



enfocoques

Inmigración en tiempo de crisis: tópicos y realidades

Presentación

El Observatorio Permanente de la Inmigración en Navarra, órgano administrativo encargado de analizar el fenómeno migratorio en la Comunidad Foral, presenta el número 17 de su publicación *Enfoques*. De un modo similar a los boletines de abril y julio de 2011 se informa sobre la incidencia de la población inmigrante en algunas esferas del régimen de bienestar en Navarra. Ahora bien, en esta ocasión se intenta dar un paso adelante y evidenciar la necesidad de seguir trabajando más si cabe en este terreno dado el riesgo de polarización social.

Es preciso recordar que la relación entre la inmigración y las políticas sociales en ocasiones es fuente de conflicto debido a análisis simplistas basados en informaciones sesgadas. El aporte positivo de las personas inmigrantes se tiende a soslayar, mientras que los prejuicios toman forma en una supuesta utilización mayoritaria de los servicios o en la presunta desventaja de la población

autóctona frente a la población inmigrante en el acceso a determinadas prestaciones.

El propósito último de este número es reflexionar acerca de si determinadas creencias sobre la población inmigrante la convierten en uno de los chivos expiatorios de la crisis. En consecuencia, cabe preguntarse si algunas decisiones que conciernen pretendidamente a toda la ciudadanía se adoptan realmente bajo ese paraguas equitativo o, por el contrario, tienen otros objetivos más opacos.

A partir de algunas estadísticas abordamos estos temas, que desde luego tienen un mayor alcance que el de la Comunidad Foral. Por este motivo el Boletín comienza con una contextualización previa que creemos necesaria más que nunca en los momentos actuales de zozobra socio-económica, sobre todo porque se comprueba que no aprendemos de los errores pasados.

Sumario

Presentación	1	3 Una mirada a algunos sectores	7
Sumario	1	3.1 Salud	7
1 Algunos antecedentes en Europa	2	3.2 Servicios Sociales	8
2 Una panorámica sobre la inmigración	4	4 Reflexiones finales	10
2.1 La distribución territorial en España	4	5 Bibliografía	11
2.2 La distribución territorial en Navarra	6	Agenda	12

1

Algunos antecedentes en Europa

La actualidad en España con el debate sobre la crisis y el acceso de la población inmigrante a las políticas sociales tiene evidentes similitudes con la situación que se dio en Europa hace cuarenta años. Cabe recordar que uno de los principios del Estado de bienestar es el fomento de la cohesión social y la integración porque implica a toda la sociedad en un proceso. Esta herramienta se diseñó en principio para los ciudadanos de cada país y la atención a colectivos extranjeros residentes reafirmó su fortaleza como mecanismo de integración social.

El aumento de los problemas de las personas inmigrantes en Europa vino en parte provocado tras la crisis económica de 1973. Las instituciones sociales se involucraron en la integración de inmigrantes porque se suponía que el esfuerzo no debía ser muy grande y que la mayoría de estas personas volvería a sus países (Hammar y Lithman, 1989). Sin embargo, al mismo tiempo que los Estados se veían en la tesitura de emplear políticas sociales para colectivos no deseados *a priori* de una manera permanente y se cuestionaba su presencia en los países de acogida, también surgieron dudas sobre la viabilidad de este modelo (Habermas, 1999).

En consecuencia se mostró una realidad que no se adecuaba con la imagen preconcebida de que la inmigración desaparece en periodos de recesión. Algunos Gobiernos propugnaron políticas de retorno con el fin de que no aumentara la masa inmigrante y que, a poder ser, disminuyera el *stock* de las personas ya instaladas. Por ejemplo, en Francia se pretendió favorecer el retorno dando dinero a quien se quisiera ir del país. Esto fue un fracaso, ya que la mayoría de quienes optaron por esta vía –gran parte eran españoles– habían decidido marcharse ya del país y fue lo más parecido a un regalo de despedida.

Éste es uno de los puntos comunes con cierta corriente actual, en este caso con la idea del retorno al país de origen. Se insiste en políticas que se han demostrado erróneas y, peor aún, se traslada la imagen de que las personas están retornando cuando, de producirse el regreso, éste es de momento más temporal que definitivo. Por ejemplo, la *Encuesta 2010 sobre la incidencia de la crisis en el colectivo inmigrante en Navarra* subrayaba que la voluntad de la mayoría de inmigrantes es continuar su proyecto de vida en nuestra sociedad.

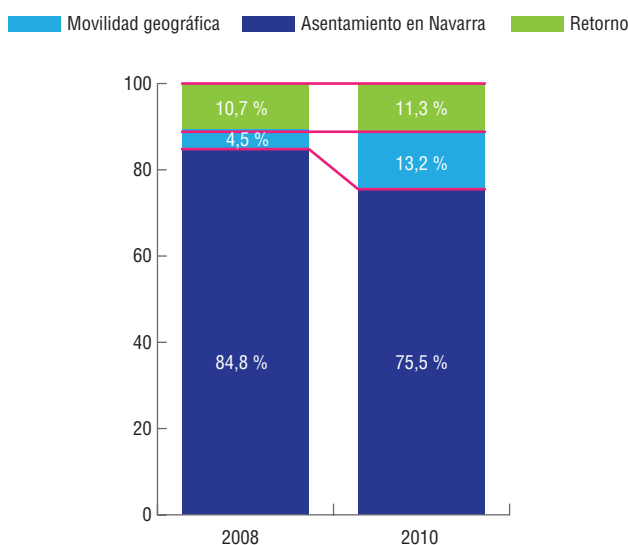


Gráfico 1.

Plan de residencia en cinco años. Comparativa 2008-2010

Fuente: Elaboración propia.

Otra idea extendida desde hace años en Europa es la hipotética dependencia de los servicios del bienestar. Según este pensamiento algunos países actúan como “imanes del bienestar” y poseen un “efecto llamada” para las personas inmigrantes. En consecuencia se han aprovechado en Europa las coyunturas de crisis para ajustar a la baja determinadas prestaciones tomando a menudo a la población inmigrante como chivo expiatorio (más o menos explícito) de los recortes, pero que en última instancia siempre afectan a toda la ciudadanía.

Por ello, para muchos inmigrantes el grado de las relaciones intergubernamentales determina el acceso, la forma y amplitud de los beneficios del Estado de bienestar, pese a que, por ejemplo, en Alemania no suponen una carga para el Estado de bienestar en términos fiscales al ser contribuyentes netos (Noya, 2003). Este hecho también

se comprueba en España. La aportación de este colectivo es tan evidente que no se puede entender la evolución positiva de la economía hasta la crisis sin su contribución. Según la Oficina Económica del Presidente (2006) el 50% del crecimiento del PIB español desde 2001 tuvo su origen en la llegada de inmigrantes.

A continuación refutaremos la idea de la *atracción del bienestar* para el caso de Navarra, pero pongamos ahora un ejemplo gráfico. Si fuera así, cabría suponer que la mayor dependencia de los inmigrantes hacia ciertas prestaciones junto con la mayor generosidad de estos servicios derivaría en una mayor instalación de estas personas en determinados países y podríamos pensar lo mismo para algunas zonas de España. Ahora bien, esta situación no se produce, ya que el verdadero “efecto llamada” es laboral: las personas nos movemos sobre todo buscando un empleo.

2

Una panorámica sobre la inmigración

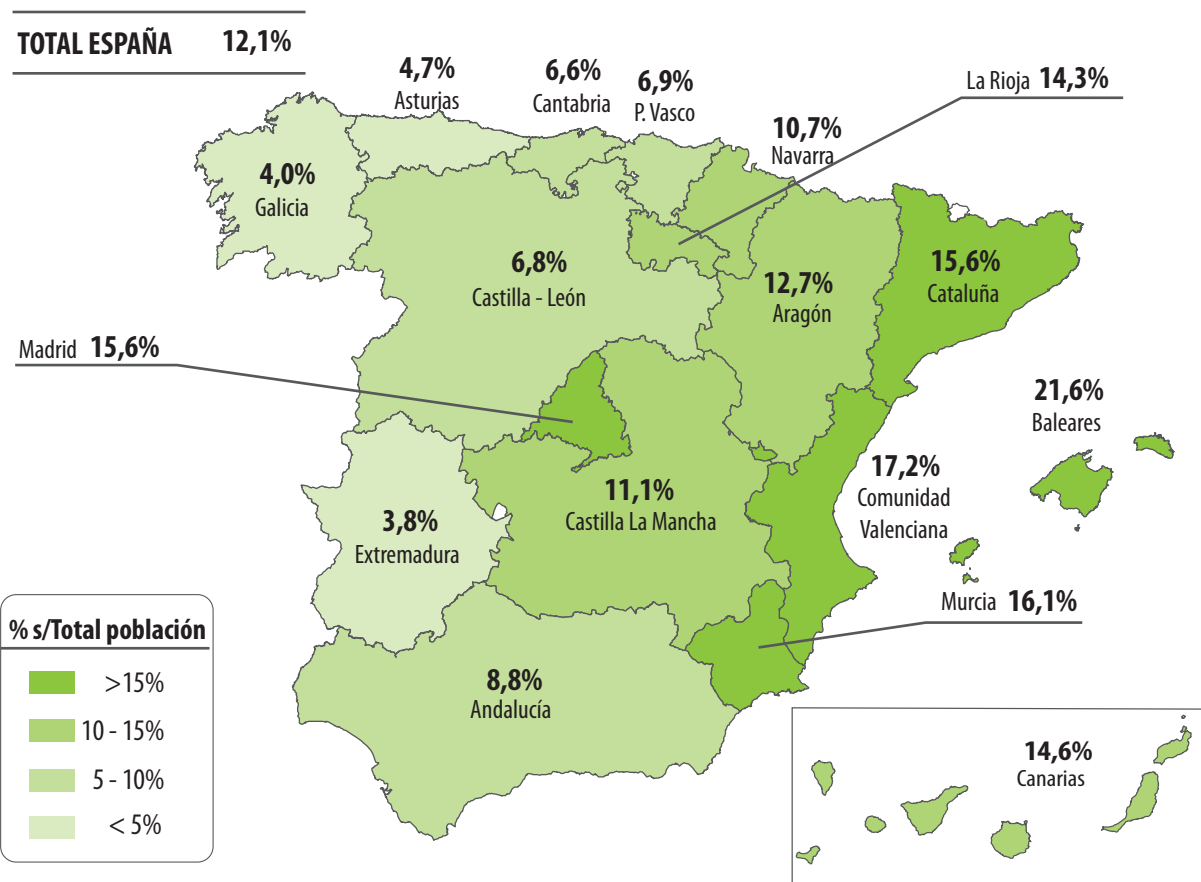
2.1 La distribución territorial en España

Las comunidades autónomas siguen formando un mapa muy heterogéneo en cuanto a la proporción de personas extranjeras. Como se observa en el mapa la estratificación zonal de la inmigración en España no ha variado desde la que se mostraba en el número 13

del *Enfoques*. Las zonas más atractivas para su asentamiento siguen siendo el arco mediterráneo, el corredor del Ebro, las vinculadas a las grandes metrópolis y los espacios turísticos.

Gráfico 2.

Proporción de población extranjera por CCAA. Año 2012



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del INE (datos provisionales a 1 de enero). Elaboración propia

El porcentaje de personas extranjeras de Navarra ha descendido levemente del 11,1% en 2011 al 10,7% en 2012 y, en términos absolutos, han pasado de 71.600 a 69.148. La crisis ha producido una ralentización del flujo migratorio, pero volvemos a insistir que este descenso no obedece a su marcha de Navarra, sino al importante número de quienes van adquiriendo la ciudadanía española. Desde 2002 un total de 16.099 extranjeros se han nacionalizado en Navarra (665.761 en el conjunto del Estado), de forma que la Comunidad Foral es la que posee el mayor porcentaje de personas nacionalizadas en los últimos años: una de cada seis personas de origen inmigrante ya tiene la nacionalidad española.

La evolución en el periodo 1998-2012 de ambos parámetros en Navarra (personas extranjeras y personas nacidas en el extranjero) permite comprobar que el flujo migratorio como tal sigue siendo positivo en Navarra. Es preciso aclarar que este saldo no significa que vengan de otros países, sino que se debe al incremento de los desplazamientos entre comunidades autónomas.

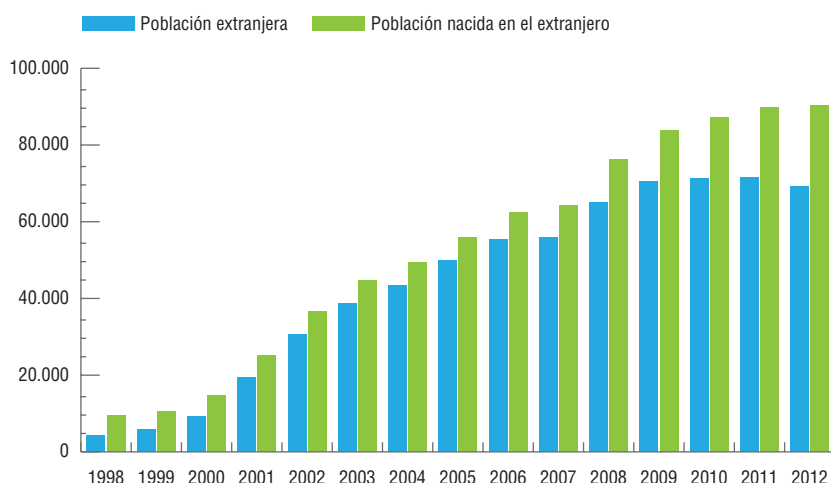


Gráfico 3.

Población nacida en el extranjero y con nacionalidad extranjera en Navarra. Periodo 1998-2012

Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del INE (datos provisionales para 2012). Elaboración propia

2.2 La distribución territorial en Navarra

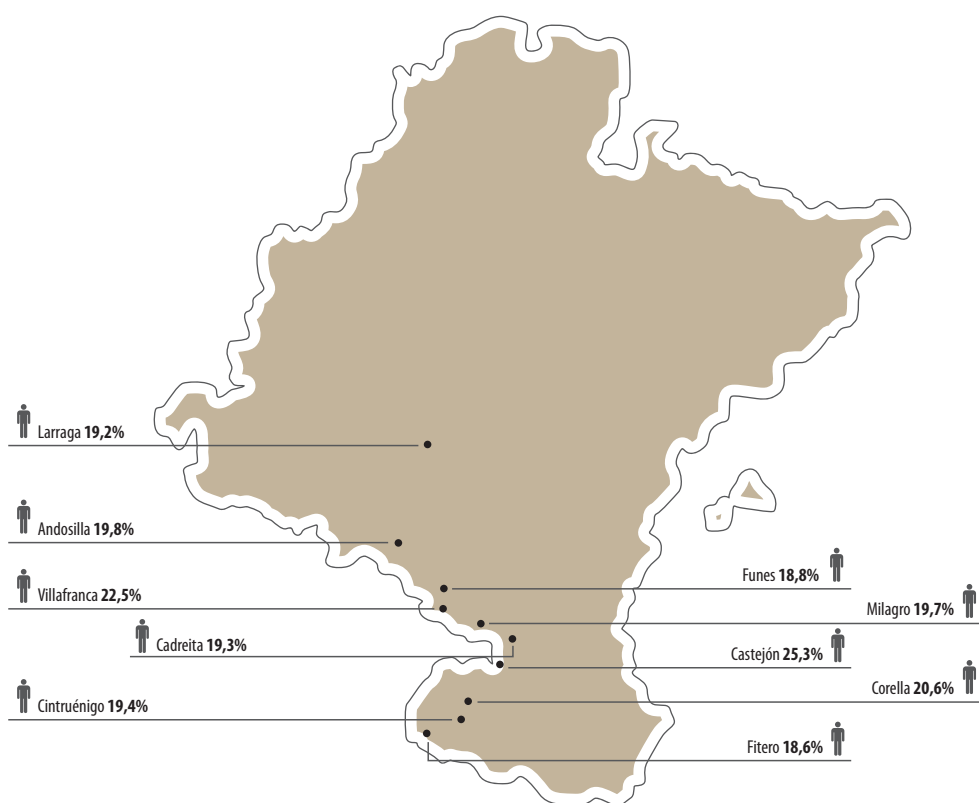
En el análisis de este fenómeno muchos temas adquieren su verdadera relevancia a escala local. En Navarra casi el 60% de la población extranjera vive en municipios con más de 10.000 habitantes y sobre todo se concentra en Pamplona y su comarca, que también es donde habita la mayoría de la población.

Sin embargo, en términos relativos destaca la especial incidencia que tiene el fenómeno migratorio en la Ribera, mientras que Pamplona y su comarca tienen un porcentaje similar al del total de Navarra.

Esta distribución se corrobora en el mapa con los diez municipios que tienen más de 1.000 habitantes y un porcentaje de población extranjera superior al 10% de la población total en 2011. Aquí se comprueba que predominan los municipios de la Ribera, de forma que la clasificación sigue estando liderada por Castejón (25,3%). Como información añadida podemos decir que el primer municipio de Zona Media es Larraga (19,2%), del Noroeste es Irurtzun (16%) y de Pamplona y comarca es Berriozar (14,4%). Excepto la última localidad, los otros tres municipios aumentaron este porcentaje entre 2010 y 2011.

Gráfico 4.

Principales localidades de Navarra con población mayor de 1.000 habitantes y porcentaje de extranjeros superior al 10%. Año 2011



Fuente: Padrón Municipal de Habitantes del INE. Elaboración propia.

En todo caso, es preciso puntualizar que la población autóctona suele estimar que hay más inmigrantes en su municipio que los que viven realmente. Ello alerta de que una imagen distorsionada de la inmigración puede contribuir al aumento de estereotipos sobre esta cuestión

y dar lugar al incremento de la xenofobia. Así, el estudio *Evolución del racismo y la xenofobia en España (informe 2010)* señala que la población navarra estimaba que el porcentaje de extranjeros era el doble (21,3%) de los que en realidad estaban empadronados en Navarra.

3

Una mirada a algunos sectores

3.1 Salud

La reciente reforma sanitaria que conlleva el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus actuaciones es de enorme trascendencia para toda la ciudadanía. Una de las cuestiones que más revuelo ha suscitado es la modificación en los requisitos de acceso para las personas extracomunitarias, ya que quienes no sean titulares de una autorización para residir en territorio español no podrán poseer la TIS como hasta ahora.

La forma en la que se pervierte el lenguaje para convertir a la población inmigrante en un chivo expiatorio en este caso es evidente. Hay quien refiriéndose a personas de la Unión Europea dice que los inmigrantes hacen “turismo sanitario” en España y el peso de la reforma recae sobre las personas extracomunitarias. Se justifica la restricción en evitar un hipotético “efecto llamada” cuando la posible *atracción del bienestar* siempre ha existido pero nunca se ha evidenciado (los países o regiones con mejores sistemas sanitarios no ostentan mayores tasas de inmigrantes, estén o no en situación irregular). Se alude subrepticamente a la excesiva utilización de los recursos sanitarios por la población extranjera cuando en realidad ésta va menos al médico y consume menos fármacos que la población española. En consecuencia se acusa a los inmigrantes del elevado gasto sanitario cuando todos los datos muestran que tienen mejor salud que la población española.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2012) acaba de reflejar parte de estos argumentos en un documento. Este organismo cita hasta 25 consecuencias socio-sanitarias de la reducción de la cobertura para quienes no tienen permiso de residencia. Entre otras, vaticina problemas de salud pública por la retirada de la tarjeta a quienes se encuentren en situación irregular, así como efectos secundarios en el resto de la población. El Foro (2012: 39) concluye que “al limitarse el acceso de determinados colectivos a la atención primaria –entre ellos los migrantes en situación irregular- no solo no se está garantizando la sostenibilidad del sistema sino que a corto y medio plazo se podría llegar a generar una fractura en la propia concepción del Derecho, que pasaría a ser considerado un servicio para aquellos que cumplen determinadas condiciones”.

Una de las mayores evidencias empíricas a la hora de refutar la teórica incidencia en el sistema sanitario de la población inmigrante es su juventud. En este espectro se concentran las consideraciones más positivas sobre la salud y se realiza también por ello un menor uso de los servicios sanitarios. En la Tabla 1 se comprueba que la proporción de mayores extranjeros de 65 años en Navarra es del 1%, mientras que en las personas españolas asciende al 19,8%. La importancia de esta distribución también se traslada al gasto en los Servicios Sociales como veremos en el siguiente epígrafe, ya que la mayor parte se destina a partidas en las que la presencia de inmigrantes es ínfima (dependientes, discapacidad, etc.).

Tabla 1.

Distribución de la población en España y Navarra por grupos de edad y nacionalidad. Año 2012

	Nacionalidad	< 16 años	16-44 años	45-64 años	> 65 años	Total
España	Española	15,9	38,4	26,7	19,0	100,0
	Extranjera	15,4	59,9	18,5	4,9	100,0
Navarra	Española	16,3	36,7	27,1	19,8	100,0
	Extranjera	17,6	65,3	15,4	1,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (datos provisionales a 1 de enero).

Tras la aprobación del citado Decreto-Ley algunas comunidades autónomas han adoptado diferentes decisiones al respecto. Por ejemplo, en Navarra quien esté en situación irregular y se empadrene en esta comunidad a partir del 1 de mayo de 2012 no podrá disponer de la tarjeta sanitaria. Sin embargo, como recordaba el Defensor del Pueblo en un artículo de prensa el 8 de mayo de 2012, Navarra es competente para si lo deseara seguir cubriendo la asistencia a toda la población, ya que se mejora la básica del Estado mediante la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 11 de esta Ley indica que la asistencia es universal, incluidos "a los inmigrantes que residan en los municipios de Navarra con independencia de su situación legal o administrativa". Esto es, hasta ahora la normativa ha ampliado la ofrecida en otras CCAA y no se ha apreciado un flujo hacia Navarra de inmigrantes en situación

irregular. Asimismo, fuentes del Departamento de Salud aseguran que otra posibilidad de cubrir esta asistencia a quien se quedara fuera de esta cobertura podría ser a través del Decreto Foral 640/96, 18 de noviembre, por el que se establecen el procedimiento y las condiciones de acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública.

En definitiva, según el Servicio de Gestión Clínica y Sistemas de Información del Departamento de Salud en junio de 2012 hay 76.204 personas extranjeras con una Tarjeta Individual Sanitaria (TIS), que suponen el 12,1% de las expedidas en Navarra, que son 631.936¹. La distribución por tramos de edad muestra que el 19,5% de las TIS de personas extranjeras son de menores de 15 años y sólo el 1,6% corresponde a mayores de 65 años. Además, el 86,3% de esta población accede al Servicio Navarro de Salud por cotizar a la Seguridad Social y, esto es muy relevante, en un porcentaje mayor que el de la población española.

3.2 Servicios Sociales

De una forma general, pero más concretamente en el ámbito de los Servicios Sociales, era previsible que una mayor demanda ocasionara efectos en el acceso a los recursos y en la opinión pública. El primero se refiere a la restricción del acceso a determinados recursos sociales, como lo corroboran los hechos. El segundo efecto es el rechazo que genera a veces en algunos sectores de la sociedad de acogida la distribución de los recursos (Martínez de Lizarrondo, 2008). Por ello, es perfectamente plausible la hipótesis de que si existieran unos recursos mayores, la competencia social sería menor y, con ello, la utilización como chivo expiatorio de la población inmigrante.

Éste es uno de los ámbitos en donde de una manera más clara algunas de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas utilizan a la población inmigrante como ariete para reformular determinadas prestaciones sociales. El ejemplo más gráfico son las llamadas rentas mínimas, que desde el año pasado han sido reformuladas en Cataluña, País Vasco o Navarra (en los dos últimos casos excluyendo del posible acceso a inmigrantes en situación irregular y elevando el requisito de residencia a tres y dos años, respectivamente).

Es preciso subrayar que País Vasco y Navarra eran las únicas CCAA en donde inmigrantes 'sin papeles' podían acceder a una prestación de este tipo, que es para situaciones de necesidad extrema. Por ello hay que dejar patente que la Renta Básica ha sido clave para la contención coyuntural de procesos de deterioro socioeconómico y, especialmente, para muchas personas inmigrantes que no poseen un apoyo familiar como otros conciudadanos. A modo de comparación, en el polo opuesto está Andalucía, en donde sólo pueden acceder las personas de la Unión Europea al Ingreso Mínimo de Solidaridad. Sin embargo, tampoco se había constatado hasta ahora un flujo de inmigrantes desde Andalucía hacia Navarra debido a esta cuestión. La incógnita en este momento en Navarra es cómo va a afectar la imposibilidad de acceder a esta prestación a éstas y otras personas y, por tanto, cómo se va a evitar el aumento de los procesos de exclusión social.

Aun así, es conveniente desmentir creencias que no se ajustan a la realidad, como puede ser el del gasto social. La incorporación de inmigrantes en situación irregular probablemente ha incidido en que la incidencia de la inmigración sea elevada en el área de Incorporación Social

¹ El número de TIS es superior al que refleja el padrón porque este registro estadístico no recoge con inmediatez las adquisiciones de nacionalidad española.

(donde se insertan prestaciones como la Renta Básica). Si observamos el desglose del dinero invertido en Servicios Sociales en 2007 se observa que la incidencia de la inmigración en el gasto fue escasísima en las tres áreas que abarcaban el 80% del presupuesto ejecutado (personas mayores, con discapacidad y con dependencia).

No disponemos de datos actuales, aunque es presumible que el volumen de gasto por áreas no haya tenido desde entonces grandes oscilaciones. Por tanto, si el porcentaje de población extranjera mayor de 65 años en Navarra es residual, su impacto es considerablemente menor.

Tabla 2.

Distribución del presupuesto ejecutado y personas beneficiarias de los programas de Asuntos Sociales y Dependencia en el año 2007

Área	Presupuesto	% Presupuesto sobre total	Personas beneficiarias
Personas Mayores	36.612.750,3	27,6%	18.938
Personas con discapacidad	45.815.251,1	34,6%	4.379
Incorporación Social	16.382.420,9	12,4%	2.744
Personas con dependencia	22.411.841,7	16,9%	5.384
Atención Primaria	11.224.760,6	8,5%	Toda la población
Total	132.447.024,7	100,0%	31.445

Fuente: Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte. Elaboración propia.

El número y porcentaje de personas nacidas en el extranjero atendidas en la Red de Servicios Sociales de Base de Navarra ha ido en aumento tras la irrupción de la crisis. Así, su número ha pasado de 10.939 en 2009 a 17.808 en 2011, mientras que el total de usuarios pasó de 44.355 a 66.033 en estos dos años.

En el gráfico se observa la evolución en el periodo 2002-2011 de las personas inmigrantes atendidas en los Servicios Sociales de Base. En la actualidad este porcentaje se ha estabilizado en torno al 27% y por tanto su presencia en el sistema duplica la proporción existente sobre el conjunto de la población empadronada (hay que recordar que las personas nacidas en el extranjero suponen el 14% sobre el total).

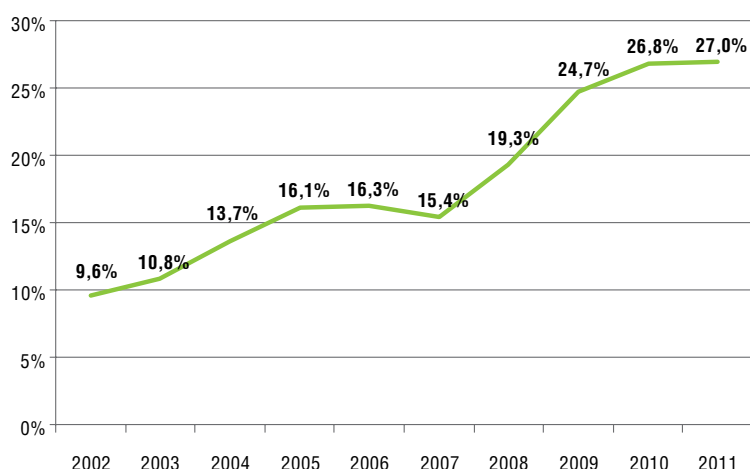


Gráfico 5.

Porcentaje de usuarios inmigrantes en la Red de Servicios Sociales de Base, sobre el total de personas atendidas (2002-2011)

Fuente: Sección de Atención Primaria. Servicio de Cooperación y Coordinación con las Entidades Locales del Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud. Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales

4

Reflexiones finales

La inmigración puso en evidencia las fortalezas estructurales del Estado de bienestar, pero la crisis muestra con toda su crudeza las debilidades de nuestro modelo de cohesión social en relación con la presencia de personas inmigrantes. Este colectivo no sólo es afectado por informaciones que tienen que ver más con el deseo que con la realidad empírica (el pretendido retorno o el “efecto llamada”), sino que además se ha convertido en uno de los chivos expiatorios de la crisis.

Si la ciudadanía en general somos víctimas de la crisis, la población inmigrante es la víctima entre las víctimas. Es uno de los colectivos sobre los que más están recayendo los efectos negativos —especialmente el desempleo—, pero también es uno de los más afectados por los ajustes producidos en determinados recursos y prestaciones sociales. Por ello, en la actualidad el riesgo radica en la ruptura de unos vínculos societales mínimos, ya que corremos el riesgo de convertirnos en una sociedad más segmentada y dualizada.

Esta situación plantea unas incógnitas que habrá que ver si somos capaces de resolver en Navarra: si una época de bonanza económica propició que se produjera la progresiva integración de la población inmigrante, es sobre todo en una época de recesión cuando debe haber estrategias para la cohesión social. Estas estrategias serán más o menos efectivas, pero ahora más que nunca son necesarias.

5

Bibliografía

- CEA D'ANCONA, M^a Á. y VALLÉS MARTÍNEZ, M. S. (2011), *Evolución del Racismo y la Xenofobia en España (Informe 2010)*. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA (8 de mayo de 2012), "La atención sanitaria a los inmigrantes en Navarra" en *Diario de Noticias*.
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES, FAMILIA, JUVENTUD Y DEPORTE (2007), *Memoria 2007 de Asuntos Sociales y Dependencia*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (2012), "El nuevo marco legal y la salud de los inmigrantes". Madrid: Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- HABERMAS, J. (1999), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- HAMMAR, T. y LITHMAN, Y. G. (1989), "La integración de los migrantes: experiencias, conceptos y políticas" en OCDE, *El futuro de las migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 347-385.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., (2008), "Políticas autonómicas de integración de inmigrantes: el ámbito de los Servicios Sociales" en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 84, pp. 9-25.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., (2011), "¿Las estrategias públicas para la cohesión social son efectivas? Una perspectiva general y un análisis de caso" en *Documentación Social*, nº 162, pp. 57-78.
- MORENO, F. J. y BRUQUETAS, M. (2011), *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Obra Social La Caixa.
- NOYA, F. J. (2003), "Inmigración, mercado de trabajo y Estado de Bienestar" en A. Izquierdo (dir.), *Inmigración: Mercado de trabajo y protección social en España*. Madrid: Consejo Económico y Social, pp. 45-98.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE (2006), *Inmigración y Economía española: 1996-2006*. Madrid: Oficina Económica del Presidente.

Agenda

 tras actividades en marcha desde la Oficina de Atención a la Inmigración:

 En el BON número 126 de 29 de junio de 2012 se ha publicado la Orden Foral 67/2012, de 20 de junio, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, por la que se convoca una **beca de formación para personas Diplomadas en Trabajo Social** con destino en la Oficina de Atención a la Inmigración. El plazo de presentación de solicitudes permanecerá abierto hasta el día 11 de julio (inclusive).

 Recientemente se ha adjudicado a la Fundación Anafe y a Cruz Roja Española, de forma conjunta, el contrato para la realización de un **Programa de mediación lingüística e intercultural itinerante** en la Comunidad Foral de Navarra.