Concepción Carrasco Carpio*

¿PREVALECE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA EN LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA MIGRANTE? LA MEDICIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN EL MIPEX

Este trabajo tratará de responder a la pregunta de si los indicadores europeos son adecuados o no para evaluar las políticas de integración llevadas a cabo en España. Con este fin se analizará el Migrant Integration Policy Index (MIPEX, 2015) utilizado por 38 países (UE28 más otros diez). Este índice estudia y valora ocho áreas de integración: la movilidad en el mercado de trabajo, educación, participación política, acceso a la nacionalidad, reagrupación familiar, salud, residencia permanente y política antidiscriminatoria. La dimensión económica es incuestionable, pero es en la implementación de las políticas de integración donde encontramos las principales barreras.

Palabras clave: inmigración, políticas de integración, igualdad de oportunidades, derechos, crisis económica.
Clasificación JEL: D63, F22, K37.

1. Contexto teórico de la integración o la exclusión de la persona migrante

Cuando se trata de reflexionar sobre los términos de integración y exclusión, es habitual que se utilicen indicadores de dichas situaciones. Normalmente el término exclusión se relaciona con indicadores de pobreza, de falta de ingresos y de privaciones materiales, que en la gran mayoría de los casos derivan de la falta de trabajo en las sociedades capitalistas. Este es el hecho que

justifica que habitualmente se conecte la pobreza con el desempleo y éste con la precariedad laboral y con la exclusión (Carrasco, 2015). La cara alternativa a la exclusión es la integración, que quedará definida por indicadores opuestos a los de exclusión, es decir, el acceso al trabajo suele ser un indicador clave de la integración.

Esta visión de la integración y la exclusión, vinculada al aspecto laboral, es obviamente condicionante, pero lo realmente determinante es el acceso de la población a los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1997). Dicho de otra manera y aplicado al fenómeno migratorio, el inmigrante es vulnerable como sujeto de derechos humanos desde el mismo momento en que inicia el proceso migratorio (Bustamante, 2011).

* Departamento de Economía, Área de Sociología. Universidad de Alcalá, Madrid.

Desde el punto de vista teórico ha ocurrido el mismo fenómeno, es decir, muchas de las teorías que explican la vulnerabilidad de las personas migrantes se centran en teorías que tratan de explicar la situación de integración o de exclusión de la población trabajadora en los mercados de trabajo. Efectivamente, las teorías del capital humano (Becker, 1983; Jonung, 1996; Schultz, 1983) tratarían de explicar la situación de exclusión en el mercado laboral haciendo referencia a las características personales del trabajador, en especial la cualificación y la experiencia laboral. En cambio, las teorías estructurales, entre ellas la teoría del ejército de reserva (Braverman, 1974; Castles y Kosack, 1973; Marx, 1973), pondrían de relieve las dificultades para la integración laboral de los trabajadores peor situados en dichas estructuras. Explicaciones adicionales procederían de la teoría institucionalista de la dualidad del mercado laboral (Doeringer y Piore, 1985), más conocida como la teoría de la segmentación, enriquecida por aportaciones posteriores, entre las que destaca la teoría de la asimilación segmentada de Portes y Borocz (1989). Y, por último, aquellas explicaciones más centradas en las relaciones entre los individuos (Bergmann, 1974), como la discriminación étnica, entre otras.

Sin menospreciar estas teorías, que obviamente explican una parte del todo, debemos concluir que no cubren la totalidad de los aspectos relacionados con la pertenencia o no de los migrantes a la sociedad receptora con plenos derechos y deberes. Siguiendo los planteamientos de Godenau *et al.* (2014), el concepto de integración no es monolítico puesto que la persona inmigrante se inserta en espacios sociales diferentes, de ahí que dichos autores resalten las aportaciones de Freeman (1986), el cual concibe la integración de las personas migrantes como el resultado de la intersección entre sus aspiraciones y estrategias, por un lado, y los marcos reguladores (Estado, mercado, bienestar social y cultura), por otro. En este mismo sentido se dirigen las aportaciones de Bosswick y Heckmann (2006) que establecen cuatro ámbitos de integración: el estructural (mercado de trabajo, sistema educativo,

Estado de bienestar, derechos de ciudadanía, entre otros), el cultural (adquisición de competencias biculturales), el social (fundamentalmente, redes sociales, amistades, matrimonios, pertenencia a asociaciones) y la integración identitaria, que tiene en cuenta los sentimientos de identificación y pertenencia.

Con el fin de profundizar en esta visión más amplia de la integración se analizará en este artículo el Migrant Integration Policy Index (MIPEX). Este índice representa una herramienta reconocida y utilizada para medir la eficacia de las políticas de integración de los inmigrantes a nivel europeo (y diez países más). Aunque el verdadero reto se encuentra en la concreción de indicadores de integración en los distintos Estados (y por tanto en la coordinación multinivel), donde la integración o la exclusión se materializa y se contextualiza.

El artículo abordará en primer lugar el reto de las políticas de integración europeas en un contexto de creciente desigualdad; en segundo lugar, se presentará el MIPEX y sus principales resultados. Finalmente, se evaluará el MIPEX en el contexto de integración de los inmigrantes en España. Un apartado de conclusiones cerrará este artículo.

2. El reto de las políticas de integración europeas

En la Unión Europea, según datos de Eurostat (2017), casi 20.000.000 de residentes (un 4 por 100) son ciudadanos de terceros países, aunque los flujos de migrantes (a excepción de los solicitantes de asilo y refugio) han descendido, especialmente desde los inicios de la crisis económico-financiera. Sin embargo, los principales indicadores de la integración de los migrantes ponen de manifiesto un deterioro de la integración económica, reflejada en el descenso de la tasa de empleo (población entre 20 y 64 años), que desde el año 2008 hasta 2015 ha descendido en 6 puntos como media en la UE (56,5 por 100); de otra parte, el riesgo de pobreza o exclusión social se incrementó en 4 puntos hasta alcanzar el 49 por 100 para los ciudadanos

de terceros países (Eurostat, 2017). ¿Podemos entonces afirmar que en la integración de la persona migrante prevalece la dimensión económica? Analicemos las políticas llevadas a cabo a nivel europeo.

El aumento de los migrantes en Europa ha provocado, por un lado, un incremento por parte de los Estados miembros de la atención política al fenómeno migratorio; por otro, la necesidad de coordinación de las políticas migratorias a nivel europeo. Coordinación que ha de materializarse desde el nivel europeo hasta el nivel más cercano a la realidad de integración, es decir, el nivel municipal. Dicho de otra manera, las migraciones se gestionan desde diferentes niveles: el europeo, el estatal o federal, el regional y el local.

Desde el inicio del Siglo XXI los esfuerzos europeos por avanzar en la integración de los inmigrantes han sido relevantes, tanto a nivel teórico-reflexivo (comunicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas relativas a la integración o el establecimiento de principios y programas comunes de integración son algunos ejemplos) como a un nivel más pragmático (instrumentos legislativos, foros, webs e indicadores, entre otros).

En el año 2004, el Consejo de la UE adoptó los principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE (PBC)¹ y en septiembre de 2005 la Comisión presentó un programa común para la integración². Los manuales sobre integración para responsables políticos y profesionales constituyen una guía para el intercambio de información y buenas prácticas.

Adicionalmente, durante los últimos años se han ido desarrollando instrumentos legislativos (directivas) relativos a: reunificación familiar³, residentes de larga duración⁴, normas relativas a los nacionales de

terceros países o apátridas que precisan protección internacional⁵, la regulación de las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado⁶, el permiso único⁷, las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros⁸, las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales⁹ y la más reciente (en la fecha de elaboración de este artículo) es la relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au-pair*¹⁰. Sin embargo, no todos los países de la Unión Europea han realizado la transposición de las directivas sobre asilo e inmigración.

Por último, resaltar otros instrumentos existentes en el ámbito de la integración, entre los que se hallan el

⁵ Directiva del Consejo 2004/83 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional.

⁶ Directiva 2009/50/CE del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

⁷ La Directiva 2011/98/UE relativa al permiso único establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales.

⁸ La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la Unión durante un período máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, sin perder por ello su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes (RAFFAELLI, 2017).

⁹ Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. Con esta Directiva, que debía transponerse el 29 de noviembre de 2016, se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión Europea (RAFFAELLI, 2017).

¹⁰ Directiva (UE) 2016/801, cuya fecha de transposición se ha fijado para el 23 de mayo de 2018.

¹ Documento 14.615/04 del Consejo. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0512>, 27 marzo 2017.

² COM (2005) 389. En <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005DC0389>, 27 marzo 2017.

³ Directiva 2003/86 del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar.

⁴ Directiva 2003/109 del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración), el sitio web europeo sobre integración, y la red de puntos de contacto nacionales sobre la integración, que proporcionan mecanismos de coordinación y cooperación transnacional a nivel municipal entre poderes públicos, empresas privadas, organizaciones sociales y otros agentes sociales implicados en la integración.

A pesar de todo ello, la competencia de la Unión Europea en materia de integración es limitada, de ahí el gran reto que supone tratar de evaluar el proceso de implantación de políticas de integración de inmigrantes en los Estados miembros. Las medidas adoptadas por parte de los distintos países en relación con la integración de los nacionales de terceros países son extremadamente variadas y dependen en gran medida de varios aspectos: la experiencia migratoria, el número de inmigrantes, las características de la inmigración (nacionalidades, tipos de inmigración), la riqueza del país o las diferentes prioridades en el ámbito de la integración.

Por otra parte, en el interior de los propios países las medidas se desarrollan a varios niveles, desde el nacional, estatal o Gobierno federal hasta el regional y el local. Esta intervención multinivel genera grandes desafíos de coordinación e implementación. La política nacional ha de suponer un contexto claro y eficiente para la intervención en los otros niveles y al revés, las intervenciones a nivel regional y local han de servir para plantear iniciativas de política nacional de integración más cercanas a la realidad.

En España, por ejemplo, la Constitución atribuye a las comunidades autónomas y a las autoridades locales competencias exclusivas en materias clave relacionadas con la inmigración como el empleo, la educación, la sanidad, los servicios sociales o la participación cívica. Este hecho obviamente genera un problema de coordinación de las iniciativas que se desarrollan en los distintos niveles. El nivel de la Administración estatal tiene la responsabilidad de desarrollar las políticas migratorias, mientras que la implementación de

las mismas se produce a nivel de comunidades autónomas y de los municipios.

En este contexto, la Unión Europea ha alentado al desarrollo de instrumentos de coordinación, medición y evaluación del proceso de implementación de las políticas de integración de las personas migrantes en los Estados miembros, y uno de los resultados más destacables lo constituye el Migrant Integration Policy Index.

3. Un instrumento de medición de las políticas de integración de inmigrantes: el Migrant Integration Policy Index

El MIPEX¹¹ es un ambicioso proyecto liderado por el British Council y el Migration Policy Group (MPG) que a su vez involucra a 25 organizaciones en los distintos países implicados (en España la Fundación CIDOB) y cofinanciado por la Unión Europea. Dicho índice compara y clasifica la forma en que los 38 países participantes (28 Estados miembros y otros diez países: Australia, Canadá, Islandia, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía y Estados Unidos) desarrollan políticas de integración en la sociedad de acogida en ocho áreas clave: empleo, educación, salud, participación política, acceso a la nacionalidad, reagrupación familiar, residencia de larga duración y lucha contra la discriminación. Utilizando 167 indicadores puntúa hasta un máximo de 100 (situación más favorable) y un mínimo de cero (situación más desfavorable). La edición más reciente es la del año 2015, siendo la cuarta de este índice (2004, 2007, 2011 y 2015).

La puntuación media MIPEX de los 38 países es de 52 (Cuadro 1). España obtiene un resultado de 60 puntos. Los países europeos más afectados por la crisis económica bajan puntos en el índice respecto a la edición de 2011: España (desciende 3 puntos), Grecia (desciende 5 puntos), Italia (desciende 1 punto) y Portugal (desciende 4 puntos).

¹¹ Para mayor información visitar la página web: www.mipex.eu

Las áreas de mayor cobertura por parte de las leyes en los países representados en el MIPEX son las de empleo, reunificación familiar y residencia permanente. Por el contrario, las situaciones más desfavorables proceden de las áreas de obtención de la nacionalidad, participación política, educación y salud, donde se pueden encontrar grandes divergencias en las políticas nacionales.

Muchas de las políticas de empleo tienen como objetivo ayudar a los y las inmigrantes a encontrar un trabajo, y la mayoría lo hace después de diez años, pero a menudo por debajo de su cualificación o por debajo de la línea de pobreza. Las políticas de empleo tienden a proporcionar información básica y acceso a una variedad de tipos de trabajo, autoempleo o formación.

En relación a la reagrupación familiar, algunos países tienen políticas inclusivas de reunificación familiar como Escandinavia, Portugal y España. Sin embargo, otros países, influidos por partidos políticos de carácter populista, están realizando políticas más restrictivas.

Países como Suecia, Portugal, Nueva Zelanda, Noruega y Bélgica promueven la residencia permanente de los inmigrantes (y la nacionalidad) de tal manera que esta política se ve reflejada en la integración en otras áreas de la vida como el empleo, la educación, la sanidad y la participación política, obteniendo así puntuaciones más altas en el MIPEX (78, 75, 70, 69 y 67, respectivamente).

Los resultados del MIPEX para el caso español sitúan a España en la posición número 11 de 38. Dichos resultados resaltan las áreas específicas en las que España debería realizar un mayor esfuerzo, concretamente en educación, en sanidad, en participación política y en empleo (Gráfico 1).

Educación sigue siendo la asignatura pendiente, situándose en el puesto número 20 de los 38 países que analiza el MIPEX (37 puntos sobre 100).

En las elecciones locales de 2015 se estima que solo el 2 por 100 de todos los ciudadanos no comunitarios adultos fueron elegibles y se registraron para

CUADRO 1
PUNTUACIÓN OBTENIDA EN MIPEX 2015
SEGÚN PAÍSES

MIPEX 2015 (puntuación media 2014)			
Alemania	61	Irlanda	52
Australia	66	Italia	59
Austria	50	Japón	44
Bélgica	67	Letonia	31
Bulgaria	42	Lituania	37
Canadá	68	Luxemburgo	57
Corea del Sur	53	Malta	40
Croacia	43	Nueva Zelanda	70
Chipre	35	Noruega	69
Dinamarca	59	Polonia	41
Eslovaquia	37	Portugal	75
Eslovenia	44	Reino Unido	57
España	60	República Checa	45
Estados Unidos	63	Rumanía	45
Estonia	46	Suecia	78
Finlandia	69	Suiza	49
Francia	54	Turquía	25
Grecia	44		
Holanda	60	EU15	60
Hungría	45	EU28	52
Islandia	45	MIPEX38	52

FUENTE: MIPEX (www.mipex.eu)

votar (menos del 20 por 100 del total de los extranjeros eran elegibles y, de estos, solo el 13 por 100 se registraron para votar). Esta cifra se explica en parte porque a la hora de ejercer el derecho a voto no prima tanto la integración como la existencia de acuerdos de reciprocidad con los países de origen.

Aunque las cifras apuntan que el 38 por 100 de los ciudadanos no comunitarios residentes en España no están trabajando ni estudiando, las políticas españolas en materia de mercado laboral garantizan un acceso legal igualitario a todos los trabajadores a puestos

GRÁFICO 1
PUNTUACIÓN OBTENIDA SEGÚN ÁREAS DE POLÍTICA MIGRATORIA
MIPEX 2015

NOTA: Puntuación media (60), puntuación media sin tener en cuenta salud (60,5), puntuación media sin tener en cuenta la educación (63), movilidad en el mercado de trabajo (72), reagrupación familiar (90), educación (37), participación política (54), residencia permanente (74), acceso a la nacionalidad (48), política antidiscriminatoria (49) y salud (53), siendo 0 muy desfavorable y 100 muy favorable.

FUENTE: MIPEX (www.mipex.eu)

de trabajo, formación general, becas de estudio y ayudas sociales.

4. La concreción del MIPEX en el contexto de integración de inmigrantes en España

El MIPEX realiza una medición de las políticas de integración siguiendo criterios que, casi en su totalidad, se refieren a medidas y posibilidades establecidas en el ordenamiento jurídico. Esto quiere decir que tanto la integración laboral, como social o cívica, se mide en el MIPEX a través de lo que jurídicamente se permite o se obstaculiza. Entenderemos que la

medida contribuye a promover la integración social si favorece la igualdad de oportunidades de los residentes en España¹².

En este artículo hemos concentrado el análisis en tres áreas, a modo de ejemplo (Gráfico 1): la dimensión de la educación, dado que obtiene la puntuación más baja (37 sobre 100) y, por tanto, más desfavorable; la movilidad en el mercado de trabajo, dada su función condicionante de la integración de la persona

¹² No se tratará la inmigración de carácter irregular (claramente población vulnerable a la exclusión) dado que el foco de atención del MIPEX es la integración de los residentes regulares desde el punto de vista administrativo.

inmigrante (obtiene una puntuación de 72 sobre 100); finalmente, la reagrupación familiar, por obtener claramente una puntuación muy superior a la media europea (90 sobre 100).

En el área de la educación España queda situada en el puesto 20 de 38 países, ya que a pesar de que los inmigrantes menores de 16 años tienen acceso al sistema educativo en igualdad de condiciones, España obtiene puntuaciones muy bajas en las otras tres dimensiones del área de educación del MIPEX: las necesidades específicas, las nuevas oportunidades y la educación intercultural. El déficit en la dimensión de las necesidades específicas se encuentra en la escasez de derechos para el alumnado inmigrante, sus padres y el profesorado. Estos últimos no reciben una formación específica adecuada. En la dimensión de las nuevas oportunidades muchas comunidades autónomas ignoran la oportunidad que representa la escuela como espacio de integración social, además de establecer pocos apoyos para intérpretes o para el mantenimiento de la lengua madre y la cultura. Por último, la dimensión intercultural ha quedado mermada debido al recorte de los fondos específicos para este fin. En el Cuadro 2 se recoge un ejemplo de indicadores utilizados en el MIPEX, en este caso los relativos a medidas de integración en el área de la movilidad en el mercado de trabajo, por ser el área de mayor relación con la integración económica.

El área de la movilidad en el mercado de trabajo sigue la misma estructura que el área de educación de tal manera que el MIPEX establece cuatro dimensiones en este caso: acceso, acceso a los servicios de apoyo generales, apoyo específico y derechos de los trabajadores. En cada una de estas dimensiones se establecen a su vez una serie de indicadores (Cuadro 2). Vamos a centrar la atención en esta área ya que es la que mayor relación tiene con la integración económica (no olvidemos la pregunta inicial sobre si el reto de la integración se encuentra en la dimensión económica).

En atención a los resultados del MIPEX, la puntuación en el área de la movilidad en el mercado de trabajo

de 72 puntos sobre 100, y la posición 10 de 38 países, podría llevarnos a la conclusión de que la integración laboral de la población inmigrante es satisfactoria. El acceso al mercado laboral para los residentes de terceros países que consiguen mantener su estatus de legalidad se produce en igualdad de condiciones que los nacionales. Adicionalmente, los derechos de los trabajadores inmigrantes relativos a sus condiciones laborales y salariales deberían de ser igualitarias con respecto al resto de la población trabajadora, pero los datos oficiales evidencian una realidad muy distinta: tasas de paro más elevadas para la población inmigrante, pérdida de biografía ocupacional de los trabajadores, descenso de los salarios con una brecha salarial entre nativos y extranjeros que no se reduce y la pérdida de capacidad de obtención de ingresos (Carrasco, 2015, 66).

Por último, en el área de la reagrupación familiar, España ocupa el puesto número 1 de los 38 países, con una puntuación de 90 sobre 100. Después de un año de residencia legal se puede solicitar la reagrupación familiar de la pareja o cónyuge y descendientes, en su caso. Sin embargo, en 2009 se restringió la reagrupación de los padres y madres, así como de los abuelos y abuelas, es decir, se ha producido un descenso en la amplitud del derecho a la reagrupación familiar. ¿Por qué entonces España puntúa tan alto en estas dos últimas áreas? O si se prefiere, ¿el MIPEX capta de manera satisfactoria la realidad de integración? En caso negativo, ¿por qué? El análisis del contexto español, tanto legislativo como económico y social, nos dará algunas respuestas a estos interrogantes.

En el contexto español, las últimas reformas de la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODYLE)¹³, concretamente la Ley

¹³ En la redacción aprobada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre; Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre; Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio; Real Decreto Ley 16/2012, de 22 de abril; Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre; la Resolución de la Corte Institucional de 31 de enero de 2013; la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio y la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo.

CUADRO 2
INDICADORES DE MOVILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO MIPEX 2015

Área/dimensiones/Indicadores		Puntuación	
Área: Movilidad en el mercado de trabajo		100	50 0
<i>Dimensión: Acceso</i>			
Indicador 1. Acceso inmediato al mercado de trabajo. ¿Qué categorías de extranjeros residentes tienen igualdad en el acceso con respecto a los nacionales?			
a. Residentes permanentes	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
b. Residentes con permisos temporales (excluidos estacionales) de 1 año o menos			
c. Residentes por reagrupación familiar	Sí	Bajo condiciones	Solo ciertos sectores
Indicador 2. Acceso al sector privado. ¿Pueden los extranjeros residentes trabajar en el sector privado en igualdad de condiciones que los nacionales?			
Indicador 3. Acceso al sector público. ¿Pueden los extranjeros residentes trabajar en el sector público en igualdad de condiciones que los nacionales?		Sí. Solo restricción para autoridades públicas e intereses de seguridad nacional	Más restricciones Solo nacionales
Indicador 4. Acceso inmediato al autoempleo. ¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen igualdad de oportunidades en el acceso al autoempleo con respecto a los nacionales?			
a. Residentes permanentes	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
b. Residentes con permisos temporales (excluidos estacionales) de 1 año o menos			
c. Residentes por reagrupación familiar con permiso (mismo que el cónyuge)	Sí	Bajo condiciones	Solo ciertos sectores
Indicador 5. Acceso al trabajo autónomo. ¿Los residentes extranjeros pueden trabajar como autónomos en igualdad de condiciones que los nacionales?			
<i>Dimensión: Acceso a servicios de apoyo generales</i>			
Indicador 6. Servicios públicos de empleo. ¿Qué categorías de extranjeros residentes tienen igualdad en el acceso?			
a. Residentes permanentes	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
b. Residentes con permisos temporales (excluidos estacionales)			
c. Residentes por reagrupación familiar con permiso (mismo que el cónyuge)			
Indicador 7. Educación y formación profesional. ¿Qué categorías de extranjeros residentes tienen igualdad de acceso a la educación superior y a la formación profesional?			
a. Residentes permanentes	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
b. Residentes con permisos temporales (excluidos estacionales)			
c. Residentes por reagrupación familiar con permiso (mismo que el cónyuge)			
Indicador 8. Becas de estudios. ¿Qué categorías de residentes extranjeros tienen igualdad en el acceso?			
a. Residentes de larga duración			
b. Residentes con permisos temporales (excluidos estacionales)	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
c. Residentes por reagrupación familiar			
Indicador 9. Convalidaciones de estudios. ¿Se reconocen académicamente los estudios finalizados en el extranjero?			
¿Mismos procedimientos que los nacionales?	Mismos	Diferentes	No

CUADRO 2 (Continuación)

INDICADORES DE MOVILIDAD EN EL MERCADO DE TRABAJO MIPEX 2015

Indicador 10. Reconocimiento de cualificaciones profesionales. ¿Se reconoce la formación profesional en profesiones reguladas adquiridas en el extranjero? Ej. abogacía, medicina, arquitectura...¿Procedimientos?	Mismos	Diferentes	No
Indicador 11. Validación de competencias. ¿Se siguen los mismos procedimientos para convalidar cualificaciones y competencias adquiridas en el extranjero?	Mismos	Diferentes	No
<i>Dimensión: Apoyo específico</i>			
Indicador 12. Facilidades para el reconocimiento de cualificaciones. ¿El Estado facilita el reconocimiento de formación adquirida en el extranjero?			
a. Existe un período para solicitarlo			
b. Se convocan procedimientos, fechas y tasas para la evaluación de profesionales	a. y b.	Solo uno	Ninguno
Indicador 13. Medidas de integración económica. Acceso a:			
a. Formación específica (más allá de cursos de idiomas)			
b. Políticas activas para el empleo (por ejemplo, incentivos)	a. y b.	a. o b.	Solo <i>ad hoc</i> (ONG)
Indicador 14. Medidas de integración económica para jóvenes y mujeres			
a. Planes nacionales de empleo para jóvenes migrantes			
b. Planes nacionales de empleo para mujeres migrantes	Ambos	Uno de ellos	Solo <i>ad hoc</i> (ONG)
Indicador 15. Apoyo al acceso de los servicios públicos de empleo			
a. Derecho a un tutor-mentor como parte de la política de integración de los recién llegados			
b. Formación específica requerida al personal de los servicios públicos de empleo	Ambos	Uno de ellos	Solo <i>ad hoc</i> (ONG)
Indicador 16. Políticas activas de información. Sobre los derechos de los trabajadores migrantes a nivel estatal (regional o federal).	Información específica	Información general (campañas)	No
<i>Dimensión: Derechos de los trabajadores. ¿Los inmigrantes regulares tienen los mismos derechos laborales y de seguridad social que los nacionales?</i>			
Indicador 18. Acceso a la Seguridad Social. ¿Qué categorías tienen igualdad en el acceso a los beneficios de la Seguridad Social (prestación por desempleo, pensión, invalidez, permiso de maternidad, servicios sociales...)?			
a. Residentes de larga duración.			
b. Residentes con permisos de trabajo temporales (excluidos los estacionales)			
c. Residentes con permisos de reagrupación familiar (mismo que el cónyuge)	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
Indicador 19. Acceso a vivienda. ¿Qué extranjeros tienen el mismo derecho que los nacionales a los beneficios en el acceso a la vivienda (viviendas de protección social, financiación,...)?			
a. Residentes de larga duración			
b. Residentes con permisos de trabajo temporales (excluidos los estacionales)			
c. Residentes con permisos de reagrupación familiar (mismo que el cónyuge)	Todos	a. y (c. o algunas categorías del b.)	Solo a. o ninguno
Indicador 20. Condiciones laborales.			
¿Los extranjeros residentes tienen garantizadas las mismas condiciones laborales (seguridad, salud laboral, despidos, salarios...) que los nacionales?	Igualdad	Trato desigual en al menos una de las condiciones	Trato desigual en más de una de las condiciones

FUENTE: MIPEX (www.mipex.eu). Traducción y elaboración propia.

Orgánica 2/2009, incorporó por primera vez un artículo sobre la integración de los inmigrantes (*Artículo 2.ter Integración de los inmigrantes*).

A pesar de la crisis económica financiera iniciada a finales de 2007 muchas políticas de integración se han mantenido, pero la integración efectiva se ha visto resentida en aspectos clave debido a algunas medidas políticas llevadas a cabo, muchas de ellas justificadas en criterios de austeridad. El vínculo entre la legalidad y el mercado de trabajo ha causado la exclusión de ciertas categorías de inmigrantes bajo el telón de fondo de la crisis (Solanes, 2015, 11). Las dificultades en la adquisición y el mantenimiento del estatus de regularidad administrativa en tiempos de crisis vienen agravadas por el marco tradicional de discriminación de los extranjeros (especialmente de terceros países) en el acceso al mercado de trabajo español (Carrasco y García, 2012), siendo el trabajo y la vivienda las dos áreas de mayor discriminación (ECRI, 2011). La no discriminación en el acceso al empleo sigue planteando un gran reto a las políticas de integración en España.

Un caso evidente de políticas llevadas a cabo durante la crisis se materializó en la eliminación en el año 2012 del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos (nos referiremos a él como Fondo, misma referencia que la utilizada en la Ley Orgánica 2/2009, artículo 2.4), que había estado vigente desde el año 2005.

El Fondo, como instrumento financiero, tenía como objetivo reforzar la labor llevada a cabo por las comunidades autónomas y la coordinación multinivel (desde el estatal al local). Al inicio de la crisis este Fondo estaba dotado con 200.000.000 de euros. La influencia del Fondo se consideró muy valiosa (Comisión Europea, 2008) no solo por la cooperación lograda entre los tres niveles de la Administración sino también por el intercambio de experiencias. En lo que se refiere a los resultados, se dio un gran paso adelante en el reforzamiento de los sistemas de acogida y, especialmente, de los servicios sociales, la educación y el empleo, sobre todo a nivel local.

En sintonía con la eliminación del Fondo, los planes estratégicos de integración (consagrados en el artículo 2.3 de la Ley Orgánica 2/2009), en especial el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI) han fracasado en su objetivo de garantizar los derechos de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, ya que se ha producido lo contrario, una disminución de los derechos de los inmigrantes. El ejemplo paradigmático lo encontramos en la denegación del derecho a la sanidad para los inmigrantes irregulares (Real Decreto Ley 16/2012).

Una barrera adicional, por tanto, para la medición de las políticas de integración de inmigrantes en España (objetivo del MIPEX) y su unificación con el resto de países miembros se encuentra precisamente en el papel otorgado a las comunidades autónomas en la implementación de las políticas de integración.

La Ley Orgánica 2/2009 otorga un papel primordial a las comunidades autónomas, cuando encarga a estas la elaboración (en colaboración con las entidades locales) de los informes de integración. El Real Decreto 557/2011 (que desarrolla la Ley Orgánica 2/2009) establece cuatro dimensiones en la integración que pueden ser objeto de informes por parte de las comunidades autónomas (y en algunos casos las entidades locales): esfuerzos de integración, arraigo social, vivienda adecuada y escolarización de los hijos.

Estos informes no son obligatorios, pero podrían apoyar (o no) una decisión administrativa relativa a la obtención de la autorización de residencia por razones de arraigo, la reagrupación familiar, las renovaciones de las autorizaciones temporales y la obtención de la nacionalidad española.

La cuestión a discutir es cómo se mide la integración y/o el esfuerzo de integración: ¿empleo? ¿vivienda propia? ¿recursos económicos? ¿empadronamiento en el municipio? ¿tarjeta sanitaria? ¿cursos de formación? El MIPEX opta por la medición a través de indicadores que miden la efectividad de las políticas de integración, pero estos indicadores se construyen sobre el mínimo común denominador de lo que es

habitual en los distintos Estados miembros, no sobre la base de qué significa la igualdad de oportunidades para todos los residentes. Una vez más la dependencia de los recursos económicos marca en gran medida la integración, desde la posibilidad de mantener el estatus de legalidad hasta la reagrupación de los familiares. La igualdad de oportunidades debería de estar garantizada en las medidas políticas (especialmente en las legislativas) que se adoptaran; solo de esta manera podríamos realizar un sistema de indicadores basado en derechos y responsabilidades.

En resumen, dos obstáculos de gran envergadura dificultan la elaboración de indicadores basados en derechos que garanticen la igualdad de oportunidades en el contexto español: el primero se encuentra en la particular organización territorial de las autonomías, que provoca una gran dispersión y diferenciación en las medidas de integración que se implementan, y el segundo obstáculo son las propias medidas políticas llevadas a cabo por el Estado español bajo la justificación de la austeridad a partir de la crisis económica de finales de 2007.

5. Conclusiones

El MIPEX representa un intento valioso para la medición de la eficacia de las políticas migratorias llevadas a cabo en los distintos países miembros, pero tanto las áreas, como las dimensiones y sus indicadores deberían de plantearse desde la perspectiva de los derechos y libertades de las personas inmigrantes, es decir, cuantos más derechos y más igualitarios sean estos más fácil sería realizar un sistema de indicadores coherente con las propuestas de la Comisión Europea.

Los indicadores de integración deberían ser un mecanismo que poco a poco ayudase a los Estados a gestionar la cohesión social; dicho de otro modo, los indicadores deberían plantearse desde la perspectiva de los derechos tales como la salud, la educación, la vivienda y el trabajo, en igualdad para todos los ciudadanos de un Estado.

Lo que parece evidente es la gran importancia que todos los Estados miembros otorgan al estatuto de legalidad a la hora de valorar la integración. Resulta indispensable ir más allá de la cuestión laboral, del vínculo entre el mercado de trabajo y el estatuto de legalidad, y plantear las políticas de integración sobre la base de la igualdad de derechos. La integración solo es posible sobre la base de la igualdad de libertades y responsabilidades, porque la integración se produce cuando hay igualdad de derechos, no al revés (De Lucas y Solanes, 2009). El proceso de integración comienza con el inicio de la migración en los países de origen, se concreta en el lugar de acogida y se desarrolla a través de las relaciones sociales con el resto de individuos, y en este proceso interviene en un primer momento el ordenamiento jurídico y posteriormente las redes sociales, la estructura socioeconómica del país y las percepciones de la población (Carrasco, 2015, 67).

Siendo el estatuto de legalidad residencial el punto de partida de las otras realidades de integración, ¿cómo podemos reconciliar el objetivo de la integración con la inmigración sobre la base de diferentes estatus de legalidad y cuando la irregularidad sobrevenida (en gran parte provocada por la crisis económica) ha rebajado aún más el estatus social de gran parte de la población extranjera?

Referencias bibliográficas

- [1] BECKER, G. (1983). *El capital humano*. Madrid: Alianza.
- [2] BERGMANN, B. (1974). «Occupational Segregation, Wages and Profits when Employers Discriminate by Race and Sex». *Eastern Economic Journal*, vol. 1, nº 2, pp. 103-110.
- [3] BOSSWICK, W. y HECKMANN, F. (2006). *Integration of Migrants: Contribution of Local and Regional Authorities*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Recuperado 1 de abril de 2017 de: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2006/22/en/1/ef0622en.pdf
- [4] BRAVERMAN, H. (1974). *Labour and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.

- [5] BUSTAMANTE, J. (2011). «Extreme Vulnerability of Migrants: The Cases of the United States and Mexico». *Migraciones Internacionales*, vol. 6, nº 1, pp. 97-118.
- [6] CARRASCO, C. (2015). «La vulnerabilidad laboral de los extranjeros en España». *Migraciones Internacionales*, vol. 8, nº 2, pp. 41-72.
- [7] CARRASCO, C. y GARCÍA SERRANO, C. (2012). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2012*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 28. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- [8] CASTLES, S. y KOSACK, G. (1973). *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Londres: Oxford University Press.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2008). *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos. Informe de síntesis*. Comisión Europea DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Recuperado 1 de abril de 2017 de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1024&newsId=1420&furtherNews=yes>
- [10] DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (2009). *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid: Dykinson.
- [11] DOERINGER, P. y PIORE, M. (1985). *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- [12] EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (2011). *ECRI Report on Spain*. Estrasburgo: Consejo de Europa. Recuperado 12 abril 2017 de <https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?-k=ECRI+REPORT+SPAIN+2011>
- [13] EUROSTAT (2017). *Migrants Integration Statistics*. Oficina Europea de Estadística. Recuperado 12 de marzo de 2017 de: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- [14] FREEMAN, G. (1986). «Migration and the Political Economy of the Welfare State». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, pp. 51-63.
- [15] GODENAU, D.; RINKEN, S.; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. y MORENO, G. (2014). «La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional». *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, nº 30. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- [16] JONUNG, Ch. (1996). «Economic Theories of Occupational Segregation by Sex-Implications for Change over Time». En BECKMANN, P. (ed.) *Gender Specific Occupational Segregation*, pp. 16-54. Alemania: Elke Limberger-Katsumi.
- [17] MARSHALL, T. H. (1997). «Ciudadanía y clase social». *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, pp. 297-344.
- [18] MARX, C. (1973). *El capital*. Tomo I. La Habana: Ciencias Sociales.
- [19] PORTES, A. y BOROCZ, J. (1989). «Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation». *International Migration Review*, vol. 23, nº 3, pp. 606-630. Recuperado 20 de marzo de 2017 de: <http://www.rci.rutgers.edu/~jborocz/apbjimr.pdf>
- [20] RAFFAELLI, R. (2017). *La Política de Inmigración. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Bruselas: Parlamento Europeo. Recuperado 27 de marzo de 2017 de: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.12.3.pdf
- [21] SOLANES, A. (2015). «Rights, Immigration and Social Cohesion in Spain». *Migraciones Internacionales*, vol. 8, nº 2, pp. 9-40.
- [22] SCHULTZ, T. (1983). «La inversión en capital humano». *Educación y Sociedad*, vol. 8, nº 3, pp. 180-195.