

# Migraciones y sector público

**AUTOR: ARTURO BORRA**

## **Derecho y ciudadanía**

Indagar sobre la relación entre migraciones y sector público en el contexto español es indagar, simultáneamente, sobre diferentes obstáculos al momento de acceder en términos laborales a las administraciones e instituciones públicas (conformada por La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones de las Entidades Locales, los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y las Universidades Públicas) por parte de diversos sujetos inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Si bien podría analizarse la relación entre AAPP y los colectivos inmigrantes y refugiados desde múltiples aristas, el presente trabajo tiene como objetivo trazar una primera aproximación sobre la posición y participación de estos colectivos en las estructuras institucionales de las AAPP.

Como es sabido, en la medida en que el «Estatuto Básico del Empleado Público» de España limita la incorporación profesional de la población activa extranjera no comunitaria sólo a la categoría de “personal laboral” (*op.cit.*, p. 35), no es preciso especular sobre su inserción real en este ámbito: los sujetos inmigrantes, solicitantes y refugiados, en el mejor de los casos, están habilitados para ocupar puestos temporales dentro de las AAPP, de forma regular en posiciones subalternas, derivadas tanto de las dificultades para acreditar sus competencias, estudios y experiencias laborales como por cuestiones idiomáticas y burocráticas. En cualquier caso, semejantes colectivos están excluidos por ley de las categorías de Funcionarios de carrera; Funcionarios interinos o Personal eventual<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Si bien el EBEP, en el artículo 57, inciso 5 (p. 36), deja abierta la posibilidad de eximir del requisito de la nacionalidad para el acceso a la condición de personal funcionario, dicha posibilidad queda condicionada a la existencia de una ley de las Cortes Generales o las Asambleas legislativas de las CCAA por razones de interés general.

En este sentido, si bien dicho estatuto apuesta de forma explícita por la igualdad, el mérito y capacidad en el acceso al empleo público, esa apuesta está restringida sin embargo a personas con nacionalidad española y de nacionales de otros estados miembro de la Unión Europea (en este caso, “(...) con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas” (BOE N.º 89, Ley 7/2007 de 12 de abril, p. 35). Así, quedan excluidas por ley aquellas personas extranjeras residentes que no cuenten con nacionalidad española o de otros países comunitarios, a pesar de que por sus méritos y capacidades también podrían contribuir a la mejora de la gestión de la administración pública. Si por una parte el EBEP plantea como uno de sus principios rectores que “[t]odos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico” (*op.cit.*, p. 34), poco después fija como requisito general “tener la nacionalidad española” (artículo 56) o ser nacional de los estados miembros de la Unión Europea (artículo 57), con las salvedades ya comentadas. En síntesis, sobre esa base normativa, la «igualdad» queda circunscrita a la ciudadanía española y, en menor grado, a la ciudadanía de personas procedentes de otros estados de la Comunidad Europea, planteándose una relación de desigualdad con respecto a una ciudadanía extracomunitaria residente en territorio nacional.

Dicho lo cual, resulta manifiesto que el concepto de “ciudadanía” queda anclado a ciertas nacionalidades. Semejante situación plantea dos alternativas interpretativas:

- 1) o bien el derecho de *toda* la ciudadanía a acceder al empleo público queda reducido sólo a una *parte* del conjunto de la ciudadanía, planteando en tal caso tanto una contradicción lógica como una exclusión *ilegítima* de los colectivos migrantes, solicitantes y refugiados extracomunitarios del ámbito público, producto de decisiones políticas específicas, instituyendo en consecuencia ciudadanía de primera y segunda mano;
- 2) o bien ciudadanía y extranjería son mutuamente excluyentes y, en tal caso, las regulaciones jurídicas del EBEP legitiman legalmente la desigualdad entre

nacionales y extranjeros, concibiendo la ciudadanía como un privilegio de las poblaciones europeas.

Aunque en el segundo caso el carácter excluyente del estatuto se acentúa más, ambas alternativas vulneran un principio de igualdad efectiva, incurriendo en una forma de «discriminación indirecta» en tanto las propias normas estarían favoreciendo claramente a un grupo en detrimento de otros a partir del requisito de nacionalidad. Ahora bien, si esta interpretación es válida, el propio EBEP incurre en un serio incumplimiento de los derechos individuales que el propio estatuto formula, en particular, el derecho “i) A la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (*op.cit.*, p. 17). La presunta universalidad del derecho público se convierte en la práctica en una forma de particularismo legal, en tanto privilegia a las personas nacionales y, en menor medida, a personas comunitarias. Más aún: incluso en la categoría de “personal laboral” la diversidad de las personas migrantes y refugiadas apenas está contemplada<sup>2</sup>.

### **Empleo público y discriminación institucional**

Teniendo en cuenta las restricciones jurídicas para el acceso al empleo público por parte de los colectivos inmigrantes, solicitantes y refugiados (reducida su participación potencial a la categoría de “personal laboral”) y teniendo en cuenta la falta de un principio transversal de interculturalidad en las regulaciones del empleo público, resulta apropiado en esta fase de análisis preguntarse acerca del grado de inclusión efectiva en la única categoría sociolaboral prevista para estos grupos de personas en las estructuras de las AAPP. Para tal fin, es preciso desplazarse del campo del derecho al campo de la sociología del trabajo.

---

<sup>2</sup>Solamente por limitarme a unos ejemplos: en el Capítulo V del EBEP ni siquiera están contempladas situaciones especiales de personas que por motivos de fallecimiento, accidente o enfermedad grave de familiares deben desplazarse no ya de localidad sino de país. Algo análogo ocurre con respecto a las titulaciones exigidas: no contemplan los procesos de homologación y convalidación -a menudo prolongados en el tiempo- ni la posibilidad de sistemas de acreditación alternativos. La cuestión no es menor, ante todo, porque esa escasa consideración de la diversidad dificulta no sólo el acceso sino también la permanencia del personal laboral extranjero en la función pública.

Una primera aproximación puede efectuarse a partir de la información estadística provista por diferentes organismos oficiales, incluyendo los servicios de empleo. Teniendo en cuenta que el empleo público representa un 20 % del total de empleos existentes en la economía española (además de representar el 25% del gasto público)<sup>3</sup>, la escasa atención que se ha prestado a la discriminación institucional que se produce en las estructuras de la AAPP resulta por demás de preocupante, en la medida en que semejante desconocimiento perpetúa un sistema de privilegios contrario a una sociedad democrática, plural e igualitaria.

Para hacerse una idea cabal de la magnitud de este sector en el ámbito del empleo. Basándonos en el INE, sabemos que ya a fines de 2017 más de 3.000.000 de personas trabajaban en las diferentes estructuras de las AAPP<sup>4</sup>. Ahora bien, dada la importancia relativa del sector, cabe preguntar: ¿qué participación porcentual tienen las personas extranjeras en el sector y en qué posiciones? A pesar de la abundancia de estadísticas, procurar determinar semejante participación resulta de extrema complejidad. Algo tan básico como saber cuántos extranjeros trabajan en las AAPP nacionales, autonómicas, provinciales o locales resulta una empresa imposible. Paradójicamente, en la sobreabundancia de información desagregada, demasiado a menudo perdemos de vista la configuración global del empleo público. De forma análoga, la dispersión de fuentes estadísticas hace más complicada la tarea, aportando datos diferentes según metodologías diferentes también. Basta consultar la EPA, los datos de afiliación a la seguridad social, las estadísticas de la agencia tributaria o el BEPSAP (Boletín estadístico de personas al servicio de la administración pública). O, incluso, el informe del Banco de España “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década” (2017), en el que no se hace ni una sola referencia a trabajadores extranjeros en el sector público. La «invisibilidad estadística» es manifiesta. Las propias metodologías condenan a la irrelevancia este tipo de información.

---

<sup>3</sup>Cf. Marta Martínez Matute y Javier J. Pérez (2017) “LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA”, versión electrónica en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf>.

<sup>4</sup><http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0417.pdf>

Si, por ejemplo, se analiza el último “Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas” (Registro Central de Personal, Enero 2017)<sup>5</sup>, los resultados siguen siendo opacos. De los 2.523.167 de empleados públicos que allí contabilizan, 583.713 (el 23,13% del total) son “personal laboral”, que es la única categoría laboral en la que tendrían cabida trabajadores extranjeros (especialmente, no comunitarios) en el sector público. Si bien la información se desagrega por sexo y edad, no es posible encontrar ninguna referencia a la nacionalidad de las personas empleadas como “personal laboral”. Tampoco por esta vía nos es dado conocer cuál es la inserción real de personas trabajadoras extranjeras en el sector público y no digamos ya su posición laboral dentro de sus estructuras. Si bien el gobierno nacional se ha comprometido desde 2017 a dotarse de una herramienta única que ofrezca una radiografía lo más exacta posible de este sector (a cargo del Ministerio de Hacienda y Función Pública), ni siquiera es claro que dicha herramienta –en caso de concretarse– vaya a dar cuenta de esta dispersión e invisibilidad estadísticas, que bien pueden significar exclusión real del sector.

Si nos remitimos al informe del “Mercado de trabajo” del SEPE de 2015<sup>6</sup>, sabemos que por entonces de una población activa extranjera de 2.720.700 (del que el 63, 4% no pertenece a la Unión Europea) más de 1.900.000 estaban trabajando entonces. Aunque en dicho informe la información sobre trabajadores extranjeros es bastante más amplia que en otras fuentes, se limita a describir la situación del empleo en el sector privado; una radiografía que conocemos bastante bien: la mayor parte de los afiliados extranjeros lo están en el sector Servicios, que aglutina al 81,08% del total, mientras que el resto de sectores se dividen en el 9,11% de Industria, el 8,53% de Construcción y el 1,28% de Agricultura. Tampoco por esta vía podemos conseguir nuestro objetivo de conocimiento<sup>7</sup>.

A falta de información estadística al respecto, caben sin embargo otras aproximaciones a nuestra problemática. Así, cabe plantear como hipótesis de trabajo

---

<sup>5</sup>[http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Empleo\\_Publico/Boletin\\_rcp/b\\_enero\\_2017\\_bis.pdf.pdf](http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/b_enero_2017_bis.pdf.pdf)

<sup>6</sup>[http://www.sepe.es/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_mercado\\_trabajo/imt2016\\_datos2015\\_estatal\\_extranjeros.pdf](http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/imt2016_datos2015_estatal_extranjeros.pdf)

<sup>7</sup>Lo mismo puede decirse con respecto a la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI – 2007).

una *exclusión tendencial* de estos colectivos del empleo público, lo que no niega que ciertas categorías profesionales de inmigrantes (como médicos o maestros, por ejemplo) logran insertarse en el ámbito de la sanidad o la educación pública (especialmente primaria y secundaria). Sin embargo, no tenemos nada semejante a una radiografía amplia sobre empleo público e inmigración, incluyendo el tipo y calidad de empleo al que realmente acceden las personas extranjeras residentes (no nacionalizadas). Tampoco sabemos qué tipo de inclusión laboral se plantea de estas personas en las subcontrataciones de las AAPP y el tipo de puestos laborales a los que son incorporados.

En términos generales, la hipótesis de una exclusión tendencial de estos colectivos de las AAPP –invisibilizada por diseños estadísticos que responden a otros objetivos de conocimiento- da cuenta de una membrana jurídico-institucional que segrega de forma sistemática a los otros, perpetuando ciertos privilegios de la población nacional. Para contrastar esta hipótesis, me limitaré a aportar un ejemplo bastante rotundo sobre esta exclusión. Me refiero al caso de las universidades públicas.

### **Universidad y extranjería**

Si desde una perspectiva intercultural intentamos reconstruir el sistema universitario español las conclusiones son rotundas. Como es sabido, el profesorado extranjero no comunitario está habilitado a participar en las universidades públicas españolas sólo bajo el rubro de “personal contratado” (excluidos como titulares o catedráticos). A partir del “Anuario de indicadores universitarios 2016” podemos saber que el profesorado extranjero residente que ha logrado insertarse como profesor/a en el Sistema Universitario Español representa el 2,37% del total del profesorado, es decir, 2730 personas de un total de 115.336 docentes. De ese total, en las universidades públicas sólo participan 1958 personas extranjeras, representando el 1,97% del total<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta que en España residen de forma regular más de 4.500.000 de personas extranjeras al día de hoy (el 9,5 % del total de la población en España), y que más del 15 % tiene estudios superiores, su bajísima participación profesional en la estructura universitaria es por demás de notoria. Si bien podrían señalarse obstáculos

---

<sup>8</sup>[https://www.educacion.gob.es/educabase/menu.do?type=pcaxis&path=/Universitaria/Indicadores/2016/6\\_Internacionalizacion&file=pcaxis&l=s0](https://www.educacion.gob.es/educabase/menu.do?type=pcaxis&path=/Universitaria/Indicadores/2016/6_Internacionalizacion&file=pcaxis&l=s0)

jurídicos, burocráticos e idiomáticos que dificultan dicho acceso, incluso si hacemos estimaciones a la baja, es evidente que una franja relevante de la población activa extranjera podría desempeñar una labor pedagógica e investigadora en la universidad pública (contribuyendo a la producción de conocimiento y a la enseñanza superior), muy por encima de su inserción real en dicho sistema. Así, a partir de lo que sabemos, podemos sostener de forma plausible que la presencia del profesorado extranjero en la universidad pública es marginal, en posición subalterna (como “personal contratado”), pese a existir niveles de formación suficientes en esa población como para tener una participación más relevante en dicho espacio. Por si fuera poco: el 73,5 % del profesorado de las universidades públicas trabaja en el mismo centro universitario donde ha leído su tesis (“Datos y cifras del sistema universitario español [2015-2016]” del Ministerio de Cultura, Educación y Deporte). De cada 10 profesores universitarios, 7 pertenecen a la propia casa de estudios y 8 son de la propia comunidad autónoma. Puesto que del resto del profesorado sólo el 2,4 % es personal extranjero, eso significa que, se proceda o no de la misma comunidad autónoma, el 97,6 % del total del profesorado sigue conformado por profesorado nacional.

La clausura institucional hacia el exterior de esta institución pública es patente. Tras casi tres décadas de procesos migratorios masivos en España, la universidad pública no ha cambiado en lo sustantivo sus estructuras profesoras para dar lugar a una ciudadanía diversa. Por si fuera poco, del porcentaje mínimo que representa el profesorado universitario extranjero en el SUE, el 65,1% pertenece a la propia Unión Europea, un 17 % a América Latina y el Caribe y un 17,9% del resto de los otros continentes. El carácter excluyente de la universidad pública se hace manifiesto en su propia estructura profesoral. Ni siquiera dos décadas de pedagogías de la interculturalidad han logrado horadar este cerco que perpetúa los privilegios de las poblaciones nacionales (con rigurosa exclusión de la comunidad gitana). Más aun, ni siquiera esas pedagogías han enfatizado la necesidad de que esa interculturalidad se transforme en una exigencia de participación institucional igualitaria.

### **Diversidad e instituciones públicas**

Lo dicho es suficiente para preguntarnos: el caso de la universidad pública ¿es excepcional o describe, más bien, una situación generalizada de las AAPP? ¿Hasta qué

punto se han transformado las estructuras del estado, de las administraciones autonómicas o locales, en suma, de las diferentes instituciones públicas para posibilitar la inclusión igualitaria de los otros en su interior? ¿Y en qué sentido este cierre tendencial hacia las personas extranjeras en el sector público podría ser compatible con una política intercultural y, en general, con un sentido de lo público no sólo en su remisión a lo estatal sino también como esfera de convivencia y participación colectiva? ¿De qué “política inclusiva” hablamos cuando es el propio sector público el que separa y segrega? Si tenemos en cuenta que un proyecto intercultural persigue la construcción de marcos de convivencia ciudadana igualitaria entre sujetos diversos, es claro que una práctica intercultural *coherente* supone la inclusión de esos otros como sujetos simétricos en las diversas instituciones que configuran la sociedad del presente. Nada similar ocurre en la actualidad, incluso si reconocemos que algunas iniciativas gubernamentales locales están moviéndose en una dirección diferente. Para decirlo rápidamente: ¿cómo podría crearse interculturalidad sin apertura en las instituciones, máxime cuando sabemos que la precariedad, el paro, la explotación laboral y la pobreza se incrementan o intensifican en estos colectivos en situaciones más precarias?

Desde esta perspectiva, la marginación tendencial de personas inmigrantes, solicitantes y refugiadas en las instituciones públicas hace manifiesto un largo camino por recorrer en materia de igualdad, comenzando por revocar la falta de prioridad política para desarrollar políticas de personal inclusivas y diversas y sistemas de acreditación y evaluación que favorezcan no sólo la igualdad formal de oportunidades sino también que contemple de forma suficiente la diversidad cultural presente en la sociedad española, comenzando por la redefinición de unos “requisitos generales” que, comparativamente, resultan bastante más difíciles de cumplir por parte de quienes vienen de otras partes del mundo. Habrá que insistir en la necesidad de que la diversidad cultural sea gestionada *desde lo diverso*, o más precisamente, desde la propia diversificación de las AAPP y la transformación de sus estructuras institucionales. Sin esa inclusión institucional igualitaria, la interculturalidad se convierte en folclore: una forma de salvar las formas sin cuestionar los privilegios y desigualdades presentes. El recordatorio de lo que nos falta abre camino a una política de cambio en donde la interculturalidad no sea meramente una promesa postergada.



