



# En la “España inmigrante”: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: [lcachon@cps.ucm.es](mailto:lcachon@cps.ucm.es)

Papeles del CEIC  
ISSN: 1695-6494



Volumen 2009/1  
# 45  
marzo 2009

## Resumen

En la “España inmigrante”: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración

La “cuestión migratoria” se ha convertido en uno de los hechos sociales de mayor relevancia en España durante la última década. Este artículo pretende explicar sintéticamente -dados los límites del texto-, en primer lugar, la relación entre las transformaciones sociales que han tenido lugar en España en las dos últimas décadas y la aparición y la consolidación, hasta su “institucionalización”, de la “España inmigrante”. En segundo lugar, algunos de los rasgos de la precariedad de los inmigrantes, comenzando por la vulnerabilidad radical que se deriva de su doble condición de “trabajador” y de “extranjero” y que viene en gran parte definida por el “marco institucional discriminatorio”. La tercera parte del artículo implica un cambio de perspectiva porque se adentra, breve y esquemáticamente, en los fundamentos que deben tener las políticas públicas que quieran abordar la integración de y con los inmigrantes y que se sintetizarán en “3R”: redistribución, reconocimiento y representación.

## Abstract

In “the immigrant Spain”: between the immigrants fragility and the politics of integration

The “migratory issue” has become one of the most relevant aspects of Spain's social reality during the last decade. This paper briefly tries to explain the following: first, the relationship between the social transformations occurred in Spain since the last two decades and the “institutionalization” of “the immigrant Spain”; second, some of the immigrants precariousness features, starting from the radical vulnerability that comes from its double position as “worker” and “foreigner”; third, there will be a change in the point of view of the paper because it briefly explores the basics that should be performed by politics focused on integration of an *with* immigrants: redistribution, recognition and representation.

## Palabras clave

Inmigración, precariedad, vulnerabilidad, integración

## Key words

Immigration, precariousness, vulnerability, integration

## Índice

1) Introducción.....	2
2) La “España inmigrante” y transformaciones sociales.....	2
3) La vulnerabilidad inmigrante.....	11
4) Políticas de integración desde la perspectiva de la igualdad: redistribución, reconocimiento y representación .....	20
5) A modo de conclusión.....	32
6) Bibliografía .....	33

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



## 1) INTRODUCCIÓN

La “cuestión migratoria” se ha convertido en uno de los hechos sociales de mayor relevancia en España durante la última década. Este artículo pretende explicar sintéticamente —dados los límites del texto—, en primer lugar, la relación entre las transformaciones sociales que han tenido lugar en España en las dos últimas décadas y la aparición y la consolidación, hasta su “institucionalización”, de la “España inmigrante”. En segundo lugar, algunos de los rasgos de la precariedad de los inmigrantes, comenzando por la vulnerabilidad radical que se deriva de su doble condición de “trabajador” y de “extranjero” y que viene en gran parte definida por el “marco institucional discriminatorio”. La tercera parte del artículo implica un cambio de perspectiva porque se adentra, breve y esquemáticamente, en los fundamentos que deben tener las políticas públicas que quieran abordar la integración de y con los inmigrantes y que se sintetizarán en “3R”: redistribución, reconocimiento y representación.

## 2) LA “ESPAÑA INMIGRANTE” Y TRANSFORMACIONES SOCIALES

En la raíz de la constitución de la “España inmigrante” (Cachón, 2002) están, fundamentalmente, una serie de transformaciones sociales que se han ido produciendo en España sobre todo desde mediados de los años ochenta. Algunas de estas transformaciones han posibilitado un incremento del nivel de aceptabilidad por parte de los trabajadores españoles y otras han venido a hacer que algunos rasgos tradicionales del mercado laboral español, como la importancia de la economía sumergida o el peso de los empleos de bajos salarios, hayan tenido un papel relevante como “efecto llamada” en los procesos migratorios hacia España (como ha ocurrido con otros países del sur de Europa, de modo especial con Italia).

Desde mediados de los setenta se vienen produciendo importantes transformaciones en la sociedad española: su reubicación en el marco de la

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



economía globalizada, donde ha jugado un papel clave su ingreso en la Unión Europea, ha modificado su estructura económica; las modificaciones normativas introducidas desde la aprobación de la Constitución de 1978, especialmente desde mediados de los ochenta, han llevado a un nivel muy elevado los derechos de las personas y las garantías legales de los mismos; los cambios en las instituciones del sistema de relaciones industriales (sobre todo la libertad sindical y la negociación colectiva) han producido una profunda recomposición de los agentes y los segmentos del mercado de trabajo; las mejoras del Estado de bienestar han duplicado el peso que el gasto social sobre el PIB. Y, sin embargo, se mantienen profundas desigualdades personales por razón de género, de etnia o de origen social, así como desigualdades territoriales importantes.

En este contexto se ha producido un importante desplazamiento en el "poder social de negociación" de los trabajadores autóctonos y en su "nivel de aceptabilidad" ante el empleo. Ciertamente no para todos y no por igual para los distintos grupos y segmentos sociales. En las dos últimas décadas al menos cinco factores relacionados entre sí han contribuido a cambiar considerablemente la "carrera de trabajo", la visión de lo que es "el logro y la deshonra", el nivel de lo aceptable, el poder social de negociación de los trabajadores españoles.

En primer lugar, el incremento del nivel general de bienestar y desarrollo económico de la sociedad española (aspecto éste sobre el que sería fácil acumular un conjunto coherente de indicadores). Que la distribución de esa mejora del bienestar sea muy desigual no resta fuerza al argumento.

En segundo lugar, el rápido desarrollo del Estado de bienestar keynesiano que ha tenido lugar con la democracia: garantía de enseñanza (obligatoria y) gratuita; acceso a un sistema nacional de salud; garantía de pensiones mínimas (y no contributivas); prestaciones por desempleo, etc. Esping-Andersen (1993) ha puesto de relieve la interdependencia entre el Estado de

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



bienestar y el mercado de trabajo y, en la estela de Polanyi, llama la atención sobre los efectos de “desmercantilización” de la fuerza de trabajo que puede tener el desarrollo del Estado de bienestar. El “pacto social keynesiano” que en los países desarrollados se “acuerda” (durante y) después de la segunda guerra mundial, en España se produce con la democracia y el desarrollo del Estado de bienestar tras la Constitución de 1978.

En tercer lugar, la transformación de la fuerza de trabajo autóctona que se refleja en el aumento del nivel educativo que permite poner de relieve aquel cambio del nivel de lo que se considera socialmente aceptable. En 1991, en el libro homenaje a Carlos Lerena, se recogía la tesis de que los niveles educativos inferiores a los estudios medios preparan para un mercado secundario y los estudios secundarios y superiores para un mercado primario (en la terminología esquemática de las teorías de la segmentación del mercado de trabajo). Si esto fuera así se comprendería la estructura de las tasas de actividad y las tasas de paro (por género y grupos de edad) que, de otra manera, tendrían un comportamiento que cabría considerar “anómalo” (Cachón, 1991). Y si esta tesis es correcta, cabe esperar que un cambio en la estructura educativa de la población activa conduzca a cambios en la “aceptabilidad” de los empleos del sector secundario para los autóctonos con estudios superiores o secundarios. El Cuadro 1 recoge la estructura de la población activa española por niveles de estudios terminados para 1987 y 2008. Si en 1987 el 56% de los activos tenían estudios primarios o inferiores mientras que sólo el 44% tenían estudios secundarios o superiores, en 2008 esta distribución se ha invertido: sólo el 14% de la población activa española tiene estudios primarios o inferiores frente al 86% que tienen estudios secundarios o superiores. El cambio más relevante se ha producido, además, en los activos que tienen estudios universitarios que han aumentado más de un 300% en los veinte últimos años.

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



	2T 1987		2T 2008		Variación 1987-2008		Diferencia Peso rela- tivo
	N	%	N	%	N	%	
TOTAL	14.603.400	100,0	19.049.000	100	4.445.600	30,4	
Primarios o inferior	8.161.500	55,9	2.742.400	14,4	-5.419.100	-66,4	-41,5
Secundarios y Medios	4.932.600	33,8	9.852.800	51,7	4.920.200	99,7	17,9
Universitarios	1.509.200	10,3	6.453.800	33,9	4.944.600	327,6	23,6

Cuadro 1. Estructura educativa (nivel de educación alcanzado) de la población activa española (1987 y 2008). Fuente: INE, *Encuesta de población activa* y elaboración propia.

Estas transformaciones tan profundas en la estructura educativa conducen a una reducción del número de personas “dispuestas” a incorporarse al mercado de trabajo secundario, como parece ser el caso en muchas ocupaciones de actividades como el servicio doméstico, la agricultura, la construcción o la hostelería.

En cuarto lugar, el mantenimiento de las redes familiares, que tienen gran importancia sobre todo si sus efectos se acumulan con los del Estado de bienestar como ocurre en España (y como confirman en términos comparativos los datos del Panel de Hogares de la UE desde 1994). En España, a diferencia de los países nórdicos, el desarrollo del Estado de bienestar no ha llevado consigo la pérdida de importancia de las redes familiares que siguen cumpliendo un importante papel de sustituto o complemento funcional. Ciertamente, de un tiempo a ésta parte, están aumentando “las abuelas que no están por la labor”.

Y, en quinto lugar, las expectativas que los elementos anteriores han generado en los diferentes estratos sociales y segmentos laborales autóctonos y en cómo estas expectativas se trasladan a sus hijos. En esta época se cumple en España lo que Bottomore (1998: 117) señalaba para el Reino Unido en otro momento: “Con el desarrollo del capitalismo, y especialmente con el crecimiento de las grandes corporaciones, se disparó ya a comienzos de siglo un fuerte deseo de medrar personalmente en la jerarquía laboral (...), pero aquellas aspiraciones individualistas recibieron después el espaldarazo del excep-

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



cional crecimiento económico que siguió a la Segunda Guerra Mundial” (el subrayado es nuestro). En España aquel “fuerte deseo de medrar en la jerarquía social” se ve reforzado en la traslación que los padres hacen del futuro que intentan construir en sus hijos, desde mediados de los ochenta básicamente a través de la educación prolongada y el fuerte crecimiento económico que ha tenido lugar desde aquellos años hasta mediados de 2008. Las expectativas y la “ilusión de la movilidad social ascendente” se acentúan en fases de expectativas crecientes (sobre todo si existen algunos elementos objetivos que permiten apoyar esas expectativas).

Si, como consecuencia de estas transformaciones, se producen cambios significativos en el “nivel de aceptabilidad” de una parte importante de la fuerza de trabajo, es decir en su percepción de lo que es “el logro y la deshonra”, esto puede conducir a un trasvase de población activa entre dos segmentos del mercado desde el secundario al primario y esto podría producir escasez de mano de obra en determinados sectores/ segmentos/ áreas geográficas del mercado secundario que, sin llegar a un vaciamiento, pudieran crear problemas de funcionamiento en esos mercados con la aparición de “nichos” laborales con dificultades de reclutamiento de trabajadores. Que estas transformaciones no afecten de modo homogéneo al conjunto de la sociedad española, no desdice el argumento; señala, sin embargo, que el hecho de la dualización social tiene efectos sobre (y es consecuencia de) el mercado laboral.

A este incremento del “nivel de aceptabilidad” habría que unir el efecto que ha tenido sobre el mercado de trabajo el comienzo de la llegada al mismo, a partir de los primeros años noventa, de las cohortes de población nacidas desde mediados de los setenta, en que comienza un proceso de reducción notable de la tasa de fecundidad (que se ha mantenido casi hasta final del siglo) y que ha reducido las cohortes nacidas en España desde los 697.697 nacimientos en 1964 (la cifra anual más alta de la historia de España) o los 688.711 en 1974 (la segunda más alta), hasta los 362.626 de 1996, año en que comenzó

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



un ligero aumento del volumen anual de nacimientos hasta los 482.957 en 2006 (en parte debido a la mayor tasa de fecundidad de las mujeres extranjeras). En veinte años (mediados de los setenta a mediados de los noventa) las cohortes de población nacidas en España se han reducido a la mitad. Además, las tasas de actividad de los jóvenes menores de 20 años se han reducido en este mismo período significativamente (pasando del 56% en 1976 al 25% en 2001; en 2008 ha subido al 29% por el peso de los extranjeros en este grupo de edad), con lo cual la población activa de este grupo de edad en 2001 es sólo de 520.200 jóvenes (322.800 varones y 197.400 mujeres): son jóvenes nacidos entre 1982 y 1985. Su peso en la población activa ha caído del 10,5% que suponían en 1976 al 3,1 que suponen en 2001. La importancia de este argumento referido a la caída del peso y del número de los jóvenes españoles es que los inmigrantes acaban trabajando en las ramas de actividad que tienen una mayor presencia relativa de jóvenes.

En sentido contrario actúa sobre todo el paro, especialmente el de larga duración, y la precarización del empleo. Paro y precariedad llevan a una reducción de las expectativas y del “nivel de aceptabilidad”. Pero los efectos más negativos de ambos están muy concentrados en algunos colectivos que conforman las franjas (más) débiles del mercado laboral. La relación entre esos colectivos de trabajadores autóctonos peor situados en el mercado laboral y la inmigración y los inmigrantes es una cuestión de extraordinaria relevancia económica (porque es ahí donde confluyen, al menos en parte, los ámbitos de competencia entre autóctonos e inmigrantes) y social y política (porque es en este “terreno natural” donde se alimenta la demagogia xenófoba de extrema derecha).

La crisis económica (y política) de mediados de los setenta removió las pantanosas aguas del mercado de trabajo español y los problemas hasta entonces latentes (en buena medida por el colchón amortiguador que suponía la emigración hacia Europa) explotaron de modo simultáneo. El resultado fue un

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



proceso de destrucción de empleo sin igual en los países de la OCDE porque disminuyó casi un 20% entre 1975 y 1985. A pesar de que en ese período la población activa creció moderadamente, el paro se disparó hasta alcanzar una tasa de paro del 25%. En el quinquenio siguiente (1985-1990), el proceso se invirtió y se crearon casi dos millones de empleos, tantos como los destruidos en el decenio anterior; a pesar de ello, el paro sólo disminuyó de un modo moderado porque se produjo un extraordinario aumento de la población activa como consecuencia, sobre todo, del aumento de las tasas de actividad femenina por la masiva incorporación de mujeres (adultas jóvenes, al principio) a la vida activa fuera del hogar.

Sin necesidad de seguir presentando la evolución del mercado de trabajo en España durante las dos décadas siguientes, conviene insistir que España se constituye en país de inmigración en términos de flujos en un momento en que tiene un nivel de paro muy elevado: la clave del “efecto llamada” no está en un *déficit* de mano de obra (que no ha existido desde los años setenta ya que desde que se alcanzan los dos millones de parados sólo ocasionalmente se ha bajada de esa cifra), sino en el notable *desajuste* en el mercado entre el nivel de lo que se considera aceptable y se cree (con frecuencia “se cree/se quiere” a nivel familiar más que personal) estar en condiciones de conseguir y las condiciones de la demanda real del mercado de trabajo

No podemos entrar aquí en los profundos cambios que se han producido en la estructura del mercado laboral en los últimos años que han ido, en general, en línea con una aproximación a los países más desarrollados de nuestro entorno: notable incremento de las tasas de actividad femeninas que han llevado a un importante aumento de la población activa; aumento del nivel educativo de ésta; descenso de la población agrícola; terciarización de la economía, tanto en términos sectoriales como ocupacionales; incremento de los empleos atípicos, transformación de las políticas empresariales en la gestión de la mano de obra, etc. Pero no se puede dejar de lado la importancia de la economía su-

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición





mergida por su doble papel de imán de la inmigración irregular y de espacio de obligado refugio para muchos inmigrantes en situación precaria desde el punto de vista legal.

Y se debe hacer para resaltar algo evidente: que ya existía antes de la llegada de los inmigrantes y que no sólo no es producida por su presencia sino que ésta, sobre todo cuando es irregular, es el resultado de aquella. Hay colectivos frágiles o desaventajados en el mercado de trabajo que son más proclives a tener que estar ligados a la economía sumergida. Entre ellos las mujeres ocupan un lugar especialmente importante; y junto a ellas los jóvenes, los parados con o sin prestaciones por desempleo, los mayores de 55 años o los que tienen bajos estudios y otros colectivos en situaciones desfavorecidas en el mercado de trabajo. Pero, como señalan Castells y Portes (1990), la economía sumergida “evoluciona en las fronteras de las luchas sociales incorporando a los que son demasiado débiles para defenderse, rechazando a los que provocan conflictos y propulsando a quienes tienen la vitalidad y los recursos para convertirse en empresarios”. Un colectivo “nuevo” en la economía sumergida en España (y en la del resto del sur de Europa) son los inmigrantes. Pero no hay que ver a los inmigrantes como la causa del trabajo no declarado. La presencia de un contingente importante de inmigrantes, sobre todo indocumentados, responde a la demanda del sistema productivo, al fuerte peso que en el mismo tiene la economía sumergida y al comienzo del agotamiento de sus fuentes tradicionales de mano de obra como eran, y en parte siguen siendo en España y otros países del sur de Europa, las mujeres y los jóvenes.

La gran capacidad de atracción que la economía sumergida tiene para los inmigrantes sin papeles ha sido reiteradamente puesta de relieve por la literatura más sólida en este campo. Reyneri (2003), por ejemplo, señala que “los trabajadores inmigrantes que entraron en Grecia, Italia, Portugal y España encontraron una economía sumergida enorme, profundamente arraigada y floreciente, que les ofrecía una amplia variedad de puestos de trabajo sin exigirles

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



documentos ni para trabajar ni para quedarse (...) la inmigración ilegal se debe principalmente a la arraigada economía sumergida existente en los países receptores, no a que los controles fronterizos son demasiado débiles (...) la fácil solución del endurecimiento de los controles fronterizos está abocada al fracaso”. Y Tapinos (2000) ha puesto de relieve que “la existencia de una economía sumergida que es tolerada en general por la sociedad es su conjunto aumenta las probabilidades de que se recluten inmigrantes ilegales, especialmente cuando las redes de inmigrantes hacen que resulte más fácil contratar trabajadores indocumentados en el sector”. Pero, aunque la economía sumergida no es “una consecuencia del exceso de oferta de trabajo inmigrante (...) (y) es incuestionable que si su oferta laboral no creó la economía sumergida (...) los inmigrantes sí tienen buena predisposición para aceptar trabajos no registrados, contribuyendo a su continuación” (Baganha y Reyneri 2001: 205). Porque también por el lado de la oferta (de la fuerza de trabajo) podemos encontrar elementos que contribuyen a alimentarla. Los inmigrantes en situación irregular en España, por ejemplo, no tienen más remedio que aceptar trabajos sumergidos aunque no sean (todos) “gente desesperada sin medios de supervivencia”. Su presencia en España y otros países del sur de Europa responde a la imagen que estos países transmiten a las cadenas migratorias. No importa (ahora) si esa imagen se corresponde con la realidad, lo que importa es que esa imagen circula de norte a sur y produce una migración (indocumentada) de sur a norte: es la imagen de “países donde es fácil vivir y hacer dinero, incluso sin permiso de residencia, y que hacen que merezca la pena las dificultades, los gastos y el riesgo de ser cogidos en los controles de la frontera” (ibíd.: 206-207). Es la demanda la que crea la oferta a través de esta transmisión de imágenes (aunque sean distorsionadas) y esa oferta (de mano de obra inmigrante indocumentada) que tanto peso ha tenido y en parte sigue teniendo en el sistema migratorio español.

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



### 3) LA VULNERABILIDAD INMIGRANTE

La precariedad en la que viven muchos inmigrantes, y que les constituye como sujetos (más) frágiles, deriva de situaciones objetivas que tienen un origen distinto: a la precariedad radical que tienen por su doble condición de “trabajadores” y de “extranjeros”, se añade la que muchos de ellos poseen por la condiciones concretas que sufren en el mercado de trabajo, en la vivienda, en los barrios, en las escuelas o en los espacios públicos, que en buena medida comparten con autóctonos de un origen social humilde. Pero a los extranjeros se les añaden “otras precariedades” como la identitaria, la cultural o la derivada de la ausencia de reconocimiento de algunos derechos políticos como el derecho de voto.

En el origen de lo que denominamos “marco institucional discriminatorio” está esa potestad de los Estados de establecer fronteras y “administrar” (reconocer, garantizar y denegar) derechos de las personas. Este es el “pecado original”, la “herida original” (Lucas, 2003) de las políticas migratorias, la extranjeización del (in)migrante, la calificación del migrante que entra en las fronteras como “otro” diferente a los nacionales (ciudadanos) del Estado, es el cuestionamiento del inmigrante como una persona que tiene “derecho a tener derechos”, en la conocida expresión de Arendt, en virtud de su “pertenencia” a otro Estado.

Pero, aunque hay otras lógicas migratorias (como las migraciones poblacionales o los refugiados), en el caso de las migraciones internacionales económicas, hay otro elemento de partida que hay que tener en cuenta. Es la definición no formal, el supuesto implícito, de que la figura central de que se parte en la formulación de las políticas de inmigración es la de un “trabajador/extranjero”, de que él es el “verdadero y buen inmigrante” (De Lucas, 2002: 45). Todo el marco institucional gira en torno a su figura.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



El “marco institucional discriminatorio” está formado por todos los elementos normativos específicos, por la “reglas” que afectan a los inmigrantes, sea en las políticas de inmigración o de integración de/con los inmigrantes o sea en las políticas generales, y sus diversas “variantes”, especialmente referidas a diferentes colectivos que contribuyen a la construcción institucional de realidades diferenciadas (Cachón, 2009).

Las reglas del “marco institucional discriminatorio” definen los “campos de posibilidades” de los *trabajadores/inmigrantes*, del espacio social (laboral) donde pueden instalarse y circular. Definen categorías de residentes en situación legal y, por consiguiente, definen a otros como “irregulares”. Definen negativamente los “campos de (no)posibilidades” al establecer espacios absolutos de exclusión donde los inmigrantes no pueden entrar, sean en términos sectoriales, ocupacionales o territoriales. Lo define también en términos negativos al utilizar el concepto de “situación nacional de empleo” como el elemento definitorio de las necesidades de mano de obra extranjera. Lo definen positivamente imponiendo ciertos sectores/ ocupaciones/ territorios como las “vías de entrada” comunes de los inmigrantes. A veces esta definición positiva viene completada con reglas diferentes, con vías diferenciadas para varones y mujeres, o con reglas de preferencia para colectivos de distinto origen nacional o de diferente nivel social (de cualificación). Con lo cual las políticas de inmigración acentúan la segregación social (de clase), por género y por origen étnico (o nacional).

Casi siempre, esta definición positiva de las vías de entrada, con sus variantes por origen social, género y grupos nacionales o étnicos, viene a consolidar los campos de posibilidades que el mercado ha definido previamente y el “marco institucional discriminatorio” es así, *simplemente* (porque no es él quien define, sino que acepta la definición de los límites que el mercado le marca), el bucle que cierra la lógica del mercado. Si en un momento es el “marco institucional” el que fija (por exclusión o por preferencia) el campo de no-circulación

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



de los inmigrantes (por ejemplo, a través de las referencias a la “situación nacional de empleo”), en otros casos el Estado viene a ratificar lo que el mercado ya ha fijado previamente como “campo de posibilidades”. Este bucle mercado-Estado actúa cuando el Estado, en vez de “compensar” efectos discriminatorios del mercado, viene a ratificar, consolidar y potenciar aquellos efectos del mercado.

El “marco institucional discriminatorio” que regula la llegada de trabajadores extranjeros y su asignación/exclusión a/de determinados empleos es un instrumento de canalización de los inmigrantes hacia los espacios que el “mercado de trabajo” señala como deficitarios de mano de obra interna. Conviene recordar el argumento de Sassen (1993: 68) de que en los países de inmigración, “los patronos no buscan solamente conseguir mano de obra, sino también conseguir una mano de obra que se pueda emplear bajo unas condiciones específicas de organización del proceso laboral”. La función básica del marco institucional es hacer llegar a su destino, llegar a poner a disposición de los empresarios, esa mano de obra que necesitan.

En otro lugar (Cachón, 1995), a partir del análisis del sistema institucional que regula la participación de los inmigrantes en el mercado de trabajo en España, señalábamos que no se puede hablar de integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo y en la sociedad en singular, como si fuera un proceso individual y similar para todos ellos; que son procesos sociales colectivos y diferenciados, en cuyo resultado se pueden distinguir, por lo menos, tres segmentos o grupos de posiciones sociales y laborales con “campos de posibilidades” diferentes y en los que es esperable encontrar distintos tipos de procesos de asignación de trabajadores a los puestos de trabajo y de determinación de salarios y otras condiciones de trabajo y de caracterización de los trabajadores y de los empresarios que actúan en cada uno de ellos. ISOPLAN (1991) había propuesto la diferenciación de tres grupos diferentes de inmigrantes en los países del sur de la Unión Europea: 1) los expertos y técnicos altamente

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



cualificados provenientes de países comunitarios y otros desarrollados; 2) trabajadores con poca cualificación provenientes de países terceros y 3) trabajadores ilegales. Pero este planteamiento está excesivamente influenciado por la idea del “mercado dual”. Nosotros planteábamos la conveniencia de incorporar el análisis de las situaciones *específicas* de los inmigrantes en el mercado de trabajo cuando se elabora una tipología de segmentación para aplicar a los inmigrantes; y señalábamos que una cuestión clave es la que se produce si el inmigrante logra “entrar” en los segmentos del mercado de trabajo donde circulan típicamente los nacionales, aunque pueda circunstancialmente salir o ser expulsado de ellos. Superar esa barrera es un salto cualitativo que configura situaciones estructurales y posiciones laborales y sociales diferentes. Por ello proponíamos distinguir tres tipos de trabajadores inmigrantes: “asentados”, “precarios” e “indocumentados”.

Los inmigrantes “asentados” serían aquellos que han conseguido una inserción “estable” en el mercado de trabajo característico de los nacionales y un cierto grado de arraigo en la sociedad española. Se trataría de inmigrantes ubicables en algunos de los segmentos del mercado de trabajo donde se encuentran los trabajadores nacionales y sometidos, por tanto, a sus mismas normas de funcionamiento y con un “poder social de negociación” comparable con el de los trabajadores nacionales de alguno de aquellos segmentos. Es un tipo diferenciado internamente, de la misma manera que los trabajadores españoles se ubican en compartimentos relativamente estancos dentro del mercado de trabajo, pero, para el análisis del proceso de inserción de los inmigrantes en el mercado laboral y en la sociedad española, el hecho marca una posición estructuralmente diferente. Y es un tipo diferenciado internamente porque incluye, entre otros, a los trabajadores comunitarios que no tienen las barreras legales existentes para el resto de los inmigrantes. Pero si calificamos de “asentados” a este segmento de trabajadores inmigrantes, esto no implica que tengan un puesto de trabajo fijo porque conviene recordar que comparten con

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



los españoles un mercado de trabajo segmentado donde la tercera parte de los asalariados tienen contratos de trabajo temporales. Dentro de estos inmigrantes “asentados” podemos encontrar una diferenciación y segmentaciones similares a las que se producen entre los españoles; pero es esa condición “similar” con el conjunto heterogéneo de los españoles lo que nos lleva a diferenciarlos de los dos grupos siguientes que, por el contrario, se distancian negativamente de las características de los españoles en el mercado de trabajo.

Los inmigrantes “*precarios*” serían aquellos que viven en España en una situación personal regularizada y legal pero que no han logrado una inserción estable en el mercado de trabajo (tal como la hemos definido para los “asentados”), que no han alcanzado arraigo en la sociedad de acogida. Siguiendo a Rodgers y Rodgers calificábamos su situación de “precariedad” porque este concepto “implica inestabilidad, falta de protección, inseguridad y vulnerabilidad social o económica... lo que identifica a los trabajos precarios es una combinación de estos factores, y los límites del concepto son, inevitablemente, arbitrarios hasta cierto punto” (1989: 19). Los Rodgers señalan varias dimensiones dentro de la precariedad: el grado de incertidumbre de la continuidad del trabajo; el control sobre el trabajo (condiciones de trabajo, salarios, ritmos de trabajo); la protección del trabajo, tanto en términos de cobertura social (prestaciones sociales) como en términos de lucha contra la discriminación y el amparo legal de las condiciones laborales; los ingresos, ya que los trabajos mal remunerados deben considerarse precarios si se encuentran asociados a la pobreza y a la inserción social insegura. En todos estos aspectos el colectivo de trabajadores inmigrantes “precarios” es *especialmente* vulnerable dada su débil posición negociadora en el mercado de trabajo: sus permisos de trabajo son temporales (de uno o de dos años); cuando tienen contrato de trabajo es de corta duración; cambian mucho de trabajo, pasan con frecuencia por situaciones de paro y, aunque su residencia sea legal, algunos de ellos pueden pasar de situaciones laborales regulares a irregulares; son trabajadores que, a pesar de

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



sus cualificaciones personales, trabajan en empleos de baja cualificación y en sectores con mayor grado de inestabilidad (hostelería, sector agrícola, construcción, etc.). Este específico mercado de trabajo es poco “frecuentado” por los españoles: no porque no compartan en numerosos casos sectores y empresas, sino por la notable disparidad entre la “precariedad” que afecta a los españoles y la “precariedad y discriminación” que sufren estos inmigrantes periféricos.

Un segmento distinto, y una situación institucional específica y única que afecta a los inmigrantes no comunitarios, es el de los inmigrantes “*indocumentados*”: son los que están en España en situación irregular respecto a la residencia y al permiso de trabajo: compiten por puestos de trabajo con los inmigrantes “periféricos” que tienen sobre ellos la “ventaja” de tener legalizada formalmente su situación; pasan de frecuentes y largas situaciones de paro a empleos irregulares en la economía sumergida donde son sometidos a condiciones de sobreexplotación; la situación laboral de los “indocumentados” es particularmente precaria tanto por la ilegalidad de su situación como por las malas condiciones de trabajo, los bajos salarios y la dependencia total que tienen de su empleador ya que su “poder social de negociación” es muy bajo; carecen de Seguridad Social; su nivel de vida está con frecuencia por debajo del umbral de la pobreza extrema; carecen totalmente de derechos para el reagrupamiento familiar y sus alojamientos suelen ser de tipo marginal.

Pero hay que insistir en la “condición obrera inmigrante”. “Los inmigrantes están doblemente desaventajados: no sólo forman parte de los grupos desaventajados de las sociedades contemporáneas, sino que con frecuencia se les etiqueta como la causa de los problemas” (Castles y Miller, 2003: 197). Ciertamente esta causalidad de los problemas, sobre todo de “sus” problemas, se atribuye con frecuencia a todos los grupos desaventajados, al menos en ciertas etapas históricas. Pero este hecho es especialmente relevante en el caso de los inmigrantes por la “lógica” de la “mancha inmigrante”: es decir, los

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición





inmigrantes son “los otros” y esta otredad se acentúa en época de crisis. Con ello se multiplican los efectos de su vulnerabilidad. Una vulnerabilidad estructural, por ser “otros”, por estar “manchados”, por el hecho mismo de ser inmigrante: típicamente, trabajador extranjero de condición obrera proveniente de países menos desarrollados. Una vulnerabilidad coyuntural, porque los efectos de las crisis les van a afectar más negativamente que a otros colectivos, por ser obreros y ocupar puestos de baja cualificación y por ser inmigrantes. Una vulnerabilidad ante la opinión pública porque se les intenta hacer aparecer ante ella como los causantes de “su” situación y también de la mala situación de otros, del “nosotros”, especialmente si parte de ese “nosotros” está en paro.

La vulnerabilidad de los inmigrantes en el mercado de trabajo, que tiene su fundamento último en la especificidad de su “mancha inmigrante” (Cachón, 2009), arranca en el hecho de su condición obrera y se manifiesta en mayores tasas de paro, mayores tasas de temporalidad en el empleo, mayores tasas de accidentabilidad, una extraordinaria concentración sectorial, salarios más bajos y peores condiciones de trabajo, mayor presencia en todo tipo de jornadas y horarios de trabajo especiales y, en definitiva, una alta proporción de empleos calificables como “3P”: puestos de trabajo más Penosos, más Peligrosos y más Precarios (equivalente a las “3D” en inglés: *dirty, dangerous, demanding* o las “3K en japonés: *kitanai, kiken, kitsui*). Y si señalamos estas variantes lingüísticas es para destacar la similar “ley de hierro” a que están sometidos los inmigrantes en los diferentes países y circunstancias). Y, además, los inmigrantes tienen una notable mayor presencia en la economía sumergida.

Claro que este “singular” del trabajador inmigrante no recoge la situación de todos los inmigrantes. La imagen real de “los trabajadores inmigrantes” se corresponde con la del reloj de arena: con una parte baja muy amplia (que responde a ese “singular”), una media estrecha pero creciente con el tiempo (aunque crece de modo muy desigual para diferentes colectivos), y una parte alta

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



algo mayor ya desde el principio que corresponde a un segmento de altas cualificaciones y alto nivel social.

La “condición obrera del inmigrante”, aunque no es común a todos los inmigrantes (como puede verse en Cachón, 2009), es un rasgo fundamental para comprender la inmigración en España y para comprender su vulnerabilidad. A sus características ocupacionales, se puede añadir el carácter típicamente obrero que tiene la incorporación temprana al mercado de trabajo y que es el caso entre los inmigrantes. Ese factor “obrero” es otro elemento que contribuye a hacer aparecer a los inmigrantes y a “construirlos” como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de “obreros extranjeros procedentes de países (más) pobres” y de las circunstancias de su situación de inmigrantes (pobres): la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han tomado para hacer el desplazamiento inicial o de conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos. Y esta fragilidad puede llegar a hacer de ellos un “subproletariado” que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas, servicios sociales y espacios de ocio con las capas sociales más bajas de los autóctonos. Es decir, servicios que son tradicionalmente escasos en España y esta escasez se produce, sobre todo, en aquellos servicios de los que debería beneficiarse esa parte de la sociedad más desfavorecida en España.

En muchos casos, esa condición obrera es sobrevenida con el hecho de haber cruzado una frontera y la movilidad social descendente que ese (simple) acto lleva consigo.

Para conocer a fondo estos diferentes segmentos en que se ubican los inmigrantes en el mercado de trabajo español habría que cuantificar los colectivos, analizar los sectores y ocupaciones en que trabajan, su composición de origen nacional, sus características personales. Nada de ello es fácil porque las estadísticas disponibles no toman en consideración la acumulación de circuns-

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



tancias que da origen a estos tipos diferentes de situaciones o ignoran a los "indocumentados" como tales.

No podemos analizar en este texto otros aspectos de la precariedad de los inmigrantes como la laboral, la vivienda y los barrios, la discriminación y la percepción de la misma, la precariedad cultural e identitaria. Pero con este conjunto de precariedades específicas de los inmigrantes se produce una *fragilización* de la esa "nueva clase obrera" que son los inmigrantes. Porque aparecen y son construidos como colectivos más frágiles, no por sus características personales (formación, competencias, experiencia), sino como consecuencia de su condición de "extranjeros de países (más) pobres" y de las circunstancias de su situación de inmigrantes pobres: la familia en origen depende de ellos, tienen necesidad de pagar los préstamos que han tomado para hacer el desplazamiento inicial o de conseguir recursos para otros desplazamientos de familiares o de amigos. Esta fragilidad puede llegar a hacer de ellos un "subproletariado" que compite/comparte empleos, escuelas, viviendas, servicios sociales y espacios de ocio con las capas más bajas de los autóctonos. Es decir, servicios que son tradicionalmente escasos en España y esta escasez se produce, sobre todo, en aquellos servicios de los que debería beneficiarse esa parte de la sociedad más desfavorecida en España.

La precariedad política del inmigrante refuerza notablemente esta fragilidad. Aunque los inmigrantes, incluso los irregulares, tienen reconocidos derechos políticos como los de manifestación, asociación, sindicación y huelga (tras las sentencias del Tribunal Constitucional de noviembre y diciembre de 2007 sobre los recursos contra la Ley 4/2000 modificada por la 8/2000) y pueden intervenir en numerosos foros (formales e informales) donde analizan y discuten las políticas generales y las que les afectan específicamente, el no reconocimiento del derecho de voto ni siquiera en las elecciones locales en España, les sitúa en buena medida al margen del *demos* que está a la base de cualquier democracia.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



#### 4) POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD: REDISTRIBUCIÓN, RECONOCIMIENTO Y REPRESENTACIÓN

Pasemos del análisis histórico e institucional a las políticas con las que se deben afrontar estas nuevas realidades; o, por mejor decirlo, a los fundamentos de las políticas de integración de y con los inmigrantes. Cuando se habla de integración, la primera tentación es situarla en el plano de la “gestión de las diferencias” cuando debería abordarse desde la óptica de la gestión de la igualdad de acceso a derechos (y, por acceder a derechos, también de responsabilidades). Si en el primer planteamiento hay una deriva culturalista e identitaria, en el segundo hay un intento de re-centrar la “cuestión migratoria” en sus bases materiales y también, luego, culturales. Y ambas desde una óptica distinta.

En otro lugar se ha señalado (Cachón, 2008: 213-214), desde el punto de vista normativo, que se puede considerar que las políticas de integración son aquellas que, además de garantizar la igualdad de trato (y no discriminación) en una sociedad libre y plural (es decir, de garantizar la igualdad de derechos cívicos, sociales, económicos, culturales y políticos), fomentan (de modo decidido) la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y reconocen el pluralismo cultural que incorporan distintos grupos sociales (antiguos y nuevos), fomentando su interacción. El resultado que buscan estas políticas es la creación de una sociedad con vínculos sociales (y económicos, culturales y políticos) fuertes que garanticen la pertenencia plena (que no quiere decir exclusiva) de los individuos y grupos que la forman y el doble sentimiento de los individuos y grupos que hace que sientan la sociedad como suya (asumiendo la memoria y el proyecto colectivo) y se sientan aceptados (porque vean asumida colectivamente su memoria) por la sociedad, maximizando de esta manera la capacidad de los individuos para decidir (es decir, para elegir) sobre sus propias vidas.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



Detrás de esta concepción de lo que deben ser las políticas de integración de y con los inmigrantes en países como España en los albores del siglo XXI, hay una apuesta *simultánea* por la justicia en dos dimensiones: justicia redistributiva y justicia de reconocimiento. Por decirlo con Fraser (2001: 49), “ninguno de los dos elementos es suficiente por sí mismo (...) los aspectos emancipatorios de los dos paradigmas deben integrarse en un marco único. Teóricamente, la tarea consiste en diseñar un concepto bidimensional de la justicia, que pueda acomodar tanto las demandas de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia. En la práctica, se trataría de diseñar una orientación política programática que integre lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política de reconocimiento”. A ellos habría que añadir la Representación, los derechos en el campo político. De ahí las “3R” en que deben basarse las políticas substantivas de integración de y con los inmigrantes.

Frente a derivas culturalistas, cuando se aborda la cuestión de la “integración” de los inmigrantes, quiero poner de relieve que hay que conciliar, como dice Nancy Fraser, “redistribución y reconocimiento”:

“En el mundo de hoy, las demandas de justicia social parecen dividirse, cada vez más, es dos tipos. El primero, y más familiar, es el de redistribución que busca una distribución más justa de los recursos y de los bienes (...) [Estas] demandas de redistribución igualitaria han alimentado el paradigma teórico de la justicia social durante los últimos 150 años (...) Hoy, sin embargo, encontramos cada vez con mayor frecuencia, un segundo tipo de reivindicaciones de justicia social, en lo que se ha llamado la ‘políticas de reconocimiento’. En este caso, el objetivo, en su forma más plausible, es conseguir un mundo amistoso para con la diferencia, donde la asimilación a las normas culturales dominantes o de la mayoría no sea el precio que haya que pagar por conseguir un respeto igual (...) [Este nuevo paradigma de justicia] tiende a predominar cada vez más. La caída del comunismo, el auge la ideología del libre mercado, la aparición de la ‘política de identidades’, en sus formas fundamentalista y progresista, son factores que han contribuido a la pérdida de importancia de la política de

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



redistribución, cuando no a su desaparición total” (Fraser, 2001: 48).

Incluso se podría ir más allá y señalar que las políticas de reconocimiento sin políticas de redistribución pierden incluso la fuerza del reconocimiento. A ello habría que añadir las políticas de representación, porque en la gestión de la cosa pública los inmigrantes no son sólo sujetos pasivos sino que deben ser considerados como ciudadanos cuya voz y voto ha de ser tomado en cuenta<sup>1</sup>.

#### **4.1 A favor de la redistribución (económica y social): o las políticas de igualdad I**

1.

Hablar de desigualdades de exclusión y de discriminaciones (étnicas, de género, sociales o de otro tipo), es hablar de in-justicia social y económica. Esa injusticia “radical” que J.M. Keynes señalaba en el capítulo final de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (titulado “Notas finales sobre la filosofía social a que podría conducir la teoría general”) cuando apunta que “los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos” (Keynes, 1981: 328).

2.

Las democracias deben garantizar la libertad de los ciudadanos, una libertad que pueda ser disfrutada de modo efectivo. Siguiendo los planteamientos de Philip Pettit, se puede señalar que, para el “pensamiento republicano”,

“Existe un valor político superior —la libertad como no-dominación— y un principio último de gobierno: igualar y maximizar el disfrute de dicha libertad entre la ciudadanía. El Estado cívico, la res publica, debería organizarse de forma que sus miembros o ciudadanos no tengan un dominus o amo

---

<sup>1</sup> Expongo en este epígrafe mi posición en forma de guión argumental, consciente de que, como han señalado los dos evaluadores de este texto a los que quiero agradecer todas sus inteligentes y acertadas críticas, dicho argumento necesita ser profundizado. Al respecto puede verse Cachón (2009, Capítulo 10).

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



en ninguno de los aspectos de su vida. Deben ser libres en el sentido esencial de no estar sometidos al control de ninguna otra persona o grupo u organización. Deben ser ellos mismos como hombres y mujeres, capaces de vivir sin miedo ni sumisión —capaces de tomar sus propias decisiones sin tener que pedir favores o rogar a los demás—” (2007).

### 3.

Las democracias son (deben ser) más redistributivas, más igualitarias, más inclusivas. El liberal Alexis de Tocqueville (1990, II: 134-135), en la parte de *La democracia en América* (publicada en 1835 y 1940) que dedica a explicar la “Influencia de la democracia sobre los sentimientos de los americanos” que comienza con un capítulo titulado “Por que los pueblos democráticos muestran un amor más ardiente y más duradero por la igualdad que por la libertad”, donde dice: “Creo que los pueblos democráticos tienen un gusto natural por la libertad (...) Pero tienen por la igualdad una pasión ardiente, insaciable, eterna, invencible. Quieren la igualdad en la libertad (...). En nuestros días, la libertad no puede establecerse sin su apoyo”.

Pero además de un argumento doctrinal, cabe recordar, en el caso español, otro (fundamental) de carácter constitucional: el art. 9.2 de la Constitución Española de 1978 reza así: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

### 4.

Las desigualdades deslegitiman la democracia; la igualdad y las políticas de igualdad (y de integración) la legitiman. Los análisis de los procesos de legitimación se mueven en la actualidad dentro de la estela de Max Weber. Y en esa dirección Habermas (1981: 265) ha señalado que “la legitimidad de un orden de dominación se juzga por la creencia de legitimidad por parte de quienes

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



se encuentran sujetos a ella”. Para que se forme esa creencia que da legitimidad a un orden político, éste debe dotarse de buenos argumentos: las amenazas a la legitimidad del Estado (y, en la actualidad, del capitalismo) sólo pueden salvarse si el Estado es capaz de presentarse con visos de credibilidad como Estado de bienestar (keynesiano) (EBK), capaz de dominar las disfunciones del proceso económico y las secuelas de las mismas para los ciudadanos: las funciones del EBK pueden ser interpretadas desde esta perspectiva.

T. H. Marshall (1998: 25-26) explica que, “sin violentar demasiado la precisión histórica, podemos asignar el período formativo (de los tres elementos de la ciudadanía) a siglos distintos: los derechos civiles, al siglo XVIII; los derechos políticos, al XIX; y los derechos sociales, al XX”. Esta historia (británica), que Marshall desarrolla con “razonable elasticidad” y un “solapamiento evidente”, podría ser prolongada diciendo que el siglo XXI, que las primeras décadas del siglo XXI, deberían ser recordadas como aquellas en que todos esos derechos, incluyendo los derechos al pluralismo cultural y los derechos políticos, fueron reconocidos en los todos los países a todas las personas que vivían dentro de ellos, independientemente de cual fuera su nacionalidad/ciudadanía formal.

Si se me permite parafrasear a Habermas y a los Marshall (Alfred y T. H.) en los argumentos recogidos en los párrafos anteriores y aplicarlos a la situación de (las políticas de) integración de/con los inmigrantes, podríamos argumentar que, desde el punto de vista de la inmigración, lo que legitimaría al Estado (de acogida) es su desarrollo como Estado de bienestar (incluyendo los aspectos culturales) que acogiera eficazmente a los inmigrantes como nuevos ciudadanos en plenitud de derechos y en igualdad de condiciones. Que la legitimidad del Estado y de sus políticas que le otorguen los inmigrantes, propondrá de la creencia en ella que tengan estos nuevos ciudadanos que se encuentran sometidos (y acogidos) a él; que, en la medida en que ese EB les reconozca y aplique los mismos derechos que a los “viejos” ciudadanos, hará

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición





que las reivindicaciones y conflictos tengan más que ver con aspectos cuantitativos y sean los mismos que los del resto de los ciudadanos (y trabajadores); que, en la medida en que sea capaz de defender activamente el pluralismo cultural, será más fácil que los nuevos vecinos tengan un mayor sentido de pertenencia a la sociedad que ese EB contribuye a articular. En definitiva, cabe preguntarse, como los Marshall, si tiene algún fundamento válido la opinión de que hay ciertos límites que la mejora de las condiciones de la clase trabajadora inmigrante no puede traspasar; la pregunta no es si todos los hombres llegarán a ser iguales, que ciertamente no lo serán, sino si el progreso social avanzara hasta que todos los inmigrantes sean considerados ciudadanos de pleno derecho.

## 5.

La cohesión, la inclusión social es, además de justicia, un factor de eficiencia económica. Frente a los que auguran que la inseguridad social es un principio positivo de organización colectiva, capaz de producir unos agentes económicos más eficaces y productivos, se puede afirmar, con fundamento empírico, lo contrario: las sociedades más justas son, además, más eficientes desde el punto de vista económico. Hasta el Banco Mundial (en su informe de 1994) reconoce que la equidad puede ser una condición de eficiencia económica. Cuando Pizzorno (1996) se pregunta para qué fines podemos querer intervenir y modificar las situaciones de desigualdad, señala tres posibles (y complementarias) respuestas: para hacer una sociedad más eficiente; para hacer una sociedad mejor estructurada (y así minimizar las dos fuentes de desorden: lo imprevisible de las relaciones y el disentimiento: protesta, conflicto interno, rechazo de la cooperación y fenómenos análogos); y para hacer una sociedad (más) justa.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



## **4.2 A favor del “reconocimiento” de la diversidad cultural: o las políticas de igualdad II**

1.

Vivimos en sociedades cada vez más multiculturales (con un multiculturalismo antiguo y otro nuevo) y cada vez más permeables. La permeabilidad “significa que están abiertas a migraciones multiculturales” (Taylor 1992: 86). Y esta no es una opción sobre la que podamos elegir, es sólo una descripción de una realidad que debemos gestionar.

2.

En esta realidad multicultural, en esta diversidad, la cultura importa. Pero “la verdadera pregunta es: ‘¿De qué manera importa la cultura?’” (...) [Porque] Cuando se combina una percepción vaga de la cultura con el fanatismo acerca del poder dominante de la cultura, en realidad nos vemos llevados a ser esclavos imaginarios de una fuerza ilusoria” (Sen, 2007: 145). Al reconocer la influencia de la cultura en las vidas y en las acciones humanas cabe hacer algunas acotaciones de la mano de Sen:

“En primer lugar, si bien la cultura es importante, no es el único aspecto significativo en la determinación de nuestras vidas y de nuestras identidades. Otros elementos, como la clase, la raza, el género, la profesión y la política también son importantes, y a veces de manera contundente. (...) En segundo lugar, la cultura no es un atributo homogéneo, ya que existen grandes variaciones incluso dentro del mismo medio cultural (...) Los partidarios del determinismo cultural suelen subestimar el grado de homogeneidad dentro de los que se considera ‘una’ cultura (...). En tercer lugar, la cultura no permanece inamovible (...) toda presunción de fijeza —explícita o implícita— puede ser terriblemente engañosa (...). En cuarto lugar, la cultura interactúa con otros determinantes de la percepción y de la acción sociales (...). La suposición de la insularidad —con frecuencia invocada de manera implícita— puede ser sumamente engañosa. Finalmente, debemos distinguir entre la idea de libertad cultural (...) y la de valorar la conservación cultural, que se ha convertido en una gran cuestión de la retórica del multiculturalismo” (Sen, 2007: 156-157).

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



## 3.

De la “*Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*”, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, en su 33ª reunión, celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005 (ratificada por España en 2007, BOE, 12 febrero 2007) se deben desatacar en este contexto dos principios que quieren resolver el (posible) antagonismo entre la libertad (cultural) individual y la visión más colectiva de las culturas:

- Principio 1. *Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales*: Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.
- Principio 3. *Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas*: La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos.

## 4.

“Para el republicanismo el centro no recae en ninguna idea de bien sustantiva, sino en crear las mejores condiciones para que cada uno trace sus propios proyectos de vida. ‘Las mejores condiciones’ incluyen condiciones materiales, que permiten la independencia de los individuos respecto a otro individuo en particular o de la tribu, y condiciones políticas, referidas a la deliberación y la correcta formación de los juicios. Al destacar las condiciones epistémicas, la formación autónoma de los proyectos, y, así, asegurar para los

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



ciudadanos la significación que sólo se encuentra cuando vida y convencimiento se unen, la diversidad de modos de vida no se entiende como una limitación llamada a desaparecer en nombre de valores verdaderos, pero tampoco se excluye su modificación o convergencia; no se incurre, por tanto, en la indiferencia o el relativismo de establecer axiomáticamente que todo vale, que todas las preferencias son iguales. De este modo, el republicanismo se muestra compatible con las sociedades multiculturales, sin abandonar conceptos como los de responsabilidad, realización y convencimiento” (Ovejero, 1997: 109)

5.

“Es justo decir que la ciudadanía republicana no puede ajustarse a todo lo que cae bajo el nombre de ‘la política de identidad’. Si se considera que la esfera pública es esencialmente el ámbito donde se confiere legitimidad a diversas entidades grupales a través del reconocimiento público, entonces se generará, en cierto punto, una inevitable colisión con el ideal de la toma de decisiones (públicas, de la configuración de la dirección futura de su sociedad a través del debate) (...) Las identidades grupales se reconocen en el sentido de que todos los sectores pueden acceder a los foros de tomas de decisiones y no existen barreras para las pretensiones y exigencias que se presentan. Si el criterio es la presencia y formulación de exigencias, entonces el punto de vista republicano puede asegurar el reconocimiento (de grupos diversos)” (Miller, 1997: 87).

Pero “el que un grupo insista en que sólo el pleno reconocimiento de sus exigencias puede respetar su identidad constituye un rechazo de la esencia misma de la ciudadanía republicana”. En definitiva, “el punto de vista republicano tiene recursos para vérselas con la cuestión del pluralismo”, porque asume “la búsqueda de un mayor nivel de acuerdo entre individuos y grupos sociales, pero intenta lograrlo de un modo más pragmático: a través del toma y daca de la política” (ibíd.: 88 y 91).

#### **4.3 El derecho de “representación” y la participación en la vida pública, en especial el derecho de voto: o las políticas de igualdad III**

1.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



Cabría recordar un texto clásico de la democracia: la oración fúnebre que pronunció Pericles cuando llevaron a la ciudad a los primeros muertos de la Guerra del Peloponeso. Pericles explicó a los supervivientes los valores por los que sus deudos habían caído y, según cuenta Tucídides en la *Historia de la guerra del Peloponeso*, describió la constitución de la ciudad con estas palabras:

“Su administración favorece a los más en lugar de favorecer a los menos, por eso se llama democracia. Si examinamos las leyes, vemos que proporcionan la misma justicia a todos, a pesar de las diferencias entre ellos; si contemplamos la posición social, el progreso en la vida pública recae en la reputación por la capacidad y no se permite que consideraciones referidas a la clase interfieran en el mérito; la pobreza no corta ya el camino, si un hombre es capaz de servir al Estado, no podrá impedirle que lo haga la oscuridad de su condición”.

Y citamos a Pericles porque, como ha señalado Dahrendorf, en esta famosa oración fúnebre “pueden encontrarse muchas de las características de la ciudadanía: igualdad de participación, igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades y un suelo común de estatus social” (1990: 54).

## 2.

Para señalar la actualidad del texto de Pericles, conviene recordar que el Preámbulo del Borrador del *Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (en su versión de fecha 18 de julio de 2003) comenzaba con una frase (en griego y luego en cada idioma de los Estados miembros) de este discurso: “*Nuestra Constitución (...) se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría. (Tucídides II, 37)*”.

## 3.

Aunque se ha señalado (Santolaya, 2006) que existe “un deprimente panorama de derecho comparado” cuando se estudia cual es la situación de derecho de voto de los inmigrantes en distintos países, cabe también señalar

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



que se están produciendo cambios significativos en los países más avanzados. No sólo la Unión Europea ha reconocido el derecho de voto en las elecciones locales de todos los ciudadanos comunitarios (TUE, art. 8), sino que un número importantes de Estados miembros reconocen el derecho de sufragio local a todos los extranjeros después de cierto período de residencia. Entre los países de la EU-15 se encuentran en esta situación: Irlanda (1963, con seis meses residencia); Suecia (1975, tres años residencia); Dinamarca (1981, tres años residencia); Países Bajos (1985, cinco años residencia); Finlandia (2002, dos años residencia); Luxemburgo (2003, cinco años residencia); Bélgica (2004, cinco años residencia). También Noruega (1982, tres años residencia) y algunos de los nuevos Estados miembros reconocen el derecho de voto local.

#### 4.

El artículo 13 de la Constitución Española establece que “1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. 2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, *atendiendo a criterios de reciprocidad*, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y *pasivo* en las elecciones municipales”. (El artículo 23 establece que “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”).

Es urgente, y debería abordarse en la Legislatura 2008-2012, la reforma de este artículo de la CE para suprimir la exigencia de reciprocidad y, a continuación, modificar las leyes electorales y de régimen local para reconocer el derecho de voto de todos los extranjeros con residencia permanente en España.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



## 5.

Mientras no se modifique ese artículo 13 de la CE, deberían cumplirse el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (PECI) (véase Cachón, 2007). Dentro del Capítulo sobre Participación, el PECI incluye el “Programa PAR 8. Impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal”, con 3 medidas: Medida 8.1. Análisis de las posibilidades de celebración de Convenios bilaterales con países de origen de la población inmigrada sobre la participación en elecciones locales. Medida 8.2. Negociación y firma de Convenios bilaterales. Y Medida 8.3. Desarrollo en la normativa electoral española de los Convenios celebrados.

Un buen indicador del impulso del Gobierno en este campo es el desarrollo de estas medidas del PECI. Medidas que ya tienen antecedentes porque ya existen tratados (o equivalentes) firmados con algunos países como Noruega (1990, a través de canje de notas que ya permite que los noruegos voten en España y los españoles en Noruega); pero también hay firmados tratados con Chile (1990) que están en vigor y no se aplican a pesar de que no exige ningún acuerdo internacional complementario; ésta exigencia sí está prevista en los tratados firmados con Argentina (1989), Venezuela (1990), Colombia (1992), Uruguay (1992) y no se ha desarrollado.

El Parlamento español ya ha tenido ocasión de debatir esta cuestión en varias ocasiones sobre todo en las Propositiones no de Ley del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Els Verts para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos no comunitarios en España (3 de febrero de 2006) y la de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida-Els Verts (11 de septiembre de 2006).

---

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



## 5) A MODO DE CONCLUSIÓN

A finales de 2008 estamos entrando en “nuevos tiempos” en la “cuestión migratoria” en España y con ello a la aparición de nuevos riesgos. Nuevos tiempos económicos por la crisis económica y sus efectos sobre todo sobre el empleo y los peligros de exclusión social de las clases populares y, entre ellas, de los inmigrantes; nuevos tiempos políticos por las nuevas políticas y los (relativamente) nuevos discursos en la Unión Europea y en España que conllevan (relativamente) nuevos peligros como son el populismo xenófobo o el malestar europeo y el malestar que produce Europa en el campo migratorio; y nuevos tiempos sociales por el “clima de miedo” (por utilizar la expresión de Wole So-linka) que es el germen de otros nuevos peligros como son los conflictos ligados a la inmigración (y en el plano interpretativo, la “culturización” de los mismos). En estos tiempos nuevos y ante estos peligros creo que es importante mantener argumentos para poder luchar por la interpretación del fenómeno migratorio en España y defender posiciones de políticas que van en otra dirección y que persiguen la plena integración de y con los inmigrantes en igualdad de condiciones y de oportunidades en su nueva sociedad.

En este artículo hemos intentado exponer una interpretación de la constitución de la “España inmigrante” (que se opone a otras interpretaciones que naturalizan el fenómeno y que, en nuestra opinión, no ayudan a su comprensión), hemos expuesto algunas de las claves de la vulnerabilidad de los inmigrantes, como trabajadores y como extranjeros que son, y, frente al “marco institucional discriminatorio” existente, hemos expuesto los fundamentos de la filosofía política con la que se deberían abordar las políticas de integración de y con los inmigrantes, las “3R”: Redistribución, Reconocimiento y Representación.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición





## 6) BIBLIOGRAFÍA

- Baganha, M. y Reyneri, E. 2001, "La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal", en Solé, C. (coord.), *El impacto de la inmigración en la economía y la sociedad receptora*, Anthropos, Barcelona, 53-211.
- Bottomore, T., 1998, "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después", en Marshall, T.H. y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, Alianza, Madrid: 85-137.
- Cachón, L., 1991, "Segmentación del mercado de trabajo y niveles educativos", en *Sociedad, Cultura y Educación. Homenaje a la memoria de Carlos Lerena*, CIDE-UCM, Madrid: 111-136.
- Cachón, L., 1995, "Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69: 105-124.
- Cachón, L., 2002, "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97: 95-126.
- Cachón, L., 2007, "El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010", en Aja, E. y Arango, J. (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de la inmigración y políticas de inmigración*, CIDOB, Barcelona: 246-266.
- Cachón, L., 2008, "La Integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial", *Política y Sociedad*, vol. 45, 1: 205-235.
- Cachón, L., 2009, *La "España inmigrante": marco institucional, mercado de trabajo y políticas de integración*, Anthropos, Barcelona, (en prensa).
- Castles, S. y Miller, M.J., 2003, *The age of migration*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Cavalruso, C., 1989, "La inmigración ilegal en Italia", en O.C.D.E., *El futuro de las migraciones*, Ministerio de trabajo y Seguridad Social, Madrid: 467-480.
- Dahrendorf, R., 1990, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Madrid.
- De Lucas, J., 2002, "Una oportunidad perdida para la política de inmigración. La contrarreforma de la Ley 8/2000 en España", en J. de Lucas et. al., *Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*, Germanía, Valencia: 33-56.
- De Lucas, J., 2003, "Los inmigrantes como ciudadanos", *Gaceta Sindical. Reflexión y debate*, 3: 37-55.
- Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



- Fraser, N., 2001, "Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia", UNESCO, *Informe mundial sobre la cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*, Ed. UNESCO y Mundi-Prensa, Madrid: 46-57.
- Habermas, J., 1981, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid.
- ISOPLAN, 1991, *Immigration of citizen from third countries into the southern member states of the EEC. A comparative survey of the situation in Greece, Italy, Spain and Portugal (Social Europe)*, Suplemento 1/91.
- Keynes, J. M., 1981, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, Madrid.
- Miller, D., 1997, "Ciudadanía y pluralismo", *La política*, 3: 69-92.
- Ovejero, F., 1997, "Tres ciudadanos y el bienestar", *La política*, 3: 93-116.
- Pedreño, A. y Hernández, M. (coord.), 2005, *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia.
- Pettit, Ph., 2006, *Una teoría de la libertad. De la psicología a la acción política*, Losada, Madrid.
- Pettit, Ph., 2007, "Gobernar en España 2004-07: un balance republicano o cívico", Conferencia.
- Pizzorno, A., 1996, "Las formas de desigualdad y el discurso de la justicia" en *Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad*, Argentaria, Madrid: 63-68.
- Reyneri, E., 2003. "Immigration and the Underground Economy in New Receiving South European Countries: Mainfold Negative Effects, Mainfold Deep-rooted Causes", *International Review of Sociology*, vol.13, 1.
- Rodgers, G. y Rodgers, J., 1989, *El mercado precario en la regulación del mercado laboral. Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Santamaría, E., 2002, *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la 'inmigración no comunitaria'*, Anthropos, Barcelona.
- Sassen, S., 1993, *La movilidad del trabajo y del capital. Un estudio de la corriente internacional de la inversión y del trabajo*, MTAS, Madrid.
- Sen, A., 2007, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz, Buenos Aires.
- Simmel, G., 1977, "Digresión sobre el extranjero", en *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Revista de Occidente, Madrid: 716-722.
- Tapinos, G., 2000, "Irregular migration: economics and political issues", en OCDE, *Combating the illegal employment of foreign workers*, OCDE, París: 13-44.

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición



Taylor, Ch., 1997, “¿Qué principio de identidad colectiva?”, *La política*, 3: 133-137.

Tocqueville, A., 1990, *La democracia en América, II*, Aguilar, Madrid.

Protocolo para citar este texto: Cachón Rodríguez, L., 2009, “En la ‘España inmigrante’: entre la fragilidad de los inmigrantes y las políticas de integración”, en *Papeles del CEIC*, vol. 2009/1, nº 45, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), Universidad del País Vasco, <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/45.pdf>

Fecha de recepción del texto: junio 2008

Fecha de evaluación del texto: octubre 2008

Fecha de publicación del texto: marzo de 2009

<sup>(c)</sup> Lorenzo Cachón Rodríguez, 2009

<sup>(c)</sup> CEIC, 2009, de esta edición