto de niveles de ciudadanía)¹⁷ y no por ello incurriría en situaciones de injusticia social. Aunque cabe preguntarse si puede lograrse la integración sin conceder la ciudadanía a las personas inmigrantes. Ahora bien, hay un nivel básico de acceso que debe asegurarse a todos so pena de vulnerar los derechos fundamentales de las personas. Hablamos del mínimo necesario, *decent minimum*, o mínimo decoroso (Fried, 1981) para participar en la vida de la sociedad. Mínimo éste que tiene que ver con los derechos humanos, sociales, económicos y políticos que configuran los valores de las sociedades democráticas; y que puede materializarse y cuantificarse a través de una serie de factores que utilizan distintas fuentes especializadas sobre el tema.¹⁸ La exclusión social, en sus diversos grados, deviene cuando no todas estas dimensiones se cubren o cuando aparecen carencias notorias en alguna(s) de ella(s). En el Esquema 1 aparece contemplado este panorama.

El mínimo decente para la efectiva participación en la vida social guarda relación con la *norma de oportunidad equitativa* en virtud de la cual no deberían concederse ni negarse beneficios sobre la base de las diferencias en las que no tenemos ninguna responsabilidad y que se distribuyen de forma fortuita (género, raza, lugar de nacimiento, religión, nivel intelectual, salud/enfermedad, capacidad/discapacidad...). La norma de oportunidad equitativa exige que el Estado garantice el acceso a los servicios sociales a aquellas personas con limitaciones naturales y sociales, teniendo en cuenta sus necesidades individuales y diferenciadas de cada uno, de acuerdo a sus capacidades y límites. Así lo contempla, entre nosotros, el Plan nacional de acción para la inclusión social del reino de España, al proponer una serie de medidas

exclusión es contrapuesta a la situación de integración, en la que la persona posee un trabajo estable, unas relaciones sólidas y encuentra un sentido vital a su existencia. Sin embargo, una alteración en alguno de los factores considerados (v.g., que las relaciones familiares del individuo se tornen inestables o que su trabajo se precarice) colocaría al individuo en una zona intermedia, la situación de vulnerabilidad, que puede acabar llevándole a la situación de exclusión social. Los factores de la exclusión social no deben, por tanto, considerarse compartimentos estancos; más bien habría que aproximarse a los mismos desde el punto de vista *circu-lar*: por ejemplo, aunque asistencia sanitaria y educación estén garantizadas por el sistema de bienestar, aquellos individuos que no tengan trabajo verán, previsiblemente, deteriorada su salud; y probablemente las posibilidades de permanencia de sus hijos en el sistema educativo se verán reducidas.

17. El concepto de ciudadanía, que es la fórmula creada para definir la forma de inserción de los individuos en la sociedad política, no posee el mismo significado ni alcance para todos. Nosotros consideramos, junto con numerosos autores, que el concepto de ciudadanía, vinculada a la nacionalidad, se ve desbordado por las nuevas dimensiones espacio-temporales de la globalización. Abunda la literatura política preocupada por una ciudadanía crecientemente degradada, como es la de unos ciudadanos apáticos y pasivos, moralmente desarmados en un mundo cada vez más colonizado por el economicismo y la burocratización y condenados a encarnar el papel del consumidor siempre insatisfecho. Esto pone de manifiesto la necesidad de crear nuevas formas de organizar las relaciones entre los seres humanos, (De Lucas, 1998 y Zapata Barbero, 2003) tanto individual como colectivamente, en clave más universalista. Todos los actores implicados en esta gran transformación de las democracias necesitan ser repensados, reformulados y renegociados. Para conseguirlo, deberíamos no sólo aprender a pensar en los otros, haciéndoles justicia, sino aprendiendo a entender que la diferencia de una inmensa mayoría de seres humanos se ha gestado, sobre todo, en una biografía escrita desde la injusticia. Las migraciones contemporáneas con millones de mujeres y hombres buscando mejores condiciones de vida son uno de los más potentes síntomas de que el mundo está en crisis; crisis que puede ser de crecimiento en humanidad o puede llevar a un escenario aún más escandalosamente reduccionista y excluyente.

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

de actuación encaminadas a apoyar a diferentes grupos de individuos que, desfavorecidos por la «lotería social» o la «lotería biológica» (personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia y familias desfavorecidas, minorías étnicas, población inmigrante, personas sin hogar), se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a la exclusión.

Ahora bien, los derechos de asistencia social no son ilimitados, tanto porque los recursos son limitados (también en los países ricos) como porque hay diversos bienes que entran en juego y conflicto.¹⁹ Y, en este necesario proceso de la administración de los recursos escasos, nuestra sociedad del bienestar garantiza fundamentalmente —aunque con imperfecciones, como posteriormente indicamos— dos derechos: la asistencia sanitaria y la educación. Otras cuestiones que también conforman el mínimo decente —y, por consiguiente, los factores de la exclusión social— quedan, sin embargo, más sometidas a los avatares del mercado: nos referimos al acceso a la vivienda y al trabajo. Y, por supuesto, quedan —fundamentalmente para los *sin papeles*— muy lejos otras formas «superiores» de participación ciudadana: piénsese, por ejemplo, en que para estas personas resulta imposible desarrollar una vida afectiva plena, en tanto en cuanto les es negado el derecho de reagrupación familiar.

ESQUEMA 1

El concepto multifactorial de la exclusión social

DIMENSIONES	INDICADORES
Carencia económica	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares con una mayor presencia de población potencialmente activa, y joven • Medios económicos próximos a baremos de subsidios oficiales como (rentas mínimas/pensiones no contributivas)
Dificultades en el acceso al empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Hogares cuyo sustentador principal esté más de un año en paro o desempeñe un trabajo marginal (venta ambulante, recogida de cartón o chatarra, temporero sin cualificación, condiciones laborales no reconocidas, etc.) • Hogares cuyo sustentador principal posee un nivel educativo máximo de educación primaria y no tiene formación laboral.
Escaso acceso a la educación/ segregación educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Menores (y sus hogares) no escolarizados o que no asisten regularmente a la escuela por razones distintas a la enfermedad • Personas (y sus hogares) analfabetas • Personas «sin estudios» (menos de 5 años de escuela) • Personas con los estudios primarios incompletos

19. Para orientar el discernimiento sobre la justicia entre bienes diversos es útil la comprensión de la justicia social basada en *la igualdad compleja* de Walzer (1983), en virtud de la cual se rechaza la reducción de la amplia variedad de actividades humanas y bienes sociales a un proceso distributivo uniforme y se considera que los «principios de justicia son pluralistas en su forma, que los diferentes bienes sociales deben ser distribuidos por razones diversas, según procedimientos diversos, por agentes diversos, que toda esta diversidad procede de formas diversas de entender los bienes sociales en sí, como resultado inevitable de las formas históricas y culturales particulares».

DIMENSIONES	INDICADORES
Falta de acceso/discriminación en el acceso a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Individuos sin vivienda, o que viven en carromatos, chozas, chabolas o pensiones • Inhabitabilidad por deficiencias graves en la construcción • Hacinamiento grave (menos de 10 metros por persona, menos de 0,5 habitaciones por persona)
Carencias en la salud/sanidad	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de cobertura sanitaria • Hambre ahora o con frecuencia • Hogares pobres que no han usado los servicios sanitarios • Hogares pobres que han dejado de comprar medicinas • Hogares pobres que han dejado de seguir tratamientos o dietas por problemas económicos
Dificultades en relaciones sociales y familiares/ciudadanía incompleta	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos familiares graves (malos tratos, trato inadecuado de menores, etc.) • Conductas asociales rechazadas y estigmatizadas (problemas graves en relación con las drogas, prostitución, mendicidad, etc.) • Problemas con la justicia penal e internamiento en centros de inserción social (centros de menores, comunidades terapéuticas, etc.) • En el caso de los inmigrantes, las diferencias culturales con la sociedad de acogida

Fuente: Tomado de Renes (2002) e ITD (2002).

Las coberturas de sanidad y educación configuran, por tanto, y con los matices que se han señalado para aquellos colectivos que se encuentran en riesgo de exclusión social, los únicos derechos que en alguna medida se garantizan a los inmigrantes dentro de la sociedad española. El resto de los ámbitos de la participación ciudadana —vivienda, trabajo, relaciones personales— no pueden considerarse asegurados para las personas inmigrante —sean regulares o irregulares— actualmente radicadas en España. Dado el carácter eminentemente económico²⁰ de la inmigración que recibimos, consideramos, en principio, que trabajo y vivienda conformarán el hilo conductor en el argumento de la exclusión social del colectivo inmigrante radicado en España. Así se deduce del análisis de los datos que llevamos a cabo en el siguiente apartado.

20. Por considerar que el colectivo de inmigrantes económicos está compuesto en su mayor parte por individuos sanos, en edad de trabajar y con un nivel de estudios similar al español, hemos omitido deliberadamente el análisis detallado de otros factores excluyentes, como la delincuencia. A este respecto, consideramos importante establecer claramente la separación entre la inmigración económica y las mafias de delincuencia organizadas o las redes de tráfico de seres humanos.

Los inmigrantes y los factores de la exclusión social

Las limitaciones a la participación social que, de manera general, se han esbozado anteriormente toman, para los inmigrantes, la forma que sugieren Tezanos y Tezanos (2004) —véase el Esquema 2—, aunque es bien cierto que el riesgo de exclusión se manifiesta con diferente intensidad y presenta diferente composición (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003) según se estructure el entorno de acogida (Esquema 3).

ESQUEMA 2

Factores exclusógenos específicos que afectan a los inmigrantes

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

ESQUEMA 3

Diversidad de situaciones y factores exclusógenos en las comunidades de acogida

ÁREAS METROPOLITANAS: MADRID Y BARCELONA	ZONAS DE AGRICULTURA INTENSIVA	ZONAS DE RECEPCIÓN DE INMIGRACIÓN ILEGAL (CANARIAS, CEUTA, MELILLA, CÁDIZ)
<ul style="list-style-type: none">• Puerta de entrada de ilegales• Concentración en barrios• Trabajadores precarios/alta competitividad• Bolsas de marginación	<ul style="list-style-type: none">• Sobreexplotación de la fuerza de trabajo• Estacionalidad• Subprotección social (régimen especial de cotización)• Irregularidad• Hacinamiento residencial	<ul style="list-style-type: none">• Viabilidad técnica de centros de internamiento• Saturación física

Fuente: Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003.

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

Ya se explicitó anteriormente la necesaria administración de recursos escasos que, en aras a la satisfacción o provisión del mínimo decente, realizan los poderes públicos. En este sentido, la opción de los actuales sistemas estatales de bienestar para garantizar sanidad y educación tiene que ver, o bien con los beneficios que estos bienes, *per se*, aportan al conjunto de la sociedad (son las *externalidades positivas*, en jerga económica) o con su carácter *público* o *cuasipúblico*: pues, al no resultar su producción rentable para el mercado, debe ser el Estado el garante de los mismos... aunque no siempre llegan a los excluidos, que no tienen un lugar garantizado en la colectividad (pues pueden no poseer toda la información sobre la utilización de estos bienes) quedando expuestos a ser expulsados.²¹

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

La vivienda

En la vivienda se resume la situación social que vive el inmigrante (Cabrera y Malgesini, 2002): su estatuto jurídico y legal, su continuidad o precariedad laboral. Circunstancias estas que difieren según se haga referencia al medio rural o urbano.

En el caso de las áreas urbanas en las que viene produciéndose un acelerado crecimiento de la población extranjera —sobre todo irregular— los catalizadores de la vulnerabilidad/exclusión se encontrarían en la imposibilidad económica de los inmigrantes de acceder a viviendas en propiedad durante los primeros años de estancia en la ciudad, la reducción de viviendas en régimen de alquiler, el aumento del precio y los prejuicios de algunos propietarios (Lora-Tamayo, 2003). Esta amalgama de circunstancias se traduce en fenómenos de cuasiguetización, que están empezando a surgir en algunos barrios centrales de las grandes ciudades, con viviendas en mal estado que han sido abandonadas por los autóctonos (Esteban, Curiel y Perelló, 2003), en las que se concentran grupos inmigrantes. En dichas viviendas, por lo general antiguas, mal

21. Recuérdese el análisis realizado en la primera parte de este capítulo acerca de la concentración geográfica de los colectivos migrantes: Madrid, Barcelona, Andalucía y, en menor medida, Valencia. También se comentó, al hacer mención al número de extranjeros en situación de irregularidad, cómo la vía prioritaria de acceso a España comportaba un riesgo escaso o nulo para las personas. No obstante, al hablar de exclusión sí debe tenerse en cuenta la entrada por el Estrecho y sus previsibles consecuencias: ser interceptado por las autoridades o invertir un lapso temporal más o menos largo, prácticamente sin recursos, hasta alcanzar un *lugar seguro*.

cuidadas y de escasa calidad, las condiciones de hacinamiento²² generan un verdadero «chabolismo vertical» (Cabrera y Malgesini, op. cit.).

En cuanto a las zonas rurales, el hábitat se configura en residencias muy precarias junto a las propias tierras de cultivo; en espacios cedidos o alquilados, la mayoría de las veces por el propio empleador, que no reúnen unas mínimas condiciones de habitabilidad, por lo que el hacinamiento se hace de nuevo presente (García e Izcarra, 2003; CES, 2003). Las condiciones de temporalidad en que se desarrolla la actividad agrícola inciden también en las condiciones de la vivienda, que puede ser únicamente ocupada mientras dura el trabajo o la temporada de cosecha. Este hecho genera a una itinerancia que lleva en ocasiones a los inmigrantes a recurrir a los albergues e instituciones de ayuda en los períodos de inactividad.

Como resultado de todo ello, informan Cabrera y Malgesini, son cada vez más numerosos los inmigrantes que se ven radicalmente excluidos del alojamiento y son albergados en centros destinados a las personas sin hogar: un 40% de las plazas de los albergues y un 50% de los comedores sociales habrían estado ocupadas por extranjeros en el año 2002. Según la Encuesta de personas sin hogar, publicada por el INE, en 2003 el 58% de los centros atendieron prioritariamente a la población inmigrante. En principio, el perfil de usuario extranjero de estos centros sería de carácter transitorio, hasta lograr estabilizar su proyecto migratorio. No obstante, parecen observarse de manera creciente casos de inmigrantes sin techo en los que la estabilización en la precariedad y el desarraigo acaban por hacerse crónicos y les terminan asimilando al perfil más tradicional del *sin techo*.²³

El mercado de trabajo

Dado el carácter eminentemente económico que el fenómeno migratorio presenta en nuestro país, la calidad —léase condiciones laborales y salarios— de los trabajos que obtengan los extranjeros se erige como el factor principal de la integración (o exclusión) de los mismos en la sociedad. Pues de la remuneración que obtengan dependerán su alimentación y su acceso a la vivienda y, posteriormente, en el caso de la reagrupación familiar, la manutención de su familia.

Las peculiaridades del mercado de trabajo español han sido puestas de manifiesto abundantemente en la literatura reciente (Carrasco 1999; Cachón 2003; Tornos, Aparicio y Fernández, 2004; IOÉ 1998, 1999, 2001): la segmentación del mismo en puestos de trabajo *primarios* (bien remunerados y de prestigio social, ocupados por los nacionales) y *secundarios* (escasamente retribuidos y reconocidos, con relativo predominio de la economía sumergida

23. Todas las fuentes consultadas mencionan el fenómeno de las *camas calientes* que consiste en el alquiler por horas de camas o colchones, a precios abusivos, por parte de un residente legal a compatriotas en situación de irregularidad. Lora-Tamayo menciona, además, que el 24% de los individuos que comparten casa en Madrid lo hacen con más de 10 personas. Aparicio y Tornos (2003), en su estudio sobre vivienda en la Comunidad Valenciana indican que el 38% de los individuos viven en habitaciones alquiladas, siendo el 58% de las mismas de un tamaño inferior a 10 m² y encontrándose compartidas al menos con otra persona en el 43% de los casos. El Consejo Económico y Social de España, en su Memoria del año 2003, indica que aproximadamente un 60% de los inmigrantes habita en hogares compuestos por más de 4 personas (en el caso de los españoles el porcentaje es del 52%); un 23% de los individuos cuenta con menos de 60 m² (11% de los españoles).

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

y ocupados por inmigrantes), la *etnoestratificación* (nichos laborales del mercado secundario ocupados por determinados colectivos) y su fragmentación en función del género configuran sus características más sobresalientes.

La doble fragmentación del mercado de trabajo, por sector de actividad y por sexo aparece claramente delimitada en el Gráfico 8: mientras que el peso porcentual de los varones de origen extracomunitario dentro de los sectores de la agricultura (14%) y la construcción (27%) es más elevado que el de los españoles (7 y 17% respectivamente), las mujeres inmigrantes dedican sus esfuerzos al sector servicios.

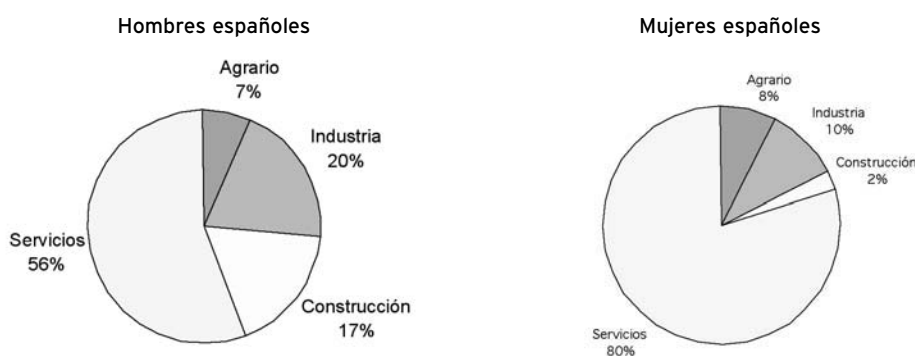
Y ya analizando la composición ocupacional dentro del sector servicios (Gráfico 9) puede verse cómo una cuarta parte de los hombres extranjeros dedican sus esfuerzos a la hostelería (frente al 9% de los nacionales). Por su parte, la mitad de la población femenina inmigrante se reparte entre hostelería (24%) y servicio doméstico (23%), mientras que las mujeres autóctonas tan sólo están representadas conjuntamente en estos sectores con un 15%.

Por lo tanto, puede concluirse que existen *nichos masculinos* —agricultura y construcción— y *nichos femeninos*: servicio doméstico. El cuarto nicho, la hostelería, acoge por igual a integrantes de ambos sexos.

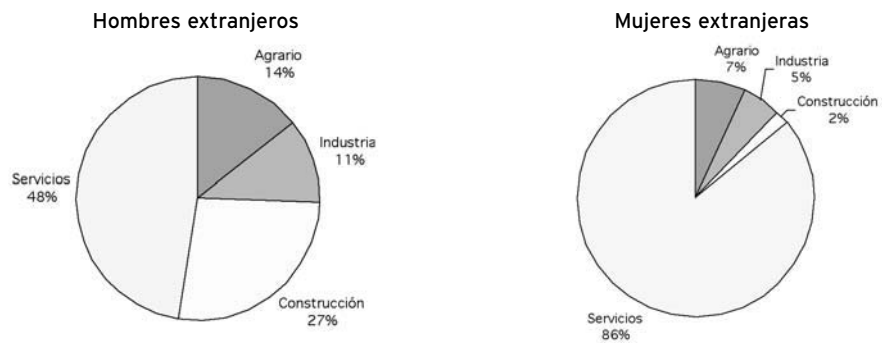
Se trata de unos sectores de ocupación precarios de por sí, en los que el factor de la temporalidad (por ejemplo en la agricultura y en la hostelería) coexiste con regímenes de seguridad social específicos (es el caso de agricultura y servicio doméstico) que ofrecen al trabajador unas prestaciones bastante más exiguas que el régimen general... en el caso de que el trabajador tenga opción a las mismas. No debemos olvidar que la economía sumergida posee un peso importante en estos sectores y que ello incide directamente en la explotación (física y/o económica) del trabajador, colocándolo ya no sólo en riesgo de exclusión social sino, incluso, en situaciones —las más de las veces transitorias— de pobreza.²⁴

GRÁFICO 8

Actividad laboral por sector de actividad y sexo: nacionales y extranjeros

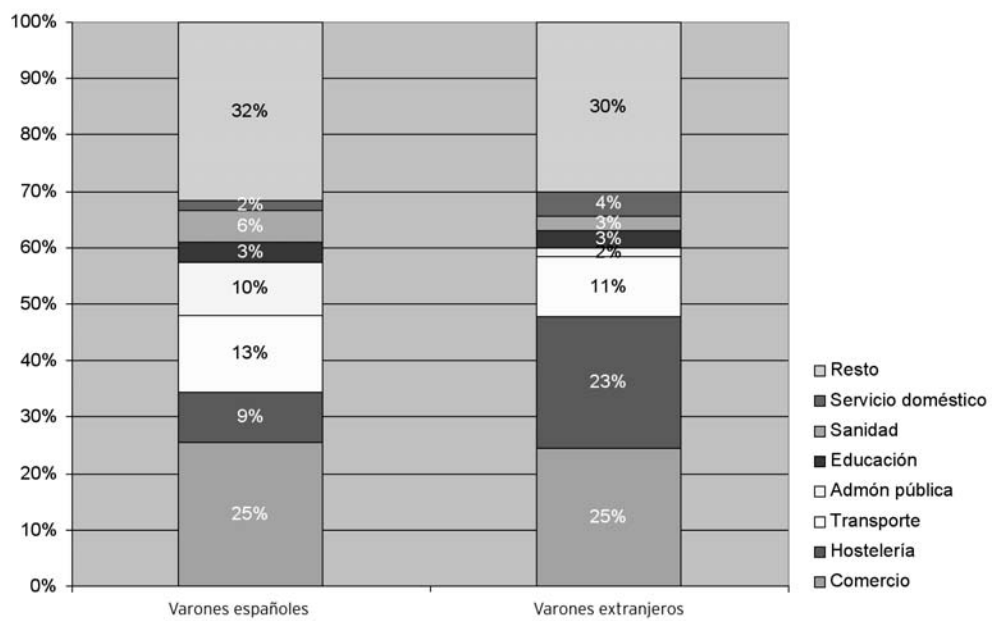


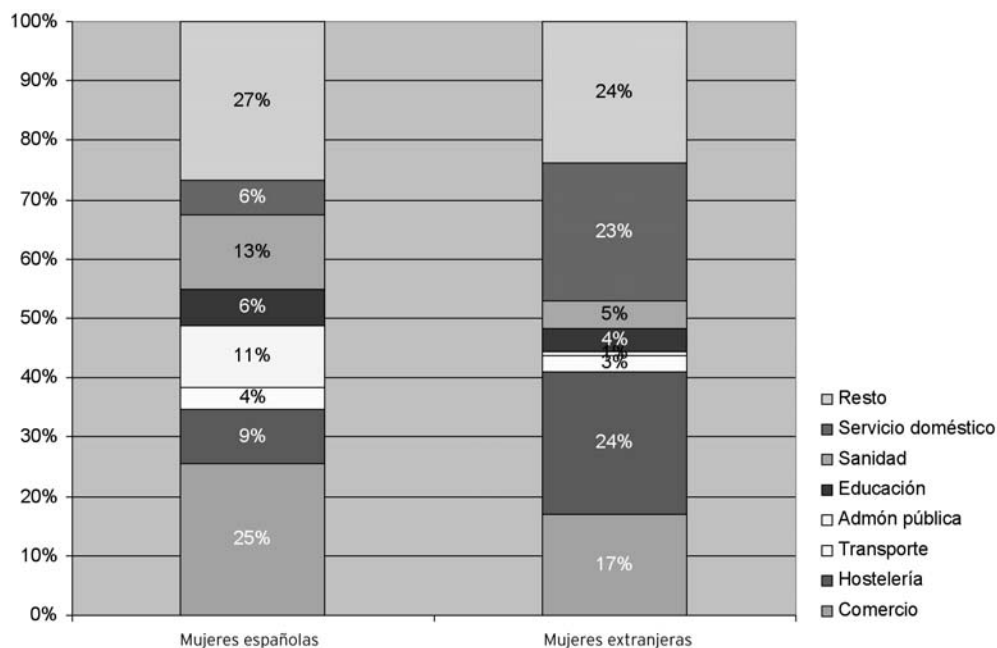
25. Hasta el punto de pasar hambre; así lo cuenta Martínez Veiga (2003) en la investigación que realiza sobre inmigrantes irregulares, tanto en medio rural como urbano. Los sectores en los que parecen darse las situaciones más precarias, por ser los menos controlados por la autoridad laboral son, de nuevo, agricultura y servicio doméstico.



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.

GRÁFICO 9
**Ramas de ocupación en el sector servicios,
 por sexo: nacionales y extranjeros**

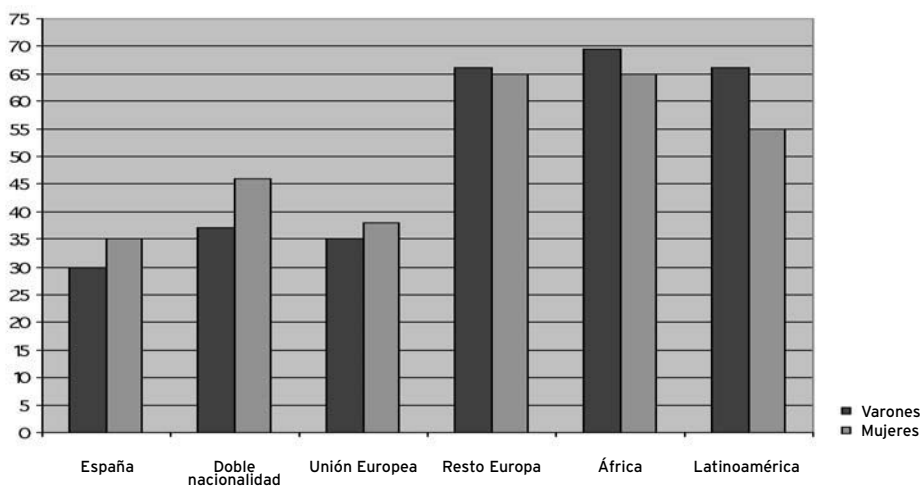




Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004.

Por su parte, la estacionalidad (y su inmediata consecuencia: la reducción de ingresos) del trabajo inmigrante queda avalada por el gráfico 10.

GRÁFICO 10
Tasa de temporalidad de los asalariados, por nacionalidad, por sexo

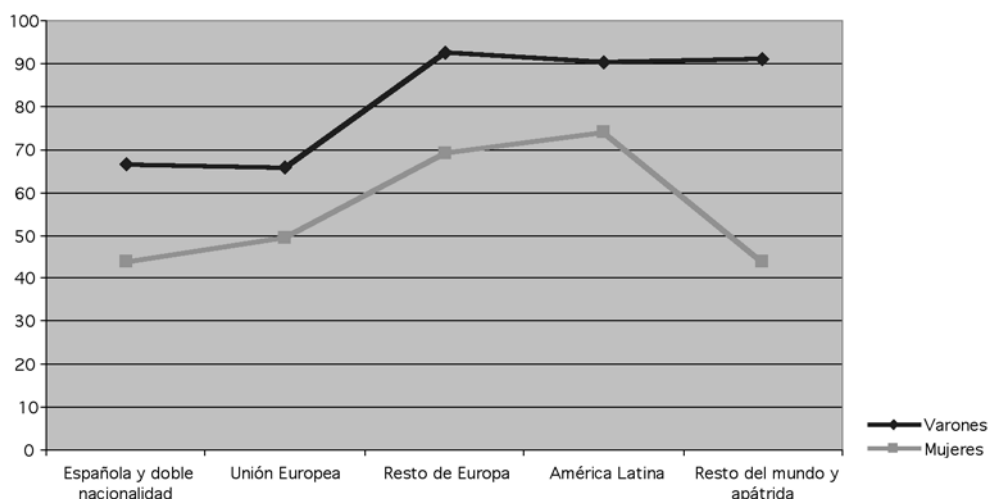


Fuente: Tomado de Garrido y Toharia (2004). Confeccionado originalmente con datos de la EPA 2003.

Como se observa, las tasas de temporalidad son sensiblemente más bajas para los individuos provenientes del llamado Primer Mundo, mostrando para los inmigrantes económicos —con la sola excepción de las mujeres latinoamericanas— cotas superiores al 65%. La ubicación laboral de los varones africanos en el sector agrícola, los latinoamericanos en la hostelería y los europeos del Este en el sector de la construcción (reformas) resultan determinantes en este sentido.²⁵

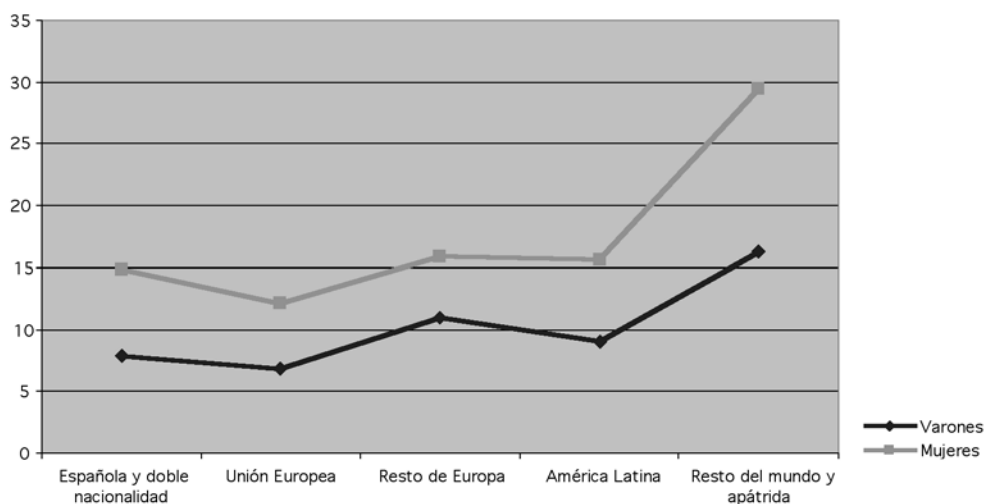
Y, por último, hacer mención a un factor íntimamente ligado a la temporalidad (y, por supuesto, a los bajos ingresos y a las situaciones económicas precarias): el desempleo. En el gráfico 11 se muestran las tasas de actividad y paro, desagregadas por sexo, para cinco grandes grupos de nacionalidad.

GRÁFICO 11A
Tasa de actividad por grandes grupos de nacionalidad y sexo



25. Garrido y Toharia (2004) demuestran de manera empírica, por medio de un modelo de regresión logística, que el sector de ocupación influye de manera determinante en la temporalidad del empleo.

GRÁFICO 11B
Tasa de paro, por grandes grupos de nacionalidad y sexo



Fuente: INE, EPA 2004

Como se observa, la tasa de actividad es sensiblemente superior para los extranjeros (sean hombres o mujeres, aunque siempre es más baja en el caso de estas últimas) no comunitarios, lo cual pone de nuevo de manifiesto el carácter económico de la inmigración radicada en España.²⁶ Pero también lo es la tasa de paro.

En el caso de los hombres, son los africanos quienes muestran unas mayores diferencias con sus homónimos españoles, seguidos de los latinoamericanos; el comportamiento de los europeos del Este se asemeja al de la población autóctona. En este caso, además del sector de actividad, tal vez pueda influir en las cifras el mayor conocimiento que de los sistemas de bienestar públicos tienen los colectivos migrantes más antiguos.²⁷

En cuanto a las mujeres, destaca la escasa tasa de actividad de las africanas (lógica, por otra parte, dadas las características sociológicas de sus lugares de origen) y su elevada tasa de paro. El resto de los grupos no difiere en mucho de los patrones españoles.

26. Recuérdese la horquilla de edad que abarca a la mayor parte de los residentes extranjeros en nuestro país: entre los 16 y los 64 años.

27. Téngase en cuenta que la implantación de los inmigrantes latinoamericanos y europeos es muy reciente, mientras que las colonias africanas, en especial la marroquí, cuentan con una tradición migratoria en España que prácticamente alcanza dos décadas. Este hecho les permitiría disfrutar en mayor medida de las prestaciones por desempleo o de otro tipo de ayudas.

Las políticas de inclusión

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

El *II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005* (PNAI), elaborado como respuesta al requerimiento del Consejo de Niza,²⁸ es el actual marco de la política de lucha contra la exclusión social en España. Este plan tiene cuatro objetivos marco en los que se pretenden desarrollar una serie de medidas, respondiendo a varios objetivos. Estos *objetivos* son los siguientes: 1) El empleo y acceso a los recursos; 2) la prevención de los riesgos de exclusión; 3) la actuación en favor de grupos específicos de las personas más vulnerables; 4) la movilización de todos los agentes.

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

1. Cofinanciación de programas de integración social para inmigrantes con las Administraciones públicas
2. Refuerzo de centros de atención en los servicios sociales de atención primaria: apoyo lingüístico, información social y orientación para accesibilidad a los servicios públicos.
3. Desarrollo de programas para inmigrantes a través de ONG.
4. Para inmigrantes en riesgo de exclusión social: itinerarios personalizados de acceso al mercado de trabajo cofinanciados por el FSE.
5. Campañas de sensibilización y difusión de buenas prácticas para evitar la discriminación.
6. Programas de formación para propiciar la reinserción en países de origen.
7. Educación y formación para la inserción laboral de menores no acompañados.
8. Medidas de protección, formación, incorporación laboral de mujeres inmigrantes.
9. Unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de la Guardia Civil.
10. Programas de ayuda a inmigrantes víctimas del tráfico y de la explotación sexual y laboral.

Que en su mayor parte (salvo las medidas 4, 7, 8 y 10, específicas para grupos en situación de riesgo dentro de los colectivos migrantes) podrían estar incluidas en un plan de integración social de los inmigrantes. Ello nos lleva a considerar la difusa frontera existente entre la exclusión social y la integración de los extranjeros. Podemos, con Cachón (2002), pensar

28. El Consejo Europeo de Niza (diciembre, 2000) proclamó la necesidad de luchar contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social y aprobó una Agenda de Política Social 2000-2005 (COM(2000)379 final), que contiene las prioridades de actuación en el ámbito social para ese período.

que la situación de vulnerabilidad —y, por ende, las probabilidades de engrosar el ámbito de los excluidos— se tamiza con el paso del tiempo, a medida que el individuo va afianzando su presencia en la sociedad de acogida. En este sentido, las micropolíticas de lucha contra la exclusión deberían observar más bien un carácter de emergencia (léase primera asistencia, acogida, instrucción básica), mientras que las de integración implicarían un horizonte temporal más dilatado, abarcando no sólo los ámbitos de participación incluidos en el mínimo decente (léase vivienda, acceso al trabajo, salud, educación) sino aspectos más amplios en la participación social.²⁹

El alcance de la protección a los inmigrantes en riesgo de exclusión social aparece, en el ámbito microeconómico, en los *planes autonómicos para la lucha contra la exclusión social*.³⁰ En ellos encontramos unos denominadores comunes respecto a las dimensiones o ámbitos de intervención, de acuerdo con la definición multifactorial y multidimensional del fenómeno de la exclusión que hemos manejado en estas páginas. Los *ámbitos de intervención* comunes a todos los planes (o líneas políticas) regionales son:

- La garantía de ingresos mínimos
- La formación laboral y la inserción en el empleo
- El acceso a la vivienda
- El acceso a la educación
- La atención a la salud
- El establecimiento de una red de corresponsabilidad social

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

A continuación realizamos una visión sinóptica de las actuaciones que, en materia de inclusión de los inmigrantes, se realizan en las diferentes comunidades autónomas.

Como puede observarse, no todas las comunidades elaboran medidas de inclusión de la población inmigrante con igual intensidad, aunque es bien cierto que el fenómeno migratorio no reviste igual importancia en todas las áreas de la geografía española.

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

A continuación, como ejemplo concreto, citamos las micropolíticas llevadas a cabo por aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una mayor presencia de inmigrantes económicos:

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

30. Aunque no todas las Comunidades Autónomas han redactado planes de inclusión social, en todas ellas existe un diseño y aplicación de políticas de lucha contra la exclusión.

	PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN	PLAN DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES	INGRESOS MÍNIMOS	FORMACIÓN LABORAL Y ACCESO AL EMPLEO	ACCESO A LA VIVIENDA	ACCESO A LA EDUCACIÓN	ATENCIÓN A LA SALUD	RED DE CORRESPONSABILIDAD SOCIAL
ANDALUCÍA	Políticas de inclusión	Plan integral para la inmigración en Andalucía 2001-2004s	X		X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
ARAGÓN	Acciones para facilitar la integración social	Plan integral para la inmigración en Aragón 2004	X	X		Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	
ASTURIAS	Políticas de inclusión		X			Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
BALEARES	Políticas de inclusión	Plan integral de atención a la inmigración 2001-2004	X			Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	
CANARIAS	Plan de integración social contra la pobreza y la exclusión social en Canarias 1998-2008	Plan canario para la inmigración		X	X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
CANTABRIA						Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	
CASTILLA-LA MANCHA	El III Plan regional de Integración Social 2002-2005		X		X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
CASTILLA Y LEÓN	Acciones para la inclusión social		X	X		Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	
CATALUÑA		Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004	X			Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X

	PLAN CONTRA LA EXCLUSIÓN	PLAN DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES	INGRESOS MÍNIMOS	FORMACIÓN LABORAL Y ACCESO EL EMPLEO	ACCESO A LA VIVIENDA	ACCESO A LA EDUCACIÓN	ATENCIÓN A LA SALUD	RED DE CORRESPONSABILIDAD SOCIAL
COMUNIDAD VALENCIANA	Acciones para la inclusión social		X		X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
EXTREMADURA	Acciones para la inclusión social		X		X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
GALICIA	Plan gallego de inclusión social 2001-2006		X			Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
MADRID	Plan contra la exclusión social en la Comunidad de Madrid 2002-2006	Plan Regional de Integración de los Inmigrantes 2001-2003	X		X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
MURCIA		Plan de integración social de los inmigrantes 2002-2004	X			Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
NAVARRA	Plan de Lucha contra la Exclusión 1998-2005	Plan para la integración de la población inmigrante 2002-2006	X	X	X	Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
PAÍS VASCO	Plan vasco de inserción 2003-2005	Plan para la integración de la población inmigrante 2002-2006	X	X		Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X
LA RIOJA	Plan de acción contra la exclusión social de la Rioja 1998-2002		X	X		Garantizado legalmente	Garantizado legalmente	X

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

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

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

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

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

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

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

Comunidad Valenciana: Esta Comunidad no posee un plan para la inclusión propiamente dicho; por su parte, su plan para la integración de los inmigrantes se encuentra en fase de redacción. No obstante, sí existen una serie de líneas, plasmadas en programas concretos tanto para la atención básica como para la integración de la población inmigrante.

Por lo que a la provisión de servicios básicos respecta, estos son prestados tanto por la Administración pública como por determinadas ONGs (Cáritas, Cruz Roja, Red Acoge, asociaciones de inmigrantes...). Y, de manera más específica, destaca la *Red valenciana de infovivienda solidaria*, cuyo objetivo es facilitar la accesibilidad a una vivienda digna a los colectivos sociales más desfavorecidos en régimen de alquiler solidario.

Conclusión

La inmigración que recibe actualmente nuestro país proviene en su mayoría de países en desarrollo y acude, dentro de un entorno internacional globalizado, a vender su fuerza de trabajo en el sector secundario (incómodo, con duras condiciones, en puestos de escaso reconocimiento social) de un mercado segmentado. Los nichos laborales que configuran este mercado (agricultura, hostelería, construcción y servicio doméstico), caracterizados tradicionalmente por la elevada presencia de la actividad sumergida, atraen y generan bolsas de inmigración irregular.

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

En nuestro actual sistema de bienestar, la administración de los recursos escasos lleva a los poderes públicos a garantizar para todos —nacionales o extranjeros, regulares o irregulares— la sanidad y la educación; dicha cobertura resulta insuficiente desde la clave de la justicia, pues se trata de derechos básicos, que deben ser garantizados con independencia del estatus político o legal. Otras variables que también conforman el mínimo decente, como la vivienda y el trabajo, se encuentran bajo las leyes de la oferta y la demanda del mercado libre (e imperfecto). Evidentemente, las restricciones o imperfecciones en el acceso a los ámbitos laborales y habitacionales redundan negativamente en la obtención y disfrute del resto de los recursos, por mucha que sea la gratuidad en el suministro de los mismos.

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

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

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

Bibliografía

- APARICIO, R., GIMÉNEZ, C. (dir.) (2003) *Migración colombiana en España*, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Madrid.
- APARICIO, R., TORNOS, A. (2003) *Inmigrantes y vivienda en la Comunidad de Valencia*, Centro de Estudios para la Integración Social y la Formación de Inmigrantes (CEIM), Valencia
- BELTRÁN, J. (2000), «La empresa familiar. Trabajo, redes sociales y familia en el colectivo chino», *Ofrim suplementos*, junio, pp. 130-153.
- BESSIS, S. (1995), *From social exclusion to social cohesion: Towards a policy agenda*, UNESCO-MOST, París.
- CABRERA, P. y MALGESINI, G. (2002), *Inmigrantes y sinhogarismo en España. Informe nacional, 2001-2002*.
- CACHÓN, L. (2002), «La formación de la «España inmigrante»: mercado y ciudadanía». *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 97, pp. 95-126.
- (2003), «Itinerarios laborales de los inmigrantes: mercado de trabajo y trayectorias sociales», en Tornos, A. (ed.), *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*, Colección Sociedad, cultura y migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- CARRASCO (1999), *Mercados de trabajo. Los inmigrantes económicos*, Observatorio Permanente de la Inmigración, IMSERSO, Madrid.
- CASTEL, R. (1991), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Barcelona.
- CES (Consejo Económico y Social de España) (2003), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España*.
- DÍAZ DE FREIJO, A. (2004), *Informe sobre la situación de inmigrantes del África subsahariana en situación irregular*, Asociación Karibú, Amigos del pueblo africano, Madrid.
- ESTEBAN, A.; CURIEL, J.; PERELLÓ, S. (2003), «Inmigración y segregación urbana», *Papeles de economía española*, núm. 98, pp. 262-273.
- ESTIVILL, J. (2003), *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*, OIT-STEP, Portugal.
- FRIED, C. (1981), «Is Liberty Possible?» *The Tanner Lectures on Human Values*, pp. 91-135.
- GARCÍA, B.; IZCARA, P. (2003), «Los trabajadores inmigrantes en la agricultura», *Papeles de economía española*, núm. 98, pp. 109-120
- GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (2004), «La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la Encuesta de Población Activa», *Economistas*, núm. 99, pp. 74-86.
- Ioé (1998), *Inmigración y trabajo. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- (1999), *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- (2001), *Mujer, inmigración y trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ITD (Innovación, Transferencia y Desarrollo) (2002), *Information about Social Exclusion*, Comisión Europea.
- LAPARRA, M. (ed) (2003), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Ed. Bellaterra, Barcelona.
- LAPARRA, M. y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2003), «Espacio local, escenario para la integración social» en Laparra, M. (ed), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Ed. Bellaterra, Barcelona.

- LORA-TAMAYO, G. (2003) «Evolución reciente y perfil de la población extranjera en Madrid». *Migraciones*, núm. 13, pp. 7-59.
- LUCAS, J. de (ed.) (1999), *Los derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, C.G.P.J., Madrid.
- (2003) «Inmigración y ciudadanía: visibilidad, presencia, pertenencia», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, pp. 81-104.
- MARTÍNEZ VEIGA, U. (2003), «Pobreza absoluta e inmigración irregular», *Papeles de economía española*, núm. 98, pp. 214-224.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003), *II Plan acción para la inclusión social del reino de España, 2003-2005*.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, The Belknap Press - Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- RECOLONS, L. (2003), «Enquadrament demògrafic de la immigració a Catalunya» en *Qüestions de Vida Cristiana*, núm. 211, pp. 7-46.
- RENES, V. (2002), «Lucha conceptual y operativa», *Fuentes estadísticas*, núm. 63, marzo, pp. 14-15.
- TEZANOS, J. F. y TEZANOS, S. (2003), «Inmigración y exclusión social», *Papeles de Economía Española*, núm. 98, pp. 225-261.
- TORNOS, A., Aparicio, R. Fernández, M. (2004), *El capital humano de la inmigración*, IMSERSO, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- WALZER, M. (1983), *Spheres of Justice*, Basic Books, Nueva York.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2003), «La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambios de paradigmas», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 37, pp.173-200.