

# Población extranjera y política de inmigración en Andalucía

## *Foreign Population and Immigration Policy in Andalusia (Spain)*

**Pablo PUMARES FERNÁNDEZ**

Área de Geografía Humana de la Universidad de Almería  
ppumares@ual.es

**Juan Francisco IBORRA RUBIO**

Jefe de la Oficina de Inmigración del Ayuntamiento de Roquetas de Mar  
inmigracion@aytoroquetas.org

Recibido: 26.9.07

Aceptado: 19.12.07

### RESUMEN

La inmigración extranjera en Andalucía ha crecido notablemente en los últimos años. Aún sin alcanzar los niveles de otras Comunidades, presenta áreas de gran concentración y una diversidad de problemáticas considerable. La respuesta política por parte del gobierno regional ha venido dada de la mano de los Planes Integrales de la Inmigración en Andalucía (2001-2004 y 2006-2009). Estos planes, nacidos poco después del conflicto de El Ejido, han supuesto un esfuerzo considerable de sistematización y coordinación de las actuaciones que, relacionadas con la inmigración, llevaban a cabo diferentes organismos. La creación de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias y su ubicación en la Consejería de Gobernación, en lugar de en la de Asuntos Sociales ha contribuido también a ese fin. El esfuerzo presupuestario del segundo plan ha sido considerablemente mayor, especialmente en campos como la Educación. Sin embargo, se echa de menos una mayor distinción entre medidas generales y medidas específicas relacionadas con la inmigración, así como una clara estrategia territorial que, en un espacio tan diverso como Andalucía, se antoja crucial.

**PALABRAS CLAVE:** Política de inmigración, integración, interculturalidad, mercado de trabajo, pautas de localización, política de vivienda.

### ABSTRACT

Foreign migration to Andalusia has undergone a remarkable increase during last years. The diverse andalusian territory contains areas with almost no presence of migrants, while others show high concentration of aliens with different problems. The political response to this has been given by the integral Plans for

Immigration in Andalusia (2001-2004 y 2006-2009). These plans started after the ethnic conflict in El Ejido and have meant a considerable effort to give coherence and coordination to the actions taken by various organs of government. The Office for Coordination of Migration Policies has been created and placed in the Department of Interior, which contributes to give it a more powerful role. The second plan budget has notably increased, especially in fields like Education. Nevertheless, it suffers from lack of distinction between general and specific measures and from the absence of a territorial strategy, which should be crucial in such a diverse Community.

**KEYWORDS:** Immigration policy, integration, interculturality, labour market, location patterns, housing policy.

## **SUMARIO**

Introducción. I. Población extranjera y territorio en Andalucía. I.1. Evolución reciente y características generales de la población extranjera. I.2. Diversidad territorial y diversidad de problemáticas. II. La política de inmigración en Andalucía 1995-2007. II.1. Introducción. II.2. Los antecedentes. El período 1995-2001. II.3. El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2005). II.4. El II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009). Bibliografía

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años, Andalucía, tierra de emigración por excelencia durante la mayor parte del siglo XX, se ha convertido en receptora de notables flujos migratorios procedentes del extranjero, al compás de lo que ha sucedido en el conjunto de España.

A lo largo de los años 2000, la población extranjera ha pasado de suponer el 1,8% de la población andaluza a un 6,1% a comienzos de 2006 y ha generado el 56,6% del crecimiento demográfico regional. Andalucía es, de esta forma, la cuarta comunidad autónoma española en número de extranjeros (490.000 empadronados a comienzos de 2006 y 362.000 residentes a finales del mismo año), por detrás de Cataluña, Madrid y Valencia. Sin embargo, las diferencias con éstas son considerables.

En primer lugar, porque es la única comunidad, entre las principales receptoras de inmigración, en la que el porcentaje de extranjeros es inferior a la media nacional, y además de manera clara (3,2 puntos menos).

En segundo lugar, porque una parte importante de esos extranjeros son comunitarios y, por tanto, con unas características algo diferentes de las que suelen asociarse a la inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo, en su seno se sitúan algunas de las comarcas con mayor índice de población extracomunitaria de España, lo que nos avanza una de las claves para entender la inmigración en Andalucía, su diversidad territorial, que alterna grandes espacios donde la llegada de inmigrantes es testimonial, con otros en los que ésta es un rasgo dominante.

Finalmente, asociado también a esta diversidad territorial, se produce una variedad de problemáticas que demandan respuestas y actuaciones diferentes y que hacen más compleja la intervención de lo que pudiera parecer. Precisamente por ello el artículo se estructura en dos partes, una primera en la que se describen los rasgos más destacados de la población extranjera en Andalucía y una segunda en la que se recorre la evolución de la política de inmigración en la Comunidad.

## I POBLACIÓN EXTRANJERA Y TERRITORIO EN ANDALUCÍA

### I.1. EVOLUCIÓN RECIENTE Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ANDALUCÍA

#### *Evolución y composición por orígenes*

La población extranjera en Andalucía se ha multiplicado por cinco en los ocho años que van de 1998 a 2006, un aumento, sin duda, espectacular, que ha supuesto la mitad del crecimiento demográfico de la Comunidad Autónoma, aunque sin llegar a los niveles alcanzados por el conjunto del Estado. Este flujo ha producido ciertos cambios, no sólo en el número, sino en la composición de la población extranjera. Tradicionalmente los dos grupos principales de extranjeros, según su nacionalidad, eran los marroquíes y los europeos comunitarios. A comienzos de 2000, los marroquíes representaban el 18,26% de los extranjeros y los comunitarios superaban el 55%. Sin embargo, en los años siguientes el peso de estos últimos se ha ido reduciendo, hasta quedarse en el 34,3%. Esto es debido a que los orígenes se han diversificado y han irrumpido con fuerza otras nacionalidades de países latinoamericanos y de la Europa del Este, que han ganado progresivamente terreno.

Efectivamente, la población latinoamericana casi se ha triplicado desde 2002, de modo que en 2006 superaban los 120.000 individuos. Las nacionalidades más numerosas son la argentina y la ecuatoriana. Entre las dos reúnen el 44% de la población de esta procedencia, que asciende a un 73% si se les añaden colombianos y bolivianos, que son los que ocupan los puestos siguientes. Los europeos no comunitarios empadronados en 2006 eran 73.453, cuatro veces y media más que en 2002. A diferencia del caso anterior, los rumanos son, con diferencia, el grupo más destacado en la mayoría de los aspectos. En primer lugar, constituyen la nacionalidad más numerosa (41.053), pues suponen más de la mitad de la población europea no comunitaria, seguidos a considerable distancia por rusos, ucranianos y búlgaros. En segundo lugar, su crecimiento ha sido espectacular, multiplicándose por más de 11 en el breve período que va de 2002 a 2006 y convirtiéndose en la tercera nacionali-

dad extranjera por detrás de la marroquí y la británica.

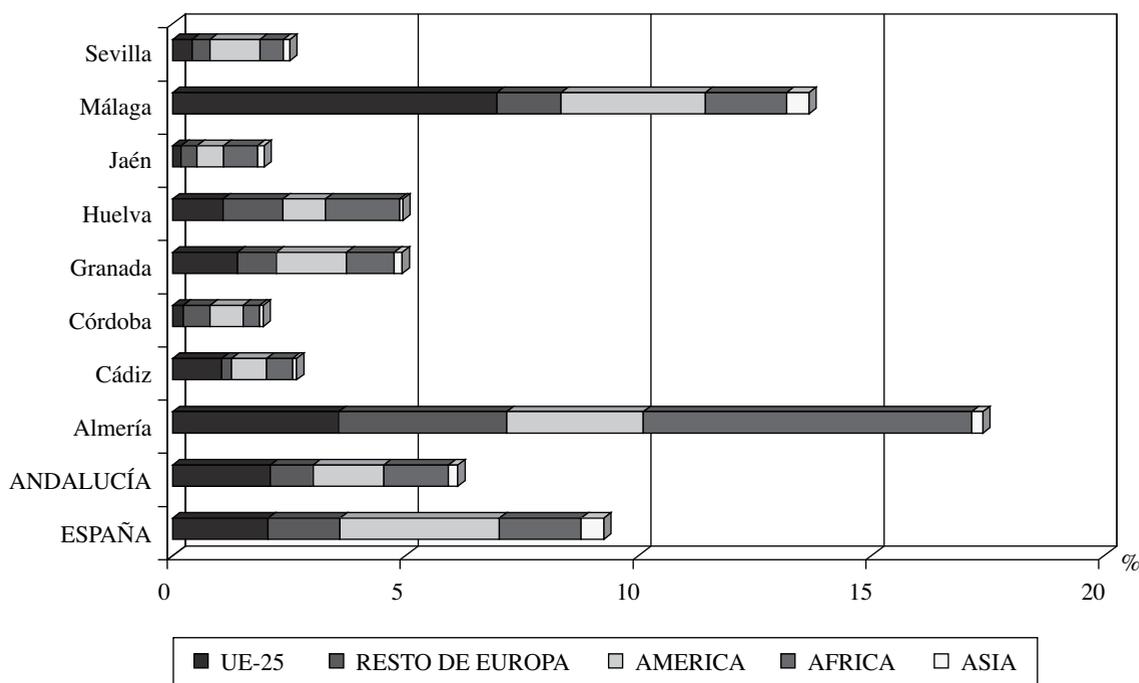
Con todo, en relación con España (v. Gráfico 1), Andalucía sigue destacando por el peso de los europeos comunitarios, que todavía son más de un tercio de sus extranjeros y constituyen el 2,1% de la población de Andalucía, y por el de los marroquíes, que han aguantado el envite y representan el 17,3% de los extranjeros. Mientras, los europeos no comunitarios y africanos subsaharianos han alcanzado porcentajes similares a los del conjunto del Estado, pero los asiáticos y sobre todo, los latinoamericanos están todavía por debajo. La importancia de los comunitarios repercute en que la estructura demográfica de los extranjeros en Andalucía sea más envejecida que la del conjunto de España, (4 puntos porcentuales más en los de 60 y más años y dos puntos menos en los menores de 15), pero su distribución en el territorio es muy desigual, como lo es la propia distribución de los grupos nacionales. Los europeos comunitarios se concentran en Málaga, donde residen casi las dos terceras partes. Los africanos viven mayoritariamente en Almería (40,3%) y secundaria-

mente en Málaga (23,5%). Para los latinoamericanos ocurre a la inversa y es Málaga (38,2%) la preferida, donde viven más de la tercera parte, a pesar de que los ecuatorianos están más presentes en Almería (30,4%) y, sólo secundariamente, en Málaga. Los europeos no comunitarios se reparten más equitativamente entre Almería (31,2%) y Málaga (28%), si bien los rumanos también se concentran en Almería donde residen el 38,8% de ellos.

### Distribución territorial

Como se puede intuir, la distribución territorial de la población extranjera es enormemente desequilibrada. La marcada diferencia de dinamismo económico observada entre la costa y el interior tiene una rotunda influencia en la localización de los extranjeros. Si a ello unimos que también los que vienen por razones de calidad ambiental tienen la costa como destino principal, la consecuencia es una pauta de concentración muy acentuada, especialmente en determinadas áreas costeras, que, en general, contribu-

Gráfico 1. Porcentaje de población extranjera (1-1-2006)



Fuente: Padrón. Elaboración propia.

ye a aumentar los desequilibrios espaciales y produce un mapa muy diferenciado, en el que únicamente 20 municipios andaluces aglutinan al 59,6% de la población extranjera en Andalucía<sup>1</sup>. De esta manera, destacan municipios de muy alta recepción de inmigrantes frente a otros en los que son casi inexistentes. Entre los primeros 39 municipios<sup>2</sup> superaban el 20% de extranjeros en 2006 y 31<sup>3</sup> tenían más del 10% de población extracomunitaria, todos ellos situados en la franja costera y aledaños.

Por el contrario, la mayor parte del interior queda al margen de la inmigración, con la excepción de los municipios olivereros, durante la breve campaña de recogida de la aceituna. A pesar del fuerte crecimiento de la inmigración, todavía hay 294 municipios andaluces, prácticamente todos en el interior, que no alcanzan el 1% de población extracomunitaria. Las ciudades andaluzas del interior tampoco han sido destino preferente, salvo quizá el caso particular de Granada, aunque, recientemente, Córdoba y, sobre todo, Sevilla comienzan a tener un mayor protagonismo, al menos en términos absolutos.

Por provincias, Málaga (204.000 y un 13,7%) y Almería (110.000 y un 17,4%) son las que tienen mayor número y proporción de extranjeros, a bastante distancia de las demás. Sin embargo también hay que tener en cuenta que las características de los extranjeros de cada provincia difieren notablemente, lo que incide en distintos efectos y problemáticas en cada una. En Málaga, algo más de la mitad son comunitarios y les siguen a distancia los latinoamericanos (21%) que han desplazado de esa posición a los africanos, de una manera más silenciosa que en otras provincias, al ser preferidos para los trabajos en hostelería que abundan en la provincia. Desde el punto de vista demográfico, la estructura de la población extranjera malagueña sigue estando particularmente envejecida (un 20% tiene 60 años o más), aunque se ha reducido algo. En el plano laboral, la presencia de trabajadores de la hotelería y construcción, así como los trabajadores autónomos, mayoritariamente europeos y muy ligados a actividades inmobiliarias y turísticas.

En Almería son mayoritarios los africanos (40,5%), seguidos de europeos comunitarios y no comunitarios (ambos ligeramente por enci-

ma del 20%). Junto con Jaén presenta la estructura más joven, con un 54,4% de población entre 20 y 39 años, mayoritariamente varones, y un 14,2% de niños menores de 15 años. Este dato llama más la atención si se tiene en cuenta que tiene el porcentaje de mujeres jóvenes (20-39 años) más bajo de las provincias andaluzas (sólo suponen el 17% de la población de extranjeros). El trabajo agrario sigue siendo con diferencia el principal sector de empleo, aunque se ha producido cierta diversificación (construcción, hostelería, trabajo doméstico) con respecto a unos años atrás.

En el resto de provincias, Sevilla y Granada tienen mayor presencia de latinoamericanos. Esto, junto a la mayor demanda de trabajo doméstico, le permite a Sevilla ser la única de las provincias andaluzas en las que hay más mujeres extranjeras que hombres. Por el contrario, en las provincias con mayor peso del sector agrario, Almería, Jaén, Huelva, los hombres son claramente mayoritarios y superan el 59%. En estas provincias también, los africanos constituyen el grupo más numeroso. Con respecto a la estructura por edad, todas las provincias (salvo Málaga) destacan por el grosor del grupo de edad de activos jóvenes, 20-39 años, en particular Huelva, Jaén y Córdoba.

### Trabajo

La Encuesta de Población Activa (EPA), referida a las medias anuales de 2006, señala que los extranjeros suponían el 6,6% de la población de Andalucía, el 7,9% de los activos, el 7,8% de los ocupados (273.000) y el 9% de los parados. Según estos datos, los extranjeros varones tenían una elevadísima tasa de actividad del 82%, frente a la del 67% que presentan los españoles para ese mismo período. Sin embargo, según procedencias, se observan marcadas diferencias, de modo que son particularmente altas entre los africanos, los europeos del Este y los latinoamericanos, que sobrepasan todos ellos el 91%, y es más baja entre los extranjeros comunitarios (51%) y los del "resto del mundo" (64%). La tasa de actividad de las mujeres extranjeras, algo más bajas (68%) también supe-

<sup>1</sup> De éstos, 10 son malagueños y 5 almerienses. Los restantes son Sevilla, Granada, Córdoba, Algeciras y Huelva.

<sup>2</sup> 20 en Málaga, 17 en Almería y 2 en Granada

<sup>3</sup> 18 en Almería, 8 en Málaga, 2 en Granada, 2 en Huelva y 1 en Córdoba

ran con creces la de las españolas (41%). Únicamente las comunitarias se sitúan por debajo de la tasa de las españolas. Mientras que africanas y procedentes del “resto del mundo” están en el entorno del 55%, destaca poderosamente la altísima actividad de europeas del este (78%) y latinoamericanas (82%).

En cuanto a la tasa de paro, los extranjeros (13,8%) se sitúan ligeramente por encima de los españoles (12,6%). Las mujeres se ven mucho más afectadas que los hombres y registran tasas muy elevadas, pero en este caso, algo más las españolas (18%) que las extranjeras (17,6%). Por orígenes, los europeos del este varones registran los niveles más bajos de paro (4,7%), españoles (9,1) y latinoamericanos (10,3) se encuentran en un nivel medio, mientras que es bastante más alto entre africanos (15,5%) y comunitarios (14,1%). Entre las mujeres, las europeas, tanto comunitarias como no comunitarias, tienen las tasas menos altas (en torno al 13%). En cambio, las latinoamericanas superan ligeramente a las españolas (19%) y las africanas se disparan hasta el 33% de mujeres activas en paro.

Con respecto a los sectores de ocupación, la EPA confirma que los extranjeros se ocupan en los niveles más bajos de la escala laboral, en particular las mujeres, de las que la mitad se encuentran en ocupaciones sin cualificación y un 28% entre las trabajadoras de los servicios de hostelería, personales y comercio. Los hombres se reparten más equitativamente entre los trabajadores cualificados (32,8%) y los no cualificados (34,7%). En cambio, son testimoniales entre los trabajadores de cuello blanco, si bien aquí las mujeres están algo mejor representadas (18% frente al 13,4% de los hombres).

Por sectores de actividad, sobresale su escasa presencia entre los servicios públicos, los servicios avanzados y en la industria, en todos ellos por debajo del 4,5% del total de trabajadores del sector. Al mismo tiempo, destaca sobremanera que más de la quinta parte de los trabajadores de los servicios personales son extranjeros y un 15,4% de los empleados en el sector agrario, actividades que se convierten en fuertemente dependientes de los trabajadores extranjeros. En algunas provincias, entre las que Almería sería el caso más paradigmático, esto se

traduce en que uno de los pilares básicos de su economía sea completamente dependiente de la mano de obra foránea (Pumares, 2003).

Por su parte, las altas laborales en la seguridad arrojan el dato de 200.519 trabajadores extranjeros en Andalucía a principios de 2007, lo que suponía alrededor del 6,6%<sup>4</sup> del total de las altas laborales, un porcentaje notablemente inferior al del conjunto de España, que se situaba en 10,3%. Sin embargo, al mismo tiempo, Almería es la provincia española con mayor porcentaje de altas laborales de extranjeros, con un 19%. De entre las demás provincias andaluzas, únicamente Málaga superaba la media española, con un 11,8%. El resto quedan por debajo, en algunos casos de manera muy acusada pues Córdoba, Cádiz, Sevilla y Jaén quedan por debajo del 3%.

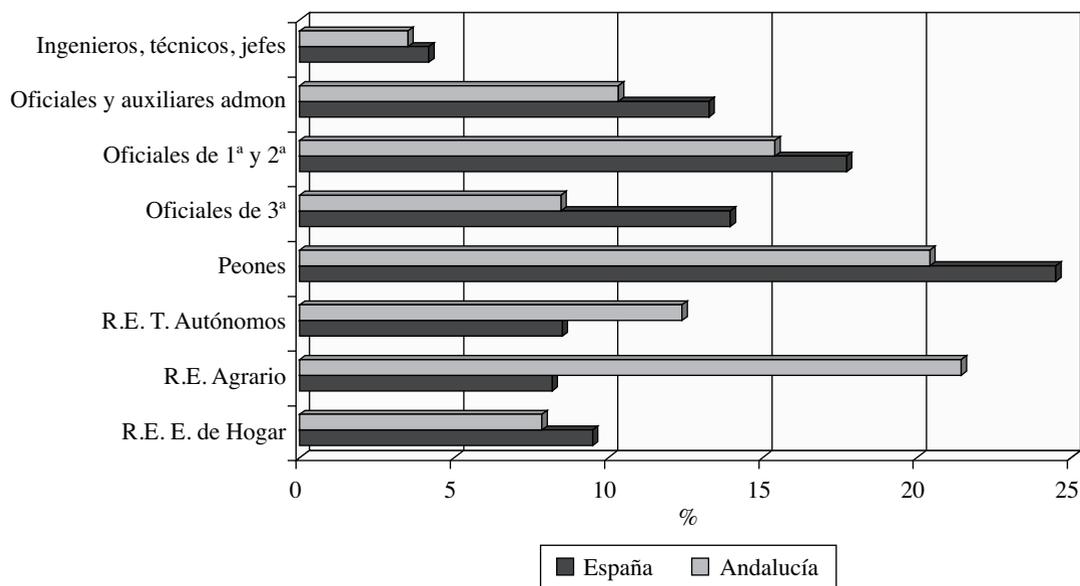
La comparación entre España y Andalucía (v. Gráfico 2) refleja notables diferencias, y en general una posición más débil de los trabajadores extranjeros de ésta última. La presencia dentro de todos los grupos de cotización del régimen general es particularmente baja entre los extranjeros de Andalucía, y también es ligeramente inferior en el Régimen Especial de Empleados de Hogar. Esto se debe en parte al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (12,4%), de especial importancia entre los extranjeros comunitarios, pero sobre todo al peso que tiene el Régimen Especial Agrario en el que se encuentran más del 21% de los trabajadores extranjeros de Andalucía.

## 1.2. DIVERSIDAD TERRITORIAL Y DIVERSIDAD DE PROBLEMÁTICAS

Las propias características socioterritoriales (posición geográfica, grado de desarrollo, especialización productiva) de Andalucía tienen mucho que ver con la diversidad de situaciones que se dan en relación con la inmigración.

— *Frontera sur*. La posición geográfica, situada en el Sur de España, y por tanto de la Unión Europea, hace que esté situada en la primera línea de llegada de los flujos de embarcaciones con inmigrantes irregulares procedentes

<sup>4</sup> La diferencia con los datos de la EPA se debe en parte a que las altas laborales registran únicamente los trabajadores con empleo formal, mientras que la EPA puede recoger también el trabajo irregular.

**Gráfico 2. Estructura por regímenes y grupos de cotización de los trabajadores extranjeros (11-1-2007)**

Fuente: Anuario de Extranjería (OPI).

de África, especialmente de Marruecos y Argelia, y que juegue de este modo el papel de frontera marítima. Si bien la responsabilidad de control fronterizo corresponde al Estado, las repercusiones recaen en gran medida sobre la Comunidad y sobre los municipios que juegan ese papel de espacio frontera, entre los que destaca el protagonismo de Algeciras y Tarifa, espacios básicamente de paso, o de retención cuando las embarcaciones son interceptadas. A pesar de que la implantación del Sistema Inteligente de Vigilancia Exterior desvió parte del flujo hacia Canarias, todavía se sigue atravesando El Estrecho y están cobrando mayor importancia las costas más orientales de Almería o Granada que ya son espacios que no son de paso, sino en los cuales es factible quedarse para buscar trabajo.

Uno de los efectos de este papel que desempeña Andalucía y que más claramente repercute sobre la Comunidad es el de los inmigrantes menores no acompañados, que llegan tanto en embarcaciones como utilizando otro tipo de sistemas, como introducirse en camiones que cruzan la frontera. El Estado debe hacerse cargo de ellos como forma de protección, pero su atención es responsabilidad de la Comunidad Autónoma. En 2005, los centros de protección de menores andaluces admitieron a unos 1.754 me-

nores extranjeros no acompañados (APDHA, 2006), la mayoría en Granada, Cádiz, Málaga y Almería. Este fenómeno provoca diversos problemas: el primero, de adaptación de los centros de menores a los menores extranjeros; el segundo, de desbordamiento físico de los centros, por lo que una parte deben ser desviados hacia otros centros menos especializados y, por lo general, dependientes de asociaciones. Y eso a pesar de que una parte de estos menores no llegan a pasar por ninguna institución, como plantea Jiménez (2003) y que constituye a su vez un problema añadido. La respuesta de la Junta de Andalucía ha sido la creación de nuevos centros de acogida, 12 en 2005 lo que elevó el coste a 8.000.000 de euros a lo largo de este año. Sin embargo, a lo largo de 2007 la política en relación con este tema ha dado un giro, orientándose hacia la apertura de centros de menores en Marruecos hacia los que repatriar al menos a una parte de los menores no acompañados que llegan a España.

— Los espacios agrarios como puerta de entrada. La elevada especialización agraria de Andalucía, el elevado peso de la economía informal y la distorsión que introduce el subsidio agrario hacen que este sector desempeñe un papel crucial respecto a la inmigración extranjera

y que tenga una problemática especial por diversas razones que intentaremos abordar brevemente. La progresiva retirada de los trabajadores españoles de la agricultura ha supuesto que sea un sector en el que la demanda de trabajadores extranjeros sea creciente. Este hecho, unido a las posibilidades de trabajar de manera irregular, ha desembocado en que muchos inmigrantes se inserten en él y que sea especialmente atractivo para los que por su falta de documentación encuentran serias dificultades para conseguir un empleo. Sin embargo, la dureza del trabajo, los problemas de alojamiento, la inestabilidad y la estacionalidad comúnmente asociadas, y unos salarios que difícilmente compensan estas condiciones hacen que la relación laboral sea, en la mayor parte de los casos, provisional. Fruto de estas características, estos espacios agrarios se manifiestan poco propicios para el asentamiento de sus trabajadores extranjeros y suelen estar sometidos a una elevada rotación, con fuertes flujos de entrada y, sobre todo, de salidas (v. Pumares, 2005, para el caso marroquí), en ocasiones por la propia estacionalidad de la recolección, pero también por la búsqueda de alternativas mejor remuneradas en otros sectores y provincias, especialmente cuando se consigue el permiso de residencia. Esta elevada rotación produce problemas de ajuste, que se traducen en dificultades periódicas para encontrar trabajadores en situación regular, lo que lleva bien a contratar a aquellos en situación irregular, bien a recurrir cada vez en mayor medida al contingente de trabajadores temporeros (especialmente en el caso de Huelva). Pero también tiene un costo social pues al convertirse en lugares transitorios para los inmigrantes, una parte importante de éstos no se asienta, se mueve y es sustituida por otros que no han conseguido estabilizarse aún en ningún sitio o bien recién llegados. Es decir, se especializan en recibir extranjeros menos integrados, en condiciones más precarias.

A su vez, dentro de los espacios agrarios andaluces nos encontramos con una cierta diversidad de situaciones. Por un lado, los espacios de interior, muy relacionados con una campaña del olivar cada vez más corta, si bien muy intensa, que desafía su capacidad de acogida, y donde pocos residentes extranjeros permanecen a lo largo del año (lo que supone una merma de la financiación que los municipios podrían recibir si se empadronara esta población). Por otro, los espacios coste-

ros de agricultura intensiva. Entre los cuales se puede distinguir Huelva, también con una campaña corta de unos cuatro meses, frente a la costa almeriense y granadina en las que la campaña se prolonga a lo largo de casi todo el año.

Huelva ha apostado desde un principio por los nuevos contingentes anuales de trabajadores temporeros que se pusieron en marcha en 2002. El proceso no ha estado exento de críticas, siendo las de más calado las que hacían referencia a la utilización del contingente como una herramienta de selección de etnia y de género de los trabajadores extranjeros (hombres marroquíes por mujeres de Europa del Este), como han acreditado Gualda (2004 y 2005) y Gualda y Ruiz (2005), aunque también se hace referencia a un número indeterminado de trabajadores que no regresan. Recientemente se ha vuelto a traer trabajadores de Marruecos, si bien sólo mujeres con hijos en origen para garantizar su regreso. El aspecto positivo del contingente ha sido una mayor regulación del sector, con contratos formales y unas garantías mínimas que, aunque bajas, antes no se cumplían. Por otra parte, aunque en los últimos años venía experimentando un saldo migratorio negativo de población extranjera con el resto de España, en el último año (2005) esta tendencia se ha invertido y se ha tornado claramente positivo.

En Almería, la acogida del contingente ha sido mucho más fría, aunque progresivamente va ganando terreno. En contrapartida, persisten de manera creciente los problemas para conseguir trabajadores en situación regular para las explotaciones agrícolas y el índice de rotación se mantiene altísimo, manteniendo ese papel de puerta de entrada al mercado de trabajo y de centro difusor hacia otras provincias, sobre todo a medida que la población se regulariza. A ello no son ajenos los problemas de alojamiento en el medio agrario (Castaño, 2000) o de segregación en los cascos urbanos (Checa y Arjona, 2006) y la tibieza de las actuaciones al respecto. El incremento de posibilidades de colocación en hostelería, construcción o trabajo doméstico no ha reducido un saldo migratorio claramente negativo, en especial de la población marroquí, que parece la menos beneficiada por estas nuevas oportunidades. Sin embargo, de forma paralela a esta rotación y movilidad, también cristaliza el asentamiento de la población extranjera que se refleja en que el 21% de los niños escolarizados en educación primaria sean extranjeros.

— *Inestabilidad laboral y movilidad geográfica interna*. La inestabilidad laboral afecta fuertemente a los trabajadores extranjeros porque el tipo de sectores en los que se trabajan suelen estar expuestos a ella, agravada por la posición que los extranjeros ocupan en ellos, y constituye uno de los factores que dificulta su asentamiento en un territorio. Esta inestabilidad se asocia con frecuencia con movilidad geográfica, impuesta bien por la búsqueda de mejores alternativas, bien por la propia lógica del itinerario de las campañas agrarias. Como han mostrado Recaño (2002), Pumares (2005) y Pumares et al. (2006) los extranjeros están sujetos a una movilidad interna muy elevada. En Andalucía, las migraciones interiores de los nacidos en el extranjero suponen el 20% del total de cambios residenciales, pero su incidencia es mucho mayor en los movimientos interprovinciales. Mientras que los espacios agrarios parecen ser más proclives a producir flujos de emigración, los espacios turísticos, especialmente la Costa del Sol Occidental, y las grandes capitales, como Sevilla o Granada, con una economía más diversificada se convierten en espacios más atractivos para el asentamiento. En éstos parece más plausible conseguir trabajos en mejores condiciones y, sobre todo, con mayores posibilidades de promoción, lo que hace que tiendan a generar saldos positivos. Sin embargo, uno de los aspectos que observamos en este sentido es que no parece haber un circuito andaluz, es decir estos movimientos no se dan principalmente entre provincias andaluzas, sino que las relaciones dominantes suelen darse con otras provincias del resto de España. Por ejemplo, los flujos de salida de Almería, los más numerosos, se dirigen hacia Barcelona y otras provincias del Levante español (Murcia, Alicante y Baleares), mientras que los flujos de entrada a Málaga, principal receptora, proceden de Barcelona y de Madrid.

Como conclusión, se observa que la población extranjera ha crecido de forma considerable en Andalucía, pero siguiendo una distribución geográfica enormemente desequilibrada, con una elevada concentración en los espacios costeros caracterizados bien por la agricultura intensiva, bien por el desarrollo turístico.

De este modo, el primer corolario es que la inmigración extranjera ha tenido un gran impacto sobre el crecimiento demográfico pero, lejos de contribuir al equilibrio territorial de la pobla-

ción, ha incidido en un incremento de la polarización entre costa e interior, lo cual era de esperar dado que en la costa se encuentran los espacios más dinámicos económicamente, así como los más atractivos por su calidad climática, y son por tanto los que mejor responden a las motivaciones de los inmigrantes.

Por otra parte, no se trata sólo del número o de la proporción, sino de las características de la población. De un lado, nos encontramos con provincias donde los comunitarios tienen una presencia mayoritaria (Málaga o algunos municipios de Almería) frente a otras en las que predominan los extracomunitarios. Asociado a ello tienden a darse estructuras demográficas envejecidas y equilibradas por sexo en las primeras, mientras que las segundas se caracterizan por estructuras jóvenes. Dentro de éstas últimas, a su vez se observan provincias más masculinizadas, sobre todo donde domina la población africana (Almería, Huelva), frente a otras más feminizadas, asociadas con una fuerte componente latinoamericana (Sevilla) y provincias en las que una trayectoria más prolongada de la inmigración ha propiciado que los niños adquieran un peso importante (Almería).

Todo ello refleja dos aspectos, de un lado que las dimensiones alcanzadas por la inmigración extranjera y el grado de asentamiento ya alcanzado demandan un tratamiento integral que toque todas las esferas sociales, y de otro que la diversidad territorial existente requiere que ese tratamiento sea lo suficientemente flexible para adecuarse a estas diferentes realidades.

## II. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 1995-2007

### II.1. INTRODUCCIÓN

Si la política debe entenderse como el conjunto de decisiones inspiradas por una ideología que se adoptan para lograr unos resultados determinados, habrá que convenir que en materia de inmigración ésta no ha existido en sentido estricto durante la mayor parte del período que vamos a examinar. Esto es así no sólo en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, sino también en el caso de los diferentes gobiernos de España durante este tiempo. Si una afirmación de esta índole puede parecer excesiva, bas-

te sólo con recordar los incesantes vaivenes de la legislación de extranjería, en particular desde 1991 en adelante, una época en la que se han vivido cinco procesos extraordinarios de regularización de residentes extranjeros en nuestro país, un hecho que ha corrido en paralelo con los continuos traslados de los centros de decisión política relativos al “fenómeno” en cuestión.

En este contexto, los desplazamientos de personas dentro de un sistema económico mundial globalizado, pero en el que las diferencias no han dejado de acentuarse en los últimos veinticinco años, chocan con la necesidad de establecer políticas de ordenación de flujos migratorios laborales, imprescindibles por otra parte para la sostenibilidad de las economías desarrolladas, junto con el requisito del mantenimiento de la seguridad. Conociendo la estructura institucional española se observa que la mayoría de estas cuestiones se regulan desde políticas estatales, con lo que inicialmente parecería que las Administraciones Autonómica y Local tienen poco que añadir a este respecto, pero el sentido común primero, y luego la tozudez de los hechos, han demostrado que sin la articulación de estrategias de integración social en los ámbitos regional y local como parte de una política global de inmigración, el futuro tanto de nacionales como de extranjeros residentes está, cuando menos, comprometido, y seguramente condenado al fracaso social.

Instalada en el corazón del discurso mediático por multitud de razones, una formulación política de relevancia solamente se ha llevado a cabo cuando los números de la inmigración han conseguido llamar la atención de la mayoría de la opinión pública. Estas cifras, con un 10% de la población actual nacida fuera del territorio español, (un 5'5% en el caso de Andalucía), van de la mano del incremento de presión que las mismas han supuesto para el sistema público de bienestar social (educación, sanidad, servicios sociales, etc.).

La intervención social en materia de inmigración ha pasado por momentos paradójicos ligados en unas ocasiones a la novedad del fenómeno, en otras a las situaciones de regularidad/irregularidad que confluyen en la inmigración y, finalmente, también al mayor o menor interés y sensibilidad mostradas por los municipios. La novedad del fenómeno, tras el reciente pasado de emigración y con elevadas tasas de paro, cogió con el paso cambiado a la mayoría de las instituciones públicas competentes en la atención social

a los inmigrantes. La falta de programas y ayudas específicos, la ausencia de preparación y la tesitura de tener que atender a inmigrantes en situación irregular (todavía hoy los inmigrantes en situación irregular están excluidos, al menos en teoría, de muchos de los programas) provocaron una extendida dejación de funciones, que fueron asumidas en la mayoría de los casos por las ONG, que tuvieron el principal protagonismo en los años ochenta y buena parte de los noventa. La importancia creciente del fenómeno, sobre todo en determinadas localidades, hizo que algunos municipios y Comunidades iniciaran la senda de poner en marcha programas cada vez más amplios y ambiciosos que favorecieran la integración de los inmigrantes. La intensificación y generalización del fenómeno migratorio y la creciente disponibilidad de fondos para desarrollar programas específicos hicieron crecer el interés de las entidades locales y autonómicas y que adquirieran progresivamente mayor protagonismo, si bien nunca ha dejado de ser importante el papel de las ONG. No obstante, uno de los problemas derivados de esta manera de incorporar el tratamiento de la inmigración, ha sido, por un lado, una fuerte incertidumbre derivada de necesidad de la renovación de programas. Es decir, un fenómeno convertido ya en estructural se sigue abordando en buena medida de manera coyuntural, y la intervención social que debe prolongarse en el tiempo para dejar sentir sus efectos, se ve en ocasiones recortada por causas externas. Por otro lado, como decíamos, el incremento de las ayudas disponibles para desarrollar programas sobre inmigración ha hecho también que muchos ayuntamientos, y también ONG y asociaciones, acudieran a éstas como forma de obtener recursos, más que por el propio interés en desarrollar este tipo de programas, incrementando la competencia por los recursos con los Ayuntamientos pioneros, y no siempre respondiendo de manera adecuada. Sin embargo, el aspecto positivo ha sido que con el paso del tiempo se ha ido dando progresivamente un contenido real a la intervención.

## II.2. LOS ANTECEDENTES. EL PERÍODO 1995-2001

En este contexto, las primeras ayudas destinadas a la integración social de los inmigrantes no empezaron a concederse hasta los primeros años de la década de los noventa, cuando la pre-

sencia de inmigrantes empezaba a levantar las primeras voces sobre el fenómeno que quince años después ha pasado a estar en el centro del debate político. Estas voces fueron principalmente las de las Organizaciones No Gubernamentales, organizadas en torno al ideario humanitario, como el de Cruz Roja o Médicos Sin Fronteras, o al ideario cristiano de base, agrupadas en torno a entidades como Cáritas o Almería Acoge, núcleo fundador de lo que actualmente es la Federación Andalucía Acoge. Posteriormente fueron las propias Asociaciones de Inmigrantes las que han ido desarrollando su actividad en Andalucía en defensa de sus propios intereses. Las Administraciones Central y Autónoma sólo intervenían desde el reducido ámbito (y presupuesto) disponible en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, especialmente desde el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales que en 1994 elabora el I Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, intentando articularlo como elemento central de su actuación en materia de inmigración.

Por su parte, la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía comienza a intervenir mediante dos líneas de trabajo principales: el fomento del asociacionismo inmigrante y los programas de prevención y promoción social para este colectivo regulados a través de su convocatoria anual de subvenciones, financiada fundamentalmente mediante el Plan Concertado de Servicios Sociales, en colaboración con el IMSERSO. De este modo se crea en 1992 el Servicio de Inmigración de la Junta de Andalucía, encargado del diseño de las actuaciones de la Consejería en materia de migraciones. En 1995 se produce un punto de inflexión en este proceso, con la entrada en juego de un nuevo elemento que dota de recursos adicionales y la posibilidad de poner en marcha experiencias piloto en diferentes lugares de Andalucía, sobre todo en aquellos donde la presencia de inmigrantes extracomunitarios es más abundante. Se trata del Proyecto para la Inserción Social y Laboral de Inmigrantes Extranjeros en Andalucía, acogido a la Iniciativa Comunitaria HORIZON, en el que crearon once Centros de Orientación en Almería, Cádiz, Málaga y Sevilla, gestionados por corporaciones locales, sindicatos y la Federación Andalucía Acoge. Como actuaciones complementarias se impartieron ocho cursos de capacitación básica y formación ocupacional para inmigrantes, junto con tres cursos de formación en

mediación intercultural para la intervención con inmigrantes. Asimismo, se llevaron a cabo dos seminarios de formación de formadores para profesionales que trabajaban con este colectivo.

Como primera experiencia en este sentido la valoración global presentaba luces y sombras, aunque entre sus principales aciertos estaban los de haber fraguado la primera red de entidades y profesionales en materia de inmigración en Andalucía, no sólo desde el punto de vista técnico sino también desde una perspectiva teórica, con la incorporación de las Universidades Andaluzas al análisis y evaluación de las experiencias desarrolladas durante este período. Junto con este logro, resalta principalmente la incorporación de programas para inmigrantes en la red básica de Servicios Sociales Comunitarios, dotando a las entidades de los recursos adicionales con los que poder hacer frente al aumento del colectivo inmigrante en las zonas donde se desarrollaba el Proyecto.

Con posterioridad al Proyecto HORIZON se puso en marcha el Proyecto *Diversidad*, con objetivos semejantes a los del anterior, pero con una concepción mucho más ambiciosa en su planteamiento, a pesar de que contaba con una dotación económica global menor que la de la Iniciativa anterior. Este Proyecto se encuadraba dentro de una nueva Iniciativa, la INTEGRA, que junto con ADAPT, YOUTHSTAR, HORIZON y NOW, configuraba el panel de actuaciones financiadas desde el Fondo Social Europeo para la Integración de colectivos en riesgo de exclusión social. El Proyecto *Diversidad* tenía entre sus principales líneas de actuación la creación de cinco Centros para la Orientación y el Fomento del Empleo de los Inmigrantes en Andalucía, concentrados en las provincias de Almería y Cádiz. Esta Iniciativa permitió consolidar la Red mencionada anteriormente y ha contribuido a incorporar nuevos instrumentos a la misma, como es el caso del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM.), instrumento de diagnóstico y análisis de la realidad inmigratoria en Andalucía, a imagen y semejanza del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI). Por otra parte, ha dotado a las entidades participantes de metodologías comunes y consensuadas en la intervención social, a pesar de su diversa procedencia y naturaleza, y ha abierto la puerta al intercambio de experiencias en todos los ámbitos: en el nivel local, entre entidades vecinas con problemáticas y es-

estructuras socioeconómicas similares; en el nivel autonómico, para la cooperación y difusión de metodologías comunes; en el ámbito estatal y transnacional, mediante seminarios de difusión de buenas prácticas y productos comunes.

Las Iniciativas Comunitarias llevadas a cabo en Andalucía durante este período (1995-2001) no deben, no obstante, hacer perder de vista uno de los principales debates a este respecto, como es el debate entre normalización y especialización, y las contradicciones y limitaciones de toda índole que dicho debate ha enmascarado, especialmente, las de tipo financiero y de distribución de recursos. En paralelo con la actuación de la antigua Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, que en la actualidad ha pasado a ser dos Consejerías independientes: Igualdad y Bienestar Social, por una parte y Empleo, por otra, que concentran el grueso de la intervención con inmigrantes, está la progresiva incorporación de otras Consejerías a este ámbito, especialmente, Educación y Ciencia, Salud y Consumo y Gobernación, como se verá en el siguiente apartado al analizar los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía.

Aquellos que apuestan por la **normalización** del colectivo inmigrante en el acceso al Sistema Público Andaluz de Servicios Sociales suelen escudarse en presupuestos igualadores en el disfrute de derechos, sin atender a la diversidad y al coste real que tal tipo de atención implica, puesto que la misma lleva aparejada la incorporación de mediadores, intérpretes, especialistas en legislación de extranjería, animadores interculturales, etc., no tratándose ya de una cuestión de planteamiento, sino del enmascaramiento de las carencias del Sistema de Servicios Sociales Comunitarios para hacer frente a las demandas que plantea la atención a la integración social de los inmigrantes.

Por otra parte, la **especialización** puede ocultar la falta de voluntad real para atender al colectivo, ya que siempre es costosa si está bien dotada, y en la mayoría de las ocasiones se producen duplicidades en la prestación de servicios concretos en un determinado territorio, especialmente doloroso si se tiene en cuenta que la atención social es un área aún deficitaria en recursos en Andalucía.

Por ello, el modelo ideal debería incluir la puesta en marcha de mecanismos puente que permitan el acceso de los inmigrantes a los servicios normalizados (servicios de recepción,

mediación, información, cursos de español como lengua extranjera, etc.) ya que en su calidad de ciudadanos tienen el derecho y el deber de acceder en igualdad de condiciones a las diferentes prestaciones sociales, servicios y equipamientos públicos.

Se pueden señalar varios ejemplos de ambos modelos. La estructura de las Oficinas de Atención a Trabajadores Temporeros, centradas principalmente en servicios de alojamiento, información y demandas sociolaborales que funcionan desde hace varios años en las provincias de Jaén y Huelva principalmente, son claros exponentes de Servicios Especializados. Su principal problemática es el hecho de estar concebidos para la ejecución de actuaciones de manera temporal, con lo que de una campaña a otra se debe replantear la infraestructura sin poder incorporar parte de los logros obtenidos en años anteriores. Como ejemplo de Servicios Especializados con vocación de permanencia y estabilidad podríamos citar el Centro de Día para Inmigrantes del Ayuntamiento de La Mojonera (Almería) o la Oficina Municipal de Inmigración del Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería), continuadores ambos de los modelos de intervención que se pusieron a prueba durante las experiencias piloto de las Iniciativas Comunitarias HORIZON e INTEGRA. Ambos centros cuentan con una estructura similar que desarrolla un servicio de información y asesoramiento en materia de extranjería así como programas de inserción sociolaboral, cursos de formación ocupacional, programas de español como lengua extranjera, servicios de mediación intercultural, etc.

Como ejemplo de la intervención normalizada en este período estarían todos aquellos centros de servicios sociales comunitarios, que, sin haber reforzado su estructura ordinaria, ni haber establecido mecanismos puente de ninguna índole, han desarrollado programas al amparo de lo que el Plan Concertado de Servicios Sociales denomina las Prestaciones Sociales Básicas, especialmente en los campos de Prevención y Reinserción social así como en el de Cooperación Social. Frente a la ventaja que un planteamiento normalizador inicial podría hacer prever lo que ha sucedido, sin embargo, es que dichas actuaciones, generalmente infradotadas no sólo en recursos humanos, sino también en los económicos, se diluyeron en el continuo de la intervención social generalista, desapareciendo su efecto

bajo la concesión en algunos casos de subvenciones a entidades que reciben por delegación una competencia que no es suya como ha ocurrido en algunos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, y en otros limitando su actuación a la concesión de Ayudas Económicas de diferente clase que no contemplan las líneas de actuación de un Plan Específico para el tratamiento del colectivo inmigrante, por desinterés, falta de voluntad política, etc. Son varios los Centros de Servicios Sociales Comunitarios que han abogado por este modelo teórico, representando al menos un avance sobre aquellos ayuntamientos o entidades andaluzas que han obviado la cuestión o la han negado como tal. Los resultados de este modelo de intervención han sido en la mayoría de los casos menos alentadores que los que se han producido en aquellos centros que han apostado por servicios especializados o al menos, por servicios puente. En cualquier caso, en estos centros existe al menos la conciencia de la existencia de una nueva necesidad social.

La principal valoración negativa de este período la recibe la dejación de funciones llevada a cabo en la ejecución de ciertos servicios que, por diferentes motivos (falta de recursos, ausencia de voluntad política, etc.), no se prestaron o se ejecutaron de manera muy deficiente. Las principales carencias en este sentido se encuentran en materia de vivienda y de educación, tanto la obligatoria como la educación de adultos. Las medidas previstas en los Planes Integrales Andaluces que se analizan a continuación, no han terminado de resolver parte esta situación.

### II.3. EL I PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA (2001-2005)

A lo largo de los años 2000 y 2001 se llevó a cabo la elaboración y presentación del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, como corolario de las actuaciones emprendidas desde la administración de la Junta de Andalucía para dotarse de un instrumento con vocación de integralidad y de plurianualidad como rasgos más sobresalientes del mismo.

Aunque ha contado con la participación de la mayoría de los agentes y actores vinculados con el fenómeno migratorio, en el tramo final de su negociación se ha producido la ruptura del consenso político entre las dos formaciones políti-

cas mayoritarias andaluzas (PSOE y PP), lo que, aunque sesga su implementación, no resta valor a su formato como mecanismo de planificación para conducir la intervención futura de la administración autonómica en materia de inmigración. A comienzos de 2002 se aprobó por el Consejo de Gobierno Andaluz con cierto retraso sobre el plazo fijado inicialmente, y ejecutándose entre ese año y 2004.

Técnicamente el Plan, dotado con 51.034 millones de pesetas (más de 306 millones de euros), se divide en Ocho grandes capítulos. El capítulo 4 que define los principios rectores: *Igualdad, Integralidad, Globalidad, Coordinación, Participación, Interculturalidad, Descentralización, Normalización y Socialización*. El capítulo 5 recoge los objetivos generales que, por su relevancia, se reproducen aquí:

- a) Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante.
- b) Asegurar el acceso de la población inmigrante a los servicios básicos comunes al conjunto de la población.
- c) Cualificar la oferta de bienes y servicios a la población inmigrante y a la de acogida, fomentando la coordinación y cooperación de los poderes públicos.
- d) Mejorar de manera continua el conocimiento de la realidad, mediante el fomento de la investigación y la formación permanente del personal que trabaja con este colectivo.
- e) Fomentar la sensibilización social sobre los aspectos positivos de la inmigración, y luchar contra el racismo y la xenofobia, eliminando cualquier clase de discriminación.
- f) Contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante medidas activas en materia de Cooperación al Desarrollo.

En el capítulo 6 se definen diez áreas de intervención principales: *Socio-educativa, Socio-laboral, Socio-sanitaria, Recursos Sociales, Vivienda, Socio-cultural, Atención Jurídica, Formación e Investigación, Sensibilización Social, Cooperación al Desarrollo*. En cada Área se definen una serie de objetivos específicos que se implementan mediante medidas concretas. En concreto, se fijan cincuenta y siete objetivos específicos acompañados por ciento setenta y dos medidas para su ejecución.

Finalmente, otro de los aspectos destacados del Plan es la importancia otorgada a la coordinación, al seguimiento y la evaluación. La coordinación se llevará a cabo principalmente desde la recién creada Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Consejería de Gobernación, a semejanza de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Como mecanismos complementarios de su actuación estarán el O.P.A.M., mencionado anteriormente, junto con los informes y dictámenes del Foro Andaluz de la Inmigración, creado recientemente.

El Plan constituye un claro exponente de planificación estratégica llevada a cabo por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias, en la que han participado políticos y técnicos de diecisiete Direcciones Generales de casi todas las Consejerías de la Junta. En este sentido continúa los Planes de similares características diseñados y puestos en marcha en otras comunidades autónomas, en particular, Madrid y Cataluña, y está sirviendo de modelo a los que se están estudiando y elaborando por la Generalitat Valenciana y el Gobierno de la Región de Murcia.

Algunas de las consideraciones más sobresalientes en su valoración global, independientemente de la existencia de tres documentos técnicos de evaluación que analizan el grado de cumplimiento y en menor medida, la eficacia de las medidas puestas en marcha, eran la ausencia de un mecanismo de coordinación entre los tres niveles de la Administración (estatal, autonómico, local), en el ámbito de Andalucía, similar al Consejo Superior de Política de Inmigración, aprobado por R.D. 4-4-2001 (B.O.E. 6-4-2001 p. 12997), y en el que participan los diferentes Departamentos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. En este sentido el propio Plan afirma en sus principios rectores que *es necesario coordinar las actuaciones de las administraciones* (punto d) y más adelante, sostiene en el punto g) que *la concreción final del mismo se efectúa a nivel local*. La creación de un mecanismo de coordinación inter-administrativa parecería ser el resultado consecuente de la formulación de estos principios. El II Plan ha corregido este desajuste atendiendo a la provincialización de los mecanismos y los recursos para la atención a la población extranjera residente en Andalucía.

Respecto al principio rector de la **Normalización**, éste planteó un debate en profundidad, debido a que, dada la diversidad de niveles culturales, idiomas y problemas específicos, el tratamiento de la integración social de los inmigrantes requiere importantes dosis de especificidad y de mecanismos transitorios que permitan a los inmigrantes acceder a los servicios normalizados. Nos estamos refiriendo a la creación por parte de entidades privadas (con o sin ánimo de lucro), mediante convenios con administraciones públicas, de servicios paralelos de atención a los inmigrantes en materias tan básicas como la salud, la educación, los servicios sociales, etc.

La existencia de estos recursos podría aceptarse en cuanto a su provisionalidad y como medida paliativa y en tanto que los servicios públicos no estaban dotados con los suficientes recursos humanos y materiales como para atender estas nuevas necesidades adecuadamente, trabajando efectivamente por la normalización en el acceso a los servicios públicos. Puede ocurrir, de lo contrario, mediante la creación de redes paralelas de atención a los inmigrantes, que se contribuya a la marginalización de los mismos, a la vez que se renuncia a que los propios servicios públicos sean capaces de atender al conjunto de la población, sea cual sea su raza, condición social, religión, cultura, país de origen, etc., haciendo realidad el principio de igualdad de oportunidades para todos y de no discriminación.

Por último, en la parte preliminar a estas medidas específicas, es necesario resaltar un principio básico que define "per se" toda planificación: los recursos humanos y materiales destinados a atender todas y cada una de las medidas propuestas para realizarse en los distintos ámbitos se han de corresponder necesariamente con el análisis de las necesidades y de las prioridades de los objetivos a alcanzar. Es decir, no se pueden definir los principios rectores, los objetivos, jerarquizando y priorizando los recursos para los mismos, las necesidades etc., y después no destinar o dedicar los recursos necesarios para atender estas prioridades, dejando las cosas tal como estaban antes de realizarse el Plan en cada una de las Consejerías. Tal vez en este sentido se concedió un peso específico muy grande a algunos ámbitos de actuaciones y en cambio en otros, (como por ejemplo el alojamiento y la vivienda), eran relativamente escasos y a todas luces insuficientes.

## II.4. EL II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA (2006-2009)

Como continuación del Primer Plan Andaluz se ha aprobado en 2006 la puesta en marcha del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009), que cuenta entre sus principales novedades con la incorporación y mejora de algunas de las deficiencias señaladas en relación con el Plan Andaluz precedente. Presentaremos a continuación su estructura señalando las principales modificaciones que se han producido.

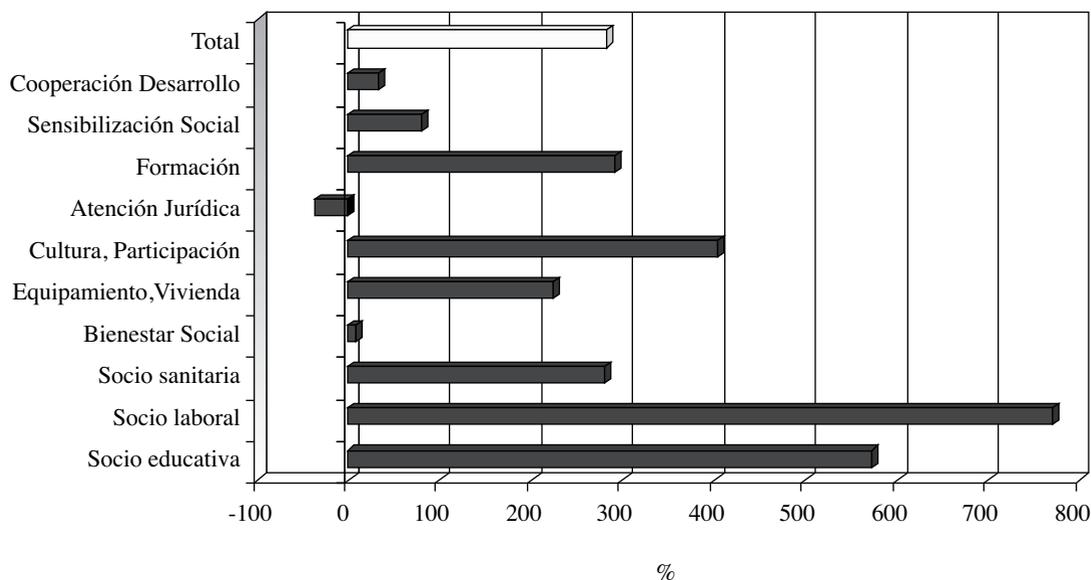
La estructura del II Plan vuelve a estar organizada en ocho capítulos, complementada por varios anexos y adendas.

1. La Introducción presenta las principales líneas de actuación del Plan.
2. Análisis de las principales variables sobre la inmigración en Andalucía, con más rigor, más profundidad y con más datos relevantes que en el Primer Plan.
3. Marco jurídico y competencial.
4. Desarrollo de los Espacios de Coordinación. Se definen instrumentos para el consenso, seguimiento e impulso de las propuestas entre las distintas instituciones andaluzas y otros agentes sociales y económicos. Algunos de estos ámbitos de trabajo conjunto en Andalucía se encuentran bastante desarrollados. Tales son los casos de la Comisión Interdepartamental o el Foro Andaluz de la Inmigración, así como la Comisión de Inmigración que en el seno del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, constituida en virtud del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía. En el II Plan se presentan, asimismo, espacios que habrán de desarrollarse, fundamentalmente, a través de la provincialización (Foros Provinciales de la Inmigración, Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales...)
5. Principios rectores novedosos son los de *Adaptabilidad*, *Cooperación*, *Integridad*, *Transversalidad*, habiéndose eliminado las referencias explícitas a los de *Igualdad* y *Globalidad*, que quedan incluidos en el conjunto de los once principios.
6. Objetivos generales. Se han reformulado los seis establecidos en el Primer Plan, modificándolos de manera notable en ge-

neral, y añadiendo dos nuevos, que por su relevancia se reproducen aquí:

- a) Promover las condiciones económicas, sociales y culturales que fomenten las políticas de acogida de la población que llega por primera vez a Andalucía, apoyando estrategias que permitan un modelo de inclusión autónomo para los nuevos y nuevas andaluces y andaluzas.
  - f) Diseñar y promover programas de formación para todas las personas que realicen actividades, en el ámbito privado o público, permitiendo una adecuación constante a la aplicación de conocimientos.
7. Las diez Áreas de Intervención definidas en el Primer Plan han pasado a ser once por el desglose en dos del Área de *Formación e Investigación*. En cuanto a los objetivos específicos, han pasado de cincuenta y siete en el I Plan a noventa, que a su vez han incrementado las medidas para su ejecución de ciento setenta y dos en el I Plan a doscientos cincuenta y ocho.
  8. Seguimiento y Evaluación. Se llevará a cabo mediante la puesta en marcha de un sistema de información con indicadores basados en criterios de calidad y que contará con valoraciones de las actitudes ante la inmigración y sobre la satisfacción de la ciudadanía con las acciones realizadas. Se concretará en el Sistema de Información Digital de la Inmigración en Andalucía (SIDIA) al cual se unirán las posibilidades de análisis estadísticos de otro instrumento, el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM). El objetivo de utilizar estos mecanismos es conocer cómo se está produciendo la incorporación y normalización de la población inmigrante en la sociedad andaluza y proporcionar las claves necesarias para mejorar este proceso. Durante estos años se han creado diversos espacios de comunicación como han sido la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias o el Foro Andaluz de la Inmigración. En estos ámbitos se han producido encuentros entre los tres principales actores del proceso, tales como la Administración Pública (Central, Autonómica, Provincial o Local), la sociedad andaluza de acogida

Gráfico 3. Crecimiento del presupuesto de los planes integrales de inmigración por áreas



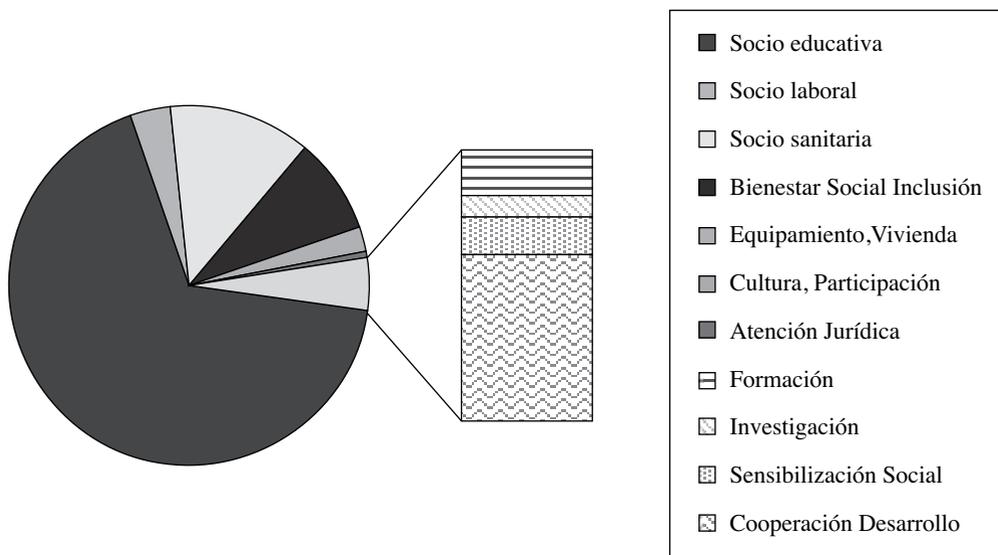
Fuente: I y II Plan Integral para la Inmigración. Elaboración propia.

y la población extranjera e inmigrante. El II Plan promueve la continuación de este proceso porque posee más ventajas que inconvenientes. También alude a la necesaria colaboración con la Administración Central en el proceso, ya que el ejercicio de las competencias de las demás Administraciones depende del enfoque que realice del marco jurídico estatal y al mismo tiempo de la financiación de planes estratégicos en el marco de distintos territorios. Resalta así mismo la colaboración con las Administraciones Locales, ya que éstas serán actores fundamentales en el II Plan, debido a la provincialización del mismo y el posterior desarrollo de espacios de trabajo comunes que permitan una mejora en el planteamiento de medidas y estrategias.

Por lo que respecta al presupuesto, los 1.177 millones del II Plan han supuesto un incremento muy considerable en la dotación de recursos asignados (v. Gráfico 3). Esta cantidad cuadruplica los recursos del primer Plan Andaluz, po-

niendo de manifiesto lo que se criticó tantas veces desde sus inicios en 2001: la insuficiencia de recursos presupuestarios, y por añadidura, humanos para hacer frente debidamente a la nueva realidad social que venía fraguándose en Andalucía desde 1995. Igualmente refleja la preocupación existente con respecto a este tema y la voluntad política del gobierno autonómico de acometerlo y mejorar la relación entre recursos y necesidades que se daba en el plan anterior. El Plan supone un notable avance en este sentido, no sólo por el propio esfuerzo presupuestario de la Junta de Andalucía, sino por el complemento que ha supuesto la puesta en marcha del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes<sup>5</sup>, así como su refuerzo educativo, en 2005 por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que en 2007 cuenta con un presupuesto de 200 millones de euros, de los que Andalucía recibe un 10%. La creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en 2004 en el seno del Ministerio de Trabajo ha sido determinante en este

<sup>5</sup> El Fondo ha tenido un impacto indudablemente positivo, a pesar de un problema conceptual que tiene consecuencias sobre las actuaciones públicas: el de identificar a los inmigrantes como extranjeros procedentes de países extracomunitarios menos desarrollados que España. De esta manera, por un lado, se confunden los problemas derivados de la inmigración (simplificando: adaptación a un nuevo entorno y necesidad de aprender otro idioma en muchos casos) con los de la extranjería, (de carácter legal, derechos que se tienen o no en función de la nacionalidad). Esto se traduce, entre otras cosas, en que las personas de nacionalidad rumana y búlgara dejan de ser objeto de actuación por el hecho de convertirse en ciudadanos comunitarios, como si su único problema fuera el de poder trabajar legalmente en España.

**Gráfico 4. Presupuesto del II Plan Integral para la Inmigración (2006-2009)**

Fuente: I y II Plan Integral para la Inmigración. Elaboración propia.

sentido, junto con el corolario que ha supuesto la elaboración del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

La distribución de este presupuesto (v. Gráfico 4) es, no obstante, muy desigual entre las diferentes Áreas de Intervención, lo que es un indicador de las prioridades de actuación de la Junta en esta materia. El Área Socio-educativa, que también se beneficia directamente del Fondo de Apoyo del Ministerio, es la estrella indiscutible con 794 millones de euros. Ya lo era en el primer Plan, pero en este aumenta su protagonismo, multiplica su asignación casi por siete y aglutina más del 68% del presupuesto. En este sentido se lleva haciendo un esfuerzo considerable en la escolarización del alumnado extranjero, que alcanza cotas muy elevadas en los niveles obligatorios y notables en los de menos de 6 años y se ha hecho un esfuerzo para impulsar la perspectiva intercultural en las aulas. La experiencia pionera de las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL) iniciada en la segunda mitad de los noventa se ha extendido de manera flexible, con aulas fijas en los espacios con mayor número de alumnos y móviles en los que hay menos. De esta manera, los alumnos extranjeros que se incorporan al sistema escolar sin conocer el castellano tienen un respaldo temporal de aprendizaje de la lengua paralelo a su presencia en el aula normalizada, que les permita

incorporarse con mayor eficacia. El incremento presupuestario de los últimos años ha redundado además en la incorporación de la población extracomunitaria a los cursos de educación de adultos, en una mayor presencia de profesores de apoyo y en la aparición de mediadores interculturales que favorezcan el contacto con la familia y su implicación en la marcha escolar del niño.

Sin embargo, se ha producido un *laissez faire* en lo que se refiere a los procesos de concentración del alumnado extracomunitario, no ya en centros públicos, frente a privados y concertados, sino en determinados colegios públicos, que parecen (no se difunden datos por centros) haberse acentuado. Esto se ha debido tanto a la posible impopularidad y dificultad de tomar medidas para corregirlo como a un cierto acomodo a que la mayor concentración facilita la organización de los programas de apoyo. A nuestro juicio, sin embargo, supone hurtar a la escuela el papel crucial e insustituible de servir de espacio de relación entre iguales a las nuevas generaciones que van a tener que vivir en una sociedad multicultural. En otro orden de cosas, la centralización de la información referente al alumnado en Sevilla, si bien ha homogeneizado y estandarizado la información recogida, no ha redundado en una mayor disponibilidad de da-

tos y análisis por parte de las Delegaciones provinciales que puedan facilitar su gestión.

La siguiente Área en función del presupuesto es la Socio-sanitaria que percibe 150 millones de euros, el 12'5% del total, y que ha crecido en términos próximos al mismo ritmo que el conjunto del Plan. En este sentido, Andalucía ha asumido no sólo la atención integral de los extranjeros empadronados independientemente de su situación legal, sino que, consciente de la dificultad de empadronamiento de algunos inmigrantes por falta de vivienda, por elevada movilidad geográfica, contempla la atención sanitaria de los no empadronados, a los que dota de una tarjeta sanitaria. Igualmente se ha trabajado en la creación de instrumentos (folletos explicativos, minidiccionarios con palabras clave...) que faciliten la atención a personas de otras culturas, y se han llevado a cabo programas de sensibilización ante este aspecto.

El Área de Bienestar social apenas ha crecido en financiación (a pesar de ser de las áreas beneficiadas por el Fondo de Ayuda a la Acogida), aunque sigue estando entre las más dotadas, con 99 millones de euros. Se ha centrado en facilitar el acceso de los inmigrantes a los Servicios Sociales Normalizados y en potenciar el asociacionismo como forma de participación e interlocución, aspecto también central para el Área de Cultura, ocio y participación (1,8 millones). Asimismo, se incluye en este capítulo la atención a los menores no acompañados y a las mujeres inmigrantes víctimas de la violencia de género como fenómeno emergente.

Entre las demás Áreas resulta especialmente llamativo el hecho de que siendo la mayoría de los inmigrantes trabajadores y estando las políticas activas de empleo completamente transferidas a la Junta de Andalucía, el área socio-laboral sólo cuenta con el 3'5% de este presupuesto, por más que sea cierto que es el área cuyo presupuesto ha crecido en mayor porcentaje, multiplicándolo por ocho. En la filosofía de esta Área subyace la idea explícita de que "hace falta desarrollar acciones de orientación y formación en los sectores agrario, turístico, de la construcción y del servicio doméstico por presentar un mayor potencial de empleabilidad de la población inmigrante" (II Plan Integral de Inmigración, p. 137). Si bien se trata de un enfoque realista y eficaz a corto plazo, es importante que no se quede ahí, pues se corre el riesgo, subrayado por Pérez Yruea y Rinken (2005, p. 148-149), de que la actuación pública sirva para formar mejor a los inmigrantes de cara

a los segmentos inferiores que socialmente se les asigna, limitando sus posibilidades de promoción hacia otros.

El Área de Equipamiento y vivienda constituye probablemente otra de las que aparecen poco dotadas en este Plan, 26 millones de euros que triplican a los del Plan anterior, pero que no parecen suficientes, en particular si se considera que es un grave problema, especialmente en la mayor parte de espacios agrarios que reciben inmigrantes. Se trata de uno de los aspectos hacia los que la sociedad se ha mostrado más sensible y que ha tendido a generar parálisis en las actuaciones que pudieran beneficiar a inmigrantes. Las actuaciones específicas han incidido básicamente en una mejora de los alojamientos para temporeros, pero que dista de ser satisfactoria, y en actuaciones de intermediación por parte de asociaciones proinmigrantes y servicios sociales. El Plan Andaluz de Vivienda (2003-2007), por su parte, tampoco contempla medidas específicas en función del origen de las personas. Aunque la situación ha mejorado algo, poco se ha debido a la actuación pública. En el caso más conocido, el de Almería, aunque se ha producido una cierta reducción del porcentaje de inmigrantes que viven en infravivienda, por lo general en diseminado, éstos siguen siendo altos (v. Checa y Arjona, 2006, p.159) y la reducción se ha debido más a la iniciativa de los propios inmigrantes, en parte por la mejora de su situación y, en parte también, por el impulso de reunir las condiciones exigidas para iniciar los procesos de reagrupación familiar. Sin embargo este paso a los núcleos urbanos reproduce procesos de segregación, con concentraciones en los barrios más degradados donde la vivienda suele estar en malas condiciones (pero es vivienda) y los precios asequibles, en principio, aunque tienden a subir al encontrar esta nueva demanda. Por otro lado, el fortísimo incremento del precio de la vivienda en los últimos años, en particular en las zonas costeras, reduce aún más las posibilidades de optar a otros barrios.

En cuanto al Área de Investigación cabe señalar que, aunque en términos relativos es un capítulo reducido dentro de los Planes Integrales y no se encuentra entre las áreas de mayor crecimiento presupuestario, desde un principio la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias tuvo una voluntad clara de establecer y mantener un contacto fluido con los investigadores que estudian la inmigración en Andalucía. Este cauce se ha llevado a cabo a

través de dos instrumentos fundamentales, la organización de un seminario anual de investigadores, que en 2007 celebra su quinta edición, y la apertura de un programa anual de financiación de pequeños proyectos que versen sobre esta temática. Esta línea de trabajo es indicativa del interés por el conocimiento de la realidad de la inmigración, que se refleja igualmente en la búsqueda de fuentes de datos que proporcionen más información sobre la cuestión, en el impulso a la recogida de datos referentes a nacionalidad y origen de los usuarios de diferentes servicios públicos y al diseño de indicadores que permitan hacer un seguimiento continuo. Relacionado con este fin, en el último año se han comenzado a implantar, de manera modesta en un principio, observatorios de la inmigración de ámbito provincial. Por su parte, el Área de Formación, desgajada la anterior, se ha fortalecido más claramente con respecto al primer Plan, alcanzando una financiación de 9,6 millones de euros. En este plano es reseñable la financiación de cursos de formación de mediadores y el incremento de los cursos destinados a difundir el conocimiento del tema, sensibilización y buenas prácticas entre los funcionarios.

Con respecto a las Áreas restantes, la de Cooperación al desarrollo, ha estado bastante centrada en establecer programas de colaboración y codesarrollo con Marruecos y ha tenido una dotación notable para un Plan de este tipo (aunque ha aumentado poco), criticada en algunos casos por detraer recursos que podían destinarse a la intervención en Andalucía, pero que se convierte en un instrumento de relaciones internacionales. La de Sensibilización social se ha destinado a campañas que favorezcan una mejor aceptación de la inmigración en la sociedad. Finalmente, la de Atención jurídica, destinada a garantizar la información, la asistencia legal y la tutela efectiva a los inmigrantes, es la única que ha perdido financiación con el II Plan.

## CONCLUSIONES

Cada vez la población extranjera asentada en territorio andaluz es mayor y que esto significa que su incidencia ya no se va a remitir a los aspectos típicos de una primera fase de inmigración (documentación, trabajo), sino que se extiende, no ya a educación o vivienda, sino a todas las dimensiones sociales, como parte de la

sociedad que son. Por ello, hace falta un enfoque global de esta cuestión y una adaptación a todos los niveles de las instituciones públicas. Este punto de partida ha presidido la puesta en marcha de los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía, que han supuesto una evolución desde la falta de coordinación entre actuaciones dispersas, hacia planteamientos basados en la coherencia y formulados con vocación de integralidad.

Superadas ciertas indecisiones iniciales, la puesta en marcha de los Planes Integrales, especialmente el Segundo, muestran la conjunción tanto de los responsables políticos como del resto de los actores implicados en este proceso multidireccional que es la integración de ciudadanos procedentes de todo el mundo, con unos principios básicos, en los que, independientemente de las ideologías, la mayoría de los agentes que intervienen en el desarrollo de las políticas de bienestar coinciden.

Hasta 2005 la carestía de recursos financieros y humanos estables para dar respuesta a las demandas existentes ha sido una de las principales motivaciones de los discursos sobre intervención en materia de inmigración. La superación de esta situación ha venido dada por la entrada en escena de nuevos actores que han transformado el panorama y han aumentado los recursos disponibles, aunque éstos continúan siendo insuficientes para prestar servicios de alta calidad. Sin embargo, el principal reto continúa siendo el mismo: intentar evitar la fractura social mediante la puesta en marcha de actuaciones integrales que favorezcan en un primer momento la acogida de los que acaban de llegar, para buscar más tarde la normalización. Se trata de un reto de futuro en el que nos va en juego el mantenimiento e incluso la mejora de las cotas de bienestar social que tantos esfuerzos ha costado conseguir.

A pesar de algunas insuficiencias, la evaluación inicial del II Plan es francamente positiva a más de dos años de su finalización (2010). Sobre el avance que supuso el I Plan desde el punto de vista de diseño estratégico, el II Plan refleja la voluntad de superación de algunas de las lagunas reveladas en su predecesor y una dotación económica mucho más acorde con el desafío planteado. En todo caso, habrá que esperar a los resultados finales para ver cómo este instrumento ha incidido en la mejora de la situación de la inmigración en Andalucía.

**BIBLIOGRAFÍA**

- APDHA (2006): *Entre la protección y la represión. Menores extranjeros no acompañados en Andalucía* ([www.apdha.org](http://www.apdha.org))
- CASTAÑO MADROÑAL, Ángeles (2000): *Informe 2000 sobre la inmigración en Almería*. Sevilla, Junta de Andalucía y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CHECA, Juan Carlos, ARJONA, Ángeles (2006): “Inmigración y segregación residencial: aproximación teórica y empírica para el caso almeriense”. *Migraciones*, 20: 143-171
- FERRARO, Francisco (dir.) (2002), *La economía sumergida en Andalucía*. Sevilla, Consejo Económico y Social de Andalucía.
- GUALDA CABALLERO, Estrella (2004): “Del magrebí a la europea del este: sustitución de la mano de obra agrícola en la provincia de Huelva”, en TEIM, *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 250-251.
- GUALDA CABALLERO, Estrella (2005a): “Segmentación de los mercados de trabajo, sexo y nacionalidad: pautas de contratación de hombres y mujeres extranjeros en Andalucía”. *I Jornadas de Sociología. El cambio social en España. Visiones y retos de futuro*, organizadas por el Centro de Estudios Andaluces, 15-16 de junio, Sevilla.
- GUALDA CABALLERO, Estrella (2005b): “La inmigración en Andalucía, de finales de los noventa a los inicios del siglo XXI”, en Solé, C. e Izquierdo, A. (coords.): *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Barcelona, Anthropos, pp. 56-70.
- GUALDA CABALLERO, Estrella, RUIZ GARCÍA, Marta (2005): “Procesos de sustitución étnica e inserción sociolaboral de mujeres extranjeras en Huelva”. *Trabajo: Revista andaluza de relaciones laborales*, 15: 177-193.
- JIMÉNEZ, Mercedes (2003): *Buscarse la vida. Análisis trasnacional de los procesos migratorios de los menores no acompañados en Andalucía*. Madrid, SM, 2003
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2001): *I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2001-2004)*. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): *II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)*. Sevilla.
- MARTÍN DÍAZ, Emma, CASTAÑO, Ángeles, RODRÍGUEZ, Margarita, (1999): *Procesos migratorios y relaciones interétnicas en Andalucía. Una reflexión sobre el caso del Poniente Almeriense desde la Antropología Social*, OPI, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía.
- PÉREZ YRUELA, Manuel, RINKEN, Sebastián (2005): *La integración de los inmigrantes en la sociedad andaluz*. Colección Politeya. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PUMARES, Pablo (2003): “El papel de Almería en la inmigración”. *Paralelo 37º*, 18:53-67
- PUMARES, Pablo., GARCÍA COLL, Arlinela, ASENSIO, Ángeles (2006): *La movilidad laboral y geográfica de la población extranjera en España*, Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 10, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- PUMARES, Pablo (2005): “Distribución territorial y movilidad interprovincial de la población marroquí en España”, *Quaderni del Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee*, 32: 203-230. Cacucci, Bari (Italia)
- RECAÑO, Joaquín (2002): “La movilidad geográfica de la población extranjera en España: un fenómeno emergente”. *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia*, 72: 135-156.