



## Epílogo. Impulso institucional para la integración social

Xabier Aierdi Urraza ■ Begirune Fundazioa

En este último capítulo se realiza una opción firme por la recuperación de la inmigración como objeto de estudio, pero sobre todo de gestión institucional. Se sostiene la tesis de que la inmigración de asentamiento está actualmente eclipsada por otras modalidades migratorias y se propone una doble apuesta: 1) a favor de una labor exploratoria para conocer las condiciones imperantes en las que hoy se desarrolla la integración de la población de origen extranjero y 2) a favor de la implementación institucional de políticas que la garanticen.

### Flujos migratorios, integración social y realidades imprevisibles

Han sucedido demasiados acontecimientos inesperados desde que fue pensada la primera versión de este epílogo. En su libro póstumo, *La metamorfosis del mundo*, Ulrich Beck hablaba de la creciente incomprendibilidad del mundo, como consecuencia de dos mutaciones dialécticamente endiabladas: la aceleración radical en la transformación de los objetos e instituciones sociales y la mutación interna –metamorfosis– que estos experimentaban durante tal aceleración. Velocidad y transformación interna. Ante este panorama, parece muy gráfica una viñeta de El Roto, que reza: “Soy orientador social, ¿me puede indicar alguien dónde me encuentro?”.

En este interín, se ha debilitado parcialmente el argumento que nuclea esta aportación: hablar de la inmigración *vacía* o *vaciada* para referirnos al eclipse de la inmigración de residencia ante otras movilidades más llamativas. Este hecho migratorio se desvanece así ante las realidades del refugio y asilo, de los menores y jóvenes sin referentes familiares y de la migración de tránsito. Realidades muy importantes desde la perspectiva de la conculcación de los derechos humanos. Mas la inmigración de asentamiento es la que está pasando desapercibida, salvo en investigaciones y presentaciones como la presente. Sin embargo, será la determinante en el futuro de la CAE. Evidentemente, no son compartimientos estancos, y hay trasvases, aunque livianos, entre las diferentes modalidades de movilidad.

Abundando, el 11 de febrero de 2020, un mes antes de que a mediados de marzo se declarase el confinamiento y se paralizasen los flujos migratorios a nivel global, el Gobierno Vasco presentaba públicamente los resultados de la tercera edición de la Encuesta a la Población Inmigrante Extranjera 2018 (EPIE)<sup>1</sup> que hoy presentamos definitivamente. El panorama no podía ser más esperanzador. En cambio la irrupción de la pandemia podía suponer un retroceso o un parón en este proceso de integración. Hasta entonces, en el País Vasco se habían operado dos ciclos migratorios en lo que llevábamos de siglo: el primero duró hasta 2010. El segundo se reinició a mediados de la segunda década pero ahora se daba de bruces con un acontecimiento imprevisto, que podía condicionar tanto los saldos migratorios de los años posteriores como la estancia de los ya asentados.

Desde 2016, a grandes rasgos, y aunque de forma desigual según territorios históricos, habían vuelto a despuntar con intensidad los flujos inmigratorios hacia la CAE, los niveles de irregularidad habían descendido, incluso los sobrevenidos, el empadronamiento era casi universal, y la preferencia declarada de prorrogar la residencia a medio y largo plazo rondaba al 90% de las personas de origen y o ascendencia extranjera.

Durante los dos últimos años de este segundo ciclo, el *stock* anual migratorio positivo de personas de origen y/o ascendencia extranjera era de entre 15 y 20.000 personas extranjeras. Y así habría sido también en 2020, ya que en el primer trimestre, hasta la declaración del confinamiento y el parón de flujos, se habían asentado 6.500 nuevas personas extranjeras. Como luego ratificaría la pandemia todos estos flujos obedecían al hecho de que la cobertura de lo que se han llegado a conocer como sectores esenciales recae en manos de la población de origen inmigrante.

---

<sup>1</sup>Operación estadística indispensable desarrollada por el órgano específico de estadística (OEE) del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

En este segundo periodo era asimismo indiscutible la creciente complejidad interna de la población de origen y/o ascendencia extranjera; compuesta

- por un volumen creciente de personas nacidas en España, cerca de 20.000, que mantienen la nacionalidad extranjera porque sus ascendientes son en gran parte de origen africano y tienen dificultada la obtención de la nacionalidad española,
- 80.000 personas que habiendo nacido en el extranjero disponen de nacionalidad española y son mayoritariamente nacionalizadas de origen latinoamericano, y
- 160.000 personas extranjeras nacidas en el extranjero.

Son diferentes situaciones que requieren de distintos tratamientos y políticas públicas *ad hoc* con base en sus diferentes posiciones de vulnerabilidad. Son estas posiciones las que condicionan enormemente los procesos y situaciones de integración: desde la (in)adecuación funcional de determinados orígenes a la estructura de ocupación del País Vasco hasta las dificultades legales que les traban el éxito de los proyectos migratorios.

En 2020, Ikuspegi, el Observatorio Vasco de Inmigración, elaboró de la mano de José Antonio Oleaga el *Índice sintético de inclusión e integración* (Oleaga, 2020). Como expone el autor, la integración social de las personas de origen extranjero es un proceso multidimensional, segmentado, asimétrico y múltiple. Por ello sugiere que se debería empezar “a pensar en una teoría de la integración social caracterizada por su composición multidimensional, la segmentación intergrupala, la asimetría dimensional intragrupo y la integración múltiple”. Esta teoría tiene evidentes dimensiones teóricas, pero sobre todo muchas repercusiones prácticas en forma de políticas de integración particularizadas para determinados grupos o situaciones de estos en el *continuum* situación material/satisfacción personal/futuro aspiracional<sup>2</sup> de todo proceso de integración.

Las posiciones en el *continuum* de integración resultan de lo que Miguel Laparra ha denominado el *potencial integrador* de una determinada sociedad. Según Laparra, “las características de la población inmigrante condicionan sin duda la dinámica de la integración social, *pero, sobre todo a la larga, todavía son más determinantes las características de la sociedad receptora*. El sistema de acogida, la accesibilidad del mercado de trabajo, la capacidad integradora de las políticas sociales y las actitudes de la población frente a la inmigración determinan el *potencial integrador de una determinada sociedad*” (Laparra, 2021, p. 11)

---

<sup>2</sup>En el índice sintético de Ikuspegi, las dimensiones que se contemplan en esta integración social multidimensional y el peso que tienen sobre el total de la integración social son los siguientes: la integración laboral –29,95%–, la integración de bienestar social –16,31%–, la integración socioeconómica –14,37%–, la integración identitaria –12,48%–, la integración ciudadana –11,06%–, la integración comunitaria –10,12%– y la integración de expectativas vitales –5,71%–.

[la cursiva es nuestra]. Facilitar la inserción dentro de estas características para el éxito de la integración es el reto político para los próximos años.

Sobre este telón de fondo en el que los flujos continúan, la composición de la inmigración se complejiza y los procesos de integración dependen del potencial integrador de la sociedad de llegada, es importante tener presente que a pesar, y a veces en contra de los hechos, hay un marco universal de percepción e interpretación de las migraciones: el principio de *Needed, but not Welcome* (sabemos que son esenciales pero no son socialmente bien recibidos, luego políticamente no nos la jugamos). En esta paradoja, nos dice Sami Naïr, se basa gran parte de la política promovida por los países receptores: la inmigración es simultáneamente una necesidad y una amenaza. Un bucle difícil (¿o imposible?) de solventar.

La necesidad objetiva no se atreve con el rechazo social. En la última decena, únicamente Angela Merkel ratificó la política que llevó a cabo en el caso del éxodo sirio y declaró que volvería a hacerla, perdiendo con ello un tercio de sus votantes “naturales”. Es esta paradoja la que nos lleva a una invisibilización de la población de origen extranjero: “que lleguen pero que no se note”. Por eso, y parafraseando un lema hoy muy presente entre nosotros, hablamos de *inmigración vaciada*. Con este término señalamos que las crisis cíclicas de refugiados, la migración de tránsito causada por la externalización europea de las fronteras y las cuestiones relacionadas con la población menor y joven sin referentes familiares copan toda la atención sobre el hecho inmigratorio. De esta forma los árboles impiden ver o posponen *sine die* la preocupación por el bosque. Este enfoque no es privativo del ámbito político-institucional. También el tercer sector lo sostiene.

La inmediatez trágica y los atentados manifiestos a los derechos humanos en estas modalidades migratorias, ensombrecen de forma muy manifiesta la visibilidad de la inmigración de residencia, que requiere de unas políticas públicas orientadas a una sólida integración. La política liberal (*laissez faire, laissez passer*) de la inmigración, que es la que realmente se practica, es insuficiente éticamente y además perjudicial estructuralmente<sup>3</sup>.

El imaginario ideal de toda sociedad receptora es atraer la *inmigración de talento* sobre la base de un doble movimiento contradictorio e imposible: inducir la fuga de cerebros hacia dentro e impedirla hacia fuera. Una lógica *win-win*. Curiosamente, es la que todos los países desean desarrollar simultáneamente. En esta visión, el talento es entendido de un modo muy romo y limitado<sup>4</sup>. La pandemia ha demostrado inequívocamente que lo *esencial* y el *talento* se superponen y son coextensivos, que para las sociedades que reciben son la misma

---

<sup>3</sup>A veces, la intervención solo se practica para dificultar los *stocks* que se precisan.

<sup>4</sup>A modo de ejemplo, el asentamiento del esencial Messi y su entorno cercano precisan del empleo de otras muchas más personas esenciales.

cosa, porque por procesos muy precisos de doble y triple selección la sociedad receptora impone su listado de carencias y determina que termine asentándose finalmente la población inmigrante que realmente precisa. Es una ley de hierro que, aunque invisible, es como todo lo que es estructural, indiscutible y obedece a causas profundas.

Otra cuestión es cómo se gestiona este talento real una vez asentado, qué atención recibe, y cuál es la fortaleza de su posición en el espacio social migratorio. Los diferentes estudios que se han publicado en el periodo posterior a la pandemia nos hablan de la desatención de la inmigración de asentamiento. Cáritas/Foessa publicó en 2020 un notable estudio con el significativo título de *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España* (Iglesias, Rúa y Ares, 2020). Recientemente, esta misma institución ha publicado el *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021* (Rodríguez de Blas, 2022). Desde Euskadi, mientras tanto, estudiosos del hecho de la pobreza y de la inmigración nos presentan a lo largo de este monográfico un panorama que constata que la integración precaria es el modelo ofrecido a la población de origen extranjero.

El primer informe mencionado, nos indica que se ha producido un arraigo precario de la inmigración o *un arraigo en el alambre*. A pesar de esta modalidad de inserción, ha habido un retorno escaso, y el arraigo resultante ha sido 1) mayor en el caso de las mujeres de origen extranjero, 2) pero sin traducirse automáticamente en mejores niveles de integración socioeconómica. Por tanto, como dice el informe esta dinámica es “algo que rompe con la vieja idea asimilacionista, que predicaba que la integración se producía de forma acumulativa y lineal en todos los ámbitos sociales”. En suma, “el proceso de integración socio-económica de la población extranjera no ha experimentado la misma evolución positiva que el proceso de arraigo”. Se observa que se abandona retóricamente pero que se práctica sociopolíticamente la lógica del *Gastarbeiter*<sup>5</sup>. Ahora bien, antes como hoy, esta lógica fracasa en el intento de hacer pasajeras las estancias.

En este apartado, renquea, sin anularse, el esquema clásico del *continuum de estabilidad* que hemos venido utilizando, según el cual una estancia duradera daría lugar a unas crecientes normalización laboral y regularización administrativa. La consolidación de la integración se ha resentido y se avistan nubarrones con la polarización sociolaboral pospandémica. Esta polarización supone la retirada de la escalera del ascenso social y su sustitución por otra que integra menos. Se mantiene el autobús, pero falla el ascensor de la movilidad ascendente. Esta situación exige una perspectiva doble: 1) mantener una actitud atenta para contrarrestar los peores efectos de esta dinámica precarizadora, y

---

<sup>5</sup>Trabajador invitado, pero que a poder ser sepa irse a tiempo y con quien no deben adquirirse compromisos.

2) tomar conciencia de que esta dinámica es de carácter estructural. De hecho, el modelo de integración precaria de la inmigración es consustancial al modelo económico de España. Modelo que afecta a toda la población, aunque lo hace de forma más intensa a la población extranjera. Además, requiere estar atentos a las consecuencias de competición étnica silenciosa que pudieran darse en el surgimiento y / o reforzamiento de nuevas derechas radicales. Hay que contemplar simultáneamente medidas que garanticen tanto la inclusión de las personas autóctonas vulneradas como la integración de las personas inmigrantes. No son dos aspectos separables, sino las dos caras de una misma dinámica exclusógena.

Según el segundo informe, ser persona de origen extranjero en Euskadi es uno de los principales factores de exclusión, de forma que la población migrada es la más perjudicada en varios frentes, mucho más afectada por el paro y por los problemas de y en la vivienda, de modo que “casi seis de cada diez hogares encabezados por una persona de origen extranjero se encuentran en situación de exclusión”. Esto supone una incidencia cinco veces superior a la que sufren los hogares encabezados por personas de nacionalidad española.

Los textos de este volumen confirman este panorama. Rubén Lasheras indica que, aunque en el apartado del empleo y la ocupación en 2018 se retorna a la mejor situación de 2010, esta mejoría general se produce en un marco de desigual impacto según origen y nacionalidad. Para empezar, el colectivo de origen extranjero sigue teniendo un acceso desigual y más precario en el mercado de empleo vasco. Tiene mayor presencia en el empleo irregular, triplica las tasas de paro de la población autóctona, se intensifica para diferentes colectivos, etc. Esta pauta general, se agrava según sexo, origen geográfico o edad. Por ello, todos los autores y autoras coinciden en que hay que romper con la representación del colectivo migrado como un grupo homogéneo. Finalmente, hay que tener en cuenta que las realidades de exclusión interseccionan con base en los tres ejes de desigualdad: sexo, origen y “raza”, y las realidades de exclusión se acumulan.

En la parte del estudio pormenorizado de los colectivos reaparece este mismo análisis según los capitales que a grandes rasgos presentan en los ámbitos educativo, laboral y social. Hay orígenes, como los asiáticos, que presentan una gran integración laboral, pero no social o cultural. La situación de los subcolectivos latinoamericanos es muy variada y obedece a sus diferentes capitales y a los años de estancia, pero disponen, en términos generales, de buen acceso a un debilitado mercado del empleo. La del colectivo europeo es muy dispar. Finalmente, la ubicación de la población africana es especialmente débil.

Luis Sanzo, con datos disponibles del efecto que la COVID ha tenido en la población, afirma que la población de origen extranjero, con independencia de su actual nacionalidad, sigue constituyendo un grupo definido por la persistencia de situaciones de gran precariedad. Así, tras la pandemia de la COVID, un 61,4%

de la población de origen extranjero manifestaba haberse enfrentado en el último año a algún tipo de dificultad de tipo económico, relacionada con la cobertura de las necesidades básicas de alimentación, vestido-calzado o vivienda o con la capacidad para hacer frente a gastos imprevistos frente al 15,3% de la población de origen español. Esta situación se intensifica entre las personas originarias de África y la precariedad no es sobrevenida o coyuntural a la crisis, sino estructural, y afecta más intensamente a las familias con hijos e hijas, es decir, a la población menor. El sistema de garantía de ingresos (RGI, ahora también el IMV) no ha sido capaz de revertir esta situación, pero sí ha paliado parte de las consecuencias más graves. Luis Sanzo advierte que “la superación de las situaciones de pobreza y precariedad socio-económica que afectan al colectivo de población de origen extranjero, en especial entre la población más joven y la propiamente infantil, constituye uno de los principales retos para una política de inclusión social que pretenda ser exitosa en el proceso de consolidación de la Euskadi del futuro”.

En suma, del conjunto de textos se confirma que la integración socio-económica de la población de origen extranjero es segregada, ocupando la parte más baja de la estructura ocupacional, con una movilidad social ascendente reducida y limitada, con un estatuto laboral fuertemente precarizado que introduce vulnerabilidad en sus trayectorias vitales, con sueldos bajos y fuerte incidencia de la pobreza y, a pesar de los estereotipos más dominantes, con unos niveles de protección relativamente bajos. Es contribuyente neta, pero está infrarrepresentada en los mecanismos de protección social de nuestra sociedad.

En este marco, se puede estancar el *continuum de estabilidad*. Pero a pesar de la crítica que reciben las visiones instrumentales de los procesos migratorios y de que se debilita este *continuum*<sup>6</sup>, es importante seguir insistiendo en la integración laboral como base sobre la que se sustentan las restantes formas de inclusión pero sin considerarla como única garantía. El empleo débil (Alonso, 2000) no sustenta sociedades fuertes y puede tener dos efectos negativos: 1) el definitivo debilitamiento de la integración sociolaboral de la población de origen inmigrante, y 2) la minusvaloración de la posibilidad de que la afectación de la precarización a sectores autóctonos sea el detonante de la competencia étnico-laboral. La reflexión sobre esta interacción dialéctica a tres (empleo, población laboral autóctona y población laboral inmigrante) es inaplazable y exige fortalecer la inserción laboral para que una gran mayoría de la población de origen extranjero no represente “la última frontera del precariado en nuestro país” y para que no se convierta en diana o chivo expiatorio de un potencial desplazamiento laboral de sectores autóctonos no causado por ella. De todas formas, la integración no finaliza con una inserción laboral solvente, porque

---

<sup>6</sup>A pesar de que en los últimos años hay una corriente muy crítica con la meritocracia como mecanismo de ascenso social, una actitud cauta parece más adecuada, porque ni la meritocracia ni el *continuum* de estabilidad son enfoques o marcos inutilizados.

esta ha de ir acompañada de otro conjunto de políticas serias de integración, relacionadas con la protección, con la educación, con los derechos de ciudadanía y con el discurso del arraigo. Antonio Izquierdo sostiene que “conviene reequilibrar el estrecho y arriesgado soporte laboral. Estrecho porque básicamente se ha circunscrito a los trabajadores manuales para empleos poco cualificados y arriesgado porque legitima la preferencia nacional y la discriminación racial. Por el contrario un discurso de arraigo pone el acento en que se trata de habitantes permanentes y no de trabajadores temporales. De futuros españoles de adopción y de origen y no de segundas generaciones de foráneos. Serían, por así expresarlo, «españoles que han nacido fuera» y que vienen a compensar el déficit vegetativo interior. Esa explicación estructural responde mejor a la realidad medible y también a la percibida. Además, ese discurso resulta más adecuado para explicar las novedades y las continuidades en los flujos migratorios tanto en las épocas de creación de empleo como en las de destrucción. En él tienen cabida la diversidad de los flujos así como su distinta naturaleza”<sup>7</sup> (Izquierdo, 2016, p. 150).

Esta base laboral de partida debe ir acompañada de la facilitación legal a los estatutos de residencia y permisos de trabajo laboral y naturalización, o al menos debe dar lugar a postular y a poner en práctica unas regularizaciones más frecuentes. Los datos de acceso a la nacionalidad nos indican que alrededor de un tercio de la inmigración asentada y residente en España ha accedido a la nacionalidad española, pero este acceso es muy restringido e injusto para personas de origen africano y asiático, y señala muy claramente la promoción de la *inmigración preferida*. La legislación es muy injusta con aquellos colectivos que llevan en muchas ocasiones un mayor tiempo asentados. En el mejor de los casos, se les mantiene en un limbo jurídico. Las regularizaciones son un mal mecanismo de acceso a la “estabilidad”, poco realistas con la dinámica que siguen las migraciones, pero en ausencia de otras vías deberían ser más frecuentes sin esperar a que se formen bolsas enormes de irregularidad<sup>8</sup>. Ahora bien, como señala Gonzalo Fanjul, firme partidario del recurso a las regularizaciones, “el sistema de gestión migratorio español no se acomoda a las señales del mercado. Está concebido para controlar y no para gobernar los flujos. Es cierto que los temas relacionados con la inmigración son políticamente radiactivos, pero cabe crear alianzas y acuerdos entre diferentes partidos y gobiernos autonómicos, así como buscar el compromiso de la clase empresarial” (Fanjul, 2021, p. 9).

---

<sup>7</sup>Ya en 2008 Antonio Izquierdo, que dirigió el volumen, había adelantado de los riesgos de este modelo en el texto titulado *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Foessa, Madrid. Este texto formaba en el VI Informe FOESSA: *Exclusión y desarrollo social en España 2008*.

<sup>8</sup>Por otro lado, aunque sea contraintuitivo, en muchos momentos un 10-20% de personas en situación de irregularidad puede indicar que estamos en ciclos económicos favorables a los flujos inmigratorios.

## Exploración institucional y gestión integral de la inmigración

La desaparición de la inmigración del radar temático de la sociedad y el ocultamiento que ha padecido desde el plano político, incluso durante el confinamiento y fases posteriores, pueden estar indicando que la inmigración no es considerada como problema, tal y como frecuentemente se presenta. Desde luego, los datos demoscópicos disponibles nos indican que la inmigración apenas es mencionada entre los problemas más relevantes. Una lectura más pesimista de este eclipse señalaría que el día a día de la población inmigrante y sus condiciones de vida importan muy poco, y que se ha dejado en *modo desinterés* su proceso de inserción mientras siga cubriendo de forma precarizada los huecos existentes en el conjunto de los sectores esenciales. Una gestión de este tipo no parece la vía más aconsejable y por el contrario somos firmes partidarios de proponer una exploración institucional para promover una gestión integral y partidaria de la inmigración. Una exploración para redescubrir el terreno que ocupa y le corresponde en nuestra realidad social. Toda buena generalización y toda buena política comienza con una buena descripción. Esta exploración debe primero reconocer el terreno en un contexto de descubrimiento para saber dónde estamos.

Reincorporar la inmigración a la realidad requiere retomar y poner en marcha una labor restauradora y de actualización de los sistemas de acogida y de pre-ocupación que se erigieron a principios de este siglo, cuando en muchas localidades y desde infinidad de organismos se redactaron e implementaron planes de inmigración, de interculturalidad, propuestas de foros y de sistemas de acompañamiento. Es decir, se trataría de emprender una restauración partidaria de la gestión migratoria, con elementos como los que a continuación se mencionan. Pero puede haber muchos otros.

En principio, sin basar la gestión de la inmigración en la omisión irresponsable que acarrea el liberalismo del dejar hacer y al albur de los acontecimientos, abordar cabalmente el hecho migratorio precisa un impulso institucional sostenido. Este impulso estará interferido favorable o desfavorablemente por estructuras de oportunidad económica y política, tanto locales como europeas, pero debe prevalecer la voluntad de abordar la realidad migratoria. Lo importante en este ámbito es la actitud vigilante ante un hecho estructural que finalmente se quiera o no va a imprimir su sello en la sociedad vasca del futuro. Como dice Antonio Izquierdo, “en este sentido, las dos tareas más urgentes son la de afinar la regulación de las entradas y establecer las prioridades en los procesos de integración. Y los fundamentos para acertar en ambos propósitos son la disposición de ánimo de la sociedad y la gestión gubernamental. Para lo cual es preciso generar un «discurso de arraigo» en la sociedad nativa y otro de «coordinación competencial» en las administraciones públicas. En otras palabras, corregir la

política de la inmigración como *mano de obra descalificada* y actuar sobre la gobernabilidad de la instalación” (Izquierdo, 2016, p. 149).

Seguidamente, para sacar la realidad inmigratoria del ostracismo al que está analíticamente sometido, se requiere de mucha información y posterior conocimiento. En una intervención de Begirune en el Senado, afirmábamos que en España no se ha vuelto a reeditar la ENI (Encuesta Nacional de Inmigrantes) desde 2007, lo cual supone el primer paso a dar para suplir una carencia de tal calado. A este respecto, en Euskadi, desde Ikuspegi y desde el Órgano Específico de Estadística (OEE) se lleva mucho terreno ganado. Mantener esta dinámica de obtención de datos longitudinales de calidad de la población de origen extranjero es fortalecer institución, dado que se puede actuar más eficazmente sobre conocimiento fehaciente. Otro tanto ocurre a grandes rasgos en Navarra, que dispone de un gran conocimiento del hecho inmigratorio, así como serios mecanismos institucionales para afrontarlo.

Parece igualmente aconsejable establecer implícita y explícitamente una gran coalición entre el impulso institucional y el entramado social para acometer integralmente esta gestión. Las políticas institucionales interactúan así con la colaboración crítica de las entidades sociales. Este equilibrio inestable es muy fructífero, aunque sea difícil. Además, como afirma Marco Martiniello, la mejor manera de reconocer la diversidad es con presupuesto público y añade que el “multiculturalismo es una cuestión de recursos públicos y redistribución, y, por lo tanto, de justicia social” (Martiniello, 2000, p. 65). Se trata de un programa para articular sin remiendos ni placebos diferentes aspectos entrelazados: las necesidades de la sociedad local, el reconocimiento de la aportación de la población inmigrante, la remoción de muchas dificultades jurídicas innecesarias, el aprovechamiento de su capitales cultural y social, el suministro de protecciones sociales y la base garante de los procesos de integración.

El contexto europeo no ayuda mucho actualmente: surgen derechas radicales y la pandemia ha reforzado un estatocentrismo excluyente cerrando fronteras a la movilidad, a veces solapadamente y otras abiertamente, en aras a desterrar la COVID, siempre “extranjera”. Entre las identidades concurrentes de base territorial, la europea es la más débil. Según Manuel Castells (2018), una mayoría de ciudadanos de Europa se sienten tanto nacionales como europeos, una minoría sustancial se siente únicamente nacional, y solo un grupo minúsculo se declara principalmente europeo. En su opinión, entre antieuropeístas y euroescépticos, la identidad europea es una identidad frágil. Y su debilidad la hace vulnerable a cualquier perturbación importante en la Unión Europea, ya sea económica, geopolítica o migratoria<sup>9</sup>. Por el contrario, sugerentemente, Bauman sostenía que Europa era una *aventura inacabada* basada en un rapto y añadía que el

---

<sup>9</sup>Finalizada la redacción, ha surgido la crisis a raíz de la invasión rusa en Ucrania.

Estado de Bienestar constituye el más formidable edificio de encarnación de la solidaridad. Hoy asistimos al rapto de la migración, funcionando como si no existiese cuando su aportación es incuestionable, a la vez que se desvirtúa el Bienestar (Bauman, 2009). Aventura inacabada, pero con más sombras que luces. En otra viñeta genial de El Roto se postulaba el dilema a la perfección: “O Europa sin fronteras o fronteras sin Europa”.

Un ejemplo reciente de la ocultación de la inmigración como realidad social postergada es el extraordinario documento *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, de la Oficina nacional de prospectiva y estrategia del Gobierno de España. En este texto hay alrededor de ochenta menciones a la inmigración, se añade incluso que España precisará 191.000 personas inmigrantes por año hasta 2050, pero no hay ninguna referencia a su gestión ni a los modelos de integración que se proponen. Sin embargo, los ingredientes están sobre la mesa: se trata de sazonar institucional, política y legalmente el plato de la integración.

La operación requiere que al frente de este impulso se sitúe la estructura política en forma de cascada interinstitucional, sin recaer en apelaciones retóricas inconsecuentes. Si lo mejor es enemigo de lo bueno y lo perfecto es enemigo mortal de ambos, basta con empezar por cuestiones muy humildes y revisar y/o restaurar instrumentos como el PECE I (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010), así como mecanismos para la facilitación de la integración que se instauraron a principios de este siglo, reincorporando organizaciones y entidades y personas que participaron. Pero fundamentalmente se trata de recuperar la actitud de acogida, de escucha y de gestión ante un componente inevitablemente decisivo de nuestro futuro. Actitud para emprender el camino, para evaluar la travesía, y para corregir e innovar con base en el conocimiento que se vaya descubriendo.

## Euskadi, retos del futuro

Acercándonos a Euskadi, se observan algunos pasos que parecen facilitar esta restauración y a día de hoy se puede afirmar que la tarea está ya en marcha. Por un lado, los datos de *stocks* migratorios de todos estos últimos años indican que a modo de territorio-refugio<sup>10</sup> o simplemente por las características constitutivas de su potencial integrador, se formula una demanda solvente sostenida de población inmigrante desde Euskadi. Una clase media que precisa tanto de servicios domésticos y de cuidados como del ámbito genérico de los servicios mantiene viva la llama de la demanda.

---

<sup>10</sup>Luis Sanzo ha hecho mención en más de una ocasión a esta cuestión.

Por otra parte, para poder desarrollar una política de inmigración justa son indispensables la elasticidad y la resiliencia moral de la sociedad. Así, con base en aspectos de orden sociopolítico, en el campo de las actitudes ante la inmigración, la sociedad vasca muestra una *ambivalencia tolerante*. Según el último barómetro anual de Ikuspegi, en 2021, el índice de tolerancia alcanzó el valor más alto de toda la serie desde 2007, con 66,09 puntos, sin que se viera afectado por la crisis pandémica. De cada diez personas vascas casi cuatro se caracterizan por actitudes tolerantes, cuatro por ambivalentes y dos se muestran reacias ante la inmigración. Si tenemos en cuenta las variables sociodemográficas que se asocian a las actitudes y a las posiciones de tolerancia (Ikuspegi, 2021), se puede afirmar que en Euskadi la actitud tolerante e incluso una parte muy significativa de la ambivalente se sostienen en posiciones muy firmes de la estructura social, lo que explica el ascenso del índice de tolerancia general a pesar de las crisis padecidas y del incremento constante del volumen de personas inmigrantes extranjeras. Evidentemente todas estas actitudes están sujetas a circunstancias cambiantes, pero son muy sólidas las bases que las mantienen, y no pensamos que en los próximos tiempos varíen notablemente.

En este sentido, la población vasca es mayoritariamente semiconsciente de que el fenómeno de la inmigración es estructural y que en los próximos años van a seguir llegando personas de otros orígenes. Demanda una inmigración ligada al empleo y a la situación administrativa regular dado que el acceso a derechos y servicios lo condiciona a la situación regular<sup>11</sup>. Prefiere un modelo de convivencia con un mayor esfuerzo de la población inmigrante en la adaptación a las costumbres y prácticas culturales vascas. A pesar de que admite que los procesos de integración son bidireccionales y demanda un esfuerzo compartido de adaptación de la población inmigrante y autóctona, sin explicitarlo opta por un modelo marcadamente asimilacionista. Ideológicamente, en el sector más tolerante encontramos un conglomerado de variables más asociado al nacionalismo vasco, porque este a su vez se asienta sobre bases estructurales más sólidas.

---

<sup>11</sup>Frente a una idealización de la regularización, es conveniente indicar que la mejor situación es aquella en la que un 20 o 25% de la población inmigrante esté en situación de irregularidad, porque indica que la economía local está viva. La regularidad absoluta indica la práctica desaparición de la vitalidad económica. No conviene ligar migraciones y recuperación demográfica. La inmigración es un hecho. El declive demográfico, otro. La primera no equilibra jamás el segundo. Son fenómenos autónomos y como tales han de ser analizados y tratados, aunque evidentemente mantienen relaciones de interacción. Si en Euskadi no hay recuperación demográfica es porque los cambios socioeconómicos y sobre todo los culturales generan comportamientos que únicamente con grandes inversiones sociales pudieran cambiarse a largo plazo y sin seguridad de que se logre un repunte demográfico. Si Euskadi desea reequilibrar su demografía lo tendrá que hacer con políticas sociales de un calado inusual, tanto en medidas como en presupuesto, porque en breve plazo la población inmigrante replicará e imitará las pautas demográficas de la población autóctona.

El *menor* índice de tolerancia responde a tres perfiles:

1. Personas xenófobas situacionales o coyunturales: aquellas que compiten en los mismos espacios de la estructura social con las personas de origen extranjero;
2. Personas xenófobas vulnerables: aquellas objetiva y subjetivamente en situación de mayor vulnerabilidad personal y social, que se sienten inseguras y amenazadas porque la llegada de personas inmigrantes supone cambios de entorno para los que no se sienten capaces de afrontar o para los que creen no tener herramientas suficientes;
3. Personas intolerantes ideológicas: aquellas poco porosas a cualquier modalidad de diversidad, y que son el nutriente de la xenofobia ideológica.

Para contrarrestar estas dinámicas xenófobas que no se basan en posiciones de rechazo consolidadas es indispensable estar atentos ante el desamparo percibido por la denominada “clase blanca pobre”. En un texto editado por Ikuspegi sobre la hipótesis Putnam, referente a la corrosión de la confianza por efecto de la diversidad, Imanol Zubero (2010) afirmaba que “no es la diversidad en sí la que corroe la confianza social, sino la segregación social y espacial de los grupos minoritarios, acompañada casi siempre de desigualdad. Es la diversidad segregada la que lamina la confianza social; por el contrario, una *diversidad integrada* facilita los contactos intergrupales y posibilita plantear objetivos compartidos y fines colectivos” [la cursiva es nuestra].

En Euskadi, por convergencia de tradiciones ideológicas –democracia cristiana y socialdemocracias varias– subyacen bases morales compartidas para proponer un modelo propio de inmigración, para afrontar este hecho estructural y para elaborar una política migratoria coordinada y eficaz de carácter interinstitucional, que opte por esta diversidad integrada. Esta exige pulso e impulso institucional y reconocer que el repunte de la población de origen extranjero crece con *stocks* en consonancia a las necesidades de la sociedad vasca en el sector de los cuidados y servicios y de forma cada vez más patente en el sector industrial. Las prospecciones apuntan a que en Euskadi habrá un déficit de más 110.000 personas en los próximos años para reponer la población activa. La realidad y el presente están aquí. Se trata de gestionar el futuro, un futuro en igualdad y diversidad de una población que conforma la sociedad vasca. La apuesta del *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo* por el interculturalismo va en esa dirección. Para ello parece indispensable que el Gobierno Vasco obtenga competencialmente un margen estratégico en la gestión del hecho migratorio, con especial atención a los requisitos para el arraigo, permisos de trabajo, permisos de residencia, reagrupación familiar y competencia de acogida.

La agenda básica de la población inmigrante ha sido intemporalmente formulada en el binomio “papeles y trabajo”, lo que traducido significa integración laboral y seguridad jurídica. Abordarlo es cuestión de justicia para articular una ciudadanía basada en la residencia, *leitmotiv* de los diferentes planes que se han elaborado en el País Vasco, desde 2003.

Ese apartado jurídico precisa asimismo de presupuesto. En primer lugar, deberá articularse un modelo de integración basado en el interculturalismo, que a un mismo tiempo aborda la igualdad, la diferencia y la interacción. Recurrentemente estamos observando que en el binomio *diversidad / integración social*, la atención a la diversidad es a veces una exigencia que pospone y en algunos casos elude el objetivo de la integración social. La diversidad en tanto diferencia reconocida complementa el hecho redistributivo de la integración social. Pero centrarse primordialmente en la diversidad suele llevar aparejado en ocasiones un movimiento probablemente inconsciente que orilla la igualdad. Y en estas ocasiones hay que andar con mucho tiento, pues sin integración social no hay diversidad integrada duradera. Y sin cohesión se extiende primero la desconfianza con respecto al resto de colectivos, luego surge la desconfianza con respecto a las instituciones y al final se hace extensible al propio grupo de pertenencia<sup>12</sup> (Putnam, 2007).

## Algunos temas abiertos

La más que probable llegada continuada de personas de origen extranjero y el nacimiento de una parte de sus descendientes en Euskadi es un primer dato a contemplar. Este hecho coexistirá con la atención más que recibirán menores y jóvenes sin referentes familiares, las personas refugiadas y las migrantes de tránsito. Estas últimas empiezan a ser una realidad de creciente importancia. Casi nueve mil personas en tránsito fueron atendidas en Euskadi en 2021. Este modelo de movilidad irá a más en los próximos años, aunque en ello medien cuestiones geopolíticas muy condicionadas por la relación que España (y Europa) mantenga con Marruecos. Es una de las contraprestaciones de externalizar las fronteras europeas. No obstante, las cuatro formas de movilidad requieren de mucha atención, pero sin invisibilizar y priorizando la inmigración de asentamiento.

---

<sup>12</sup>Putnam sostiene que la diversidad erosiona la confianza interpersonal y el capital social hasta el extremo de provocar una reacción generalizada de retraimiento, de abandono de lo público. A pesar de todas las matizaciones y críticas que podamos hacer, es esta una tesis que encuentra acogida inmediatamente en nuestras sociedades, como si de una cuestión de sentido común se tratara, a la vez que también tiene una cada vez mayor plasmación electoral. Es esa apariencia de normalidad la que en primer lugar debemos combatir si queremos avanzar en el estudio de una cuestión que va a ser cada vez más central en nuestras sociedades.

La preocupación por la evolución del mercado del empleo y el debilitamiento del sector servicios, en el que está inserta gran parte de la población de origen extranjero es otro apartado de interés. De su marcha dependerá la intensidad de la intervención que se precise emprender institucionalmente. Una buena situación económica y de empleo requiere menos inversión social y, por otra, una tasa ligeramente más elevada de personas en situación de irregularidad administrativa. La irregularidad es muchas veces indicativa de que el proceso de asentamiento de la inmigración va en la dirección adecuada, porque la ausencia de flujos muestra la ausencia del dinamismo económico. Pero el sentido de la dirección debe ser el adecuado, y sobre todo consistente para neutralizar dinámicas de precariedad. Esto no será fácil.

A nivel institucional parece indispensable erigir un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural interinstitucionalmente armonizado con la participación de Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos. Asimismo, parece aconsejable entablar una relación estratégica de especial calado entre las direcciones políticas de Migración y Asilo, Política Lingüística y de la Consejería de Educación del Gobierno Vasco. Hay mucho que pensar sobre concentraciones de alumnado de origen extranjero en determinados centros escolares, segregaciones sociales y sobre las líneas educativas y los modelos lingüísticos. Asimismo, hay que indagar en itinerarios educativos flexibles que faciliten la inserción sociolaboral. En este refuerzo institucional, parece aconsejable complementar la red de personal técnico municipal de inmigración con la que vaya a conformar la del Modelo Vasco de Acogida, pendiente de implementación.

En el *mientras tanto*, se ha aprobado el *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo* (Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, 2022) que recoge un centenar de medidas estratégicas que avanzan en el modelo público de gestión de la inmigración y de la diversidad cultural, el *Pacto social vasco para la migración* como marco y mecanismo performativo de creación de una visión inclusiva y de generación de prácticas respetuosas con la inmigración y la diversidad, el *Modelo Vasco de acogida* como instrumento de armonización en la respuesta institucional, la *Estrategia Euskarri* para menores y jóvenes sin acompañamiento familiar y se han sentado las bases para la renovación del *Foro de la Migración y Asilo* como órgano de participación.

Esta armadura institucional en colaboración con las asociaciones de y para las personas de origen extranjero se establece como marco de plausibilidad para la recuperación de la iniciativa política en los ámbitos de la inmigración y la diversidad. En Euskadi, existe la textura moral que acompaña esta tentativa.

Desde la perspectiva sociológica, nuestra época se considera líquida, caracterizada por el debilitamiento de las instituciones y lazos sociales. En este tipo de circunstancias, las sociedades no suministran ni seguridad, ni certeza, ni confianza y crecen por el contrario la incertidumbre, la fragilidad y la inseguridad. Las

instituciones fuertes y las políticas y medidas destinadas a abordar los diferentes aspectos de este hecho multidimensional, segmentado, múltiple y asimétrico son indispensables. En ausencia de institucionalidad todo queda en manos del azar, de la voluntad de los fuertes y de la buena o mala voluntad de la sociedad, porque en ausencia de institucionalidad crecen el desamparo y las malas propuestas. La sociedad se atemoriza y da rienda suelta a los ámbitos de impunidad. Evitarlos es tarea común. Lo que no se aborde institucionalmente, no lo puede afrontar en solitario la sociedad. Como dice Izquierdo, se trata de actuar sobre la gobernabilidad de la instalación.

## Bibliografía

Alonso, Luis Enrique (2000) *Trabajo y postmodernidad. El empleo débil*. Fundamentos.

Bauman, Zygmunt (2009) *Europa: una aventura inacabada*. Losada.

Beck, Ulrich (2017) *La metamorfosis del mundo*. Paidós.

Castells, Manuel (2018) *La crisis de Europa*. Alianza.

Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales (2022) *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025*. Gobierno Vasco. [https://bideoak2.euskadi.eus/2022/02/22/news\\_75231/VIPLAN\\_INTER-CULTURAL\\_es.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2022/02/22/news_75231/VIPLAN_INTER-CULTURAL_es.pdf)

Fanjul, Gonzalo (2021) *Una visión realista de la inmigración. La regularización, una oportunidad en la necesidad*, serie Usteak Ustel, colección Sakondu, ZAS! Zurrumurrueen Aurkako Sarea.

Fundación Begirune (2021) *Seis claves de futuro en la gestión de la diversidad cultural*, Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado de España.

Iglesias, Juan Rúa, Antonio y Ares, Alberto (2020) *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España*. Fundación Foessa.

Ikuspegi (2021) *Barómetro 2021. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*. Ikuspegi.

Izquierdo, Antonio (Dir.) (2008) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Foessa.

- Izquierdo, Antonio (2016) *Crítica de la inmigración imaginada*. Ed. Bellaterra.
- Laparra, Miguel (2021) *Las tendencias del flujo migratorio y el potencial integrador de la sociedad de llegada*, serie Usteak Ustel, colección Sakondu, ZAS! Zurrumurrueen Aurkako Sarea.
- Martiniello, Marco (2000) *Salir de los guetos culturales*. Bellaterra.
- Nair, Sami (2006) *Y vendrán. La inmigración en tiempos hostiles*. Planeta.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.) (2021) *España 2050: fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia.
- Oleaga, José Antonio (2020) *Índice sintético de inclusión e integración: un instrumento para el diseño de políticas públicas, Basque Inclusion Integration Index-BI3*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales (2019) *Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera 2018. Principales resultados*, Gobierno Vasco. [https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informes\\_epie/es\\_def/data/Informe-de-resultados-de-EPIE-2018.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informes_epie/es_def/data/Informe-de-resultados-de-EPIE-2018.pdf)
- (2021) *Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales 2020*, Gobierno Vasco. [https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe\\_epds\\_2020/es\\_epds2012/data/INFORME-EPDS-2020.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/informe_epds_2020/es_epds2012/data/INFORME-EPDS-2020.pdf)
- Putnam, Robert D (2007) E pluribus unum: Diversity and community in the twenty first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.
- Rodríguez de Blas, Daniel (coord.) (2022) *Informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi. Resultados de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales 2021*. Fundación Foessa.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (2007) *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- Zubero, Imanol (2010) *Confianza ciudadana y capital social en sociedades multiculturales*. Ikuspegi.







**ikus  
pegi** Immigrazioaren  
Euskal Behatokia  
Observatorio Vasco  
de Inmigración