



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL
DE INTEGRACIÓN
DE LOS INMIGRANTES

FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES

***INFORME sobre la
SITUACIÓN de la INTEGRACIÓN SOCIAL
de los INMIGRANTES y REFUGIADOS
en 2007***

Aprobado en Pleno Ordinario de 8 de noviembre de 2007

ÍNDICE

	Página
Presentación	5
Introducción	9
<i>Análisis de la situación de la integración social de las personas inmigrantes en las áreas siguientes:</i>	
Aspectos jurídicos de la integración social	25
Acogida	37
Educación	45
Empleo	55
Vivienda	73
Servicios Sociales	81
Salud	87
Infancia y Juventud	95
Igualdad de Trato	103
Mujer	111
Participación	123
Sensibilización	129
Codesarrollo	135
Asilo	143
<i>Conclusiones y Recomendaciones</i>	
Aspectos jurídicos de la integración social	149
Acogida	153
Educación	157
Empleo	161
Vivienda	167
Servicios Sociales	171
Salud	173
Infancia y Juventud	175
Igualdad de Trato	179
Mujer	181
Participación	185
Sensibilización	187
Codesarrollo	191
Asilo	193

Presentación

El Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, estipula que una de las funciones del Foro consiste en “elaborar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados”.

Un año después de su constitución en junio de 2006, el Pleno del Foro ha aprobado en su sesión del día 8 de noviembre de 2007 este Informe anual que recoge un diagnóstico de la situación de la integración en las doce áreas de intervención recogidas en el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* que son fundamentales en este campo (Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios sociales, Salud, Mujer inmigrante, Infancia y Juventud, Igualdad de trato, Participación, Sensibilización y Codesarrollo) a las que se han añadido los aspectos jurídicos que afectan a la integración de los inmigrantes en España y las cuestiones ligadas al asilo. Además de analizar, con brevedad, la situación en cada una de estas catorce áreas, el Informe recoge una serie de recomendaciones dirigidas fundamentalmente a las Administraciones Públicas, recomendaciones que están orientadas a mejorar las condiciones en las que ha de fomentarse la integración de y con los inmigrantes.

Este Informe recoge la opinión de las organizaciones que participan en el Foro y de los vocales que les representan. En su elaboración se ha contado con el apoyo externo de expertos en algunas de las áreas a los que desde aquí el Foro desea expresar su agradecimiento; pero el trabajo, que da continuidad al análisis del *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* que se llevó a cabo en los últimos meses de 2006, se ha prolongado en discusiones en las cuatro comisiones que tiene el Foro y luego en el Pleno. Este itinerario explica cierta diversidad en el estilo de los distintos capítulos y de los textos de las recomendaciones. Es el resultado de una manera de trabajar participativa y abierta, desde organizaciones con distintos puntos de vista, y con vocales y observadores jugando un activo papel en las deliberaciones.

Este primer informe anual tiene vocación de continuidad. No sólo porque el Real Decreto 3/2006 así lo señale, sino porque el Pleno del Foro es consciente de que vivimos momentos decisivos para establecer y consolidar políticas eficaces que hagan posible y favorezcan la integración de y con las personas inmigrantes y que en ese campo el Foro debe ser un agente muy activo. Por eso este Informe, con la estructura y el contenido que en su momento se considere adecuado, tendrá continuidad en los años próximos.

Aprobado el Informe, el Foro lo dará a conocer a la sociedad y espera que las distintas Administraciones atiendan las recomendaciones que en él se hacen, porque son líneas de actuación que redundarán en la creación de una sociedad más inclusiva en la que todos los ciudadanos que viven y trabajan en España tengan cabida en igualdad de condiciones y de oportunidades.

Lorenzo Cachón Rodríguez
Presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
Madrid, 8 de noviembre de 2007

Introducción

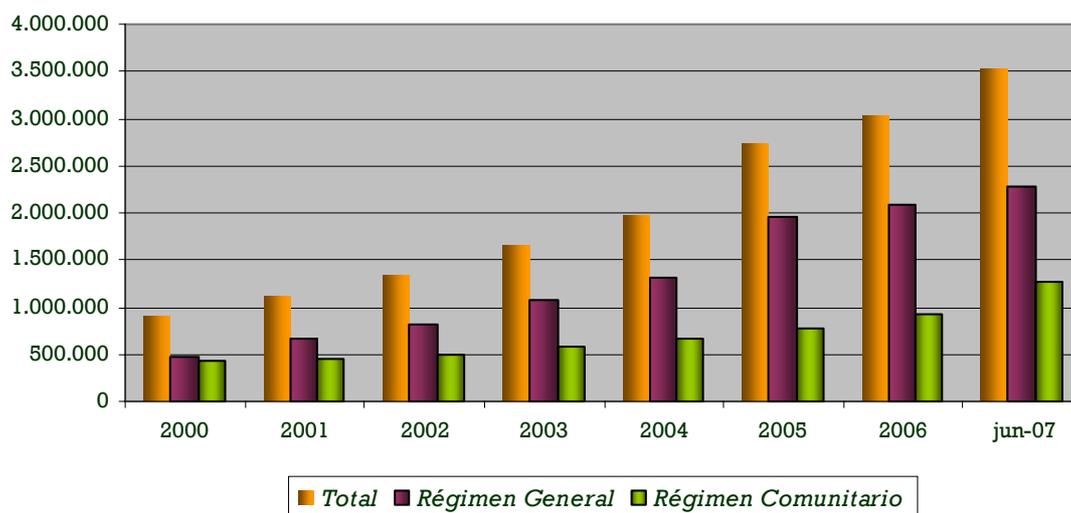
A finales del siglo XX España, tierra de emigrantes durante el siglo XIX y primera mitad del XX, se convierte en protagonista de un nuevo fenómeno: país de acogida de inmigrantes. El mercado laboral español no satisface todas sus demandas de mano de obra y a su llamada comienzan a llegar personas de distintos orígenes. Este proceso se ha asentado y consolidado en los últimos años. Desde el año 2000 hasta el segundo trimestre del año 2007 se ha producido un incremento del 294,8% de población extranjera legalmente residente en España, habiendo contribuido de manera significativa a dicho incremento el proceso de normalización que tuvo lugar en el año 2005.

1. LA POBLACIÓN INMIGRANTE

En el segundo trimestre de 2007, según datos de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, residen en España 3.536.347 extranjeros con permiso o autorización de residencia en vigor, de los que el 64,25% corresponden al Régimen General y el 35,75% restante al Régimen Comunitario. Se observa que el Régimen General duplica en número de autorizaciones al Comunitario.

El incremento de población extranjera que reside en España desde el año 2000 ha sido muy superior en la población extracomunitaria pues, partiendo en ambos supuestos de unas cifras muy similares, en este lapso de tiempo la población extracomunitaria se ha multiplicado casi por cinco mientras que la población comunitaria lo ha hecho por dos y medio.

Evolución de la población extranjera residente según tipo de régimen 2000-2007 (*)



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración
(*): Datos a fecha 30 de junio de 2007

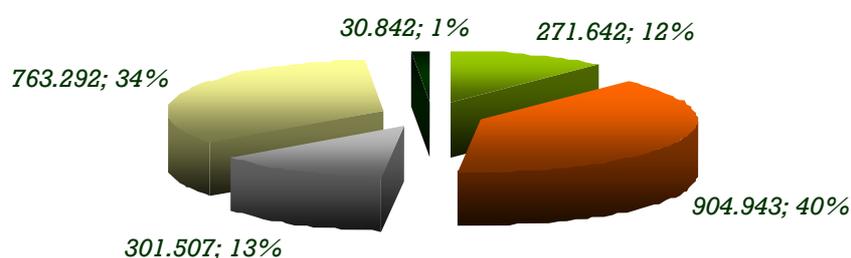
La Inmigración según tipo de autorización de residencia

La integración en una sociedad está íntimamente relacionada, por una parte, con el periodo de tiempo que una persona lleva residiendo en dicha sociedad y, por otra parte, con las expectativas que tiene de continuar residiendo, circunstancia que se halla vinculada al tipo de autorización de que es titular. Por ello, disponer de una autorización “permanente” es un aval para la integración.

A fecha 30 de junio de 2007, de los 2.272.226 extranjeros no comunitarios residentes en España, la población extranjera documentada con autorización “Permanente” suponía el 34%, frente al 12%, de los titulares de autorización “Inicial”, el 40%, de los titulares de “Primera Renovación” y el 13% de los titulares de “Segunda Renovación”.

Por lo que respecta a las autorizaciones permanentes analizadas desde la variable del sexo se observa que los hombres disponen del 61% de las autorizaciones permanentes, mientras que el 39 % corresponden a mujeres.

Población extranjera con Tarjeta o Autorización de residencia en vigor a 31 de junio de 2007



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

La Inmigración según la variable sexo

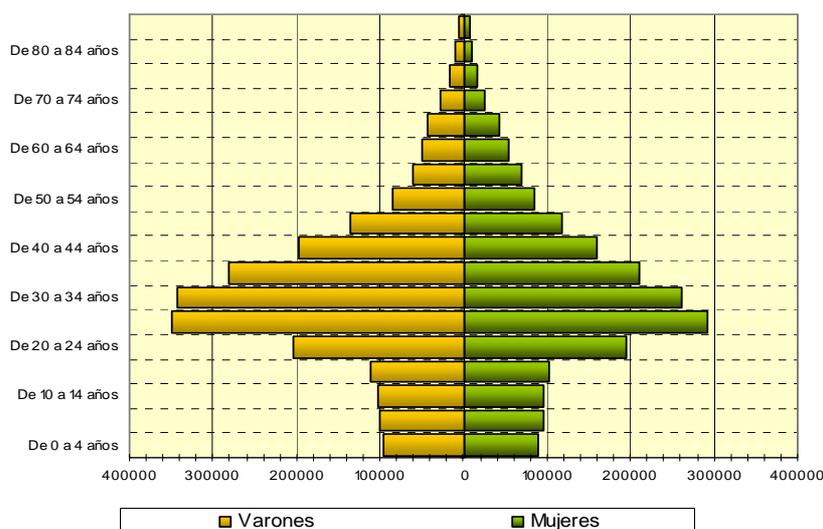
Por lo que respecta a su distribución por sexos es de destacar que se encuentra muy equilibrada la presencia de hombres y mujeres, la inmigración femenina supone el 45,9% del total; esta ligera superioridad numérica masculina es una constante desde el año 2000. Sólo mencionar que es ligeramente superior la presencia de las mujeres del régimen comunitario sobre el régimen general.

La Inmigración según grupos de edad

Desde el punto de vista demográfico, la población extracomunitaria está contribuyendo al rejuvenecimiento y al equilibrio de la estructura demográfica de la sociedad española, ya que la inmigración de los nacionales no comunitarios está compuesta, fundamentalmente, por una población joven en la que predomina la comprendida en el tramo de edad de los 20 a los 40 años. La pirámide de población permite visualizar un muy acusado descenso desde los 50 años en adelante.

Como se puede observar en el gráfico, existe un ligero predominio de hombres sobre mujeres en todos los tramos de edad.

Pirámide de la población extranjera empadronada. 2006(*)



Fuente: INE (Padrón Municipal a 1 de enero de 2006)
(*) Datos a fecha 1 de enero.

La Inmigración según país de origen

El mayor porcentaje de los extranjeros residentes en nuestro país son los procedentes de países extracomunitarios y concretamente de los países Iberoamericanos y de África.

De los países comunitarios cabe mencionar Rumania con el 11,44% sobre el total de la población extranjera residente (país en periodo de transición y cuyos ciudadanos se deben proveer de la correspondiente autorización de trabajo) y el Reino Unido con el 5,27%.

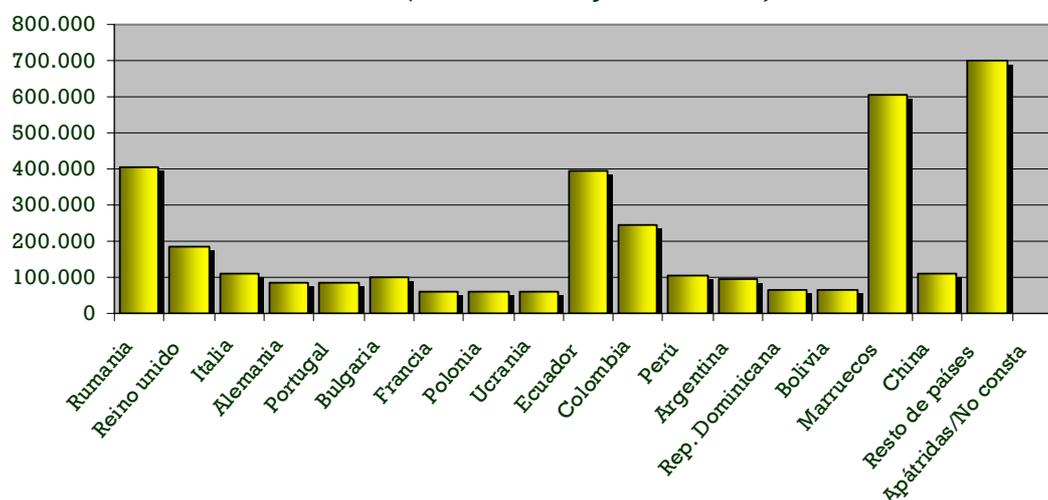
Por lo que respecta a Rumania y a Bulgaria hay que reseñar que a fecha 30 de junio de 2007 se observa un importante incremento de extranjeros con Tarjeta de Residencia sobre los datos de residentes a 31 de diciembre de 2006.

De los países iberoamericanos destacan numéricamente los procedentes de Ecuador con el 11,23, Colombia con el 7% y Perú con el 3% sobre el total

De los países africanos la presencia más numerosa es la de los nacionales de Marruecos con el 17,07% sobre el total, a gran distancia del resto de los países de este continente.

Finalmente, y por lo que respecta a Asia, es China con el 3,1% sobre el total, el colectivo asiático más numeroso.

**Distribución de los extranjeros residentes según países de origen
(Datos a 30 de junio de 2007)**

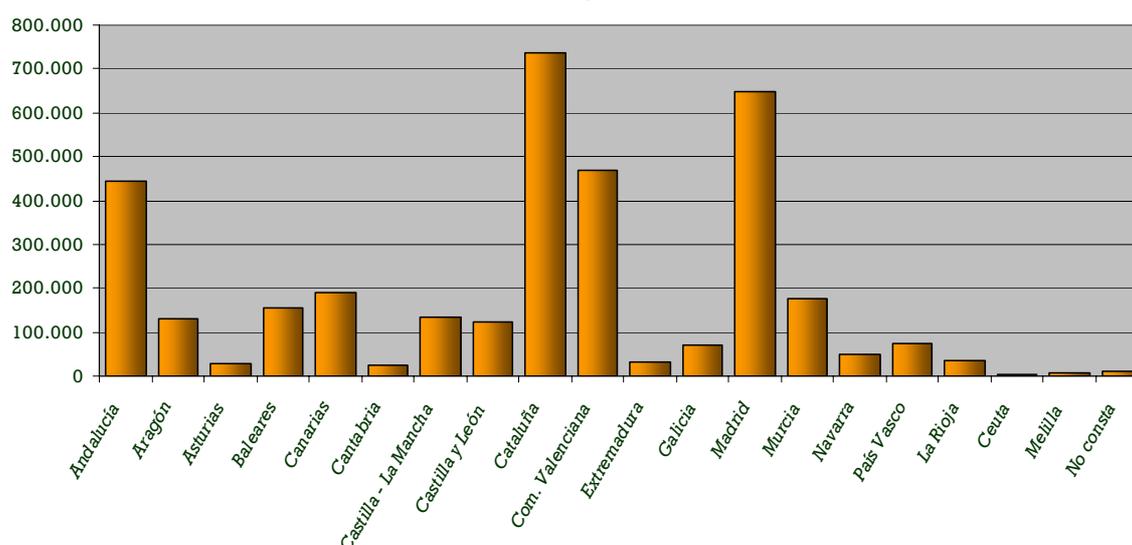


Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

La Inmigración según Comunidad Autónoma de Residencia

Cataluña encabeza la lista de las Comunidades Autónomas según el número de extranjeros residentes, la sigue a corta distancia Madrid y se sitúan en tercer y cuarto lugar respectivamente Comunidad Valenciana y Andalucía. En las cuatro Comunidades citadas residen el 64,95% del total de los inmigrantes. El número de extranjeros que residen en el resto de las Comunidades Autónomas es notablemente inferior.

**Distribución de la población extranjera por Comunidades Autónomas
(Datos a 30 de junio de 2007)**



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

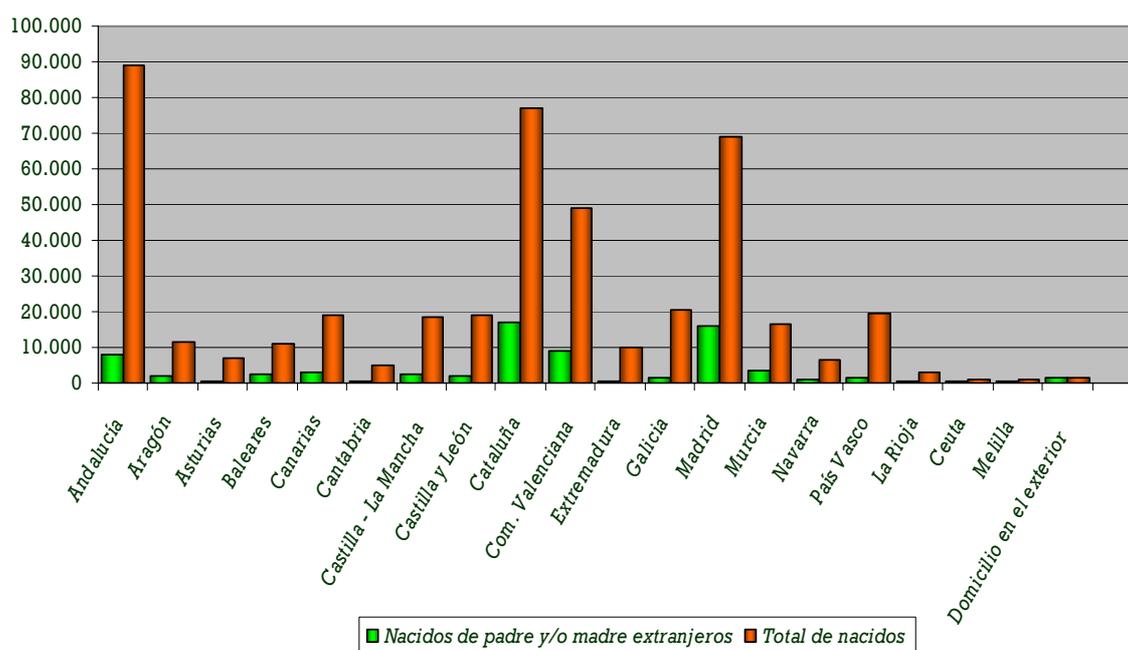
Movimiento natural de la población inmigrante

El hecho de ser una población mayoritariamente joven implica que al considerar el movimiento natural de la población inmigrante se tenga en cuenta su mayor peso en matrimonios y nacimientos, mientras que, por el contrario, se estime irrelevante para los objetivos de este informe el número de defunciones.

Según muestran los datos, los nacidos de madre y/o padre extranjeros tienen una incidencia básica considerable en el cómputo de nacidos en total, ya que, en el año 2004, han supuesto el 16%.

El mayor número de nacimientos de madre y/o padre extranjeros se encuentran en las cuatro Comunidades Autónomas donde es más elevado el número de residentes extranjeros, es decir Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía. En las cuatro Comunidades citadas se concentra el 68% del total de los nacidos de padre y/o madre extranjeros.

Nacimientos de padre y/o madre extranjeros por Comunidad Autónoma de residencia

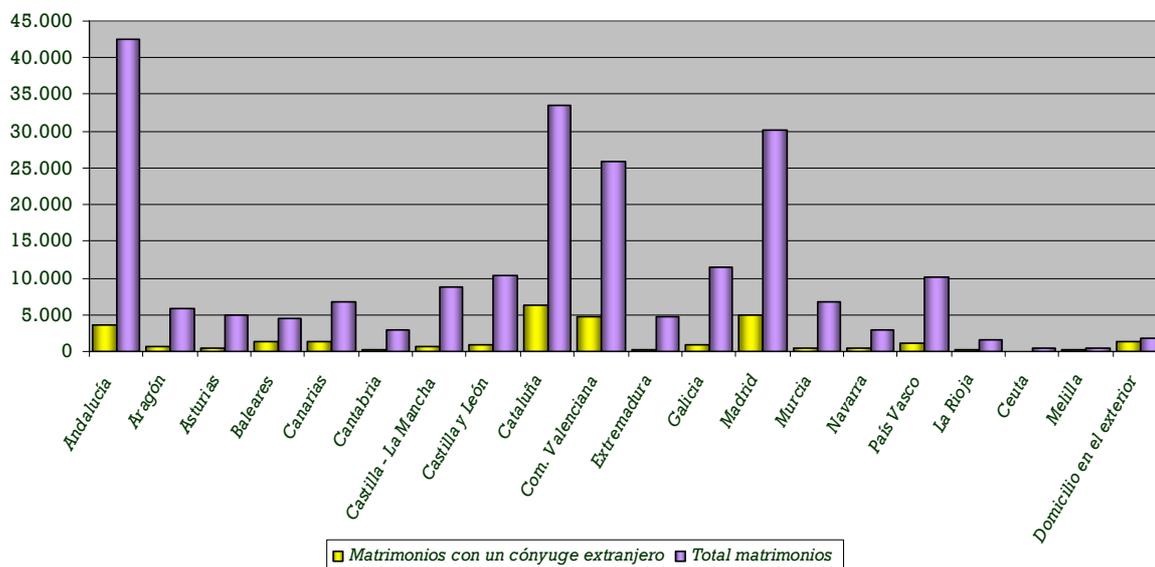


Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Por lo que respecta a los matrimonios celebrados, se puede hablar de incremento tanto en los casos de matrimonios cuyos cónyuges son ambos extranjeros, como de matrimonios en los que uno de los dos cónyuges es extranjero. El hecho de que sea una inmigración mayoritariamente joven incide en su proporción, 14,31%, sobre el cómputo de matrimonios registrados en total.

Nuevamente el porcentaje mayoritario de matrimonios celebrados con al menos un cónyuge extranjero se sitúa en las cuatro Comunidades Autónomas citadas anteriormente, en conjunto suman el 63,45 % del total.

Matrimonios con al menos un cónyuge extranjero por Comunidad Autónoma de residencia



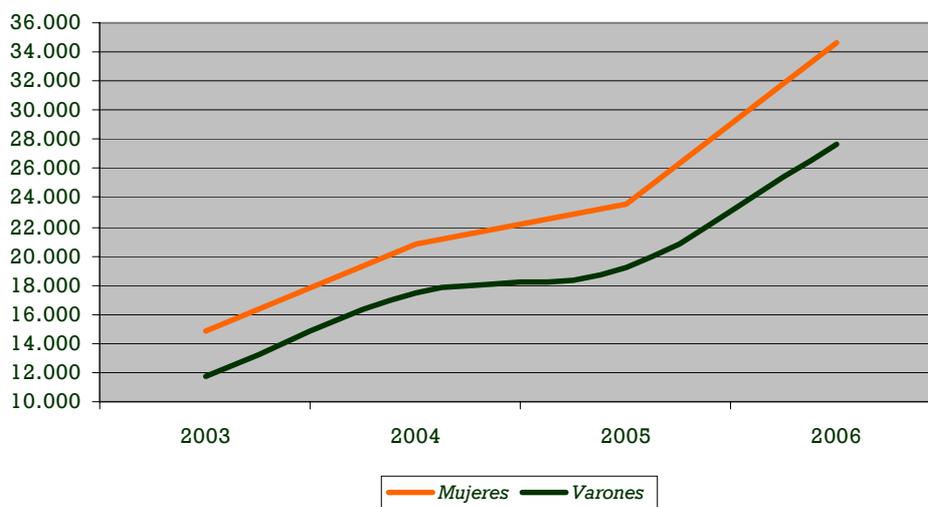
Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Acceso a la nacionalidad

En el año 2006 un total de 62.339 personas han accedido a la nacionalidad española. Ello supone un incremento del 419% en las concesiones de nacionalidad desde el año 2000 hasta el año 2006.

Es importante destacar la superioridad numérica en cuanto a las concesiones de nacionalidad a las mujeres, teniendo en cuenta que la inmigración femenina es algo inferior a la masculina, concretamente en el año 2006 a las mujeres se ha concedido el 55,5% en comparación con las concedidas a los hombres que suponen el 44,5%.

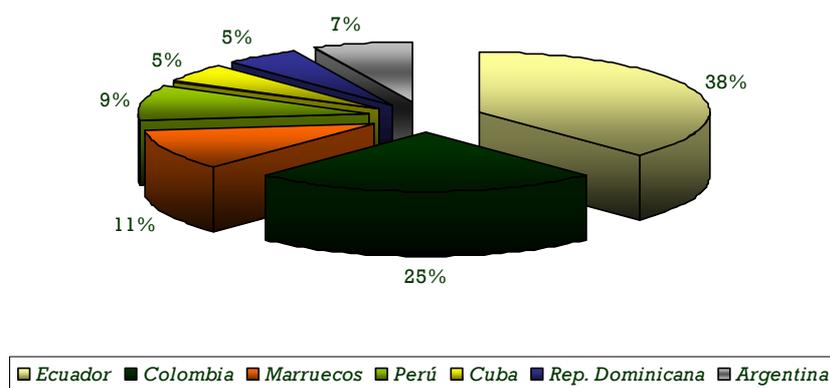
Concesiones de nacionalidad por sexo



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Clasificando las concesiones de nacionalidad por países de origen tan sólo siete países concentran el 83% del total, todos ellos son Iberoamericanos excepto Marruecos.

**Concesiones de nacionalidad española por país de origen
Año 2006**



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

2. INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO

Tasas de Actividad, Ocupación y Paro

Según la Encuesta de Población Activa (INE) en el primer trimestre de 2007 la población extranjera suponía el 13,80% de la población activa y la población extranjera no comunitaria el 9,9%. Ello demuestra la importancia de su participación en el mercado laboral español.

Analizando la población activa en función del sexo se observa gran coincidencia entre las cifras de españoles y de extranjeros no comunitarios:

- ♦ Población activa española: hombres 57,95 %, mujeres 42,04%.
- ♦ Población activa extracomunitaria: hombres 56,64%, mujeres 43,36%.

Durante el año 2006, dos de cada tres nuevos empleos fueron ocupados por la población extranjera, este aumento en la ocupación significó que los inmigrantes representasen dicho año el 13,9% del total de la población ocupada.

Por lo que respecta a la tasa de paro se observa que mientras se ha producido un importante descenso de la tasa de desempleo entre la población española hasta situarse en el 7,8% en el primer trimestre de 2007, por el contrario la tasa de paro ha experimentado un incremento en la población extranjera hasta situarse en el 12,6% respecto al año anterior.

Si se analiza la tasa de paro en función de la variable sexo es significativa la diferencia entre la población española y la población extranjera, pues si en la población española la tasa de paro afecta al 5,7 % de los hombres, la tasa de paro femenino al situarse en el 10,7% prácticamente lo duplica, hecho que no se

producen en la población extranjera donde la tasa de paro masculina es del 10,4 y la tasa de paro femenina es del 15,5%,

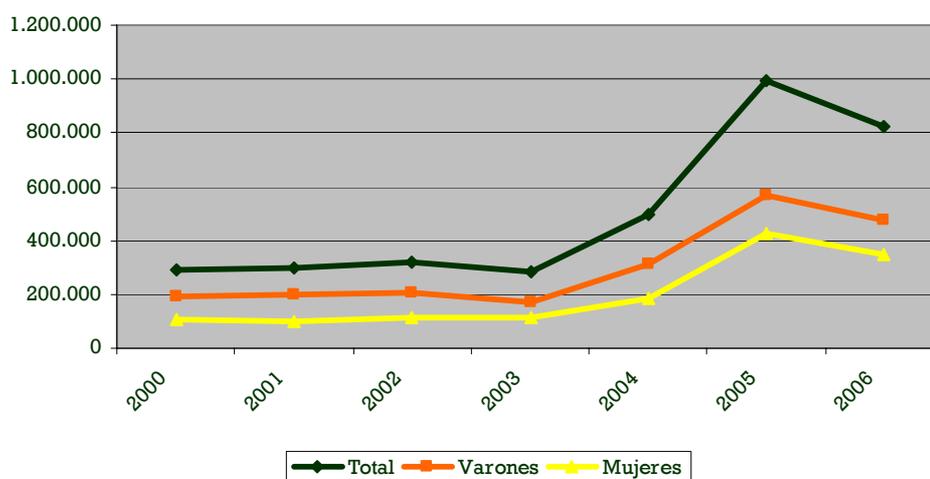
Los sectores de actividad donde más frecuentemente se halla la población extranjera son el sector servicios, el sector de la construcción, la industria y la agricultura.

Autorizaciones de Trabajo

La gráfica nos muestra una cifra prácticamente similar en las autorizaciones de trabajo concedidas desde el año 2000 hasta el año 2003 incluido, sin embargo en los años 2004 y 2005 se advierte un importante incremento de las autorizaciones, en este último año, sin duda alguna, se reflejan los resultados del proceso de normalización. Este incremento se estabiliza en el año 2006

Por lo que respecta a las autorizaciones de trabajo concedidas por sexos destaca el hecho del aumento de la proporción de las autorizaciones concedidas a las mujeres, desde el 35,5% de las autorizaciones concedidas en el 2000 hasta el 42,17% de las autorizaciones concedidas en el 2006.

**Autorizaciones de trabajo concedidas por sexos
(2000-2006)**

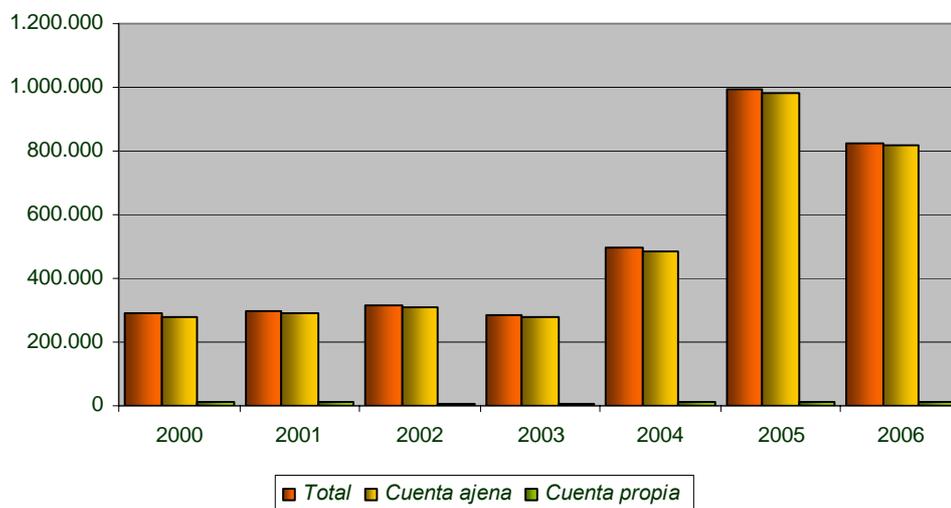


Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Julio 2007

Autorizaciones de Trabajo concedidas según dependencia laboral

En este apartado destaca el absoluto predominio de las autorizaciones por "Cuenta Ajena" sobre las autorizaciones por "Cuenta Propia". Desde el año 2000 el porcentaje de las autorizaciones por "Cuenta Ajena" no ha bajado del 95,22% sobre el total, incrementándose este porcentaje hasta el 98,84% en el año 2006.

**Autorizaciones de trabajo concedidas según dependencia laboral
(2000-2006)**



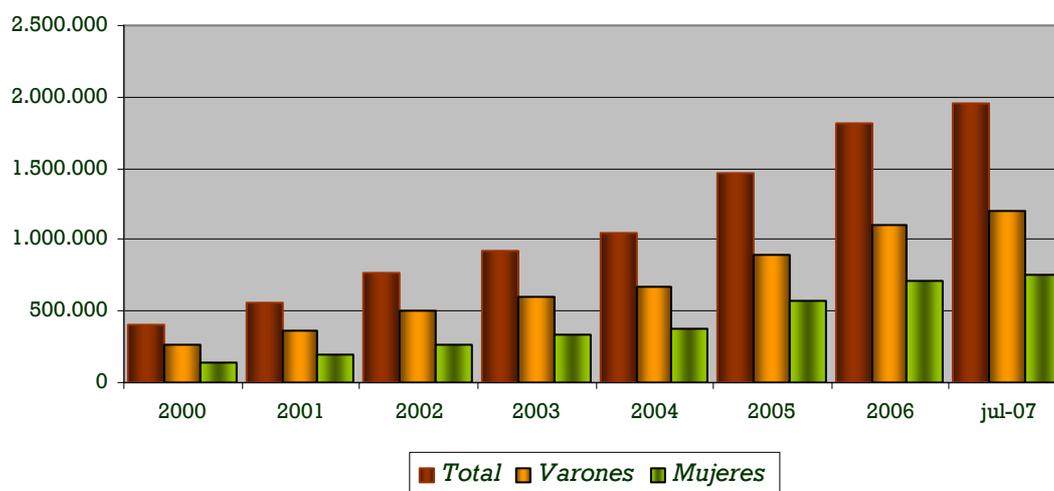
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Julio 2007

Población extranjera afiliada en alta en la Seguridad Social por sexos

La población extranjera afiliada y en alta laboral en la Seguridad Social se ha incrementado desde el año 2000 hasta marzo de 2007 en un 383,78%.

Analizado este dato en relación con el sexo se aprecia un ligero incremento de la afiliación femenina que pasa de suponer el 34,71% en el año 2000 al 38,50% en julio de 2007. No obstante este aumento, la afiliación en la Seguridad Social de la mujer (38,50%) sigue estando muy por debajo de la del varón.

**Población extranjera afiliada y en alta laboral en la
Seguridad Social por sexos
(2000-julio 2007)**

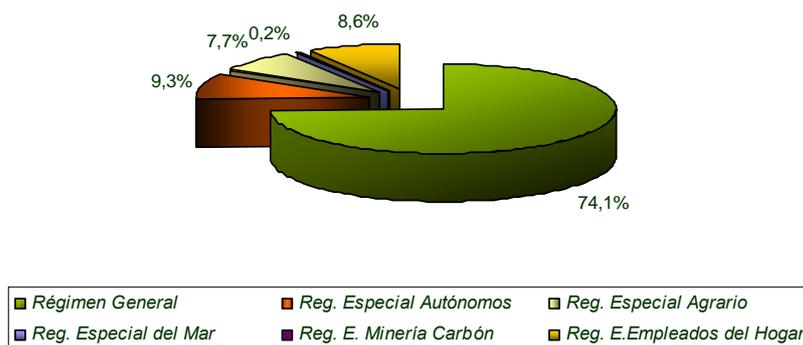


Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Julio 2007

Población extranjera afiliada y en alta laboral en la Seguridad Social por Régimen

La población inmigrante mayoritariamente, el 74%, se halla dada de alta en el Régimen General. Se destaca que un 9% está dado de alta en el Régimen Especial de Empleados del Hogar.

Población extranjera afiliada y en alta en la Seguridad Social por Régimen (Julio 2007)



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Julio 2007

Nota: En el gráfico no se refleja el porcentaje relativo al Régimen Especial de Minería del Carbón, por ser 699 las personas extranjeras afiliadas y en alta en la Seguridad Social.

3. INMIGRACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO

El número de menores de edad de origen extranjero ha experimentado un importante crecimiento debido fundamentalmente a dos motivos: la población inmigrante es joven y se encuentran en edad fértil y, por otra parte, la reagrupación familiar ha facilitado la llegada de los hijos que en un primer momento quedaron en el país de origen.

Nivel de formación

Por lo que atañe al nivel de formación en la población de 16 y más años, no se encuentran diferencias muy significativas entre la población española y la extranjera según la Encuesta de Población Activa.

En el escalón inferior de la formación: “analfabetos” se encuentra el 2,17% de la población española con 16 y más años y el 2,24% de la población extranjera.

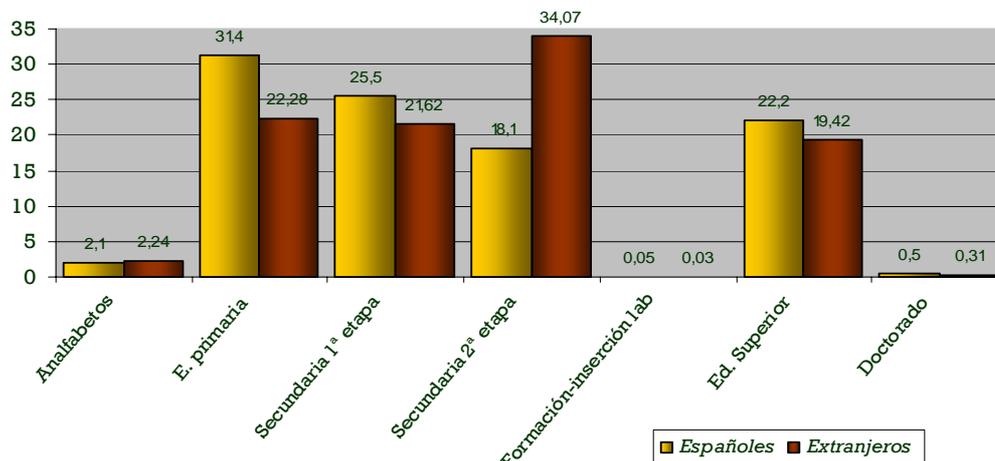
En el extremo superior de la formación: “Doctorado” se hallaría el 0,50% de la población española y el 0,31% de la población extranjera.

La población española se sitúa mayoritariamente en la franja de educación primaria, el 31,43% y en la de educación secundaria-primer etapa el 25,51%

La población extranjera ha cursado Educación Secundaria segunda etapa en el 34,07% de los casos y educación primaria en el 22,28%. El porcentaje de población con un nivel de estudios superior a primaria es 9 puntos superior entre los extranjeros en comparación con los españoles.

De los datos extraídos se infiere por una parte que el perfil de formación de la población inmigrante es muy similar al de la población española, si bien algo mejor en general y, por otra parte, que desempeñan puestos de trabajo para los que se requiere una formación inferior de la que son titulares.

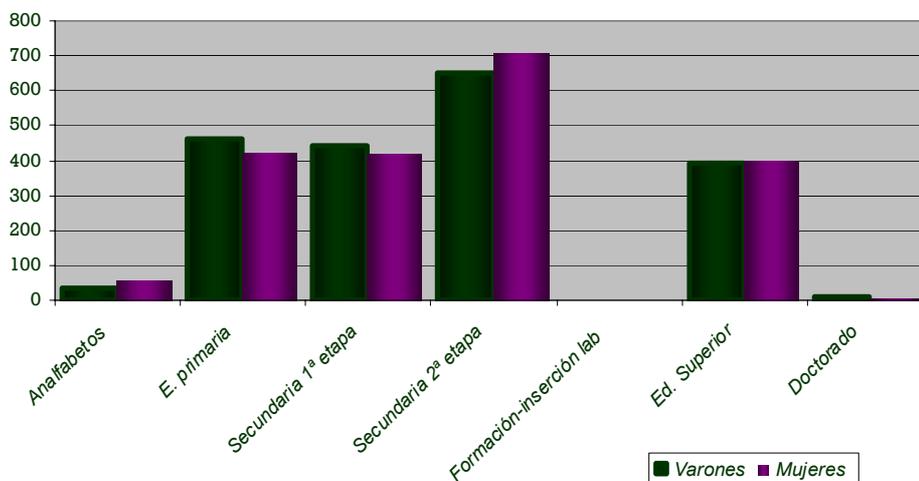
Población de 16 y más años. Nivel de formación alcanzado. Primer trimestre de 2007



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

Por lo que respecta al nivel de formación de la población inmigrante en función de la variable sexo se advierte la similitud entre hombres y mujeres en todos los niveles de formación. No obstante se señala que, si bien el porcentaje de mujeres entre los analfabetos se sitúa con un 59,35% por encima del de los hombres (40,65%), por el contrario, el porcentaje de mujeres supera al de hombres en la Educación Secundaria segunda etapa con un 52%.

Población extranjera de 16 y más años. Nivel de formación alcanzado por sexos. Primer trimestre 2007



Fuente: Encuesta de Población Activa. INE

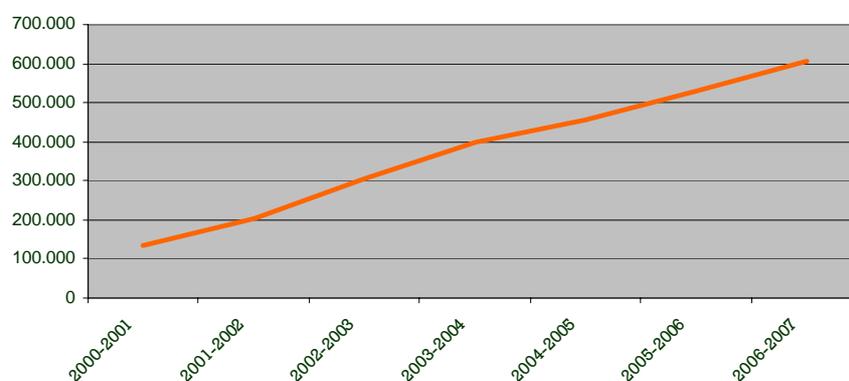
Alumnado extranjero: evolución

Desde el curso 2000-2001 al curso 2006-2007, el número de alumnos extranjeros (comunitarios y no comunitarios) matriculados en enseñanzas no universitarias se ha incrementado en un 354,83%.

En el curso 2000-2001 el porcentaje de alumnado no comunitario matriculado en enseñanzas no universitarias era el 83,10% sobre el total de alumnado extranjero, este porcentaje se ha reducido al 75,18% en el curso 2005-2006 al incluirse en el alumnado comunitario los nacionales de los países recién incorporados a la Unión Europea.

En el curso 2006-2007, el alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias supuso el 8,58% sobre el total.

Evolución del alumnado extranjero
Cursos 2000-2001, 2006-2007(*)

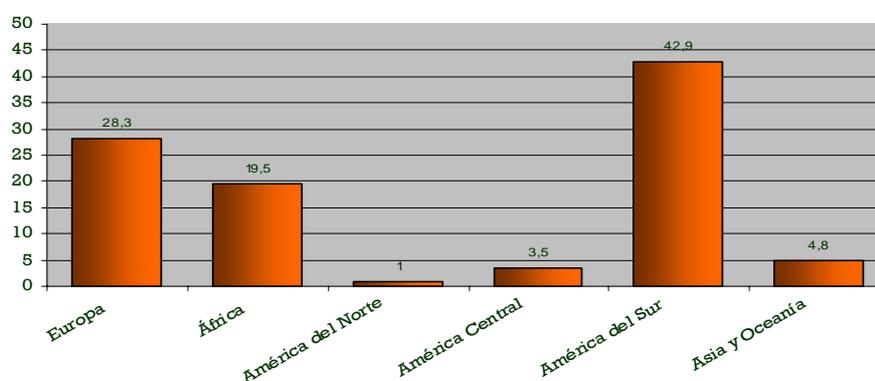


Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia
(*): Los datos del curso 2006-2007 son provisionales

Alumnado extranjero distribuido por procedencia

Los alumnos procedentes de América del Sur, con el 42,9%, representan el mayor porcentaje del total de alumnos extranjeros.

Distribución del alumnado extranjero no universitario por procedencia
Curso 2006-2007 (*)



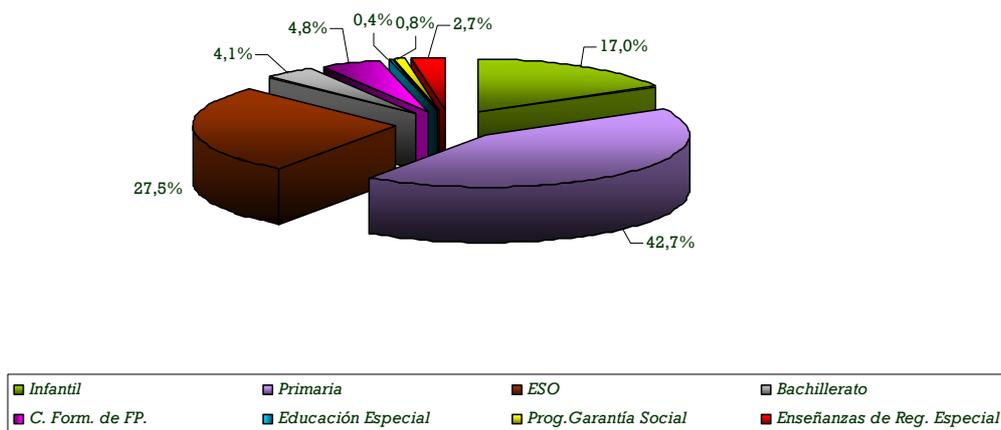
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia
(*) Los datos del curso 2006-2007 son provisionales

Alumnado extranjero distribuido por nivel de enseñanza

Los tramos de enseñanza donde se concentra el mayor número son el de Primaria (42,7%) y el ciclo de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (27,5%).

El 67,22 % de los alumnos extranjeros residen en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía.

Alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias por nivel de enseñanza. Curso 2006-2007 (*)



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

Nota: Los datos del curso 2006-2007 son provisionales

Aspectos jurídicos de la integración social

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007/2010 al recoger las líneas de actuación de la política migratoria, reconoce los efectos beneficiosos de una regulación de los flujos migratorios acompañada de las medidas necesarias para favorecer la plena integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. En este período se han producido igualmente novedades en materia de legislación motivadas por la transposición de Directivas europeas, el desarrollo del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, así como por la interpretación del Tribunal Supremo, sobre determinados artículos del Real Decreto en las siguientes sentencias: Sentencia de 10-1-2007 al Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la representación legal de la Asociación SOS Racismo Valencia; Sentencia de 9-1-2007 al Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por la representación legal de la Asociación Solidaria DAB y Sentencia de 8-1-2007 al Recurso Contencioso Administrativo interpuesto por la representación legal de la Asociación de Chinos de Euskadi. Todas ellas acreditan la conformidad a la Ley de ese Reglamento, ayudando a interpretar algunos puntos oscuros del mismo como es el reforzamiento del mandato de asistencia letrada a los inmigrantes así como a interpretar correctamente los motivos de concesión de autorizaciones en forma extraordinaria, señalando que las causas de concesión no es *numerus clausus*, sino que la causa extraordinaria que causa la concesión es susceptible de valoración en cada caso.

Estas novedades legislativas que intentan responder normativamente a la integración de los inmigrantes, sin embargo no se ve acompañada por una eficaz gestión administrativa que, en este caso, necesita un nuevo impulso, tanto de la Administración General del Estado como de las Administraciones Autonómicas y Locales, ya que se constata que puede abocarse al fracaso la plena integración de los inmigrantes por una gestión ineficaz de los medios para afrontar el fenómeno migratorio.

Se hace notar la disparidad entre los objetivos que se quieren alcanzar y los medios que se determinan para alcanzarlos: falta de medios técnicos y humanos puestos a disposición de las Administraciones competentes con mayor énfasis en aquellos puntos del territorio donde hay mayor población migrante o en aquellos otros puntos, alejados del territorio nacional, como son los consulados, que cumplen una función importante en el control de flujos. Preocupa, además, la disparidad de criterios administrativos adoptados en extranjería que no predisponen a una sana discrecionalidad de la Administración sino, en muchas ocasiones, a la pura arbitrariedad de los funcionarios que los aplica.

Atribución competencial en los temas de inmigración

Teniendo en cuenta que la competencia en materia de inmigración y extranjería es estatal, existen distintos aspectos que configuran el proceso de integración social y que corresponden a materias cuya competencia tienen atribuida o han sido asumidas por las administraciones territoriales y, por ello, es necesaria su plena implicación. Además, en este proceso de integración han de jugar un papel destacado el conjunto de la sociedad y de las organizaciones en las que ésta se vertebra.

Así se refleja en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, donde se proclama la implicación y corresponsabilidad de todas las Administraciones Públicas, no solo la Estatal, sino la Autonómica y la Local, para lo cual se deben aunar esfuerzos y realizar coordinadamente los pasos necesarios para lograr la plena integración de los inmigrantes.

A día de hoy, normativamente ya se hace sentir dicha corresponsabilidad, sobre todo en lo que se refiere a los informes de los Ayuntamientos, tendentes a acreditar situaciones de arraigo de la población inmigrante, o acerca de las condiciones de habitabilidad de la vivienda en el procedimiento de reagrupación familiar.

Sin embargo, el legislador, consciente de la falta de medios de alguno de los agentes implicados en el procedimiento deja abierta la puerta a soluciones alternativas, como la posibilidad de que un acta notarial acredite la adecuación de la vivienda en el caso de que el Ayuntamiento no lo emita en el plazo establecido.

Del mismo modo, la indefinición de la naturaleza jurídica del informe emitido por el Ayuntamiento en los supuestos de arraigo acarrea inseguridad jurídica tanto al emisor como al receptor del mismo.

Todo ello porque, siendo relativamente reciente, la incorporación de las Administraciones Locales en el proceso de tramitación de expedientes que conducen a la obtención de las diversas autorizaciones administrativas, se producen algunas disfunciones o diferentes interpretaciones que sería deseable que fueran despejadas.

Ejemplo de ello, es la labor encomendada a los Ayuntamientos en la elaboración en los informes de las condiciones de vivienda tendentes a conformar la prueba para los informes gubernativos de reagrupación familiar: existen lagunas normativas, que impiden valorar si la vivienda es adecuada para el reagrupante y su familia, quedando indeterminada dicha situación, con las graves consecuencias que pueden darse en el buen fin del procedimiento.

Se puede decir lo mismo en la importante labor de elaboración de los Informes de inserción social, tendentes a la obtención de datos para las autorizaciones de residencia por razones de arraigo. Si bien la norma establece su carácter no vinculante para la Administración General del Estado, y se han realizado esfuerzos para intentar homogeneizar los criterios de elaboración de este informe, qué duda cabe que aún queda camino por recorrer, subsistiendo algunas dudas respecto a su naturaleza jurídica, su atribución legal a los Entes Locales, la posibilidad de recurso, en fin, su propia consideración como acto administrativo propiamente dicho, o mero informe interno a los efectos valorativos o participativos de un órgano diferente en la decisión administrativa correspondiente a la Administración General del Estado.

Por ello no queda del todo claro el alcance de dichos informes, la necesidad de evaluar situaciones procedentes de otros Ayuntamientos dificulta esa acción, así como los efectos de la caducidad de la inscripción en el padrón, son elementos que pueden generar obstáculos a la verdadera integración de los nuevos vecinos; todo ello, teniendo en cuenta que en esos casos se habla de personas que hace tres años ya se encuentran entre nosotros, siendo necesario mayor concreción en tales aspectos, bien a través de instrucciones, o indicaciones que sirvan de modelo para así interpretarlos.

También se aprecian determinadas disfunciones en materia de coordinación entre distintos órganos administrativos responsables den distintas fases de la tramitación, que pueden dar lugar a retraso en la resolución de solicitudes y que inciden negativamente en la integración de los inmigrantes y sus familias.

Por otra parte entre las propias Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno pueden darse interpretaciones distintas o contrapuestas (menores, parejas de hecho, arraigo social, reagrupación familiar...). Sería necesario el establecimiento de una interpretación común de las normas y la concreción de conceptos indeterminados con la finalidad de que no se produzcan agravios comparativos para los administrados.

Integración en situaciones excepcionales

Es clara la intención del legislador de realizar la inmigración a través de cauces legales de forma que se garantice a todas las personas el respeto a sus derechos en el tránsito hacia su total integración en la sociedad. Sin embargo, determinadas situaciones suponen que muchos inmigrantes se vean abocados a una estancia irregular en España, debido a que en su momento no utilizaron las vías ordinarias de migración, siendo además, en algunos casos, víctimas de redes de tráfico de inmigrantes. Hallándose, en consecuencia, inmersos en una absoluta marginalidad social en nuestro país.

En este sentido ha habido un gran esfuerzo para concienciar acerca de los riesgos de tal forma de migrar, con riesgos personales, e incluso sobre la inutilidad al no poder luego entrar en los canales ordinarios de migración y, asimismo, involucrar a los propios Gobiernos de aquellos países emisores, a los efectos de establecer cauces legales para proceder a una migración ordenada y regular y combatir a las bandas delictivas dedicadas al tráfico y a la trata de seres humanos.

Con el firme propósito de combatir la delincuencia que utiliza la inmigración para el logro de sus fines, se hace necesario controlar y prevenir los cauces irregulares de migración. Es precisa una mayor implicación de todos los Estados, potenciando la inmigración a través de vías legales, la información en países emisores y su colaboración. Es preciso, además, una concepción global de las migraciones que incida, igualmente, en las causas de la pobreza y desigualdad de los países de origen.

En este período, hemos sido partícipes de una nueva situación en la llegada de inmigrantes a España. La eficacia en la cooperación e intercambio con Marruecos, ha hecho que nos encontremos con una situación de recepción de inmigrantes de fronteras más lejanas: la patera ha cedido el paso al cayuco, y el cruce del Estrecho ha pasado a ser inmigración desde Mauritania, o incluso desde Senegal, o más al sur. Las embarcaciones ya dejaron de ser frágiles pateras con capacidades de 15/25 personas, para transformarse en embarcaciones más sólidas y con capacidades de hasta 100 personas, cuando no se trata de viejos barcos cargueros "fantasmas", sin matrícula ni bandera, como los medios para transportar personas al continente europeo.

Estas sucesivas situaciones de emergencia, que se han producido por la entrada irregular de ciudadanos extranjeros, además de un importante despliegue mediático, pone a prueba todos los sistemas públicos y privados de acogida. Esta

situación no es nueva, pero es cierto que en los últimos años ha tenido un crecimiento exponencial. Frente a ella, se han implementado diversas acciones y, por supuesto, se ha aplicado lo previsto tanto en la Ley de Extranjería como en su Reglamento de desarrollo, en lo que respecta a la entrada irregular en el territorio.

No obstante, se produce una grave paradoja. La incoación sistemática de órdenes de expulsión/órdenes de devolución junto a la imposibilidad material de ejecutarlas en muchos casos, produce la figura de hecho de los inexpulsables. Entendemos por inexpulsable a todo ciudadano extranjero no comunitario sobre el que se ha dictado una orden de expulsión o, en su caso, de devolución, pero que por diversos motivos (que España no tenga firmado un convenio en tal sentido con su país de origen o tránsito, o que no sea reconocido como nacional por ningún país) no se ha podido ejecutar.

Tras el inicio del correspondiente expediente de devolución o expulsión y en algunos casos tras dictar la correspondiente resolución, en numerosas ocasiones se procede a autorizar su paso a la Península, comenzando un largo camino de invisibilidad, irregularidad y marginalidad.

Un ejemplo claro de esta invisibilidad sería el no acceso al padrón por parte de un gran número de estas personas, al carecer de pasaporte y no ser posible su documentación por las autoridades de ningún país, no pudiendo acceder a una cédula de identificación por estar éste incurrido en alguno de los supuestos de prohibición de entrada o de haberse dictado contra él una orden de expulsión. La no posibilidad de inscripción en el padrón municipal, conlleva, entre otros, el no acceso al derecho a la asistencia sanitaria (artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras sus sucesivas reformas), salvo en los supuestos de: urgencia, menores de 18 años y mujeres embarazadas y los casos excepcionales de determinadas Comunidades Autónomas, (como por ejemplo Andalucía, donde no es necesario estar empadronados/as para acceder a este derecho).

Otra consecuencia de esta situación, es la imposibilidad de regularizar su situación documental en nuestro país, aun pudiendo llegar a estar dentro de los supuestos establecidos para la concesión de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Estos supuestos han sido interpretados recientemente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como causas no tasadas y cerradas que pueden ser valoradas por la Administración en uso de sus atribuciones; no obstante no se podrá acceder a ellas, por encontrarse en un supuesto de inadmisión a trámite de cualquier solicitud de documentación.

Sería conveniente, por ello, buscar canales que no sean interpretados como de efecto llamada, pero que eviten que este colectivo de personas tenga como destino final y permanente la exclusión social, entendiéndose como primer factor de exclusión la total falta de documentación y la imposibilidad sine die de acceder a ella

Menores Extranjeros No Acompañados

Uno de los aspectos donde se pone de manifiesto la necesidad de mejorar la colaboración de todas las Administraciones implicadas es en el tratamiento de la situación de los menores extranjeros no acompañados.

Toda la labor realizada de formación de los menores en España mientras son tutelados por las Comunidades Autónomas, garantizando su formación e integración social, debe de ser continuada para favorecer en todo aspecto su integración.

Primando, tal como establece la Ley, el derecho del menor en ser reagrupado con sus familiares en su país de origen o procedencia. Ello no obsta que, para así llevarlo a cabo, se respeten escrupulosamente sus derechos, y el principal, a ser oído y tener un tratamiento conforme a las garantías de la Constitución y de los Tratados Internacionales, garantizando la contradicción, la asistencia letrada y a ser informado y documentado en todo momento conforme a Ley.

Esta situación ha sido constatada por muchas Organizaciones y el propio Defensor del Pueblo ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de algunas disfunciones, que la propia legislación, permite.

Estando diferenciada por las leyes la documentación de los menores (Administración General del Estado) y protección (Administración Autonómica), y que de acuerdo a la realidad geográfica, la carga no recae sobre todas las Comunidades Autónomas en forma uniforme, se hace necesario destacar el principio de solidaridad entre todas ellas, y desterrar el discurso que dice que el sistema de protección de los menores puede verse colapsado por la llegada de estos cuando son extranjeros

Se debe incidir en que, antes que extranjeros son menores, y deben gozar de los derechos de los mismos de acuerdo a la legislación nacional e internacional.

Sin olvidar que la normativa prima el derecho a vivir en familia y por tanto a que sean repatriados con su familia, estas repatriaciones deben de realizarse conforme a las garantías establecidas en la Constitución, los Tratados Internacionales tal como se ha pronunciado el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta siempre el interés superior del menor.

Garantizando el derecho a ser informado, a ser oído en el procedimiento, el derecho a ser documentado durante su minoría de edad y continuar en la misma situación en el caso de alcanzar la mayoría de edad sin que haya podido ser reagrupado, y su derecho a que la reagrupación, cuando esta sea posible, se realice con las necesarias garantías.

Por lo que respecta a la determinación de la edad de los menores en la actualidad las tablas de referencia que se utilizan están basadas en estudios de población caucásica de los años 60 (Greulich y Pyle). El margen de error de más menos seis meses, junto con la aleatoriedad del resultado, viene determinado por no considerarse los aspectos raciales, étnicos, nutricionales, medioambientales, psicológicos y culturales que tienen influencia directa en el desarrollo y crecimiento de los niños. Obviar estos factores, así como no constatar los márgenes de error pueden acarrear graves consecuencias para el menor, ya que esta valoración determina toda la intervención posterior.

Es necesario definir protocolos periciales, donde se incluya una valoración médico-forense completa, garantizando en el estudio antropomórfico de la prueba pericial de la cronología de edad: Ortopantografía, radiografía de muñeca, maléolos, caderas y tobillo así como si fuera necesario entrevista psico-social con interpretación lingüística.

En general el procedimiento que se utiliza es la radiografía de muñeca, y la valoración la suele emitir el radiólogo de guardia del hospital de referencia, que no ha sido formado, ni está especializado en estos temas.

Se hace necesario, asimismo, mantener la progresividad de la integración de los menores, cuando estos dejan de serlo y no ha sido posible la repatriación a su país de origen, debiéndose garantizar la continuidad en su inserción socio-laboral.

Documentación por circunstancias excepcionales. Arraigo

Recordando que esos motivos excepcionales no pueden entenderse como cerrados, es precisa una coordinación de las distintas Administraciones públicas implicadas para garantizar que los procedimientos de acceso a una autorización excepcional sean aplicados de manera homogénea en el conjunto del Estado, sobre todo teniendo en cuenta que los conceptos no se pueden considerar tasados.

Para ello, y a efectos del cumplimiento de cada requisito necesario para obtener el informe, bien de habitabilidad bien de inserción social, se realicen dichos informes atendiendo a la realidad social que dificultaría y darían la espalda al normal y progresivo intento de inserción social de los migrantes.

Por lo tanto, deben definirse más concretamente los propios alcances de los informes de inserción, instar a mayor corresponsabilidad entre todos los agentes, y determinar en forma más o menos homogéneas los estándares mínimos necesarios, de tipo social y económicos para que los migrantes puedan obtener sus autorizaciones administrativas, a los efectos de evitar interpretaciones que puedan llegar a ser arbitrarias.

Deben potenciarse todas estas formas excepcionales de documentación, al tiempo que dictarse las instrucciones necesarias a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, atendiendo a casos concretos reales de excepcionalidad.

Régimen sancionador

Se hace necesario insistir acerca de la obligatoriedad de la sujeción de los poderes públicos a la Ley y a los pronunciamientos judiciales, y en especial, en el caso del régimen sancionador, que la actividad reguladora se cifa escrupulosamente a lo decidido por el Tribunal Supremo en la recta interpretación de la capacidad sancionadora en caso de infracciones administrativas, y la utilización del remedio de la expulsión de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y no solo en casos simplemente de estancia irregular, sin mas datos a analizar, como viene siendo habitual.

Se considera necesario establecer, mediante instrucción, el procedimiento a seguir en los supuestos de expedientes de expulsión incoados con antelación y/o posteriormente a la presentación de una solicitud de autorización por circunstancias excepcionales.

Relaciones y disfunciones entre diversas Administraciones. Mejora en la gestión

Frente al reto del incremento del volumen de inmigrantes en el último lustro, se valora positivamente el esfuerzo realizado por las diversas Administraciones, en lo

que hace a dar respuesta a tal demanda y la posible integración de aquellos inmigrantes en la sociedad de acogida.

Entre esas medidas, la de dotar a la Administración de elementos técnicos y telemáticos suficientes para poder enlazar todos y cada uno de los procedimientos necesarios para documentar e integrar a los extranjeros en España. La realidad de los sistemas puestos en marcha por el Ministerio de Administraciones Públicas y la Ley de Derecho de acceso electrónico deben servir para simplificar procedimientos y agilizar los mismos.

Sin embargo, tal tarea aún queda un poco lejos para que pueda ser realizada en su integridad observando, por diversos motivos, numerosas disfunciones en los diferentes íteres que obstaculizan la realidad de integración de las personas migrantes.

La mera intervención de numerosas Administraciones obstaculiza, en caso de no existir una coordinación correcta, dicha integración.

Paradigmático resulta el caso de las reagrupaciones familiares que, pese al esfuerzo en pos de agilidad y eficacia, normalmente se alargan, cuando no se obstaculizan, señalándose la falta de criterios homogéneos a los efectos de evaluar los niveles mínimos de habitabilidad en manos de los Ayuntamientos, los exámenes de diversa documentación por la Administración Central y el control y expedición de los Visados –en manos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación-, para por fin, la expedición del las Tarjetas de Identidad de Extranjeros (TIE) en manos del Ministerio del Interior.

El doble control por parte de la Administración de los mismos requisitos, la duplicación documental ante diferentes órganos, la disparidad de criterios en su valoración, cuando no, criterios contrapuestos, dificultan enormemente hacer efectivo, tanto la reagrupación familiar, como el traslado y expedición de Visados a aquellos que deben de trasladarse a España.

En materia de autorizaciones de trabajo y residencia, especialmente en la solicitudes que toman como base el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura o las concedidas con certificación de los servicios públicos de empleo, se observa una demora excesiva en la tramitación de las solicitudes especialmente en determinadas provincias, lo que indica la necesidad de incrementar los medios materiales y humanos para agilizar la tramitación de los expedientes. La misma situación se observa en otros procedimientos de solicitud o renovación de autorizaciones.

Es especialmente grave la descoordinación en lo que respecta a las administraciones periféricas. Los Consulados tienen hoy un determinante papel en el denominado control de flujos pero, sin embargo, carecen de medios técnicos y personales así como de criterios objetivos y comunes.

En todos y cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo en temas de extranjería de forma casi generalizada se incumplen los plazos de resolución y las disfunciones afectan, en los temas de incorporación de residentes ya legales, al mercado laboral: Lo mismo ocurre en los casos de renovación de autorizaciones, en los que la disfunción administrativa muchas veces opera en contra del administrado, por lo que se propone procedimientos ágiles en lo que respecta a las

sucesivas renovaciones, siendo insuficiente el sistema telemático, al atascarse en las oficinas de decisión.

La aplicación incorrecta del artículo 54.10 del Real Decreto 2393/2004 supone un obstáculo a la efectiva integración de los inmigrantes. Dicho artículo dispone que “transcurrido el plazo para resolver sobre una solicitud de renovación de autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena, esta se entenderá estimada. La autoridad competente para conceder la autorización vendrá obligada, previa solicitud por parte del interesado, a expedir el certificado que acredite la renovación por este motivo...” Sin embargo, en la práctica en muchos casos no se emiten estas certificaciones o se vuelve a producir otro silencio administrativo. Creemos necesario recordar la obligatoriedad que tiene la administración de resolver y de emitir estos certificados cuando se produce el silencio positivo, ya que de lo contrario se está perjudicando la integración de los inmigrantes.

El artículo 43.5, actualmente vigente de la Ley 30/1992, establece que el certificado de actos presuntos sigue existiendo después de la reforma operada en 1999, pero reducido a simple medio probatorio, ni siquiera exclusivo de la existencia del silencio administrativo, por cuanto ha dejado de constituir un requisito de eficacia. Por tanto, producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en que debió dictarse y se podrán hacer valer ante la Administración.

Teniendo en cuenta lo anterior no tiene sentido que la solicitud de la tarjeta de extranjero quede condicionada a la emisión del certificado de acto presunto, ya que podría ser admitido cualquier medio de prueba alternativo admitido en derecho.

En definitiva, consideramos que sería necesario que las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno entregasen la tarjeta de extranjero con la simple solicitud de la renovación de la autorización de residencia no resuelta en el plazo concedido. Para ello se deberían dictar desde la Dirección General de Inmigración las oportunas instrucciones para aclarar la aplicación del artículo 54.10 del Real Decreto 2393/2004 y garantizar que independientemente de la emisión del certificado, se deberá iniciar la tramitación y posterior concesión de la tarjeta de extranjero.

Los diferentes modos de citas, las pérdidas de tiempo en la concesión de las mismas y las larguísimas esperas para obtener las inscripciones registrales, determinan un gran obstáculo para la normal integración de quien ya tiene regularizada por primera vez su situación administrativa.

También se hace necesaria la clarificación y las diferentes interpretaciones respecto a los diferentes sistemas de permisos y sus renovaciones, hasta la permanente, como medio de continuar con los diferentes permisos.

Es preciso aclarar y unificar los diferentes modelos de petición de cita previa, así como el valor jurídico de las mismas especialmente en los supuestos de existencia de plazos de solicitud.

Caso especial de la entrada en vigor del “Real Decreto sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”

La aplicación del Real Decreto, con un nuevo régimen para los ciudadanos comunitarios y su entrada en vigor posterior a la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea ha ocasionado, por una parte cierta confusión que ha afectado especialmente a ciudadanos rumanos y búlgaros que se encontraban en España a la fecha de la adhesión y a la propia Administración y organizaciones de apoyo. Por otra parte, el Real Decreto ha excluido de su ámbito de aplicación a los ascendientes de españoles. Finalmente, la no claridad en el tratamiento de las parejas de hecho, ha añadido confusión a una situación nueva, que merece una pronta respuesta en la efectiva gestión.

Se lamenta que no se ha tenido en cuenta en este aspecto el Informe del Foro, al excluir a dichos ascendientes de españoles en el ámbito de aplicación del Real Decreto.

Acogida

En el marco de la inmigración, entendemos por acogida el conjunto de mecanismos, dispositivos e instrumentos operativos, dispuestos y estructurados de manera coherente dentro de una orientación global de apoyo y acogedora, que conforman una primera puerta de entrada a los circuitos de integración, acceso a la información y a los recursos sociales en igualdad con el resto de la ciudadanía. Su objetivo es facilitar a las personas extranjeras recién llegadas, o a aquellas que por diversas razones han encontrado obstáculos para su inclusión o se encuentran fuera de los itinerarios de integración, las capacidades y recursos apropiados para superar su situación de desventaja y ejercer en plenitud sus derechos y obligaciones.

Las políticas de acogida comprenden todas aquellas medidas de apoyo encaminadas a facilitar la autonomía personal y el acceso en iguales condiciones a los recursos y derechos sociales, aproximando así la realidad de los inmigrantes a las de cualquier otro ciudadano, introduciéndolos en el circuito normalizado de servicios y programas dirigidos al conjunto de la población e incorporándolos a las políticas generales.

Los principales contenidos de la acogida se concretan en:

- a) El acceso a los derechos sociales reconocidos por la ley: empadronamiento y vecindad, principalmente.
- b) La información y el asesoramiento jurídico básicos.
- c) La información y el acceso a los sistemas públicos de bienestar (sistema sanitario, servicios sociales oportunos, sistema educativo obligatorio para menores).
- d) La educación específica de adultos (enseñanza de lenguas de acogida).
- e) Información sobre el acceso a la vivienda y alternativas residenciales en caso de vulnerabilidad.
- f) Conocimiento del entorno.
- g) Información y asesoramiento en materia de inserción laboral y empleo.
- h) Participación social de los recién llegados en la sociedad de acogida.
- i) Coordinación de los agentes sociales e instituciones que trabajan en el ámbito de la acogida a la población migrante.
- j) La implicación y corresponsabilización de los agentes sociales y el compromiso de la ciudadanía en su conjunto en la acogida de la población migrante.

La acogida también debe ser concebida desde un punto de vista bidireccional. Del mismo modo que se exige a las personas recién llegadas un esfuerzo de adaptación a la realidad de la sociedad de acogida (aprendizaje de la lengua si llega el caso, conocimiento y respeto de las normas, etc.) se debe exigir al conjunto de la sociedad el mismo esfuerzo de adaptación a una nueva realidad más plural y diversa.

Las medidas en materia de acogida deben orientarse desde cinco principios básicos: estabilidad, diversidad de situaciones, normalización, transversalidad y participación:

Estabilidad

La acogida, tal y como señala el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, es uno de los principales condicionantes del proceso de integración de las personas inmigrantes. En este sentido, es necesario remarcar la vinculación profunda entre las actuaciones de acogida que se desarrollan en los distintos contextos y el tipo de integración real de las personas inmigrantes en nuestro país. Por tanto, es fundamental dotar a la acogida de un carácter estructural que garantice la estabilidad y la adecuación de los servicios y programas asociados a la misma a las necesidades de las personas inmigrantes.

Esto quiere decir que las acciones serán concretas, individualizadas y estarán dirigidas a las personas inmigradas durante un tiempo transitorio que será diferente en cada caso en función de las características particulares. La utilización por las personas inmigrantes de las medidas de apoyo contempladas en la acogida estarán sujetas a las necesidades específicas de inserción de éstas. En aquellos casos de mayor vulnerabilidad social (situaciones de irregularidad administrativa, etc.) es lógico considerar un mayor tiempo de apoyo como consecuencia de no poder gozar de la igualdad de oportunidades que disfruta el resto de la ciudadanía.

La acogida forma parte de un proceso global de integración y finaliza en el momento en que las medidas desplegadas cumplen sus objetivos y permiten acceder hacia otros procesos de integración y normalización. Debe entenderse que esto no sucede ni de forma causal, ni lineal ni automática.

La integración de las personas inmigrantes es también un proceso dinámico y multidimensional, en el que las actuaciones deben prever y articular mecanismos de respuesta a las situaciones de exclusión social y/o de deterioro de las personas inmigrantes.

Diversidad de situaciones

Junto con el principio de estabilidad se debe poner atención al principio de *diversidad de situaciones* y su correlato: la diversidad de respuestas. La diversidad de situaciones en que se encuentran las personas inmigrantes destinatarias de las actuaciones de acogida, implica el uso de mecanismos y herramientas de intervención diversificados. Estos tienen como centro la autonomía personal y social de las personas vulnerables, con especial atención a las situaciones de grave exclusión.

Normalización

La *integración* implica asumir como principio rector de todas las actuaciones desarrolladas en materia de acogida que las personas inmigrantes han de ser atendidas en el mismo marco de los servicios y programas existentes para el conjunto de la población.

Obliga también a repensar los programas y servicios existentes para adecuarlos a las nuevas necesidades y demandas sociales que surgen por los cambios que se dan en la sociedad, redimensionándolos en función de las nuevas necesidades y demandas.

En definitiva, es necesario que todas las administraciones públicas implicadas readecuen –tanto cuantitativa como cualitativamente– aquellos servicios y programas directamente relacionados con la acogida de las personas inmigrantes para favorecer así su integración. El primer paso para ello es, sin duda, remover aquellos obstáculos que limitan el acceso de todas las personas inmigrantes a estos recursos dirigidos al conjunto de la población.

Afirmando la clara vocación normalizadora de los servicios públicos, se considera que los servicios específicos en materia de inmigración sólo tienen sentido cuando aparecen necesidades específicas que no pueden ser atendidas adecuadamente desde los servicios normalizados. Es el caso de los servicios específicos de primera acogida que se ocupan de reorientar a las personas recién llegadas hacia servicios normalizados. En todo caso, el desarrollo de estos programas específicos debe cumplir dos condiciones: Una efectiva conexión de éstos con los programas generalistas dirigidos al conjunto de la población y que se orienten hacia el acceso normalizado de las personas inmigrantes a los servicios y programas existentes.

Transversalidad

Los contenidos y las medidas a desarrollar en materia de acogida obligan, necesariamente, a una implicación activa de las distintas administraciones que se debe llevar a cabo en, al menos, dos direcciones. Por un lado, en el seno de cada administración, fomentando tanto una visión como unas actuaciones en materia de acogida con enfoque transversal, en las que participen el conjunto de las áreas administrativa. Por otro lado, también es necesario ahondar en una mayor coordinación entre los distintos niveles administrativos. En definitiva, se trata de apostar –frente a actuaciones parcializadas e inconexas– por una concepción de la acogida de carácter transversal e integral.

Participación

La *participación* del conjunto de los actores sociales es un eje indiscutible en el desarrollo de la acogida. El liderazgo y responsabilidad de la administración pública debe ir acompañado de diálogo y colaboración de las muchas organizaciones sociales que trabajan directa o indirectamente para la acogida de las personas inmigradas, haciendo énfasis especial en aquellas que trabajan desde las propias comunidades de inmigrantes y desde sus redes sociales.

En los últimos años la gran mayoría de Municipios y Comunidades Autónomas españolas han experimentado la continua llegada de personas inmigradas de todas las partes del mundo. Este incremento de nuevos vecinos, así como la mayor diversidad que la inmigración comporta, ha afectado directamente al conjunto de la sociedad así como a las Administraciones Públicas. Para la Administración ha supuesto la necesidad de enfrentarse a los nuevos retos.

Al referirnos a la realidad migratoria, es necesario recordar que no nos estamos refiriendo a un concepto abstracto o lejano. Estamos hablando de personas que han emigrado desde sus países de origen básicamente por razones económicas. Estas personas, una vez han llegado al país de destino tienen necesidades: buscan un trabajo, necesitan vivienda, si tienen hijos han de escolarizar a sus hijos, si se

ponen enfermos necesitan asistencia sanitaria, y en los días de fiesta también quieren gozar de un día de ocio.

Ante esta realidad migratoria no se ha definido ni un modelo ni una política integral de acogida; las experiencias y acercamientos tanto desde el plano autonómico y municipal ponen de manifiesto un cierto esquema reactivo en cuanto a las respuestas.

Todas estas demandas y necesidades acaban concretándose en espacios determinados: los Municipios y las Comunidades Autónomas. Por ello, la Administración Local, en primera instancia, es la que tradicionalmente ha debido afrontar este importante reto, conjuntamente a la Administración Autonómica en el ámbito educativo y sanitario.

Desde la Administración Local se han llevado a cabo distintas actuaciones y acciones que participan de diferentes filosofías de acogida y distintas concepciones de la inmigración, de las personas inmigrantes y de la integración. Esto se traduce en diversidad de actuaciones: unas segregadoras, otras con perspectivas inclusivas y otras, por último, de inacción.

- a) Actuaciones segregadoras: Ésta filosofía perpetúa servicios específicos para inmigrantes de forma separada del conjunto de servicios para el resto de la población desde el primer momento. Este modelo, aunque teóricamente tiene como objetivo la integración, no la favorece en la práctica al no promover relaciones normalizadas entre inmigrantes y el resto de la sociedad.
- b) Actuaciones inclusivas: este enfoque, donde la acogida se concibe como una puerta de entrada transitoria hacia la red de servicios, equipamientos y programas normalizados junto al resto de la población, comporta un gran trabajo con relación a la transversalidad dentro de cada nivel de administración y genera complicidades con el conjunto de la red asociativa.
- c) Actuaciones de inacción. Finalmente la tercera realidad en cuanto a la acogida, es la de los territorios (municipios o autonomías) donde, a pesar de la llegada de nuevos inmigrantes, no se ha llevado a cabo ninguna actuación pública y la acogida recae exclusivamente en el ámbito del voluntarismo de algunas asociaciones.

También es muy importante señalar la existencia de distintos niveles administrativos, cada uno con sus responsabilidades en cuanto a la acogida:

Nivel municipal

Desempeñan un papel fundamental en la acogida de inmigrantes recién llegados ya que son éstas las instituciones más cercanas a los problemas que se pueden presentar en el ámbito de vida cotidiana y de la convivencia ciudadana. La Administración Local tiene muchas competencias y responsabilidades en materia de acogida que pueden favorecer la integración de los inmigrantes: empadronamiento, servicios de información, acceso a servicios sociales primarios, reagrupación familiar, arraigo social. Se debe señalar las graves dificultades de algunos Ayuntamientos para el empadronamiento de las personas inmigrantes.

Nivel autonómico

Las autonomías tienen competencias en el acceso de los inmigrantes a los dos grandes sistemas públicos universales: la educación y la sanidad. En este sentido las Comunidades Autónomas han hecho un importante esfuerzo en ambos sistemas (por ejemplo las aulas de acogida en los centros educativos, o los mediadores o agentes de salud en el ámbito sanitario). Otras competencias importantes son: servicios sociales, vivienda, empleo, financiación, planes de integración autonómicos

Nivel estatal

El Estado tiene responsabilidad en la regulación de flujos migratorios y en el correcto funcionamiento de las Delegaciones del Gobierno, especialmente en cuanto a plazos y procedimientos relacionados con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dado por la Ley 8/14 de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre: Otorgamientos de permisos de residencias, reagrupación familiar, renovaciones de permisos. Otra importante competencia es la coordinación de las políticas de integración (Plan Estratégico de Ciudadanía Integración 2007-2010), financiación, etc....

La variedad de filosofías de acogida manejadas en los diferentes niveles administrativos y la falta de una efectiva coordinación (inter e intra-administrativa) entre ellos ha generado una gran disparidad de modelos de acogida y ha provocado no pocas desigualdades y falta de equidad territorial. Y esta situación no se refiere únicamente a las Comunidades Autónomas comparadas entre si, sino también entre distintas localidades de una misma Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la diversidad de enfoques ha comportado una gran riqueza de experiencias y programas de acogida y ofrece, si se crean los canales adecuados para ello, la oportunidad de aprovechar la riqueza de experiencias realizadas hasta ahora. Sin embargo, es preocupante constatar que aún hoy existen ámbitos territoriales donde no se ha desarrollado una estrategia pública de acogida.

Otro aspecto clave de la acogida es el papel que juega la iniciativa social (organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes). En muchas ocasiones, estas organizaciones han cubierto -y aún cubren- los espacios relacionados con la acogida de personas inmigrantes que las administraciones no atienden suficientemente. La iniciativa social, pese a su debilidad y la vulnerabilidad de sus actuaciones, desempeña también un papel básico de puente hacia la sociedad de acogida para las personas inmigrantes y de dinamización social y ha constituido un referente de exigencia durante mucho tiempo para que las administraciones asuman sus responsabilidades en este terreno. Hay que remarcar que gran parte de la actuación de la iniciativa social se ve frenada por factores de discrecionalidad, en la medida en que están sujetas a los vaivenes de las administraciones públicas, no cuenta con apoyo y garantías de continuidad de las actuaciones que desarrollan y, en el actual marco de relaciones entre los distintos agentes sociales, estas actuaciones responden más a criterios de urgencia social que a derechos de ciudadanía.

En definitiva, este diagnóstico apunta a la necesidad de que las distintas Administraciones Públicas implicadas, en cumplimiento de las competencias y responsabilidades que tienen otorgadas, asuman el papel protagonista que tienen en el desarrollo de las actuaciones de acogida en los distintos contextos territoriales. En otras palabras, corresponde a las Administraciones Públicas el liderazgo de las políticas de acogida que se realicen en los distintos municipios y Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, tal y como recoge el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, este proceso debe ir acompañado de la creación -y funcionamiento- de espacios de coordinación tanto entre las distintas Administraciones como entre éstas y el resto de los agentes sociales implicados en la acogida, aplicando el principio de buena gobernanza y, por tanto, dando participación a las organizaciones sociales en el diagnóstico, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de acogida.

La existencia de colectivos de inmigrantes en situación de mayor vulnerabilidad y aislamiento, especialmente aquellos en situación administrativa irregular, que frecuentemente no llegan a conocer los mecanismos básicos de acogida a que tienen derecho (empadronamiento, asesoramiento jurídico, acceso a la sanidad pública, obligatoriedad de escolarizar a los menores de 16 años, etc.) hace necesario establecer estrategias para llegar a ellos y contar con las asociaciones de inmigrantes y organizaciones sociales para conseguirlo.

Otros elementos a tener en cuenta en el diagnóstico son:

- a) En el año 2005 se creó el “Fondo de apoyo a la acogida e integración social de los inmigrantes así como de refuerzo educativo de los mismos”, que ha supuesto un significativo aumento presupuestario para las actuaciones de acogida realizadas desde Ayuntamientos y Comunidades Autónomas y un cambio cualitativo y cuantitativo con relación a la acogida en los municipios y en el ámbito educativo. Sería aconsejable, no obstante, realizar una evaluación del mismo para promover una mejora en la coordinación y mejora de las actuaciones desarrolladas por las administraciones.
- b) Es necesario desvincular la acogida a inmigrantes del asistencialismo puro y duro. Las políticas de acogida deben tener como objetivo último la autonomía y no la dependencia.
- c) Es necesario dar respuestas, desde una perspectiva integradora, a las situaciones de exclusión social en que se encuentran un número significativo de personas inmigrantes. Exclusiones que pueden tener su origen, aunque no únicamente, en situaciones de irregularidad administrativa, pero que también obedecen a los obstáculos y discriminaciones con los que chocan las personas inmigrantes en nuestro país y que, en definitiva, los dejan en los márgenes de los sistemas de integración y cohesión social. Paradójicamente, hasta ahora, estas personas han encontrado apoyo en el eslabón más débil: la iniciativa social. Es, por tanto, necesario reclamar que las administraciones públicas, en colaboración con las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes, desarrollen estrategias que hagan posible que estas personas puedan acceder al conjunto de los servicios y programas relacionados con la acogida.

Educación

Concepto de integración educativa

La integración educativa debe ser una de las prioridades del futuro. Hasta ahora sólo las competencias lingüísticas y la adquisición de un nivel de estudios suficiente han constituido los objetivos más importantes para conseguir una buena integración socioeducativa. Sin minusvalorar ninguno de los logros conseguidos en este sentido, se considera que aún queda mucho por avanzar en el aprovechamiento de todas las posibilidades que la educación encierra como factor de integración.

La integración debe ser considerada desde una perspectiva multidimensional, donde los distintos ámbitos de la misma se encuentren interrelacionados y donde los resultados obtenidos en uno de ellos refuercen cada uno de los de otros. La integración debe ser entendida como proceso bidireccional, lo que implica dirigir los esfuerzos por igual, tanto hacia la necesidad de integrar a los inmigrantes como hacia las actitudes de las sociedades receptoras, de sus ciudadanos, sus estructuras y sus organizaciones. La integración, tratada en su totalidad, aboga por la necesidad de incorporar a los inmigrantes en todos los aspectos de la sociedad, incluidos los ámbitos cívico, cultural y político, y la educación como uno más.

La educación, es instrumento básico que permite fomentar la integración si es concebida desde una dimensión comunitaria ya que las personas nos movemos en múltiples contextos, escuela, familia, asociaciones y centros de tiempo libre, medios de comunicación, etc. Los destinatarios y destinatarias de la orientación de la educación en estos nuevos escenarios educativos somos todos y todas. Tener en cuenta esos diferentes contextos nos lleva a manejarnos con un concepto de educación que va más allá de la educación formal.

La educación se da a lo largo de toda la vida y se concibe también en su sentido más funcional, como capacitación profesional, ya que ésta puede jugar un papel importante para el ascenso social. Para muchas personas lo que está en juego no es la continuidad, sino una segunda oportunidad, pues el éxito o fracaso de la integración depende, sobre todo, de lograr una mejor situación económica.

La escuela es hoy en día uno de los pocos espacios donde la presencia multicultural se hace más evidente. La escuela, como ámbito preferente de interacciones continuadas y lugar de políticas específicas, si consigue superar los estereotipos que presionan sobre ella se transformará en un lugar clave para el aprendizaje de la convivencia y dinamizador de procesos de integración. Pero para que todo ello se haga efectivo, es necesario y fundamental la transformación de la misma, de todo el sistema educativo, en algo que sea lo suficientemente amplio como para que realmente todo el mundo pueda lograr el éxito académico, sin renunciar a una buena formación que prepare al alumnado para vivir en sociedad con calidad.

La transformación de la escuela tiene que ver con cuestiones no estrictamente técnicas o pedagógicas sino esencialmente políticas y culturales, basadas en el desarrollo de los principios de justicia y equidad. Una transformación enmarcada dentro de un modelo educativo democrático, inclusivo y emancipador, es la única capaz de llevar a cabo una educación basada en principios de interculturalidad, inclusión y formador de nuevos ciudadanos y ciudadanas.

La interculturalidad en la escuela ha de entenderse como reconocimiento y respeto por las identidades diferenciadas, igualdad en el sentido más profundo, diálogo y participación en la vida social y pública presente y en la elaboración de los

proyectos colectivos de futuro. Se trata de conseguir espacios de convivencia real que no coexistencia o tolerancia.

Desde la perspectiva de la inclusión, se trata de buscar respuestas a las situaciones de desigualdad y exclusión para que la educación pueda servir a todos y a todas. Lo que se denomina escuela inclusiva tiene mucho que ver con la participación y con que todos los alumnos tengan las mismas posibilidades de éxito.

La escuela, como espacio para aprender a ser ciudadanos y a resolver/regular conflictos, debe reivindicar su papel formativo en este área para ir tejiendo una sociedad con mejores cotas de convivencia.

Los medios para alcanzar los objetivos descritos anteriormente serían: las metodologías de trabajo, los mediadores sociales interculturales, los equipos de mediación, los sistemas de ayuda entre iguales, los planes de acogida, el trabajo con familias, etc.

Sin menoscabar la importancia de la escuela cuando se habla de educación, hoy en día, parece más acertado pensar en otras realidades donde también se llevan a cabo procesos educativos, en muchas ocasiones más conectados con lo cotidiano y con las necesidades de las personas que participan en ellos. La educación puede llegar a ser un factor de cohesión y no de exclusión social si toda la comunidad educativa asume dos responsabilidades: la lucha contra toda forma de exclusión social y, al mismo tiempo, el desarrollo de estrategias que nos hagan educarnos y vivir valores comunes compartidos para la participación en un proyecto de convivencia común.

Situación de la escolaridad y sus carencias

Resulta de especial interés, para la comunidad educativa en general y para la escuela en particular, saber qué hacer ante la “nueva diversidad”. El punto de partida puede ser la mirada sobre lo que ya se está haciendo. Como referente se dispone de experiencias en diversos países que han conocido desde hace tiempo el fenómeno, sobre todo en territorios cercanos donde se han desarrollado estrategias de atención escolar específicas para población inmigrante extranjera.

Estas reflexiones pretenden aportar algunas pistas sobre el momento en el que nos encontramos con respecto a la integración de las personas inmigrantes desde la perspectiva educativa, tanto en un sentido amplio como en el momento concreto en el que se encuentra nuestro sistema educativo. Reflexionar sobre algunos aspectos considerados importantes permitirá conocer en que sentido se está transformando la escuela y la sociedad y así alcanzar mayores cotas de justicia y de igualdad.

Desde una perspectiva cuantitativa, según el avance estadístico realizado por el Ministerio de Educación y Ciencia, el ritmo de crecimiento de incorporación al sistema educativo del alumnado formado por hijos e hijas de familias inmigrantes, ha sido continuo, llegando a ser de 420.350 en el curso 2005-2006. El informe “*La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España*” (2005), elaborado por el Centro de Investigación y Documentación Educativa, aporta una visión panorámica de la presencia de alumnado extranjero en la aulas españolas llegando a la conclusión de la progresión creciente de éste básicamente en la Educación Primaria y con posible incremento en la Educación Secundaria Obligatoria en los próximos años; el alumnado mayoritariamente procede de

América del Sur, distribuido de manera desigual según Comunidad Autónoma, estando escolarizado un 75% en centros públicos. Respecto a la Garantía Social, la progresión en los últimos años del alumnado extranjero que ha cursado estos programas ha sido sorprendente, especialmente a partir del curso 2002-2003.

La presencia de alumnos de origen extranjero en las escuelas, en la práctica, ha creado pocos problemas nuevos al sistema educativo pero, sin embargo, tiene la virtud de haber hecho más grandes y evidentes los problemas no resueltos y añadido nuevas dificultades a la tarea de construcción de una educación de calidad para todos y todas. Aún así se mantienen enfoques muy restringidos basados en lo “problemático” de la presencia de gran parte de este alumnado. La teoría del déficit, asociada no sólo al alumnado inmigrante sino también hacia otras minorías, es lo que predomina. Las dificultades planteadas se refieren tan sólo a una parte de la comunidad educativa, no hacia todos los miembros que componen la misma.

En términos generales, se ha avanzado mucho en materiales, programas, actuaciones, y en otro tipo de actividades que tienen como prioridad la sensibilización y el desarrollo de estrategias que brindan la oportunidad de potenciar valores de respeto y diálogo. Pero, realmente, se ha avanzado poco en cuanto a medidas organizativas de los centros, adaptaciones del currículo u otras acciones educativas no formales llevadas a cabo en el entorno de los centros. Se observa insuficiencia de tutorías en Educación Secundaria. No hay orientación o no está suficientemente personalizada. Asimismo se observa que la implantación de la jornada continua hace que los alumnos que no participan en las actividades extraescolares tengan difícil acceso a una formación que es fundamental y se vean abocados a dinámicas de “calle” o de “televisión”.

No es realista pensar que los únicos sujetos de una educación intercultural tienen que ser las familias inmigrantes y sus hijas e hijos. La principal responsabilidad recae en quienes tienen el poder de administrar los diferentes recursos públicos.

Actuaciones específicas en las escuelas y en las aulas hacia la población inmigrante extranjera

El área donde se han hecho más esfuerzos económicos y personales, tanto desde las administraciones como desde las propias escuelas, es el aprendizaje de las lenguas oficiales por parte del alumnado extranjero. La estrategia más habitual ha sido adscribirles, por un tiempo limitado, a aulas específicas que tienen como primer objetivo la adquisición de competencias relacionales mínimas de castellano. Estas aulas de bienvenida o de acogida aportan generalmente una inmersión lingüística adecuada. El problema viene después.

Ocurre algo parecido con la educación compensatoria, cuando los inmigrantes con dificultades trabajan en grupos reducidos y homogéneos y con buenos profesores, pero al incorporarse al grupo de referencia se encuentran perdidos. Toda la atención específica (por lengua distinta al incorporarse al sistema, por escolaridad previa precaria o sistemas diferentes, por dificultades individuales de aprendizaje frente al currículo, etc.) se ha desarrollado hasta ahora segregadamente, fuera de las aulas ordinarias; sin embargo, la investigación indica que es más eficaz dentro de las mismas, con personal de apoyo al tutor.

A los hijos de inmigrantes que se incorporan tardíamente al sistema educativo, el problema que más les afecta es el aprendizaje de la lengua vehicular de la escuela. En estos casos, lo que mejor está funcionando es un aprendizaje intensivo y acelerado, para lo cual no siempre existen recursos que garanticen una escolarización lo más normalizada posible. Las diferentes investigaciones han puesto de relieve la importancia que tiene para una buena integración escolar de los alumnos de origen extranjero, tener en cuenta los aspectos relacionales y emocionales, por eso actualmente en todas las estrategias de acogida éstos tienen un papel tan relevante como los aspectos de carácter lingüístico. En la perspectiva de promover la igualdad de oportunidades educativas, conviene que los sistemas educativos no discriminen de hecho a los estudiantes de origen inmigrante. Por el contrario, algunos necesitarán apoyos especializados, más por su condición social que por su origen cultural.

Es cierto que el sistema escolar español garantiza el acceso a la educación de todos los niños y niñas en edades de escolaridad obligatoria, pero existen muchos condicionantes que influyen para que no todos puedan ejercer este derecho fundamental. Es un gran reto distinguir los obstáculos que algunos alumnos están encontrando para acceder a la Enseñanza Secundaria o a estudios universitarios; una vez definidos estos obstáculos se trataría de encontrar las estrategias que ayuden a superarlos. Supone también un desafío transformar la percepción que se tiene del absentismo y fracaso escolar del alumnado de colectivos minoritarios, generalmente asociadas a causas externas al Centro y al sistema educativo. A pesar de los esfuerzos por combatir la desigualdad de determinados sectores sociales y minorías étnicas, el nivel de éxito es realmente menor, por lo que es necesario analizar todos los factores que influyen en ello, especialmente los relacionados con el contexto socioeconómico en el que tiene lugar la escolarización.

En diferentes Comunidades Autónomas se han puesto en funcionamiento servicios de traductores y de mediadores interculturales para facilitar la atención de las familias de alumnado inmigrante y también, en esta misma línea, cada vez más comienzan a establecerse acuerdos con entidades o asociaciones que favorezcan la integración en los ámbitos escolar y social.

Enfoque intercultural de la educación y atención a la diversidad en los centros

En términos generales, se ha avanzado en el reconocimiento de la diversidad cultural del alumnado presente en los centros, en parte gracias a la presencia de alumnado inmigrante. El hecho del pluralismo cultural como un valor a promover está presente en muchos proyectos de centro y en las intenciones educativas. La puesta en práctica de todo ello es una realidad a veces muy alejada de esos principios de la educación intercultural dirigida hacia el conjunto de la población escolar. Lo que nos encontramos en muchas ocasiones son medidas y programas exclusivamente compensatorios dirigidos hacia el alumnado inmigrante. En muchas ocasiones las soluciones dadas por los propios centros y apoyadas por la Administración no cambian el planteamiento general de la escuela, sino que se mantiene como homogeneizadora, basada en un modelo de selección competitivo y elitista. Otras veces, las escuelas, lejos de fomentar una equidad en oportunidades diversas, promueven una sociedad en donde hay pocos ganadores y muchas personas perdedoras adaptadas, lo que afecta no solamente al alumnado inmigrante sino también al autóctono. La atención a la diversidad en el aula

ordinaria sigue siendo una asignatura pendiente aunque en este caso no sólo para los inmigrantes sino para cualquier alumno. Hasta ahora podemos decir que ha habido pocos cambios, y muchos de ellos son fruto del propio contacto. La escuela, en este sentido, es un lugar privilegiado pero a veces con un largo camino por recorrer.

Uno de los grandes retos sigue siendo adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado, gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales. De momento, en los centros educativos se han ido produciendo algunos cambios metodológicos y organizativos para atender la diversidad cultural en el marco de las estrategias empleadas para atender con calidad la diversidad del alumnado. Por el contrario, los cambios en cuanto a objetivos y contenidos del proyecto cultural han sido menores y con un carácter incidental o anecdótico.

En muchas ocasiones el profesorado percibe esta situación como un problema no disponiendo de estrategias para afrontarlo. Queda mucho por hacer en cuanto a la puesta en práctica de medidas organizativas y curriculares que faciliten la transformación de la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración en el entorno.

La comunicación con las familias suele ser poca y casi siempre en un sentido unidireccional. Es cierto que muchos padres y madres inmigrantes colaboran poco con el centro debido a sus horarios, pero también ocurre así con padres autóctonos. Debería facilitarse que los centros escolares se acerquen a los padres inmigrantes y tengan en cuenta sus expectativas sobre la situación de sus hijos. Es cierto que hay dificultades en cuanto a disposición horaria o derivadas de situaciones de monoparentalidad, entre otras, pero creemos que el esfuerzo debe partir de los colegios y asociaciones para superar estas barreras y así fomentar un conocimiento mutuo.

El papel de los profesores es fundamental, de ahí la necesidad de que el profesorado reciba una formación inicial y permanente que le permita reconocer los intereses y necesidades específicos de sus estudiantes, y de esta manera pueda valorar mejor las aportaciones de los alumnos y de sus familias. La formación, hoy por hoy, sigue siendo voluntarista e individual, con pocos referentes de buenas prácticas interculturales en la escuela.

Se constata una escasa participación de los niños y jóvenes de origen inmigrante en actividades de tiempo libre (deportes en general, ludotecas, centros de educación en el tiempo libre...). También en las actividades extraescolares. Todo ello hace que se distancien el proceso de socialización normalizado para la mayoría y que, desde la perspectiva no formal, pierdan posibilidades de formación y de relación que tienen como referencia la interiorización de habilidades sociales. Unas habilidades que son tan importantes como algunos de los aprendizajes curriculares.

Estrategias de intervención frente al racismo y la xenofobia

Esta línea de trabajo se está iniciando aunque resta mucho por hacer con las familias, con el alumnado y con el profesorado. Poco a poco comienza a producirse algunos incidentes en centros donde están presentes diferencias étnicas, lo que, en

ocasiones, se afronta como algo aislado y se justifica como un problema de inadaptación al grupo.

Es preciso entender cómo funcionan los procesos para discriminar a determinadas personas o grupos sociales por razones de clase, género, etnia u orientación sexual, ya que estos siguen unos caminos muy parecidos, tratando de convencernos de que estas personas o grupos son débiles o poca cosa, poco modernos, esclavos de la religión o de costumbres antiguas. En este sentido no se han desarrollado protocolos de actuación para que los centros hagan algo real a favor de la prevención del racismo y la xenofobia institucional y entre iguales, la investigación indica que hay que abordar explícita y repetidamente estas cuestiones en los centros, en el marco de los demás aspectos de la convivencia y en el acoso entre iguales, abriendo espacios y designando personas de referencia para que el alumnado pueda acudir a informarse o pedir ayuda. Es imprescindible hacer frente a todas las agresiones de carácter clasista, sexista y homófobo con decisión construyendo un entorno donde no quepa ningún tipo de discriminación. Para ello sería necesaria una nueva aproximación a la xenofobia en los centros educativos, basada sobre los estudios, informes y experiencias de cada centro. Es imprescindible la creación de una tradición de estudios que abarque con bastante más profundidad el tema de la xenofobia en los centros.

Políticas educativas de integración

Las diferentes administraciones, así como sus dirigentes políticos, tienen una gran responsabilidad, en su papel de educadores públicos y a la hora de fomentar una actitud positiva hacia los inmigrantes para combatir las tendencias racistas y xenófobas. La integración efectiva de los inmigrantes, así como la de sus hijos e hijas depende fundamentalmente de que sus derechos y obligaciones se vayan equiparando progresivamente a los de los ciudadanos nacionales. El acceso no sólo a los servicios, sino también a todos aquellos espacios de participación, va generando las condiciones necesarias para que los inmigrantes ejerzan una ciudadanía activa.

La mayor parte de los alumnos inmigrantes o pertenecientes a minorías están escolarizados en la escuela pública, llegando a masificar ciertos centros y originando el fenómeno conocido como “guetización”. Existen estudios sobre la consideración de esta realidad como un “problema a redistribuir”, en los que se plantea que no es posible aplicar medidas eficaces para evitar este fenómeno sin tener en cuenta la concurrencia de dos factores clave: que todos los alumnos de todos los centros participen de ello en las mismas condiciones, y que se inicie en las aulas un trabajo intensivo favorecedor de las relaciones interpersonales y afectivas entre ellos.

La Educación de Personas Adultas asume un protagonismo importante en el proceso de integración de las personas inmigrantes con menos oportunidades profesionales debido a su precaria formación. Aún así, faltan muchos cambios que realizar y muchos recursos que aportar. Los adultos, hombres y mujeres, que llegan a España con formación adecuada para el empleo, en muchas ocasiones ocupan puestos en los que existen un gran desajuste entre su nivel de formación y el trabajo que desempeñan. Otras veces el problema que encuentran está en la imposibilidad de homologar los estudios realizados en el país de origen o, en el

caso de poder realizar esta homologación, en las dificultades que entraña este trámite y el tiempo excesivo que conlleva. Esto repercute especialmente en las mujeres, que en los movimientos migratorios actuales tienen una mayor presencia, sobre todo en el mercado de trabajo al que están accediendo: servicio doméstico, hostelería, agricultura, etc., potenciado por las políticas de regulación de flujos.

Evidentemente, son bienvenidas todas aquellas medidas encaminadas a la mejor formación de madres y padres, bien mediante la educación de adultos u otras, que de algún modo les capaciten para ayudar a sus hijos en las tareas escolares. Pero si se ha de mejorar y facilitar el aprendizaje y el rendimiento escolar de los hijos de inmigrantes, se ha de comenzar por algo más básico, como es mejorar las condiciones socioeconómicas del contexto familiar en el que viven estos chicos.

Empleo

Tal como señala el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, el empleo constituye uno de los aspectos claves para la inclusión social de la población inmigrante. Y si bien es cierto que esta misma afirmación puede extenderse al conjunto de la población, en el caso de los ciudadanos de origen y/o nacionalidad no comunitaria, adquiere una particular importancia. El trabajo en tanto que medio imprescindible para alcanzar una mejora de las condiciones de vida, es el objetivo inicial del flujo migratorio que recibe España, una inmigración fundamentalmente económica.

Si bien pueden identificarse áreas preferentes dentro del complejo, dinámico y bidireccional proceso de integración social, el empleo, sus características, pueden condicionar la posición y evolución de los individuos en cada una de esas áreas. Por lo tanto, al mismo tiempo que es un factor determinante de la integración social, también puede explicar ciertos procesos de exclusión.

Aunque no sea este el objeto del presente informe es preciso señalar que, entre otros efectos de la inmigración, se encuentra su incidencia en la economía, en algunos casos, resultado directo del incremento de población. Academias de idiomas, canalización de divisas, comercialización de productos de los países de procedencia de los migrantes, vivienda, transporte... Además del análisis más obvio sobre su participación en el mercado de trabajo, y que arroja entre otros resultados, que mientras que la afiliación general al Sistema de la Seguridad Social, se incrementó en un 6% entre los años 2002 y 2004, en el mismo periodo, la afiliación de no comunitarios subió hasta el 8'13%. No podemos olvidar la influencia de la inmigración en la actividad económica, que genera a su vez nuevas oportunidades de empleo.

No podemos obviar, en un análisis breve de la integración social en materia de empleo de la población extranjera no comunitaria, la mención de una serie de circunstancias que explican parte de las dinámicas, tendencias y la posición en el mercado de trabajo de esta población.

- ♦ La normativa de extranjería y cómo ésta condiciona las primeras inserciones laborales y una evolución laboral inicial en que están vinculados el empleo y la permanencia regular en España.
- ♦ Las diferencias entre las competencias profesionales y titulaciones académicas adquiridas en origen y las requeridas para el desempeño laboral en España.
- ♦ La imposibilidad de acudir a la protección social como sustitutiva de rentas para una población recién incorporada al mercado.
- ♦ Y la situación y evolución económica española, entre otras.

Tener en cuenta la existencia de factores objetivos que explican una determinada posición en el mercado de trabajo, es imprescindible para identificar situaciones de desventaja o desigualdad no justificadas y adoptar las medidas necesarias que conduzcan al objetivo de la igualdad de trato y oportunidades.

Un análisis sobre la situación actual de la integración social en materia de empleo, ha de considerar necesariamente que los dos últimos años han sido especialmente significativos en esta materia. El nuevo Reglamento de la Ley de extranjería, el proceso de normalización, las ampliaciones de la Unión Europea, la evolución de la economía y el mercado de trabajo español han originado y/o condicionado modificaciones y/o la persistencia en los patrones de inserción, permanencia y en la participación actual de los extranjeros en el mercado laboral.

Población trabajadora no comunitaria

El incremento de la población no comunitaria residente en España, tiene un reflejo inmediato en el mercado de trabajo. Si en el año 2004, los extranjeros de terceros países suponían el 4'4% del total de afiliados a la Seguridad Social, en el año 2006, y después de un progresivo ascenso, alcanzaban el 7'79%. Las cifras de afiliación de marzo de 2007 reflejan un descenso (6'8%) consecuencia directa de que se considere como ciudadanos comunitarios, a efectos de la Seguridad Social, a los nacionales de los países de la última ampliación, Rumania y Bulgaria.

Pero el aumento de residentes también ha venido acompañado de otro dato, con influencia en las dinámicas de inserción de los no comunitarios en el mercado de trabajo laboral. El porcentaje de población titular de una autorización de residencia permanente que permite trabajar en condiciones de igualdad con los españoles, sin las limitaciones que conllevan las autorizaciones iniciales o los requisitos necesarios para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, casi se ha duplicado entre los años 2005 y 2007 (387.528 titulares de autorización permanente en el año 2004; 700.772 en marzo de 2007).

Una autorización permanente con la estabilidad administrativa que ésta supone, permite que los propios trabajadores se planteen su inserción laboral, no desde el punto de vista de la urgencia y como medio necesario para garantizar la regularidad administrativa, sino desde la perspectiva de la mejora del empleo o de su formación. Algo que, comparando las cifras, todavía resulta complicado para las mujeres no comunitarias. En el año 2004 un 17% de los hombres no comunitarios eran titulares de una autorización inicial y un 31% tenía una autorización permanente. Dado que no es posible obtener los datos desagregados por sexo más actualizados, el 31 de diciembre de 2005, se observa un acercamiento en los porcentajes de titularidad de estos tipos de autorizaciones: en las iniciales, el 38'02% de los hombres y un 40'89% de las mujeres eran titulares de una autorización inicial (un incremento en ambos sexos en el que hay que tener en cuenta los resultados del proceso de normalización). En cuanto a los permisos permanentes, sin relación con el proceso extraordinario, los porcentajes se reparten en un 23% para los hombres y el 20% para las mujeres.

Cuadro 1.1.

	TOTAL	INICIAL	1ª RENOVACIÓN	2ª RENOVACIÓN	PERMANENTE	OTROS
2004 (31/12)*	1.305.041 100%	258.320 10'79%	390.269 29'90%	230.444 17'66%	387.528 29'69%	38.480 2'95%
Mujeres (31/12/2004)	560.377 100%	129.535 23%	174.841 31%	84.180 15%	150.631 26%	21.190 3'78%
2007 (31/03)**	2.207.123 100%	257.995 11'69%	897.043 40'64%	324.515 14'70%	700.772 31'75%	26.798 1'21%

Fuente: Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia (31/12/2004 y 31/03/2007). Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

* Mayo de 2004. Adhesión de 10 países a la Unión Europea. Periodo transitorio con limitaciones a la libre circulación de trabajadores.

** Enero de 2007: Adhesión de Rumania y Bulgaria a la Unión Europea. Periodo transitorio con limitación de la libre circulación de trabajadores. Datos no desagregados por sexo.

Si bien el incremento de la población no comunitaria en los últimos dos años ha ido acompañado del aumento de trabajadores y trabajadoras residentes, de una mayor estabilidad administrativa y de un cambio en la nacionalidad de los residentes mayoritarios, se mantienen, en términos generales, las pautas de encuadramiento en los distintos Regímenes de la Seguridad Social. Persiste la mayor proporción, en términos relativos, de trabajadores no comunitarios en los regímenes especiales. Sin embargo, es preciso tener en cuenta, a la hora de valorar la distribución en los distintos regímenes en el periodo 2005-2007 la influencia del proceso de normalización, de las ampliaciones de la Unión Europea en las estadísticas y de la mayor estabilidad administrativa del colectivo. La Seguridad Social refleja la participación creciente de la población extranjera no comunitaria en el mercado laboral español: del incremento de 1.598.398 afiliados entre febrero de 2005 y febrero de 2007, 754.982 tienen origen extranjero, comunitario y no comunitario.

El porcentaje de mujeres afiliadas es similar entre la población de la Unión Europea y extracomunitaria y no ha experimentado grandes variaciones en este periodo. En 2005, el 37% y el 36% de la afiliación comunitaria y no comunitaria respectivamente, correspondía a mujeres. Dos años después el porcentaje se mantiene invariable en las mujeres de nacionalidad comunitaria y aumenta hasta el 38% en las mujeres de países no comunitarios. Un incremento que hay que atribuir en gran medida a los resultados del proceso de normalización.

Porcentaje de participación de personas de nacionalidad extranjera en cada uno de los Regímenes más destacados de la Seguridad Social (se omiten del análisis el Régimen del Mar y el Régimen del Carbón)

EXTRANJEROS/AS UE	Régimen General	Régimen Especial Autónomos	Régimen Especial Agrario	Régimen Especial Empleados de Hogar
2005 (febrero)	1'33%	2'34%	1'36%	1'56%
2007 (febrero)	2'93%	3'07%	4'38%	10'65%
EXTRANJEROS/AS NO UE	Régimen General	Régimen Especial Autónomos	Régimen Especial Agrario	Régimen Especial Empleados de Hogar
2005 (febrero)	4'76%	2'01%	9'46%	40'58%
2007 (febrero)	6'55%	2'52%	11'11%	48,00%

Fuente: Afiliados extranjeros a la Seguridad Social. Secretaria de Estado de Seguridad Social. Febrero 2005 y Febrero 2007. Se computan como afiliados extranjeros de la Unión Europea, los nacionales de los países de las ampliaciones de 1 de mayo de 2004 y 1 de enero de 2007.

El incremento, desde el año 2005 de 14.203 nacionales comunitarios afiliados al Régimen Especial Agrario hasta los 43.573 de 2007, al igual que el paso de 2.909 comunitarios afiliados del régimen especial de empleados de hogar, hasta 30.920 de febrero de 2007, se explica por el cómputo como nacionales de la Unión Europea de los ciudadanos de Rumania y Bulgaria. Sin embargo, conviene recordar que el 1 de enero de 2007, la adhesión vino acompañada del establecimiento de periodo transitorio, y limitaciones a la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena, tanto para los que ingresen a partir de esa fecha como para quienes residían en España sin autorización. La contabilización de estas nacionalidades como comunitarios, ha modificado la distribución interna entre los distintos regímenes: si en el año 2005, el 25% de los afiliados comunitarios, lo eran al Régimen Especial de Autónomos y el 1'1% al de servicio doméstico, rumanos y búlgaros, ciudadanos comunitarios de derecho desde el 1 de enero, pero con pautas de inserción propias de la población no comunitaria, han hecho disminuir el porcentaje de afiliación de los nacionales de la UE al régimen de autónomos al 15'83% y aumentar el de régimen de empleados de hogar al 7'29%, sin que pueda extraerse la conclusión de que ha cambiado la dinámica en el mercado de trabajo de la población trabajadora de los antiguos Estados miembros de la Unión.

El proceso de normalización ha tenido una influencia lógica en las cifras en materia de afiliación y alta a la Seguridad Social y no sólo por el incremento general que supusieron las 550.136 altas contabilizadas a 30 de diciembre de 2005, sino también por los sectores en los que estas se produjeron. La distribución sectorial de la normalización está condicionada por el objetivo del proceso extraordinario: transformar en regulares empleos desempeñados en la economía sumergida. En los resultados del proceso, destaca necesariamente el sector de servicio doméstico con 138.855 altas, el 33'42% del total, y la construcción con 116.573 (el 21'19% del total), seguidas por el sector agrario y el de hostelería. Unos resultados que hay que relacionar igualmente con la participación femenina en el proceso. El 44% del total de afiliaciones corresponde a mujeres y explica igualmente el aumento del porcentaje de mujeres en la afiliación de nacionales de países no comunitarios.

Como consecuencia del proceso, nos encontramos por primera vez con un Régimen de Seguridad Social, el de empleados de hogar, donde es mayoritaria la población extranjera afiliada (más del 58%). Una realidad que se aborda con detenimiento en el informe sobre Mujer.

Es preciso, aunque el informe se centre en la integración social desde el punto de vista del empleo y en la evolución laboral de la población de origen o nacionalidad no comunitaria, hacer una referencia a empleo y/o a la inmigración irregular en relación al mercado de trabajo. En este punto no podemos dejar de señalar que en España el volumen de economía sumergida, concentrada en determinados sectores y/o zonas geográficas, es una realidad previa a la llegada de la inmigración y que no emplea exclusivamente a trabajadores no comunitarios en situación irregular. El empleo irregular implica la ausencia de cumplimiento de los derechos laborales y puede generar procesos de exclusión social más acusados y graves en el caso de la población que carece de autorización para residir en España. Pero, además, la existencia de economía sumergida perturba el funcionamiento del mercado de trabajo y supone una competencia desleal para los empresarios que actúan dentro de la regularidad.

En referencia al empleo irregular, conviene señalar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social también ha ido incrementando su actividad en materia de extranjería en los últimos años. Si en el año 2003 las actuaciones en esta materia suponían el 2'18% del total de actuaciones de la Inspección, en el año 2005, periodo en el que se desarrolló la presentación de solicitudes y la contratación del proceso de normalización, el porcentaje se elevó hasta el 5'68%. Este porcentaje se mantiene en el primer semestre del 2006, periodo de los últimos datos publicados de la Inspección. Es preciso señalar, sin embargo, que el apartado de Extranjería del Área de Empleo, Contratación y Extranjería no contempla la totalidad de las actuaciones relacionadas con el empleo de trabajadores no comunitarios. En el apartado de Empleo la Inspección incluye la vigilancia de las condiciones de trabajo y, en consecuencia, que no se produzca discriminación, entre otras causas, por razón de origen.

Tanto la inserción laboral normalizada como el trasvase de la irregularidad a la regularidad que supone un proceso extraordinario reflejan una mayor concentración de los trabajadores no comunitarios en determinados sectores de actividad y ocupaciones, cuyas características tienen influencia, directa o indirecta, en el proceso de integración social desde el punto de vista del empleo. Sin que sea el objeto de este informe, es preciso señalar que los procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales permiten, siempre que se acredite la necesidad, la diversificación de las ocupaciones en las que es posible contratar a trabajadores extranjeros, generalmente en sus países de origen.

Entre otros elementos que caracterizan a los sectores en los que se concentran los trabajadores no comunitarios es preciso mencionar la movilidad geográfica. El desplazamiento por motivos laborales presenta diferentes características en función de una serie de variables, entre ellas, el sector de actividad, la edad, la ocupación, el sexo, la nacionalidad y el nivel académico del trabajador. Las mayores tasas de movilidad se polarizan en torno a los dos extremos formativos, los inferiores a la Educación Secundaria Obligatoria y los universitarios. Si bien es cierto que de los grandes grupos ocupacionales es el de Dirección de Empresas el que presenta una mayor tasa de movilidad en el año 2006 (18'5%), el perfil

ocupacional mayoritario en el desplazamiento entre provincias o comunidades autónomas por motivos de trabajo corresponde a los puestos poco cualificados de la construcción, hostelería o agricultura. Los sectores de construcción y agrícola son los más caracterizados por la movilidad.

Entre los años 2005 y 2006 se ha producido un incremento de la movilidad geográfica de los trabajadores en España (de un 11'55% a un 11'8% en el caso de la interprovincial y del 7'4% al 7'7% en la ínter autonómica). En este aumento de los desplazamientos entre provincias o entre Comunidades Autónomas motivados por la contratación es decisivo el peso de los trabajadores no comunitarios que presentan unas tasas de movilidad superiores a la de los trabajadores autóctonos, al menos, en determinadas ocupaciones.

<i>Actividades económicas con mayor movilidad interprovincial 2006</i>	<i>Tasa de movilidad total</i>	<i>Tasa de movilidad extranjeros</i>
Otras actividades empresariales	11'3	12'3
Construcción	16	19'6
Agricultura, ganadería y servicios	15'4	25'4
Hostelería	10'3	9'2
Act. Recreativas, culturales y deportivas	18'8	14'4
Comercio al por menor	7'8	12'4
Comercio al por mayor e intermediarios	11'9	8'7
Actividades sanitarias	11'9	-
Transporte terrestre por tuberías	14'8	20'5
Educación	10'6	-*
Ind. De productos alimentarios y bebidas	-	11'8
Fabricación de productos metálicos	-	14'7

Fuente: Datos básicos de movilidad. Avance 2006. Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal. Los perfiles de la movilidad geográfica en España. INEM.

* Sin datos

Las diferencias entre autóctonos y extranjeros son más acusadas cuando se analizan los porcentajes de los contratos que conllevan desplazamientos. En el caso de los peones agrícolas el 9'1% de los contratos están sujetos a la movilidad entre provincias, porcentaje que aumenta al 23'3% si sólo tomamos en consideración los contratos a trabajadores no comunitarios. El 4'5% del total de los contratos en la construcción que dan lugar a un desplazamiento, se incrementa hasta un 30'1% si sólo consideramos la contratación de trabajadores no comunitarios. Aunque en número de contrataciones totales los trabajadores marroquíes son los más numerosos, la tasa de movilidad es mayor en trabajadores procedentes de otros países: Malí (37'1%), China (29'4%), Pakistán (27'4%), Portugal (24'6%), Argelia (24%).

En cuanto al sexo de los trabajadores que se desplazan, directamente relacionado con las ocupaciones con mayores tasas de movilidad, los hombres presentan una tasa de movilidad en 2006 del 14% frente a un 9'2% de las mujeres. Diferencia

que también se produce en el caso de los trabajadores no comunitarios, aunque los últimos datos disponibles diferenciados por sexo son de 2005. Una tasa de movilidad del 17'9% en los hombres y un 8'4% en las mujeres extranjeras, inferior en este caso a la tasa de movilidad total de las mujeres del mismo año, y que está directamente relacionada con el tipo de ocupaciones en las que más se contrata a las mujeres de nacionalidad no comunitaria.

Contratación

El estudio de los contratos de trabajo registrados en los Servicios Públicos de Empleo también permite establecer otro indicador en materia de integración social referida al empleo, y no únicamente porque el contrato marca una de las diferencias fundamentales entre la relación laboral regular e irregular, sino también porque las características de la contratación, su duración, las ocupaciones, el desplazamiento que requieren o la permanencia en el lugar de residencia, tienen consecuencias directas en materia de integración social.

El incremento de la población no comunitaria en España y de su participación en el mercado de trabajo regular ha tenido una lógica consecuencia en el aumento de la contratación. Así, hemos pasado de que en el año 2003 los contratos concluidos con trabajadores no comunitarios constituyeran el 8'9% de la contratación total, a un porcentaje del 15'3% en marzo de 2007.

Por otra parte, la ocupación para la que son contratados determina, entre otras características, la duración de los contratos, en consecuencia el número de contratos suscritos y la tasa de actividad de la población no comunitaria. Aunque sería oportuno compararla con la contratación de españoles y ciudadanos comunitarios, los sectores de la construcción, agricultura y hostelería concentran gran parte de la contratación temporal en España. El peso de la contratación indefinida en los nacionales no comunitarios siempre ha estado por debajo del volumen total de contratos indefinidos y del porcentaje que supone la contratación indefinida en el caso de los trabajadores nacionales de la Unión Europea.

Sin embargo, entre los años 2005 y 2007 se observa una tendencia creciente de la contratación indefinida total que también se traslada a la contratación de la población no comunitaria. No es ajeno a este dato la entrada en vigor de la Ley 43/2006 para la mejora del crecimiento y del empleo que bonifica la contratación indefinida de ciertos colectivos y, durante un plazo, la conversión en indefinidos de contratos temporales. Un dato de interés es que el 40'49% de los contratos indefinidos a trabajadores no comunitarios acumulados entre enero y marzo de 2007 han sido resultado de la conversión en indefinidos de contratos temporales.

Algunos datos sobre contratación

2005	TOTAL CONTRATOS 17.164.965	COMUNITARIOS 369.226 (2'15% del total)	NO COMUNITARIOS 2.376.017 (13'84% del total)
Indefinidos	1.542.838	42.898	194.280
Temporales	15.622.127	326.328	2.181.737
2007 (enero-marzo)	TOTAL CONTRATOS 4.625.909	COMUNITARIOS 250.366 (5'41% del total)	NO COMUNITARIOS 710.642 (15'3% del total)
Indefinidos	624.474	34.709	80.869
Temporales	4.001.435	215.657	629.773
	%CONTRATACIÓN INDEFINIDA sobre el total de contratación	% CONTRACCIÓN INDEFINIDA(contratos a comunitarios)	% CONTRACCIÓN INDEFINIDA(contratos a no comunitarios)
2005	8'98%	11'62%	8'18%
2007	13'5%	13'86%	11'37%

Fuente: Elaboración propia a partir de: Anuario de Migraciones 2005; Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2005; Datos estadísticos de contratos Marzo 2007 y Avance datos estadísticos demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones (Abril) del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Sin perjuicio de que no se dispone de los datos correspondientes a 2006 y 2007, otro dato relacionado tanto con la temporalidad como con las ocupaciones en que generalmente se emplea a los trabajadores extranjeros es la conclusión de contratos por parte de las Empresas de Trabajo Temporal. Si la contratación de población extranjera (comunitaria y no comunitaria) en el año 2005 suponía el 15'99% de la total, en el caso de los contratos registrados por las Empresas de Trabajo Temporal el porcentaje se eleva al 17'38%, pero con diferencias acusadas en función de la ocupación. Frente al 8'1% que supusieron los contratos a extranjeros frente al total de los registrados por Empresas de Trabajo Temporal en la ocupación de Otros empleados de tipo administrativo o el 5'9% de los técnicos y profesionales de apoyo; encontramos que el 85% del total en la ocupación de peones de agricultura o pesca, el 33% de empleados domésticos y otro personal de limpieza de edificios, o el 23'8% de los peones de la construcción fueron contratos suscritos con ciudadanos extranjeros.

El sexo también marca otra diferencia en las pautas de inserción laboral a través de las Empresas de Trabajo Temporal. Si el 57% del total de contratos registrados por Empresas de Trabajo Temporal corresponde a mujeres, el porcentaje baja al 37% cuando sólo se analiza la contratación de población extranjera. Entre mujeres también hay diferencias: la primera ocupación en la que más se contrata a mujeres de nacionalidad extranjera a través de este tipo de empresas es la de empleados domésticos y otro personal de limpieza de edificios, mientras que para el total de mujeres contratadas la primera ocupación es la de peones manufactureras.

Contratos registrados por sección de actividad económica (selección de actividades)

<i>2005</i>	<i>TOTAL</i>	<i>EXTRANJEROS</i>	<i>% de contratación de extranjeros sobre total de contratación en la sección</i>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.764.226	467.324	26'5%
Construcción	2.658.722	620.733	23'3%
Comercio al por menor. Rep. domésticas	1.127.598	227.398	20%
Hostelería	1.575.827	373.196	23'7%
Hogares que emplean servicio domestico	26.201	10.170	38'8%
Administración pública, Defensa, Seguridad Social	471.859	7.970	1'6%
Intermediación Financiera	99.988	4.579	4'6%
Educación	377.692	27.953	6'9%
TOTAL	17.164.965	2.745.243	15'99%

Elaboración propia a partir del Anuario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2005

Hay que recurrir de nuevo a las estadísticas de 2005 por no disponer de datos actualizados para cuando se trata de analizar las actividades económicas en las que son contratados los trabajadores no comunitarios. Los mayores porcentajes de contratación de extranjeros pertenecen a ocupaciones que ya hemos visto a lo largo de este informe, con similitudes y diferencias entre hombres y mujeres, y entre estas últimas y el total de mujeres contratadas.

Los hombres extranjeros son contratados fundamentalmente y por este orden como peones agrícolas, albañiles y mamposteros, peones de las industrias manufactureras y peones de la construcción. Las mujeres extranjeras como personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares, camareros bármans y asimilados y peones de la industria manufacturera. Coincide la primera ocupación en número de contratos para el total de mujeres (nacionales y extranjeras) pero, la segunda ocupación para el total de mujeres y que no es relevante en la contratación de mujeres extranjeras es la de dependiente/exhibidores en tiendas almacenes y quioscos. Mientras que para las mujeres extranjeras la de peones agrícolas es la tercera ocupación en contratación, para el total de mujeres ocupa el sexto lugar.

Desempleo

La tasa de paro (número de parados dividido por el número de activos que incluye tanto a la población autorizada para trabajar como a la que carece de autorización)

de los trabajadores extranjeros, superior a la total, ha convivido a lo largo de estos años con una tasa de actividad (cociente del total de población activa entre la población de 16 y más años) mayor a la de la población autóctona. La tasa de actividad total se incrementa desde el 57'72% del primer trimestre del 2006, al 58'8% en el mismo periodo de 2007. En el caso de los trabajadores extranjeros se mantiene en el 77'6% en el mismo periodo. (Encuesta de Población Activa. INE).

Es significativo el descenso de la tasa de paro de los extranjeros en el año 2005, periodo en el que se celebró y se formalizaron los contratos, afiliaciones y altas del proceso de normalización. Pero también lo es el incremento en los años siguientes de esta tasa de paro, que convendría relacionar con movimientos de la economía española. En el primer trimestre de 2007 se aprecia un descenso de la inversión en construcción, a pesar de que el pasado año fuera el sector de empleo cuyo crecimiento más se aceleró. En cuanto al sector primario, continúa el progresivo y acusado descenso del empleo tanto en el sector agrario como en el de la pesca. Esto ha dado lugar a variaciones en el paro registrado total en cada uno de los sectores de actividad. Las mujeres no comunitarias suponen el 46% del total de parados registrados de nacionalidad no comunitaria, mientras que el total de mujeres (extranjeras y nacionales) suponen el 61% de todos los registrados. Otro dato a tener en consideración es, según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal, que los demandantes de empleo extranjeros aumentaron desde los 153.480 del año 2005 a los 252.190 del primer trimestre de 2007, un dato para cuyo análisis hay que tener en cuenta el aumento del volumen de la población trabajadora en este periodo. Pero también que el concepto de demandante a efectos de los Servicios Públicos de Empleo incluye, no sólo a quienes están parados sino a quienes quieren mejorar su empleo, compatibilizarlo con otro y a estudiantes, entre otras categorías. Y, en cualquier caso, puede indicar un mayor conocimiento por parte de los trabajadores no comunitarios de los servicios que prestan las oficinas de empleo. Pese al incremento de la tasa de paro de los dos últimos años, no se ha vuelto a alcanzar el nivel del año 2004, ni tampoco el porcentaje de paro registrado en relación a los extranjeros afiliados a la Seguridad Social en aquel año. Las diferencias entre el tanto por ciento de parados no comunitarios sobre el total de no comunitarios afiliados y la tasa de paro se explican, en parte, por la diferencia existente entre los datos registrados utilizados por el Servicio de Empleo Público Estatal y los extraídos por muestreo de la Encuesta de Población Activa.

AÑOS	PARADOS NO COMUNITARIOS*	%DE PARADOS NO COMUNITARIOS SOBRE AFILIADOS NO COMUNITARIOS	TASA DE PARO EXTRANJEROS	TASA DE PARO TOTAL **
2004	122.013	14'76%	13'07%	10'38%
2005	126.583	9%	10'23%	8'7%
2006	138.056	9'3%	12'02%	8'3%
2007	141.002	10'74%	12'61%	8'47%

Elaboración propia a partir de: Encuesta de Población Activa último trimestre años 2004, 2005, 2006, y primer trimestre 2007. Afiliados extranjeros a la Seguridad Social, Marzo 2007. Secretaría de Estado de Seguridad Social. Anuario de Migraciones 2004 y 2005. Demandantes de Empleo, Paro registrado, Contratos y Prestaciones. Diciembre 2005. Perfil del Usuario Servicio Público de Empleo Estatal, diciembre 2006, Enero 2007.

* Paro registrado: total de demandas en alta excluyendo las correspondientes a demandantes no parados (mejora de empleo, pluriempleo, estudiantes, jubilados, compatibilidad de prestaciones...)

** Tasa de paro igual al cociente entre los activos y los parados (población de 16 o más años sin empleo, en busca de trabajo y disponible para trabajar).

Como demandantes de empleo los extranjeros solicitan distintas ocupaciones en las que preferiblemente desearían ser contratados: en el caso de las mujeres las que ya hemos visto con anterioridad (personal de limpieza, peones de la industria manufacturera y dependientes de comercio). Los hombres solicitan preferentemente las ocupaciones de peón de la construcción, albañiles y peones de la industria manufacturera. Resulta interesante también el nivel de estudio, ya que las mujeres superan a los hombres en el apartado de estudios universitarios (2'8% de los demandantes hombres y 4'5% de las mujeres extranjeras demandantes).

Formación

La formación es uno de los factores que contribuyen a crear oportunidades para los trabajadores, un elemento principal de las políticas activas de empleo. Pero también para afrontar, mediante políticas dinámicas en el mercado de trabajo, las diferencias y contribuir al objetivo de la igualdad de trato y de oportunidades.

De tanto interés como la formación perteneciente al sistema de formación profesional, es la proyección a futuro que supondría el estudio de la evolución del alumnado de origen y/o nacionalidad no comunitaria. Una evolución que será uno de los factores determinantes de la posterior inserción laboral de los niños y jóvenes, inmigrantes o hijos españoles de padres migrantes. Aunque el alumnado extranjero matriculado en las distintas enseñanzas de Régimen General se incrementa año tras año, se aprecia un descenso en el incremento, especialmente de la educación infantil y primaria. Una vez superada la etapa de la educación obligatoria, hasta el curso 2003-2004, los alumnos extranjeros matriculados en Bachillerato superaban a los que cursaban Formación Profesional. A partir de este curso, la tendencia se invierte y, según el avance de datos del Ministerio de Educación y Ciencia correspondiente al curso 2005-2006, el alumnado extranjero de Bachillerato suponía el 3'53% del total, y el de Formación Profesional el 5% respecto del total matriculado.

Del total de 398.094 de alumnos extranjeros, 196.290 eran mujeres. Frente al 3'15% de los hombres matriculados en Bachillerato, las jóvenes extranjeras constituían el 4'9%. También es superior el porcentaje de las mujeres al de los hombres en Formación Profesional (3'75% frente a 3'1%). Sin embargo, la diferencia se invierte en el caso de garantía social donde las mujeres extranjeras matriculadas suponen el 2'95% del total del alumnado español y extranjero matriculado, mientras que los hombres extranjeros constituyen el 8'40% del total.

Unión Europea y selección de países no comunitarios

2004-2005	Alumnado extranjero (460.518)	% cursa bachillerato	% cursa formación profesional	% cursa garantía social
Unión Europea	62.424	5'09%	2'4%	0'29%
Rumania	29.526	4'26%	1'5%	0'60%
Marruecos	70.048	1'50%	2'73%	2'11%
Argentina	25.854	6'35%	3'7%	0'19%
Ecuador	89.696	3'19%	2'78%	0'69%

Elaboración propia a partir de: Datos avance curso 2005-2006. Estadísticas de Enseñanza no universitaria. MEC. Alumnado extranjero 2004-2005. INE

El 3'32% de los alumnos que terminaron con éxito cursos de Formación Ocupacional en el año 2004, eran extranjeros. Durante el siguiente año, encontraron empleo el 73'29%, un porcentaje más elevado que el correspondiente al total de alumnos. Las especialidades formativas con mayor grado de inserción para los extranjeros, con porcentajes superiores al 90%, fueron conductor de vehículos C1C, elaborador de frutos secos, snacks y aperitivos, pescadero, conductor de camiones de remolque y cajero. Sin embargo, no se corresponden estas especialidades con las de mayor número de alumnos formados. De los 228 alumnos formados como soldador de estructuras metálicas ligeras, encontraron empleo el 89%, porcentaje que se reduce al 83% en el caso de los 211 alumnos de auxiliar de enfermería en geriatría y el 77% de los 201 formados como administrativo contable.

El porcentaje de inserción laboral de los alumnos extranjeros de Escuelas Taller y Casas de Oficios (programas mixtos de formación profesional ocupacional y práctica profesional para jóvenes desempleados entre 16 y 25 años) y Talleres de Empleo (programas mixtos de empleo y formación para desempleados mayores de 25 años) en el mismo periodo, es igualmente superior al del total de alumnos de estos cursos y programas. En este caso, el 16% de los alumnos hombres encontraron empleo como peones de la construcción, el 15'34% como trabajadores de la construcción y el 15% como peones manufactureros. El 16% de las alumnas fueron contratadas como dependientes de comercio y el 10% encontraron empleo, con el mismo porcentaje, como peones manufactureras y trabajadoras de servicios de restauración (los extranjeros supusieron el 1'84% del total de alumnos en el periodo estudiado). Las mujeres presentan un mayor grado de inserción laboral en las Escuelas Taller que los hombres, pero se observan unas diferencias muy acusadas en el caso de Talleres de Empleo (73% mujeres y 88% hombres) y Casas de Oficios (61'54 mujeres, 86% hombres). Las actividades económicas con más contrataciones de mujeres extranjeras son: personal de limpieza, camareras, peones manufactureras y cocinera. Mientras que el mayor volumen de contratos a hombres extranjeros son para albañiles, peones de la construcción y peones manufactureros.

El reconocimiento de los efectos de los títulos adquiridos por los extranjeros en sus países de origen permite a sus titulares optar a puestos de trabajo adecuados a su formación. En este punto es preciso señalar la existencia de dificultades, inherentes o no, al procedimiento y la demora en su tramitación. En el año 2005 se presentaron 27.888 solicitudes de reconocimiento de títulos universitarios. Ese mismo año se resolvieron favorablemente 10.714 (no es posible precisar qué porcentaje corresponde a solicitudes presentadas en el mismo año o en periodos anteriores). El porcentaje más alto de resoluciones positivas correspondió a la Unión Europea (21%). El sexo también en este caso marca diferencias acusadas: del total de resoluciones favorables de títulos no universitarios (57% mujeres) a ciudadanos europeos, el 58% corresponde a mujeres. Pero en el caso de Marruecos el porcentaje baja al 38%. En cuanto a los títulos universitarios (55% mujeres), la Unión Europea presenta un porcentaje del 52% y, Marruecos un 31%, Colombia el 59% y Ecuador el 54%.

Unión Europea y selección de países no comunitarios

2005	<i>Resoluciones favorables títulos de nivel no universitario (% sobre el total de resoluciones favorables)</i>	<i>Resoluciones favorables títulos universitarios</i>
Unión Europea	28%	21%
Rumania	3%	2'3%
Marruecos	4%	0'42%
Argentina	10'3%	19'9%
Colombia	8'58%	11'48%
Venezuela	6'39%	14'01%
Ecuador	6'07%	2'1%

Elaboración a partir de Datos Avance curso 2005-2006. Estadísticas Universitarias. MEC

El análisis sobre integración social en materia de empleo es necesariamente incompleto, no sólo por la ausencia de datos desagregados por nacionalidad en indicadores básicos, sino también porque sería preciso extender el estudio a población trabajadora de origen extranjero que ha accedido a la nacionalidad española o al status de ciudadano comunitario. Un estudio centrado en trabajadores con estas características, permitiría identificar puntos en común con los trabajadores no comunitarios y las dinámicas del mercado en relación a trabajadores, a fin de establecer si el estatus jurídico de ciudadano comunitario o español, está acompañado por las pautas de inserción y permanencia laboral propias de esta población. Hay que considerar que ciertos factores no variarán con el acceso a la nacionalidad española o comunitaria, por ejemplo, el trámite de homologación, convalidación o reconocimiento de títulos y prácticas.

Entre los años 2004-2007 la Unión Europea se ha ampliado en dos ocasiones. La primera de ellas en mayo de 2004, con la adhesión de 10 países. Se estableció un periodo transitorio, con limitación de acceso al mercado de trabajo que se dio por finalizado en mayo de 2006. Las ampliaciones nos permiten analizar, teniendo en cuenta las variables estudiadas en los puntos anteriores, la evolución en el mercado de trabajo de población trabajadora que en dos años ha pasado del

régimen general al régimen comunitario. Un análisis que no puede ser extrapolado a trabajadores de otras nacionalidades y que ahora son comunitarios, dado que las características de la inserción laboral, condicionantes, ventajas y desventajas, pueden ser compartidos por trabajadores de una determinada nacionalidad y no por otras.

Tomando como referencia a las dos nacionalidades más numerosas en España a fecha 1 de mayo de 2004, Polonia y Lituania, entre enero de 2004 y marzo de 2007 se observan cambios en algunos de los indicadores que hemos incluido en este estudio.

2004 (14/01) SEGURIDAD SOCIAL	TOTAL	Régimen General	Regímenes Autónomos	Régimen Agrario	Régimen Empleados de Hogar
Polonia	12.880	59'9%	6'31%	19'96%	11'8%
Lituania	2.382	60'4%	0'88%	36%	1'34%
2004(31/12)					
Polonia	13.335	58'3%	12'3%	16'5%	10'4%
Lituania	2.766	63%	7'7%	27'2%	1'3%
2005					
Polonia	16.683	57%	24%	5'1%	10'50%
Lituania	5.015	52%	17'6%	27'3%	2'6%
2006					
Polonia	34.858	58'2%	12'5%	22'5%	5'2%
Lituania	9.640	53'9%	7'3%	37'3%	1'15%
2007 (marzo)					
Polonia	45.147	56%	10'13%	27%	8'5%
Lituania	10.458	56'2%	6'9%	36'16%	1'05%

Elaboración propia a partir de: Anuario de Migraciones 2004. Observatorio Permanente de la Inmigración; Afiliados extranjeros a la Seguridad Social. Secretaria de Estado de Seguridad Social (2004, 2005, 2006, 2007).

Se estableció un periodo transitorio con limitaciones a la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena que se dio por finalizado el 1 de mayo de 2006. Las condiciones del periodo transitorio pueden explicar el trasvase de afiliación desde el régimen agrario fundamentalmente al de autónomos. Pero la concentración en el régimen especial de autónomos es también una tendencia de la población comunitaria trabajadora de España. Conviene igualmente señalar que ambas nacionalidades en enero de 2004 tenían una distribución entre los distintos regímenes de seguridad social ligeramente diferenciada de la general de los trabajadores no comunitarios, con una mayor presencia tanto en el régimen especial de autónomos como en el agrario. La tendencia durante el periodo transitorio se mantiene en los años 2006 y 2007, pero se observa una vuelta al sector agrario y una significativa presencia en el de empleados de hogar.

En materia de contratación el porcentaje del 7% correspondiente a contratos indefinidos en el caso de los trabajadores polacos y lituanos de inicios del año 2004, se ha mantenido casi invariable durante los dos años de periodo transitorio,

sin que sea posible evaluar lo sucedido en el año 2006 y 2007. El análisis por la falta de datos actualizados, no sólo en materia de contratos o de demandantes de empleo sino también en Formación, es necesariamente incompleto.

Sin embargo, sí puede extraerse una rápida conclusión: resulta llamativo que en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, los porcentajes se mantengan. Más sí se tiene en cuenta que en este sector se emplean mayoritariamente mujeres extranjeras, y que el 44'19% y el 47% de la población residente polaca y lituana, respectivamente, son mujeres.

Vivienda

El acceso a la vivienda es una de las preocupaciones principales de la sociedad española.

El modelo de provisión residencial español, fruto de las políticas de vivienda aplicadas desde hace décadas, ha demostrado no ser eficaz para cubrir las necesidades de vivienda de una parte importante de la población. Entre otras cosas, estas políticas han tenido como objetivo favorecer la compra de vivienda frente a otras opciones, como el alquiler, en general más accesible para los colectivos con rentas más bajas.

Sectores cada vez más amplios de la sociedad tienen dificultades para acceder a una vivienda digna y con ello no se logra el cumplimiento del derecho recogido en el artículo 47 de la Constitución Española que reconoce el derecho a una vivienda digna. Debemos recalcar que nuestro ordenamiento considera la vivienda como un derecho social y no como un negocio lucrativo.

Por esta misma concepción de derecho social, debe considerarse el acceso a una vivienda digna como un elemento básico e imprescindible para hacer realidad el proceso de integración de las personas inmigrantes.

A pesar de la existencia de determinadas políticas públicas para facilitar el acceso de la población a la vivienda, la realidad es que la provisión para satisfacer esta necesidad ha quedado, en la mayoría de los casos, en manos del mercado libre y de la especulación inmobiliaria. Ello ha generado abusos muy significativos, principalmente en el mercado de alquiler, y ha privilegiado la apuesta mayoritaria por un mercado de vivienda en propiedad a precios inasequibles. Con ello la vivienda se ha convertido en un bien escaso y un lujo únicamente viable para los que pueden pagar sus desorbitados precios.

Respecto a las medidas contempladas durante los últimos años por las diferentes administraciones, tanto en los diversos planes de vivienda como en la mayor parte de las acciones de fomento de vivienda protegida, se debe reseñar que éstas no han tenido en cuenta la realidad socioeconómica de la población en situación de desventaja. En general, las personas en situación de exclusión social, incluidas las personas inmigrantes, no han sido objeto preferente de éstas políticas y, como consecuencia, estas personas han tenido que recurrir a condiciones de alojamiento cada vez más precarias y abusivas y a un mercado especulativo que ha ofertado un conjunto de viviendas que por sus características no tenía salida anteriormente.

Esta especulación inmobiliaria y la creciente carestía de la vivienda han afectado a amplios sectores de la población, generando un impacto importante en las economías domésticas y endeudando, tanto a inmigrantes como a autóctonos, en hipotecas que absorben gran parte de los recursos familiares y aumenta el riesgo de vulnerabilidad ante la creciente subida de tipos de interés.

Por otro lado, las políticas públicas de vivienda no han servido para reducir la brecha causada por el alza de los precios de la vivienda en relación a las rentas medias de la población. Así, el esfuerzo de acceso –la cantidad de ingresos que se destinan al mantenimiento del régimen de uso la vivienda- se ha ido incrementando año tras año, con la consiguiente vulnerabilidad que este hecho provoca. Al mismo tiempo, el crecimiento de los precios de las viviendas (en compra o en alquiler) ha supuesto un aumento paralelo de los requisitos exigidos –y no solamente económicos- para acceder a las mismas. En conclusión, el constante incremento del

precio de la vivienda, la insuficiente oferta pública, la poca disponibilidad de oferta de vivienda en alquiler, la situación de precariedad en la que llegan muchos inmigrantes, y la arraigada cultura de propiedad, han dificultado enormemente el acceso a una vivienda para muchos de los grupos más afectados socialmente por las características de nuestro mercado libre.

Ello ha perjudicado especialmente a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, de entre los cuáles destacan los inmigrantes. En este sentido debe tenerse en cuenta la situación específica de exclusión residencial en que se encuentra parte de los inmigrantes en nuestro país.

- a) *Accesibilidad*: Barreras u obstáculos que existen para que las personas inmigrantes accedan a una vivienda, bien sea a través de la oferta pública o del mercado privado. Entre otras, en la oferta pública de vivienda, se pueden mencionar el esfuerzo de accesibilidad, los requisitos de acceso o las barreras administrativas. En el mercado privado, además de las anteriores, interviene también el rechazo y la discriminación social.
- b) *Adecuación*, Entendiendo por tal el grado en que las viviendas a las que acceden las personas inmigrantes dan efectiva respuesta a sus necesidades. Hablamos de problemas principalmente de hacinamiento sociológico o físico, degradación del entorno, concentración y segregación horizontal o vertical, etc.
- c) *Habitabilidad*, considerando dentro de ésta tanto las situaciones más extremas (chabolismo, infraviviendas, ...) como, con mayor frecuencia, las condiciones de deterioro en las que se encuentran las viviendas a las que pueden acceder las personas inmigrantes.
- d) *Estabilidad*, entendiendo por ésta las condiciones de estabilidad en el uso o disfrute en que se puede acceder a las viviendas. Se observan diferentes situaciones: Personas sin hogar, personas que residen, de manera temporal, en centros de acogida u otras alternativas residenciales colectivas, hasta llegar a las situaciones de inseguridad como consecuencia de la baja capacidad económica (desahucios, dificultades económicas, etc.), abusos por el desconocimiento de la legislación en materia de vivienda (no formalización de contratos escritos, cláusulas nulas, etc.).

Así, entre las formas más graves de exclusión residencial en la que se encuentran las personas inmigrantes, podemos señalar el sinhogarismo (como indica el INE, y recoge el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, dos de cada cinco personas sin hogar en nuestro país son extranjeras); el chabolismo y los asentamientos asociados a la demanda de trabajadores agrícolas de temporada. También aquí habría que situar a las personas que son acogidas en centros de alojamiento temporal para personas inmigrantes y de los que, desgraciadamente, no se conoce con exactitud ni su número ni su trayectoria residencial posterior.

Por otro lado, también hay que considerar las dificultades para acceder a una vivienda –que sea satisfactoria para las necesidades familiares pero, también, que cumpla con los requisitos administrativos exigidos- en los procesos de reagrupación familiar. O, en otro sentido, también hay que considerar las consecuencias individuales que tienen para las personas inmigrantes las estrategias colectivas puestas en marcha –al igual que otros colectivos sociales en situación de exclusión residencial cómo los jóvenes- para hacer frente a la

tendencia alcista de los precios de la vivienda y, que en ocasiones, pueden derivar en situaciones de hacinamiento. También es necesario destacar que existe una dimensión de género en la exclusión residencial de las personas inmigrantes: las mujeres inmigrantes con responsabilidades familiares no compartidas y las trabajadoras inmigrantes en el servicio doméstico –debido a las prácticas laborales comunes en este sector- sufren, especialmente, las dificultades para acceder a una vivienda.

Finalmente, hay que recordar que la inclusión residencial de las personas inmigrantes está condicionada, como señalábamos anteriormente, por su forma de inserción socioeconómica en nuestro país y, fundamentalmente, por las barreras discriminatorias con las que chocan a la hora de intentar acceder a una vivienda.

Hay que señalar que se mantiene la falsa idea que predica el automatismo de que a mayor tiempo de estancia en España una gradual mejora de sus condiciones residenciales. Muy al contrario, a la hora de elaborar itinerarios residenciales para las personas inmigrantes se debe tener en cuenta que la mayor parte de las personas inmigrantes, y con independencia de su tiempo de permanencia en España, en uno u otro momento chocan con problemas de vivienda. En buena medida las personas inmigrantes son uno de los colectivos que sufren en mayor grado los distintos tipos de exclusión residencial que se dan en nuestro país.

Por todo ello, se reitera que el esfuerzo prioritario que deben asumir las administraciones es el de incorporar el acceso a la vivienda a las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial.

Vivienda pública

Como criterio general, el acceso de los inmigrantes a la vivienda, debería enmarcarse dentro de las políticas de acceso a la vivienda dirigidas al conjunto de la población, haciendo especial hincapié en la eliminación de las barreras que pudiesen afectar al colectivo inmigrante, para asegurar la igualdad de oportunidades. Es importante no priorizar un grupo de población por delante de otro. Deben garantizarse unas condiciones objetivas de igualdad en el acceso a la vivienda y, por ello, hay que evitar las discriminaciones que existen con relación a la población inmigrante como son la rigidez de los criterios de acceso a las ayudas públicas para el alquiler o la falta de información sobre la existencia de estos recursos, asegurando de este modo la igualdad de oportunidades de todos los colectivos afectados por esta situación.

Las medidas contempladas en los distintos Planes de Vivienda y en la mayor parte de las acciones de vivienda protegida realizadas por las distintas administraciones no han tenido en cuenta la realidad socioeconómica de los sectores sociales en situación de desventaja ni ha contemplado a las personas en situación de exclusión social dentro de sus actuaciones preferentes.

Hay que tener en cuenta que el requisito de gozar de una vivienda adecuada es una exigencia legal en determinados procesos administrativos relacionados con la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 8/2002 de 22 de diciembre, por Ley Orgánica 11/2003 de 29 de septiembre y por Ley

Orgánica 14/2003 de 29 de noviembre (reagrupación familiar, arraigo social e incluso renovación de permisos).

Por último, hay que mencionar también la oferta de vivienda de acogida o, más ampliamente, de alternativas residenciales (centros de alojamiento temporal para inmigrantes, otros alojamientos colectivos existentes vinculados con los servicios sociales,...) a las que recurren un número significativo de personas inmigrantes en riesgo de exclusión social. Lo primero que hay que señalar es que estos centros no tienen como finalidad resolver las necesidades de vivienda del conjunto de las personas inmigrantes presentes en nuestro país. Más bien, el objetivo de estos centros es el de ofrecer una respuesta adecuada a las personas inmigrantes inmersas en procesos de exclusión social. Procesos indudablemente influidos por las distintas formas de exclusión residencial (sinhogarismo, chabolismo, infravivienda, inseguridad,...) y que, a su vez, condicionan su situación socio residencial. En segundo lugar, tal y como se recoge en este informe en el área de acogida, seguramente es necesario que las administraciones públicas apoyen más decididamente estos programas – fundamentalmente llevados a cabo por entidades sociales - con el objeto tanto de conseguir un aumento global de las plazas de acogida como una diversificación de las tipologías de las mismas, adecuándose a las necesidades de las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad social.

Un importante punto débil es la falta de un censo de los recursos existentes de la red de viviendas de acogida. No existe información ni coordinación en el ámbito nacional ni sobre la disponibilidad de la oferta pública ni sobre la disponibilidad de la privada.

Vivienda de alquiler

El actual parque de viviendas de alquiler es incapaz de satisfacer las necesidades de los colectivos demandantes de éstas, principalmente de los jóvenes y de las personas inmigrantes.

A ello se une la existencia de discriminaciones y barreras añadidas que se imponen a los inmigrantes a la hora de alquilar una vivienda. Por ello otro de los ejes de las políticas públicas de vivienda debe dirigirse a remover esta serie de impedimentos discriminatorios.

Por otra parte se han detectado situaciones de abuso hacia los inmigrantes, al que se considera un cliente vulnerable y cautivo al que se puede pedir un precio desorbitado y que comporta para el arrendador pingües beneficios. El aumento de la demanda sobre la vivienda de alquiler o la compra de la misma conlleva una inflación de los precios de alquiler o realquiler que, en algunas ocasiones es causa de la sobreocupación de las viviendas, y puede generar un agravamiento de la situación de los inmigrantes afectados por sobrehabitabilidad, así como riesgo de problemas de convivencia con el conjunto de la comunidad de vecinos.

Urbanismo

En los últimos años, muchas localidades y ciudades han experimentado una importante transformación en su paisaje urbano. La llegada de población inmigrante ha supuesto un cambio social importante para estos municipios en

varios aspectos: rejuvenecimiento, aumento de la población activa, visibilidad de la diversidad en los espacios públicos, establecimiento de nuevos comercios, nuevos usos y/o recuperación de espacios públicos.

En el proceso de primer asentamiento, tanto en los núcleos urbanos, como en zonas metropolitanas y en zonas rurales, se evidencia una tendencia a la concentración en barrios o núcleos habitacionales determinados de parte de los nuevos residentes de origen inmigrante. Los rasgos comunes a éstos son las precarias condiciones de habitabilidad y la disponibilidad de viviendas de alquiler de pésimas condiciones que generan un fenómeno social y cultural denominado segregación periférica.

Por otra parte, en las grandes y medianas ciudades la población inmigrante suele concentrarse en los cascos antiguos, o en barrios periféricos, donde la vivienda es más barata y a la vez está más degradada. Estas zonas, al mismo tiempo, están siendo abandonadas por la población local.

Otro modelo de asentamiento en algunos municipios de España se produce en poblados chabolistas, algunos de ellos con varios años de existencia, algunos de nueva creación y otros donde la población originaria se ha ido realojando, pasando a alquilar o vender las chabolas a la población inmigrante.

En los municipios rurales también existe concentración de inmigrantes. En algunos se trata de concentraciones temporales relacionadas con las tareas del campo. La falta de viviendas y la movilidad de los trabajadores inmigrantes, determina que deban ser instalados en alojamientos de temporeros, módulos temporales, tiendas de campaña o edificios habilitados para el caso.

En otros municipios también se producen concentraciones en determinadas pedanías o cortijos abandonados.

Los factores determinantes de este proceso de concentración son los siguientes:

- a) Por un lado, la población inmigrante, al menos en una primera etapa de recién llegada a España, buscaría recrear los vínculos, redes sociales y de solidaridad comunitarias que favorezcan su integración y adaptación al nuevo medio. Es un proceso universal que muchos inmigrantes se establecen -dados a los evidentes lazos familiares o comunitarios- allí donde ya residen otros inmigrantes del mismo origen.
- b) Por otro lado, existen evidentes dificultades para el acceso a la vivienda debido a la existencia de conductas discriminatorias y/o afán de lucro, por parte de determinados propietarios e intermediarios del mercado inmobiliario, como puede ser el nuevo fenómeno de las pseudoinmobiliarias que dificultan el acceso al alquiler. Ello es un factor que genera una concentración de población de origen extranjero allí donde les alquilan una vivienda, bien en barrios donde ya viven inmigrantes o bien son otros inmigrantes quienes les alquilan viviendas o habitaciones.

Las excusas utilizadas para impedir el acceso a la vivienda pueden ser muy burdas -negar el alquiler únicamente por ser extranjero- o más sutiles, como exigir depósitos exagerados o avales económicos imposibles.

En definitiva, los procesos de inserción residencial de las personas inmigrantes están condicionados, en primer lugar, por las tendencias del parque de viviendas español y las características concretas de los distintos contextos sociales. No es

extraño constatar las enormes diferencias de precios en la vivienda entre los distintos municipios de una misma provincia, entre diferentes barrios de una misma localidad o, incluso, en el interior de esos mismos barrios. De ahí que las personas inmigrantes con menores capacidades económicas se concentren en barrios o distritos donde la vivienda es más asequible.

Se constata que es el propio sistema de provisión residencial español –asentado en el mercado privado- el que impulsa la aparición de efectos no deseados socialmente como puede ser el de la segregación urbana por razones económicas y/o de origen. Paradójicamente evitar esta situación, fruto del libre mercado, requerirá de las administraciones públicas o una fuerte intervención previa para promover el acceso a la vivienda de colectivos en situación de exclusión social de forma cohesiva desde el punto de vista social o bien una intervención posterior para minimizar las consecuencias indeseables originadas por la *ghettización* urbana.

La acción de los Ayuntamientos en la planificación, generación, construcción y gestión del espacio público municipal sí tiene una gran capacidad de incidencia sobre el tipo de ciudad y municipios que se está promoviendo. Por eso sus políticas deben hacer hincapié en flexibilizar los requisitos de los recursos públicos y del mercado inmobiliario, haciendo realmente factible el acceso de inmigrantes y otros colectivos a estos recursos.

Por tanto un objetivo de las políticas urbanísticas debe ser la promoción de la diversidad, la mezcla y la cohesión social en los barrios de las ciudades y municipios como garantía de una adecuada integración urbana, y para promover la prevención de la segregación, la exclusión, o la discriminación por razones socioeconómicas o de origen cultural o étnico. En este sentido la apertura y puesta en marcha de centros de referencia comunitarios de las personas inmigrantes (lugares de culto, centros sociales, etc.) debe contar con el apoyo decidido de las administraciones públicas. Por eso mismo se hace necesario que, ante situaciones de rechazo de la comunidad de acogida, la administración ejerza una labor de pedagogía social.

Servicios Sociales

Aún cuando el artículo. 9.2 de la Constitución recoge la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que dificultan la plena eficacia de los principios de libertad e igualdad, lo que se concreta en algunos derechos sociales, económicos y culturales, tales como el derecho a la salud o a la educación, citados de forma explícita en la propia Constitución y garantizados más adelante por un sistema normativo apropiado, lo cierto es que en materia de servicios sociales no existe igual rango de reconocimiento constitucional y legal, y su regulación se encuentra dispersa y fragmentada.

Por eso, a diferencia de otros derechos sociales, económicos o culturales que han tenido un desarrollo normativo amplio, los servicios sociales, debido a su carácter disperso y a su consideración legal “orientativa” pero no estrictamente prescriptiva, como meros principios rectores, así como a la diversidad de situaciones a las que pretende dar respuesta y a la ausencia de una norma que establezca un conjunto compartido de contenidos para el conjunto del estado, no constituye un sistema completo y que reúna los requisitos de universalidad, equidad e igualdad.

En la actualidad cabe hablar de dos grandes redes de servicios sociales, la pública que cubre la totalidad del territorio y otra red muy diversa de entidades sociales sin ánimo de lucro con fuerte implantación en determinados núcleos de cierta relevancia demográfica y con una variedad de especializaciones en colectivos y problemáticas sociales. A estas dos redes más formales se podría añadir una tercera red más informal: el apoyo, la acogida y la orientación de las redes sociofamiliares.

Dificultades previas: precariedad, falta de cohesión y de datos

Los servicios sociales se han desarrollado territorialmente en forma desigual y con una clara insuficiencia de recursos humanos y materiales. La primera dificultad a constatar es que ha de dar respuesta a una población cuantitativamente mayor y a un abanico de necesidades que se ha ampliado, entre ellas las que representan las personas inmigrantes de origen no comunitario.

La no existencia de una legislación común sobre el contenido y los requisitos de acceso a los servicios básicos y específicos genera una falta de cohesión interterritorial que no permite garantizar los principios de igualdad y equidad.

Junto con estas dificultades, la red pública de servicios sociales ha tendido a cierta burocratización y a una menor presencia en los programas de gestión de la convivencia y de dinamización comunitaria.

Por último, no existen datos oficiales fiables sobre el acceso y uso por parte de los inmigrantes de los servicios y prestaciones sociales. Los datos generales que se manejan, procedentes del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales tienen en su contra la no cumplimentación de sus datos por parte de Comunidades Autónomas tan significativas como Canarias, Cataluña o Castilla La Mancha. Por otra parte, hasta hace poco no se cumplimentaban las casillas de nacionalidad (que no eran un campo obligatorio), lo que restaba fiabilidad a los datos.

Acceso y uso del sistema de servicios sociales y sus prestaciones por los inmigrantes

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción última, señala que los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y prestaciones tanto básicos como específicos en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos, mientras que los extranjeros que carecen de permiso de residencia únicamente tienen derecho a las prestaciones y servicios básicos.

Las Comunidades Autónomas han regulado de diferentes formas el acceso a servicios y prestaciones de los inmigrantes en situación administrativa irregular. En muchos casos son las ONG's y las ayudas de urgencia quienes suplen la falta de otras atenciones, por vía humanitaria, de las personas sin permiso de residencia.

De este modo se organizan, aunque precariamente, diversos servicios como la acogida y el alojamiento alternativo, así como algunas ayudas a los núcleos de convivencia aunque con trabas administrativas en cuanto a los requisitos de acceso a las mismas. En el caso de prestaciones asistenciales como el ingreso mínimo de inserción y otros similares, la concesión de las mismas depende en gran parte de la disponibilidad presupuestaria, por lo que un incremento de personas en situación de vulnerabilidad debe verse acompañado de un aumento presupuestario para dar cobertura a toda la población. Aunque no se trate de una situación que afecte a la mayoría de la población inmigrante, se da la cruel paradoja de que las prestaciones diseñadas para atender a los colectivos y personas más vulnerables socialmente dejan excluidas a las personas que más las necesitan y que pueden hacer un uso "muy rentable" socialmente de las mismas.

En relación al uso de los servicios sociales por parte de las personas inmigrantes cabe distinguir dos dimensiones, una cualitativa y otra cuantitativa del siguiente modo:

a) Dimensión cuantitativa

No existen datos fiables sobre el uso de servicios sociales por la población, pero se puede señalar que, si tomamos como referencia que la población inmigrante ocupa aproximadamente un 8,83% de la población total, el número de inmigrantes usuarios del sistema público de seguridad social ocupa el 6,98% del total de usuarios de éste. Si el 3,65% de la población es usuaria del sistema público de Servicios Sociales, sólo 2,98% extranjeros por cada cien personas inmigrantes hacen uso de estos. Aún con la prudencia que se debe en el manejo de estos datos, éstos responden por sí solos a las infundadas voces de alarma sobre la saturación del sistema por parte de la población inmigrante y sobre la adjudicación de los recursos económicos y prestaciones de éste a las personas inmigrantes.

A pesar de ello, los colectivos autóctonos tradicionalmente usuarios del sistema público de servicios sociales (minorías étnicas, parados de larga duración, beneficiarios de pensiones no contributivas, etc.) tienen una percepción de competencia por los recursos sociales; situación que también se da en la población autóctona "vecina" de zonas con alta presencia de la población inmigrante.

Hay que destacar el papel del Fondo de Apoyo para Acogida e Integración de los Inmigrantes y Refuerzo Educativo para paliar estas dificultades.

b) Dimensión cualitativa

El sistema de Servicios Sociales necesita, además del incremento de recursos, contemplar factores sociales y culturales que dificultan el acceso de la población inmigrante a derechos, prestaciones y servicios y a una adecuada integración social.

Por otra parte, es preciso que la especialización en materia de servicios sociales, siempre entendida como una medida excepcional, tenga como objetivo la incorporación a los servicios previstos para el conjunto de la población.

Por último, hay que invertir en la formación de profesionales de Sistema Público de servicios sociales en la atención a una población diversa.

Papel transversal del sistema de servicios sociales

Como se ha dicho anteriormente, el Sistema Público de Servicios Sociales ha sido el catalizador de la mayoría de los Planes autonómicos, así como de algunos de los estatales.

Tanto los servicios sociales comunitarios por su ubicación de “frontera”, así como los dispositivos de planificación social de las Comunidades Autónomas y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han sabido, pese a su precariedad y falta de poder económico y peso político, reunir a las diferentes administraciones (y departamentos dentro de cada administración) para elaborar Planes de Integración Social (la primera generación de planes autonómicos) y Planes de Ciudadanía (segunda generación).

Esta cualidad de transversalidad sigue siendo imprescindible en el diseño de políticas sociales generales que, necesariamente en España y en sus diferentes Comunidades Autónomas, tienen que contar con la presencia de migrantes y sus familias como una característica (oportunidad y reto) social relevante y que, dado el objeto de su actuación (el bienestar de la sociedad) requieren intervenciones integrales que sean capaces de movilizar la respuesta coordinada de sistemas de protección demasiado acostumbrados a funcionar aisladamente y a dejar en el vacío a quienes no responden adecuadamente a sus ofertas.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el Reglamento de la Ley 4/2000 incluyó entre las vías de regularización administrativa la del “arraigo social” (Art. 45.2.b). Esta vía requiere la elaboración de informes de arraigo social por parte de los servicios sociales comunitarios que, en mayor medida que los informes sobre la vivienda (habitabilidad) que se requieren para la reagrupación familiar, constituyen una nueva tarea para los Sistemas Públicos de Servicios Sociales locales y les ofrecen una oportunidad de conectar con su papel de dinamizadores de la vida comunitaria.

Salud

Dentro de la política sanitaria, un objetivo prioritario ha de ser el garantizar la equidad dentro del sistema sanitario para reducir las desigualdades en salud entre las personas autóctonas y las inmigrantes interviniendo tanto en temas y cuestiones sanitarias (acceso, prevención de enfermedades, promoción de salud, intervenciones clínicas...) como en aspectos sociales que tienen una importante repercusión en la salud de los y las inmigrantes.

Algunas áreas tales como la salud infantil y juvenil, la salud sexual y reproductiva, la salud laboral, la salud mental, la violencia de género o la prevención de enfermedades transmisibles y no transmisibles así como muchos aspectos relacionados con la promoción de la salud, destacan como de especial interés en la atención a la población inmigrante y exige una adaptación y reorientación de los servicios sanitarios con el fin de mejorar la calidad de la asistencia prestada a los diferentes colectivos atendidos.

Marco legal

Las bases legales de la atención sanitaria se fundamentan en la Constitución Española de 1978 donde se define la protección de la salud como un derecho social (artículo 43). La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad da respuesta a este requerimiento constitucional universalizando el derecho a obtener las prestaciones sanitarias, creando el Sistema Nacional de Salud.

La base legal específica para la protección de la salud de los inmigrantes se encuentra recogida en la *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dado por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre*. Esta normativa reconoce el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros en las mismas condiciones que los españoles, en caso de estar empadronados, de ser menores de edad o en caso de embarazo (durante el embarazo, el parto y el posparto), además del derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencias al contraer enfermedades graves o accidentes, cualquiera sea su causa, para todos, sin limitación alguna, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica.

En las leyes generales de salud también se hace mención de la obligación de las Administraciones Públicas a atender principios de igualdad, solidaridad y equidad para el acceso. Así, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud obliga a incorporar medidas activas que impidan la discriminación de cualquier colectivo de población que, por razones culturales, lingüísticas, religiosas o sociales, tenga especial dificultad para el acceso efectivo a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

Políticas nacionales y autonómicas. Los principios que les inspiran

En el ámbito de las migraciones, las políticas sociales ponen de relieve la necesidad de cambiar el orden de cosas. Dicho cambio debe salir tanto de los recién llegados como de la sociedad de acogida, en un proceso que implica reciprocidad y adaptación mutua.

Las estrategias de salud dirigidas a la población inmigrante se recogen generalmente en planes de actuación integradores que se inspiran en principios como la cohesión social, la igualdad de oportunidades, la ciudadanía, y la interculturalidad.

Acceso al sistema sanitario

En sanidad el acceso implica la idea de que cada persona debe poder conseguir sin trabas la atención sanitaria que necesita para mantener o mejorar su salud. En este ámbito las barreras pueden ser de distintos tipos: estructurales, jurídicas, culturales, de información o de comunicación.

Otro eje de clasificación tendrá en cuenta el carácter individual o institucional de la barrera, según surja de la persona que necesita atención sanitaria o de la institución que ofrece servicios de asistencia sanitaria.

Como manifestación de la aplicación del marco legal y de las políticas sanitarias, en la actualidad, gran parte de los extranjeros residentes en España son titulares de la tarjeta sanitaria individual que les abre el acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud. Según estudios recientes, los motivos por los cuales siguen existiendo inmigrantes que aún carecen de tarjeta sanitaria son principalmente el desconocimiento de los trámites a realizar (unido, a veces, con la falta de interés y tiempo para realizar los correspondientes trámites), las dificultades para empadronarse y, siendo ésta la situación más grave y más difícil de resolver, la falta de documentación de identidad, que se da más frecuentemente en personas que vienen del África subsahariana. Con todo, varias Comunidades Autónomas, como las de Andalucía, Valencia, Navarra y Madrid, han articulado medidas que permiten acceder a la sanidad pública a las personas en situación de exclusión social que no tienen acceso a la tarjeta sanitaria y que padecen problemas de salud

Parece evidente que es necesario resolver las disparidades de actuación aún existentes entre las distintas Comunidades Autónomas con relación al acceso normalizado de la población inmigrante al sistema sanitario independientemente de cual sea su situación legal, para hacer efectivo el derecho reconocido a la protección de la salud y a la atención sanitaria de estas personas.

Aunque, como hemos señalado, gran parte de la población inmigrante tiene la tarjeta sanitaria y por tanto su acceso está garantizado en las mismas condiciones que la población española, estudios realizados demuestran la existencia de una serie de condicionantes que están limitando de hecho su relación con el sistema sanitario.

Por un lado los problemas de comunicación y de idioma. Una adecuada comunicación garantiza el entendimiento y genera confianza entre el personal de salud y el inmigrante. Aún hablando el mismo idioma, las diferentes expresiones que se utilizan habitualmente, el tono de voz o el comportamiento no verbal pueden suscitar distorsiones en la comunicación.

Por otra parte, la percepción que tienen los inmigrantes de la necesidad de acudir a los servicios sanitarios depende en gran medida del país o región de origen, en cuanto determina el grado de dificultad en la adaptación a la cultura sanitaria española, del género porque la mujer se preocupa más por su salud que el hombre,

un factor a tener en cuenta en el diseño de las intervenciones en salud, y de la presencia de hijos que lleva a la familia inmigrante a una mayor apertura al sistema de salud.

También es importante la influencia que los distintos conceptos de salud y de enfermar tiene en relación con el comportamiento que establece el inmigrante con el sistema sanitario. Además el sistema sanitario del país de origen y las prácticas preventivas y curativas habitualmente usadas con anterioridad influyen en la percepción que tienen los inmigrantes del mismo. La mayor parte de los inmigrantes provienen de países donde los sistemas sanitarios públicos son más precarios y con menos recursos, o tienen normas de funcionamiento diferentes, lo que condiciona la utilización que pueden hacer del nuestro.

A esto habría que añadir la influencia que tiene el conocimiento de las instituciones sanitarias en España y de su funcionamiento y los recursos, en cuanto a tiempo disponible para poder acudir a la consulta y para poder asumir, en su caso, el coste de la medicación. En España la atención sanitaria es gratuita, pero los tratamientos conllevan a menudo la toma de unos medicamentos, teniendo el usuario que pagar, por regla general, el 60% del producto, lo cual puede llegar a resultar muy gravoso para pequeñas economías.

La organización, o las instituciones, constituyen la otra vertiente desde la que se condiciona el acceso a los servicios. Sus características pueden favorecer o dificultar la utilización de sus servicios como la ubicación geográfica de los centros con respecto al domicilio de la persona, sus horarios de atención, la difusión de información sobre su funcionamiento, su traducción cuando sea necesaria y la adaptación de los mensajes a las diversas culturas de los inmigrantes presentes en la sociedad. Por parte de los profesionales, su visión de la inmigración y la presión asistencial existente en su consulta son algunos de los factores que determinan la atención prestada. Las actitudes paternalistas constituyen también barreras así como el comportamiento de aquellos profesionales que consideran la atención de los inmigrantes como un favor que se les otorga, y no como el derecho que es, igual para todos, tanto para autóctonos como para extranjeros.

Problemas de salud

Uno de los problemas que se plantean en relación con el conocimiento de las necesidades de salud de la población inmigrante es la dificultad existente para obtener datos cuantificables de los distintos sistemas de registros sanitarios. En la actualidad son fuentes de información para esta población todas las bases de datos relacionadas con tarjeta sanitaria donde se recoge la nacionalidad y el país de nacimiento de los usuarios del sistema, así como también los registros de enfermedades de declaración obligatoria y en general los de enfermedades transmisibles. Sin embargo aun no se tiene información sistemática sobre estilos de vida o utilización de servicios sanitarios salvo la que proviene de estudios más puntuales, debido en ocasiones a la no recogida de variables específicas en los registros como país de nacimiento, y en otras a las dificultades de obtener datos directos de esta población. Un ejemplo de ello sería la Encuesta Nacional de Salud 2003, donde el porcentaje de población extranjera entrevistada suponía solo un 3% del total de encuestados, lo cual hace difícil la extrapolación de estos datos al total de la población extranjera residente en nuestro país.

Parece evidente la necesidad de adaptar y reestructurar los sistemas de información sanitaria incorporando variables que puedan generar información útil sobre la salud de la población inmigrante para poder planificar de manera adecuada las distintas intervenciones en salud. Diferentes estudios señalan que los inmigrantes que han venido a España suelen ser jóvenes y sanos, y que sus problemas de salud más frecuentes son esencialmente los mismos que los de la población general, estando en relación con sus condiciones de vida en España: así, cuando hay unas condiciones de trabajo precarias, un alojamiento inadecuado, un estrés múltiple y una carencia de redes de apoyo familiares y sociales, se crean situaciones de vulnerabilidad social con los consiguientes riesgos para la salud física y mental, que deben ser tenidos en cuenta.

En el caso de las mujeres habría que añadir la sobrecarga emocional y física que supone la responsabilidad de tener además que ocuparse del cuidado familiar y de los hijos, tanto aquí como en sus países en muchas ocasiones. Los roles de género suelen modificarse con la migración y en el caso de las mujeres las funciones productiva y reproductiva pueden verse alteradas, así como las relaciones de poder y los referentes culturales produciéndose tensiones entre los valores de las sociedades de origen y de acogida. Esto puede condicionar situaciones de riesgo para la salud de estas mujeres, hecho que se debe tener en cuenta a la hora de la planificación de acciones en salud.

Sobre esta realidad existen diversos estudios que insisten en que la mujer inmigrante tiene una mayor propensión que el hombre a presentar alteraciones psicológicas causadas por el desarraigo, el estrés, la ansiedad y la adaptación.

Entre las mujeres de origen inmigrante se detecta con claridad una inercia en las pautas reproductivas respecto a las de sus países de origen durante los primeros años de asentamiento en su país de acogida. Esto implica que mantienen altos índices de gestación y natalidad, muy propios de sus países, y tardan en asimilarse a las cotas más bajas propias de las sociedades más ricas.

Es importante no obstante, llamar la atención sobre un notable déficit de educación sanitaria entre las mujeres de origen inmigrante en cuestiones relacionadas con la planificación familiar, lo cual provoca una mayor incidencia de embarazos no deseados o el recurso más frecuente a la anticoncepción post-coital. Esta situación queda agravada por la escasez de recursos o ausencia de información, que se registra en algunas zonas con importante presencia de inmigrantes en lo que se refiere a atención ginecológica, obstetricia, planificación familiar y pediatría. Esta situación es fruto de una planificación marcada por la tendencia autóctona sobre este fenómeno, así como por la incapacidad de los servicios de gestión sanitaria a adaptarse con diligencia a las nuevas realidades sociales.

Por el contrario destaca en otros casos la existencia de factores de protección, como son precisamente las redes de acogida en el punto de destino de la migración, constituidas por familiares o inmigrantes oriundos de un mismo país o región que ayudan a orientar al recién llegado.

Con todo, hay que tener cuidado con las generalizaciones porque una característica de los colectivos de inmigrantes residentes en nuestro país es precisamente su heterogeneidad. Existen grandes diferencias no solo entre personas provenientes de diferentes países, sino también entre las que vivían en la ciudad y las que vivían en el campo, y diferencias según el nivel educativo o la formación profesional a la

que han tenido previamente acceso, o según sus experiencias anteriores, o el tiempo que llevan viviendo en España, entre otros factores.

Un área prioritaria de estudio e intervención es la salud laboral. Los estudios y datos relativos a la misma son escasos tanto a nivel nacional como autonómico, pero los pocos existentes evidencian que una parte de los problemas de salud que presenta la población inmigrante se asocia a determinados perfiles o condiciones laborales: precariedad, ausencia de formación específica para el trabajo que desarrollan, largas jornadas, condiciones físicas tales como altas temperaturas, exposición a productos químicos, etc.. Estas situaciones desembocan en un aumento de los accidentes laborales que afectan tanto a la población inmigrante como al resto de los trabajadores que comparten estas condiciones de trabajo.

Así mismo otra área prioritaria de máxima atención es la que se refiere a la salud mental de la población inmigrante, no solo por la frecuencia en la presentación de patologías, sino también por la dificultad de interpretación de los síntomas y por los problemas en el acceso a los servicios de salud mental. Los cambios en la vida de las personas a lo largo de un proceso migratorio condicionan situaciones de estrés importantes existiendo procesos similares a los de duelo, debidos a la ruptura o interrupción de los vínculos afectivos en sus países de origen.

Es importante tener en cuenta el dato actual de la mayor tasa de fecundidad de las mujeres inmigrantes en relación con las autóctonas, que obliga a la readaptación de determinados servicios sanitarios como el área obstétrica o pediátrica. Este aumento de fecundidad se acompaña de una tasa incrementada de Interrupción Voluntaria de Embarazo como se recoge en los registros de la Comunidad de Madrid y Valencia, no disponiendo aún de datos a nivel nacional ya que la variable *país de origen* se ha introducido recientemente.

Otro problema destacable es el de la violencia de género, problema que no hay que olvidar, esta presente en todas las culturas y clases sociales y que puede afectar a las mujeres en cualquier momento de sus vidas. En el caso de las mujeres inmigrantes habría que tener en cuenta una serie de factores en relación con el hecho migratorio y la violencia de género como las barreras idiomáticas que pueden favorecer el aislamiento e impedir la búsqueda de ayuda, la indefensión por la estrecha dependencia económica, emocional y legal con el agresor en muchas ocasiones, el miedo a la denuncia basado en la creencia de una posible repercusión en su situación en el país o el desconocimiento de los recursos existentes. A lo anterior se añade el conflicto que para muchas mujeres puede suponer el cuestionarse su posición de género al entrar en contacto con la cultura de acogida donde están presentes otros valores y expectativas para las mujeres.

Por otro lado, los y las jóvenes inmigrantes constituyen un grupo especialmente vulnerable en relación con determinados problemas de salud, teniendo en cuenta que pueden enfrentarse con relativa frecuencia a situaciones de desarraigo o vinculadas a diferentes estilos de vida y ocio, concepciones culturales distintas sobre la sexualidad, relaciones personales, etc. Pese a ello son pocos los datos disponibles y los estudios realizados con estos grupos. Mencionar que el Informe sobre Juventud en España 2004 (realizado por el Instituto de la Juventud), en el capítulo sobre Inmigrantes jóvenes en España destaca en relación con la parte de salud reproductiva que los jóvenes extranjeros utilizan los métodos anticonceptivos en general y el preservativo en particular en menor proporción que los españoles

siendo la proporción de jóvenes extranjeras que han tenido embarazos no deseados es el doble que las españolas.

Por último destacar la mayor vulnerabilidad que la población inmigrante puede tener frente a problemas como Tuberculosis o la Infección por VIH y que está relacionada la mayoría de las veces con las precarias condiciones de vida a las que está expuesta.

Los casos de algunas patologías importadas tales como el paludismo no son frecuentes en nuestro entorno, pero despiertan inquietud en los profesionales poco acostumbrados a su manejo. Asimismo, en lo que se refiere a las enfermedades que pueden ser prevenidas mediante vacunación, sabemos que la mayoría de los inmigrantes residentes en España provienen de países con distintos calendarios vacunales y tasas de vacunación de la población inferiores a las nuestras, lo cual ha dado lugar recientemente a ciertos repuntes de algunas enfermedades tales como la rubéola o el sarampión en autonomías como Madrid y Cataluña.

Persiste una importante falta de adecuación de los protocolos de funcionamiento de los distintos niveles del Servicio Nacional de Salud respecto a las modificaciones en los perfiles sociales, demográficos y culturales de las poblaciones a las que han de atender. Esta falta de adecuación puede traducirse en una atención insuficiente a las necesidades sanitarias de los colectivos inmigrantes, en un seguimiento ineficaz de los tratamientos proporcionados y por lo tanto en desigualdades en salud.

La sobrecarga asistencial se produce cuando se incrementa la población a atender en algunas instituciones o centros y, como es usual, esta circunstancia no se ve correspondida con el consiguiente aumento de los recursos asistenciales necesarios.

La escasez de recursos sanitarios y sociales, sumado al aumento de la demanda que representan los inmigrantes, podría generar entre la población española, en especial la más necesitada, la sensación de competencia por recursos escasos.

Infancia y Juventud

Según el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 “La infancia y la juventud son etapas fundamentales en la vida de las personas porque, en buena medida, en ellas se ponen las bases de su futuro desarrollo personal. Y en el caso de las personas inmigrantes estas etapas están especialmente marcadas por la migración y por el duelo migratorio que este proceso puede llevar consigo”.

Cualquier diagnóstico parcial o total de la integración de los inmigrantes puede, sin duda, enfocarse desde muchos puntos de vista diferentes. En la integración participan las dos partes, los inmigrantes y los autóctonos, porque ambos son los protagonistas de una realidad dinámica que se reconstruye constantemente.

Poco a poco las hijas y los hijos de familias inmigrantes se han ido convirtiendo en nuevos protagonistas de la realidad migratoria española, despertando una creciente atención en todos aquellos ámbitos donde se han ido incorporando: la educación, el trabajo, los espacios de ocio y tiempo libre, etc. Si esta presencia no ha sido percibida antes es porque estos menores y jóvenes eran relativamente pocos y, o bien estaban en el sistema escolar o en el mundo laboral como adultos. Son nuevas generaciones cuyo objetivo se sitúa, de una manera mucho más evidente que para sus padres, en una dinámica de permanencia, participación y adscripción en la sociedad en la que se han formado o se están formando como personas.

Una inmigración joven

La población inmigrante en su conjunto es joven. De ahí la necesidad de elaborar diagnósticos y medidas dirigidas a este tramo de edad. El hecho de ser joven inmigrante no tiene por qué representar ningún obstáculo particular, pero a pesar de ello la juventud inmigrante se enfrenta a menudo con dificultades añadidas para incorporarse a la vida adulta de a sociedad.

Esta visibilidad creciente, de menores y jóvenes, en muchas ocasiones ha venido a poner en cuestión el tipo de incorporación social que se les está ofreciendo a sus padres y en consecuencia a ellos mismos. Al mismo tiempo, ha provocado que la sociedad receptora cambie la imagen que había venido construyendo sobre una inmigración que en cierta manera percibía como temporal.

Apenas reconocidos estos menores y jóvenes, faltan incluso las categorías con las que nombrarles. Con los años que ya lleva la experiencia migratoria en España, habiendo nacido muchos hijos e hijas de las personas que llegaron por primera vez, y cuando empezamos a hablar de segundas generaciones nos preguntamos ¿hasta cuando?, ¿hasta cuándo se sigue siendo inmigrante?, porque creemos que son cuestiones que quienes trabajan en estos ámbitos deben abordar y reflexionar teniendo en cuenta lo provisional de estos conceptos. Es cierto que existen diversas dificultades metodológicas que posibiliten poder categorizar y conocer las múltiples realidades que afectan a menores y jóvenes inmigrantes. Encontramos que en las diferentes investigaciones se tiende en algunas ocasiones a la sobre-exposición, al mismo tiempo podemos hablar de una doble invisibilidad, social y legal. Para que la integración sea efectiva es imprescindible que todas y todos seamos tratados como ciudadanas y ciudadanos con plenos derechos.

No se está negando la especificidad de estos menores y jóvenes, fruto de las migraciones de los adultos o de la suya propia porque también hay jóvenes que

emigran, sino que se pretende señalar la importancia de llevar a cabo un ejercicio de reflexión sobre la realidad en su complejidad que permita poder actuar de manera más eficaz e integradora. En definitiva, hay que pensar que estos nuevos aspirantes a ciudadanos y ciudadanas, más que plantear problemas nuevos, agudizan muchas otras dificultades y contradicciones que esta sociedad tiene para atender a sus menores y jóvenes. Éstos, aparte de ser sujetos de derecho, ciudadanos o futuros ciudadanos, no son ni más ni menos que los demás menores y jóvenes, en ciclos de desarrollo, en derechos, en intereses, motivaciones, etc. Eso sí, sin olvidar por supuesto que tienen algunos rasgos propios que los diferencian.

Todos, de una manera u otra, han pasado por la experiencia de la inmigración, sus vidas se hallan condicionadas por esa experiencia y al igual que a la mayoría de la inmigración adulta, en muchas ocasiones se les plantea un futuro incierto. Su educación y socialización no viene ocurriendo en un solo mundo, sino en varios. La mayoría va mezclando, de una u otra forma, valores, normas, formas de ser, identidades, etc.

No son una realidad homogénea aunque se les trata como si así fuera sin tener en cuenta la propia diversidad interna, con sus diferentes vivencias y necesidades particulares. Además de la identidad como menores y jóvenes procedentes de la inmigración, tienen otras identidades y pertenencias donde hay diferentes géneros, edades o niveles económicos de las familias que también comparten con otros menores y jóvenes autóctonos. Desde una perspectiva integradora habría que poner el énfasis en que estos niños y niñas, hombres y mujeres, sean iguales en derechos y oportunidades, y que todos y todas tengamos la oportunidad de vivir como los demás. Al igual que otros hijos e hijas de familias autóctonas, son de una enorme diversidad interna que viene dada no sólo por su origen, sino también por muchos otros factores que les influyen: la escolarización previa, el conocimiento de las lenguas oficiales, la situación económica, el riesgo de marginación, etcétera, pensarlos a todos como una única realidad es una gran equivocación.

Algunos menores inmigrantes padecen problemas similares a niños y niñas españoles, tales como situaciones de pobreza, de precariedad o de exclusión social, que hacen difícil que las familias puedan garantizarles un adecuado entorno para su desarrollo personal. Una parte de estos menores, como ocurre con parte de los españoles, viven en hogares donde todos los adultos trabajan y tienen dificultades para conciliar la vida familiar con la laboral y los hijos se encuentran solos al salir del colegio. En ocasiones las familias de origen inmigrante atraviesan situaciones de precariedad que dificulta la crianza de sus hijos.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 señala que los modos sociales de producirse la infancia y la juventud vienen marcados por el origen social de las personas. Sociológicamente la juventud en España se comprende entre los 15 y 30 años, sin embargo muchos y muchas jóvenes inmigrantes dejan de serlo antes de tiempo, debido a su entrada en la vida laboral. La población activa en la franja de los 16 a los 20 años de los jóvenes inmigrantes supera en 20 puntos a los españoles. Si tomamos en cuenta la edad cronológica, para gran parte de las personas de origen extranjero la juventud dura menos, ya que a más tempranas edades asumen responsabilidades económicas, laborales e incluso familiares.

Especialmente en la adolescencia se dan las tensiones y las crisis propias de la edad junto con la situación derivada de los procesos migratorios, aunque podemos

señalar particularidades según su momento o forma de llegada a la sociedad donde actualmente viven, su situación jurídica, si han llegado por reagrupación familiar o por su cuenta, la tensión que puedan vivir entre el aquí y el allí, o el tiempo de estancia.

Características de los menores y jóvenes inmigrantes

Existe un factor diferencial entre el momento de llegada o el motivo por el que se encuentran en la sociedad española las hijas e hijos de familias inmigrantes. Chicos y chicas que nacieron aquí, han madurado, crecido, han sido más o menos escolarizados, y ahora han llegado a su adolescencia

Los principales inconvenientes con los que se encuentran tienen que ver con la percepción que la sociedad española tiene de ellos y de ellas. En este sentido el símil que se hace entre inmigrantes e hijos de inmigrantes es muy difícil de vencer. Son adolescentes, jóvenes, que viven una realidad social más cercana a la realidad española que a la realidad social que han vivido sus padres. Han vivido, han crecido, nacidos muchos de ellos en este entorno y no han tenido que adaptarse a él. Esto conlleva a una dicotomía en la que se encuentra el menor entre la cultura de la sociedad donde se está socializando y la cultura familiar, la cual suele mantener los valores de su cultura de origen. Esto lleva al menor a no encontrar su identidad y a quedar atrapado entre dos fuerzas que se oponen.

En la realidad de los jóvenes “reagrupados” aparecen dos itinerarios diferenciados: en primer lugar, aquellos que han volcado sus energías en el sistema educativo como forma de promoción social y, en segundo lugar, aquellos que lo abandonan tras la enseñanza obligatoria para incorporarse al mercado de trabajo. Otro elemento de diferenciación es el tiempo de estancia en el país de acogida, marcando diferentes momentos de relación con el aquí y el allí. Tienen en común con otras situaciones todas las crisis y necesidades de adaptación que se suponen a todo proceso migratorio, pero el momento en que sucede éste es un momento vital bastante delicado, su forma de proceder parece tener poco que ver con las chicas y chicos de aquí.

Por último cabe destacar la presencia de menores no acompañados. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales entre el año 2001 y 2004 llegaron a España un total de 9.117 menores inmigrantes procedentes mayoritariamente de Marruecos, Argelia y Rumania. Durante el año 2006 se produjeron 4.778 nuevos acogimientos de menores inmigrantes y desde enero a mayo de 2007 se han registrado 2.672 nuevos acogimientos. Cada vez tiene más incidencia los menores no acompañados que vienen del Este.

Este último grupo supone una problemática específica y una contradicción para nuestros sistemas legales y Estados de bienestar, que no siempre actúan con las debidas garantías jurídicas que implica la condición del menor especialmente en el caso de la repatriación.

Habría que mencionar, asimismo, el fenómeno de las bandas juveniles asociadas generalmente a adolescentes latinoamericanos que afirman su identidad a través de estas nuevas formas de sociabilidad.

El debate a este respecto no debe situarse sólo en términos de su legalización o no, sino que debe comportar un conjunto de medidas en distintos ámbitos y una

actuación coordinada de distintos actores sociales (educadores, trabajadores sociales, policía, etc.).

Tres instantáneas para el análisis y la intervención

En materia de infancia y juventud conviene centrar el análisis y la intervención en tres ámbitos concretos: familiar, educativo y de participación social.

Quien educa es realmente la familia, desempeñando la escuela un papel subsidiario, aunque aquéllas haya perdido ese protagonismo, en parte debido a los cambios producidos en las estructuras sociales y económicas de la sociedad española que afectan, como a otras instituciones, a su composición, funciones y comportamiento de sus miembros.

El sistema educativo español es fiel reflejo del momento actual de la sociedad en cuanto al tratamiento de la inmigración, a pesar de las buenas prácticas que se vienen desarrollando en determinados centros, falta realizar intervenciones más integrales que comprometan en la medida de lo posible a todos los sectores implicados en la educación.

Si bien la gran mayoría de los menores extranjeros en edad escolar obligatoria están en el sistema educativo, hay dificultades importantes en materia de integración educativa. En las primeras etapas parecen existir menos dificultades en la convivencia escolar, salvo las ocasionadas por el desconocimiento y, en algunos casos, adaptación de algunas costumbres en cuanto a hábitos de alimentación y algunas veces de salud. En los niveles de primaria también se aprecia una aceptable convivencia dentro de la diversidad, exceptuando algunas situaciones en contextos determinados y sobre todo en los últimos cursos. Es en secundaria cuando empiezan a suceder situaciones de dificultad en la convivencia escolar.

Los casos que vienen presentando más dificultad son los de adolescentes reagrupados, especialmente cuando la reagrupación se produce en etapas que los padres y madres tienen ritmos de trabajo muy intensos y/o su situación conyugal se ha modificado como producto del propio proceso migratorio.

Pero no todo es el sistema educativo formal, existe un amplio abanico de entidades y asociaciones que cuentan con personas que trabajan de manera remunerada o voluntaria en animación sociocultural, tiempo libre, intervención socioeducativa en educación no formal, y que desarrollan programas caracterizados por la búsqueda de alternativas y soluciones a los problemas que socialmente preocupan y que vienen ofertando un espacio de encuentro e intercambio donde lo intercultural ocupa un espacio importante dentro del conjunto de acciones y actividades que llevan a cabo.

Estos ámbitos educativos del tiempo libre y de la animación sociocultural son especialmente significativos por la flexibilidad y la capacidad de generar relaciones y participación. Son espacios idóneos para la convivencia y el aprendizaje de valores que se sustentan en el respeto, la igualdad y la solidaridad, para intervenir en procesos interculturales. Desde estos espacios se viene abriendo reflexiones y realizando propuestas metodológicas concretas que facilitan el trabajo de intervención con inmigrantes y autóctonos.

En relación con la participación social, gran parte de las situaciones adversas y de exclusión con las que se encuentran menores y jóvenes inmigrantes para su integración están basadas en cuestiones de tipo socioeconómico, pero no se puede olvidar que también puede influir un cierto rechazo social y cultural que parte de la población española ejerce de una u otra manera en la vida cotidiana.

El ocio y tiempo libre es una dimensión que da cuenta del nivel de bienestar y de las pautas de integración o exclusión de la juventud inmigrante. El ocio asociado a nuestra sociedad de consumo es un referente para la juventud en general, con lo cual el disponer de la renta y tiempo suficiente se convierte en algo esencial para muchos jóvenes inmigrantes que les permita acceder a determinadas formas de ocio/consumo al mismo nivel que la juventud autóctona.

Además, en numerosas ocasiones, se han ido generando espacios sociales demasiado parcelados. Las diferentes formas de divertirse y de ocupar ese tiempo de ocio están marcando trayectorias de amistad diferentes. El hecho cultural o religioso también puede suponer que el tiempo de ocio transcurra con amigos y amigas de la misma nacionalidad, produciendo y reproduciendo muchas situaciones de discriminación.

Sería interesante rescatar la dimensión integradora del ocio y el tiempo libre como favorecedor de la convivencia de los diferentes colectivos de jóvenes, inmigrantes y españoles y apoyar aquellos proyectos que están apostando por la superación de esas fronteras simbólicas existentes en toda una serie de ámbitos, provocadas éstas por la poca posibilidad de participación social y cultural de los jóvenes inmigrantes.

La adaptación de la sociedad a personas y colectivos de culturas diferentes no va a suceder de forma automática, sino que necesita, entre otras medidas de la formación de agentes o mediadores y mediadoras interculturales capacitados para facilitar los procesos de integración cuya labor sea reconocida. Es preciso introducir un aprendizaje básico de la dinámica intercultural en los profesionales de los servicios sociales al igual que entre los docentes del sistema escolar. Lo intercultural debe ser una competencia que deben poseer todos los profesionales y voluntarios que trabajan con menores y jóvenes.

Igualdad de Trato

Abordar la materia de igualdad respecto a la población no comunitaria y/o de origen no comunitario, así como de los nacionales de los países de más reciente incorporación a la Unión Europea, que residen en España, es más complejo de lo que parecería en una primera aproximación. Reducir el análisis a la existencia o no de discriminación en diferentes ámbitos relacionados con la integración social, nos circunscribiría a las formas más graves de distinción, exclusión o preferencia, que tienen por efecto anular o alterar la igualdad de trato y oportunidades, en este caso, de las personas de nacionalidad u origen no comunitario.

En un informe sobre igualdad de trato y oportunidades no podemos, sin embargo, obviar otra serie de realidades. Por una parte, las situaciones de desventaja de este colectivo que no tienen su origen en un comportamiento o una práctica discriminatoria; por otra, los condicionantes de la normativa en materia de extranjería y los distintos tipos de discriminación que en algunos casos afectan a personas con independencia de su nacionalidad y las diferencias de trato lícitas.

Conviene hacer referencia, en primer lugar, a la normativa, para recordar que el artículo 13.1 de la Constitución Española establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezca la Ley y los Tratados (Título I de la Constitución sobre Derechos y Libertades Fundamentales). La Jurisprudencia Constitucional ha mantenido desde el año 1984 que los derechos contenidos en este Título son para los extranjeros no comunitarios, derechos de configuración legal y que, por lo tanto, los extranjeros gozan, en condiciones plenamente equiparables a los españoles, de los derechos que pertenecen a la persona y que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana. Se distinguen, igualmente, los derechos a los que no tienen acceso y derechos de los que podrán ser titulares en función de las Leyes y Tratados y en los que, por tanto, son posibles diferencias con los nacionales. Tan importante como esta distinción es la Jurisprudencia del Tribunal en torno al artículo 14 de la Constitución, y que el principio de igualdad proclamado lo es en exclusividad con respecto a los españoles. En definitiva, la igualdad en el ejercicio de derechos dependerá del derecho en cuestión.

Otra cuestión previa de indudable importancia es el contenido de la Directiva 2000/43 del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y transpuesta a nuestra legislación mediante la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El artículo 3.2 de la Directiva señala que su contenido no afecta a las diferencias de trato por motivos de nacionalidad y deja a salvo las disposiciones y condiciones por las que se regula la entrada y residencia de nacionales de terceros países y apátridas, así como cualquier tratamiento derivado de su situación jurídica. El propio título de la Directiva indica la vocación de la misma de hacer frente a posibles discriminaciones sufridas por nacionales de los países miembros por razón de su origen racial o étnico. Sin embargo, nuestra legislación también ha instaurado en aquellos derechos reconocidos a los extranjeros no comunitarios el principio de igualdad.

Por lo tanto, es posible un tratamiento diferenciado de la población extranjera no comunitaria en determinadas materias e, incluso, la no atribución de derechos en virtud de la normativa de extranjería. La ausencia de la titularidad y ejercicio de un derecho no podrá considerarse, en estos supuestos, discriminación. Uno de los ejemplos más claros lo encontramos en relación con el empleo y las

autorizaciones de trabajo y residencia iniciales, cuyas condiciones determinan que no sean titulares del derecho a la libre elección de profesión u oficio, si esta supone el cambio de sector de actividad o el ejercicio de la movilidad funcional y/o geográfica que habrá de ajustarse, en todo caso, a lo establecido por la normativa en materia de extranjería. Sería igualmente difícil calificar de discriminación la exigencia de un tiempo de residencia en un municipio para acceder a determinadas ayudas o a viviendas protegidas si este mismo requisito se aplica a los nacionales.

Por otro lado, es indudable que parte de la población de nacionalidad y/u origen no comunitario, puede encontrarse en una situación de desventaja. Es preciso diferenciar cuándo esta situación es el resultado de algún tipo de discriminación de aquéllos supuestos en que es la resultante de una situación compartida con grupos de población autóctona o de la que tiene como origen condicionantes objetivos y diferencias de trato lícitas. En el caso de que la situación de desventaja haya de ser afrontada para hacer efectivo el principio de igualdad de trato, será preciso identificar el tipo de medidas necesarias, puesto que también es posible distinguir entre la situación de desventaja o la discriminación que se agota en un ámbito puntual y la que puede tener como consecuencia el desencadenamiento de procesos de exclusión social.

¿Cómo medimos la igualdad y la discriminación?

Sin perjuicio de que la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación por origen racial o étnico tiene un alcance personal más amplio que el que constituyen los extranjeros no comunitarios, la relativa novedad del incremento de la población inmigrante en España, suele obviar que parte de esta población tiene nacionalidad española o comunitaria. Este olvido motiva que hoy por hoy se siga identificando igualdad y discriminación por origen, con inmigración.

Merece la pena realizar un breve ejercicio de la percepción que la sociedad española tiene de la inmigración porque los prejuicios o las ideas preconcebidas se sobreponen en ciertas ocasiones a las capacidades de las personas y pueden explicar determinados comportamientos, desventajas o dificultades.

El barómetro periódico del Centro de Investigaciones Sociológicas permite visualizar cual ha sido la evolución de la opinión pública con respecto a la inmigración. Pero lo cierto es que los resultados de cada barómetro hay que ponerlos en relación con el contexto social del momento. En el siguiente cuadro únicamente vamos a ver el puesto que ocupa la inmigración en los problemas principales que tiene España, a juicio de los entrevistados, y en los problemas personales. Es preciso tener en cuenta que los cuestionarios del Centro de Investigaciones Sociológicas han variado en estos años, se ha incrementado el número de problemas relacionados, se han modificado preguntas y resulta significativo que en el año 1999, la inmigración no se ofrecía como una de las alternativas a la hora de realizar estas preguntas

	10/2000	1/2001	12/2003	12/2004	2/2007
3 problemas principales	6°	4°	5°	3°	3°
3 problemas personales	14°	8°	8°	6°	4°

Es un dato a tener en cuenta que la inmigración, entendida como una cuestión que afecta personalmente a los entrevistados, se ha ido aproximando a la percepción de la misma como problema social.

Desde luego, esta fórmula no es idónea para medir la discriminación. Ni por el método (entrevistas) ni por el contenido y objetivos de los barómetros del CIS. Pero no podemos despreciar la influencia de una opinión, aunque sea tan general como esta, sobre un determinado tratamiento a la población de origen o nacionalidad no comunitaria.

A nivel europeo, la discriminación también ha sido objeto de una encuesta específica en el Eurobarómetro de enero de 2007 (Eurobarómetro Especial: Discriminación en la Unión Europea). La encuesta aborda la discriminación por diversos factores e incluye estudios por país. Es significativo que en España se considere, por encima de la media europea, que la discriminación por origen étnico (concepto que incluye a la población gitana) es la más extendida y que en comparación con la situación hace cinco años, ésta ha sido la que más ha aumentado seguida por la discriminación por razón de género.

Más reciente aún es la publicación de una estadística del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre discriminación por nacionalidad detectada en el entorno de trabajo por los ocupados y en la que se establecen niveles medios de discriminación en función de una serie de variables. Aunque resulte muy aventurado extraer conclusiones generales de esta estadística, el aspecto más interesante de la misma es el correspondiente a los niveles muy altos de discriminación detectados. Hay que señalar que, en todas las variables, el nivel muy bajo de discriminación detectada mantiene unos porcentajes superiores al 80% y, que en ninguno, el nivel muy alto supera el 2%. Por sector de actividad, agricultura y pesca, construcción y hostelería tienen los porcentajes más elevados en la respuesta de nivel de discriminación detectado como muy alto, siempre en cualquier caso inferior al 2%. Por ocupaciones, son los trabajadores ocupados como operadores de instalaciones y maquinaria y montadores, trabajadores cualificados en agricultura y pesca y trabajadores no cualificados, los que consideran, en un porcentaje más elevado, que el nivel de discriminación por nacionalidad detectado en su entorno de trabajo es muy alto. Tanto sector de actividad como ocupaciones coinciden con aquellas en las que son mayoritariamente contratados los trabajadores extranjeros.

El Informe del Defensor del Pueblo de 2006 dedica un apartado al racismo y a la xenofobia. Una de sus conclusiones, conjunta con el ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia, dependiente del Consejo de Europa) señala la falta de concienciación social sobre la relevancia de los fenómenos discriminatorios y concluye, entre otras cuestiones, que es preciso disponer de un análisis estadístico de conductas habituales que permita establecer cuándo estamos ante un prejuicio discriminatorio, consciente o inconsciente, que perjudique a un determinado colectivo.

El informe del ECRI (Tercer informe sobre España) plantea cuestiones y recomendaciones de indudable interés, entre ellas, la recopilación de datos sobre la aplicación de las nuevas disposiciones contra la discriminación racial, en particular sobre el número de quejas presentadas y los resultados de las mismas. Y una recomendación fundamental, por sus repercusiones en la percepción social sobre la inmigración y la población de origen y/o nacionalidad no comunitaria, es

la necesidad de promover un debate político equilibrado sobre la inmigración y los inmigrantes y que los medios de comunicación, sin alterar su independencia editorial, no contribuyan a crear una atmósfera de hostilidad y rechazo hacia los miembros de los grupos minoritarios. Resulta complejo defender y pretender poner en marcha medidas que hagan realidad la igualdad de trato y oportunidades de las personas de nacionalidad u origen no comunitario si la percepción social sobre ellas es tal que no existe sanción social para los comportamientos discriminatorios.

En cualquier caso, CIS, Euro barómetro, Informe del Defensor del Pueblo de 2006, o la encuesta del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales constituyen aproximaciones a cómo son percibidos por una parte la inmigración y, por otra, la discriminación por razón de origen racial o étnico, pero no nos permiten medir adecuadamente la igualdad o la discriminación.

Igualdad de trato y oportunidades e integración social

Las formas más graves de discriminación o la desigualdad estructural que afecta a determinados colectivos puede conducir o formar parte del proceso de exclusión social. Si en este informe hemos identificado una serie de ámbitos esenciales para la integración social de la población de nacionalidad y/u origen no comunitario, un análisis de la igualdad de trato y oportunidades debería abordar y medir la situación en cada uno de estos ámbitos. El informe del ECRI se centra también en materias similares a las abordadas en el informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes extendiéndolo, además, a los organismos judiciales y a los funcionarios que intervienen en los mismos, especialmente los penales, a fin de que identifiquen adecuadamente una situación de discriminación.

El primer paso para favorecer la igualdad y luchar contra la discriminación es la existencia de una normativa que prohíba la discriminación, normativa de la que disponemos a nivel general. Más complejo resulta analizar el desarrollo normativo en estos ámbitos y en los distintos niveles territoriales, no sólo para comprobar si existen discriminaciones directas, generalmente por la no inclusión entre los titulares de determinados derechos de los extranjeros no comunitarios, sino también para detectar aquellas previsiones que, siendo aparentemente neutras, producen efectos desproporcionados en determinados colectivos y, en último término, la imposibilidad de acceso o disfrute de una prestación o un servicio, sea este público o privado.

Es preciso, igualmente, señalar que hay personas en quienes confluyen diferentes causas de discriminación, en ocasiones compartidas con la población autóctona. Las medidas que se adopten para superar situaciones de desventaja que afectan igualmente a población inmigrante y autóctona han de ser las mismas a fin de que el remedio no produzca una nueva desigualdad para un colectivo. En el desencadenamiento de la desigualdad social, con mucha frecuencia, no importa tanto el ser inmigrante como el ser pobre y, ambas circunstancias, unidas en este caso dificultan a veces hasta imposibilitarlo el proceso de integración social. En referencia a las posibles discriminaciones múltiples, el ejemplo más frecuente es el de las mujeres extranjeras. Como hemos visto en los informes y conclusiones correspondientes a Empleo y Mujer, las mujeres inmigrantes ocupan, en términos generales, una posición sociolaboral de desempeño de trabajos en torno a los servicios de proximidad. Esto ha permitido dar una solución, por la vía de los hechos, tanto a carencias del sistema de protección social como a nuevas

necesidades sociales, pero es posible que medidas concebidas para evitar la identificación de determinadas tareas y servicios como femeninas o nuevos avances en materia de protección social puedan ser de difícil aplicación a las mujeres que ahora desempeñan estos trabajos, las mujeres inmigrantes. Corremos el riesgo de que se traslade el papel que tradicionalmente se reservaba a las mujeres españolas, tanto en el ámbito laboral como en el hogar a las mujeres de nacionalidad u origen extranjero.

Por ello, insistimos en la necesidad de diferenciar, por una parte, los actos de discriminación sea esta directa o indirecta y que, hoy por hoy, es posible combatir con nuestra legislación, de las situaciones de desigualdad, más difusas, sin sujeto identificable que las provoca, o producto de un incorrecto funcionamiento de las Administraciones, pero que tienen como resultado una situación de desventaja.

Mujer

Uno de los principales elementos evaluados en el Plan de Ciudadanía e Integración 2007-2010, respecto a las mujeres inmigrantes son sus condiciones de acceso, permanencia y promoción en el mercado laboral. Como en el caso de la inmigración masculina, la inmigración femenina tiene un marcado carácter económico, no sólo en los países de origen sino también en los de acogida.

La incorporación de la perspectiva de género al análisis de la inserción laboral de las mujeres y los hombres inmigrantes permite constatar que, a pesar de que el conjunto de la población inmigrante extracomunitaria padece la “etnoestratificación” del mercado de trabajo, el abanico de posibilidades de las mujeres inmigrantes es mucho más reducido que el de los hombres inmigrantes y son ellas las que ocupan actividades social y económicamente infravaloradas: el servicio doméstico o servicios de proximidad. Por otro lado, de la comparación de la inserción laboral de las mujeres inmigrantes con la de las mujeres autóctonas se desprende que, si bien ambas pueden ser discriminadas en el mercado de trabajo por razón de sexo, las trabajadoras inmigrantes padecen la segregación ocupacional de manera más acuciante, ubicándose mayormente en aquellas actividades “femeninas” socialmente más desvalorizadas, mal pagadas y con mayor precariedad.

Dicha concentración, fácilmente deducible del contenido del informe de Empleo, y la precariedad de las condiciones de trabajo característica de determinadas ocupaciones, ha sido motivo más que suficiente para que se considerase prioritario abordar en este informe, desde el enfoque de género, la situación de las mujeres inmigrantes en los servicios de cuidados. Una situación, por otra parte, que determina su integración social.

El auge de los servicios de proximidad. Contexto social.

Constituyen trabajos de cuidado, servicios de proximidad, servicios de la vida diaria, empleo o servicio doméstico aquellas actividades remuneradas destinadas a satisfacer las necesidades de las personas y de las familias dentro del ámbito del hogar. Estos trabajos se concretan en la atención de personas ancianas, enfermas, e infancia, principalmente, o en la realización de funciones que tienen que ver con la esfera doméstica (trabajo doméstico a domicilio, gestión del hogar).

En los últimos años este tipo de servicios ha mostrado una rápida expansión en Europa y en España en respuesta a transformaciones sociodemográficas y económicas, lo que les convierte en uno de los “nuevos yacimientos de empleo” más activos, contribuyendo de modo significativo a la feminización de la inmigración en nuestro país.

Aunque la creciente externalización del también denominado trabajo reproductivo trae su origen en múltiples y complejas causas, señalaremos tres factores como determinantes de su eclosión:

La progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo sin que esto haya venido acompañado de un reparto de cargas equilibrado en el hogar:

Efectivamente, en los últimos años la tasa de actividad de las mujeres en España no ha dejado de incrementarse, acercándose progresivamente a la de los hombres.

Aún así, la disparidad en la tasa de empleo entre hombres y mujeres españoles es muy notoria -20 puntos-, y una de las más altas de la UE, atenuándose en las generaciones más jóvenes, entre 25 y 34 años, en que las tasas de actividad de las mujeres españolas alcanzan prácticamente el 80%.

Tasas de actividad por sexo				
	1er T 1998	1er T 2001	1er T 2004	1er T 2007
Mujeres	38,93	40,14	44,61	48,61
Hombres	65,09	65,69	67,73	68,93
Ambos sexos	51,63	52,57	55,89	58,58

Fuente: Elaboración propia. Datos EPA (INE).

A pesar del camino por recorrer, la última Encuesta de Población Activa correspondiente al primer trimestre de 2007, indica que el número de hogares que tienen a todos sus miembros activos trabajando se sitúa en 10.484.000, lo que supone 24.300 más que en el trimestre anterior y más de 400.000 respecto al año 2006.

Sin embargo, la cada vez mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado no ha significado la asunción de corresponsabilidad masculina en la esfera del hogar y las tareas de cuidado de personas, de manera que continúan siendo las mujeres, de modo muy principal, las que asumen, en exclusividad, el llamado trabajo reproductivo. Esta “doble presencia” de las mujeres termina por ser su único modo de resolver la disyuntiva entre la dedicación al mundo laboral y a la familia.

La organización de los servicios de cuidado en nuestro poco desarrollado Estado de Bienestar:

Los llamados “modelos mediterráneos” de Estado de Bienestar han podido rehuir la implementación de políticas para la atención directa a las personas dependientes gracias a la presencia de un tupido tejido social fraguado en torno a la familia (y que descansa sobre los hombros de la mujer) diseñando, a lo sumo, una serie de dispositivos asistenciales públicos que ofrecen respuestas parciales a las necesidades de atención a la familia. Según datos del IMSERSO (encuesta sobre Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. 2004) la mayor parte de los cuidados que requieren las personas dependientes (el 83,5%) son asumidos casi exclusivamente por familiares y allegados que son, en su mayoría, mujeres.

El predominio que existe en España de la asistencia informal a las personas dependientes es consecuencia (aunque también parcialmente causa) del limitado desarrollo de políticas sociales y, por tanto, del escaso gasto público que se ha asignado a las mismas.

Datos de Eurostat referidos al año 2003 señalan que España sólo se gasta aproximadamente el 19,7% del PIB en servicios públicos y las transferencias asociadas al gasto social propio del Estado de Bienestar (excluyendo educación). En los países UE-15 el promedio de gastos de estas partidas es del 28% del PIB. El diferencial es aún más acusado en la partida de gasto dirigida a la familia y a la

infancia donde el gasto en España suponía en 2003 únicamente el 26,7% de la media europea.

Sólo un 3 % de las personas ancianas tiene algún tipo de atención domiciliaria comparada con un promedio en la UE-15 del 18 %, siendo España el país de la Unión Europea que dedica un menor gasto público en atención domiciliaria y servicios de atención a personas con discapacidad.

El progresivo envejecimiento de la población y aumento de las personas dependientes que precisan cuidados:

Las situaciones de dependencia no se circunscriben exclusivamente a las personas mayores, pudiendo afectar a personas de cualquier otro grupo de edad, pero indudablemente su incidencia se incrementa notablemente conforme la edad avanza. Diversas valoraciones señalan que la proporción de personas mayores de 65 años con discapacidad severa o con discapacidad para la realización de actividades básicas de la vida diaria oscila entre el 12% y el 25% de la población.

El *Libro Blanco sobre Dependencia* editado por el MTAS en 2005, recoge estimaciones de los diversos escenarios demográficos para los próximos años de los que se deduce que el colectivo con mayor crecimiento para las próximas décadas será el de los mayores de 65 años. También se irá agudizando con el paso del tiempo el denominado “envejecimiento del envejecimiento”, es decir, el aumento del grupo de personas de 80 o más años. Baste señalar que el número de personas en este grupo de población alcanzó en 2006 los casi tres millones de personas.

Hasta ahora los cuidados que requieren las personas mayores dependientes son asumidos en su mayoría por la familia. Y por familia hay que entender, en un contexto de desigual y sexista reparto de responsabilidades en el hogar, a la mujer. El 84% de los llamados “cuidadores informales” son mujeres, y sólo un 66% son apoyadas por otros miembros de la familia.

Esta realidad se acompaña de otros cambios sociodemográficos que vienen a transformar el modelo familiar tradicional y que van más allá de la incorporación de la mujer al mercado laboral: Por un lado, el auge del modelo familiar monoparental y, por otro, la existencia de un número cada vez menor de descendientes unida a un paulatino aumento de la longevidad, da lugar a un número progresivamente menor de sujetos potenciales “cuidadores”. En sí mismo, lo antedicho supone que el mantenimiento del sistema tradicional de cobertura de necesidades basado en el apoyo informal en el ámbito familiar y cuyo peso recae fundamentalmente sobre las mujeres, sea insostenible. Dada la insuficiencia actual del sistema español de protección las carencias se suplen recurriendo a terceras personas, también mujeres, es decir, externalizando las tareas de cuidado.

El trasvase de desigualdades de género.

En un contexto social en el que perdura la creencia general de que un trabajo no remunerado no es un verdadero trabajo (falseando la realidad e ignorando la aportación que las mujeres hacen a la riqueza común a través de la realización de este tipo de trabajos), en el que las mujeres tienen una presencia cada vez mayor en el ámbito laboral sin que esta incorporación al trabajo remunerado haya venido acompañada de una auténtica distribución de responsabilidades familiares,

persistiendo las disparidades entre hombres y mujeres, y donde el trabajo realizado dentro del hogar se caracteriza por su escasa remuneración y valoración, en este contexto, cada vez más a menudo se opta por transferir estas tareas a otras mujeres.

Esta transferencia se produce en muchas ocasiones dentro de la propia esfera familiar: buena parte de las tareas reproductivas son asumidas por las mujeres de más de cuarenta años, ya sea el cuidado de niños y niñas, las personas mayores o personas dependientes. Pero incluso este modelo, por las razones sociodemográficas ya expuestas, también se está agotando por lo que las familias recurren, si tienen capacidad económica para ello, a una tercera persona ajena al ámbito familiar que se encargue de estos cuidados, fundamentalmente mujeres inmigrantes.

El auge actual del servicio doméstico –estimaciones publicadas cifran entre 800.000 y un millón los hogares en España que cuentan con estas trabajadoras- que se desarrolla en las capas medias de nuestra sociedad, aunque presenta múltiples facetas y realidades, tiene dos protagonistas claras: las mujeres autóctonas cualificadas, que se incorporan de forma masiva al mercado de trabajo y no pueden seguir gestionando en exclusiva el trabajo doméstico y familiar, y las mujeres inmigrantes –muchas de ellas con estudios medios o superiores pero que no cuentan con oportunidades laborales acordes con su nivel formativo– a las que las familias transfieren las tareas domésticas y las responsabilidades familiares a cambio de bajos salarios. Una transferencia que conlleva un trasvase de las desigualdades de género y que incide positivamente en el equilibrio familiar al evitar los conflictos que pueden provocar en la pareja la negociación de la igualdad y la corresponsabilidad, enmascarando realidades no igualitarias y facilitando la elusión de cuestionamientos e intervenciones estructurales sobre las desigualdades de género.

Los trabajos de cuidado.

Hemos apuntado que el trabajo en el hogar se enfrenta de partida a su falta de consideración como ocupación laboral (su consideración como no-trabajo), apreciación extendida para el caso de realizarse sin contraprestación económica, pero que se amplía subrepticamente en muchos casos al trabajo remunerado. Esto, junto con otros factores, no sólo se traduce en un escaso reconocimiento social sino que también tiene su reflejo en las condiciones de trabajo y protección social establecidas por la normativa aplicable. Son características de estas actividades los bajos salarios, la temporalidad y la frecuente inexistencia de altas en la Seguridad Social.

Diversas fuentes aluden a la mayor afección de la irregularidad administrativa entre las mujeres debido a la elevada desregulación de los mercados de trabajo en que estas se insertan. Según un estudio del Colectivo Ioé (2001) el 88% del trabajo doméstico se realiza por mujeres y más del 60% trabaja de forma irregular. Esta realidad afecta al conjunto de mujeres trabajadoras. El mismo estudio señalaba que el alta, en el caso de trabajadoras por horas -la obligación de darse de alta en la Seguridad Social nace cuando se trabajan más de 72 horas mensuales-, es más frecuente cuando el trabajador/a es inmigrante que cuando es de origen español.

La habitualidad del empleo informal en esta rama de actividad es fácilmente constatable a través de la Encuesta de Población Activa. Aunque no permite delimitar todos los perfiles del fenómeno, su comparativa con el número efectivo de altas en Seguridad Social puede dar idea de la dimensión del mismo: En diciembre de 2006 el número de personas de alta en el REEH era de 300.134, lo que significaría que la incidencia de la informalidad del sector alcanza el 61%.

Ocupados en el empleo de Personal Doméstico

(Datos expresados en miles)

AÑO	1er Trimestre	2º Trimestre	3er Trimestre	4º Trimestre
1996	375.4	371.8	363.1	349.6
1997	344.0	347.1	347.8	357.0
1998	368.5	372.1	373.1	380.2
1999	396.0	422.6	407.1	422.1
2000	426.9	427.3	420.3	433.7
2001	439.2	457.8	471.9	474.8
2002	493.6	491.1	487.2	476.8
2003	502.9	549.0	556.3	562.1
2004	569.7	576.9	596.4	622.7
2005	661.3	681.8	677.2	710.8
2006	749.4	760.9	761.5	770.4

Fuente: INE. Encuesta Población Activa

El sector de los trabajos de cuidado, fuertemente feminizado, no se ajusta a los mismos parámetros que el resto de los sectores laborales. Con una regulación propia, al tratarse de una relación laboral especial no incluida en el Estatuto de los Trabajadores, la legislación que regula el servicio doméstico (Real Decreto 1424/85) no recoge siquiera la necesidad de la existencia de un contrato escrito, lo que unido al hecho de que la mayoría de las condiciones de trabajo a partir de los mínimos establecidos por la legislación (salario, horarios, porcentaje a descontar en concepto de salario en especie...) se dejen a la autonomía de las partes, puede poner en cuestión el cumplimiento de derechos laborales. Frente a la tendencia tradicional del derecho del trabajo de proteger al trabajador, la necesidad de flexibilizar la relación laboral para dar respuesta a las necesidades familiares y el mantenimiento en la esfera privada de las condiciones laborales, deja a la trabajadora en situación de inseguridad y precariedad lo que incrementa su vulnerabilidad.

Otra característica del empleo doméstico son las prestaciones sociales aminoradas que proporciona el Régimen Especial de Seguridad Social de Empleados de Hogar (Decreto 2346/1969), lo que en ocasiones afecta doblemente a las trabajadoras extranjeras: el hecho de que entre las prestaciones generadas sobre la base de una cotización previa, no se recoja la prestación por desempleo provoca no sólo el efecto general de desamparo en caso de pérdida del empleo (no olvidemos que el despido en este régimen no requiere motivación, es suficiente con el desistimiento) sino que, además, les impide acceder, en caso de pérdida del trabajo, a la

posibilidad de renovación de sus autorizaciones de trabajo que la legislación de extranjería ofrece en caso de percibir una prestación (Artículo 38.3 b) LOEX).

Precisamente, entre los motivos aducidos por las personas empleadas en el hogar para no afiliarse (o no ser afiliadas) en el Régimen Especial, destaca su falta de “rentabilidad” si se comparan los beneficios sociales obtenidos con los costes económicos y burocráticos que supone. Otras razones invocadas para no proceder a la afiliación son la posible existencia de un acuerdo con el empleador/a para de ese modo cobrar íntegro el salario; no tener obligación por Ley o el desconocimiento de la misma. Los empleadores comparten, en general, estas motivaciones añadiendo únicamente su coste excesivo. De hecho, muchas mujeres extracomunitarias mantienen su alta en la Seguridad Social únicamente porque la cotización es uno de los requisitos exigidos a la hora de renovar las autorizaciones de trabajo.

Independientemente de la imposibilidad de afiliación de muchas trabajadoras inmigrantes por carecer de autorización de trabajo, la incorporación a este Régimen ha resultado desde siempre especialmente “volátil”. Muchas mujeres españolas que trabajaban y trabajan en este sector, especialmente por horas, ya lo hacían de forma irregular. Sin embargo, la informalidad afecta con mayor intensidad a las empleadas de otras nacionalidades. En la tabla expuesta a continuación se aprecia con claridad que el número de altas referidas a trabajadoras españolas permanece estable y que, por tanto, el descenso progresivo en la afiliación a este Régimen registrado desde inicios de 2006 se refiere en exclusiva a trabajadores/as de origen extranjero.

Altas en el Régimen Especial Empleadas de Hogar

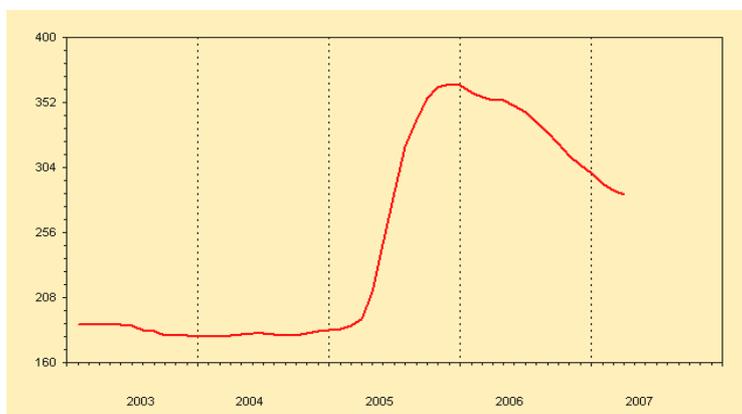
	<i>Pobl. Extranjera</i>	<i>Pobl. Española</i>	<i>Total</i>
dic-01	54.496	101.407	155.903
dic-03	73.419	111.181	184.600
ago-05	229.847	109.177	339.024
mar-07	168.176	117.227	285.403

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MTAS y Tesorería General de la Seguridad Social

Como se observa gráficamente a continuación, después de alcanzar su cota máxima a finales de 2005 tras el proceso de normalización laboral en el que las solicitudes basadas en futuros contratos en este régimen constituyeron la tercera parte del total, las afiliaciones –de trabajadoras extranjeras- no han cesado de disminuir. Sin duda existe un número de mujeres, no depurado por la estadística, que ha obtenido la nacionalidad española, y es seguro que algunas de estas mujeres han cambiado de sector laboral, pero también es indudable que las necesidades domésticas y de cuidado no han menguado, por lo que las trabajadoras que han abandonado el sector han debido ser sustituidas por otras. Por consiguiente, en términos generales la reducción de afiliaciones se debe en su mayor parte a la desvalorización que para los empleadores/as, pero también en muchos casos para

las trabajadoras –responsables del alta en el supuesto de trabajar por horas en varios hogares-, sufre este Régimen.

Número de personas afiliadas al Régimen Especial de Empleados de Hogar



Fuente: MTAS. Boletín mensual abril/2007. Valores en miles.

La escasa remuneración del empleo doméstico se agrava con la posibilidad que establece la legislación de descontar del mismo hasta un 45% en concepto de alojamiento y manutención en el caso de las empleadas internas, o entre el 15 y 20% por la comida del mediodía a las externas. En muchas ocasiones las trabajadoras prefieren complementar sus bajos salarios cobrando la parte que correspondería al abono de la Seguridad Social.

La precariedad de los trabajos de cuidados se agudiza con la fuerte incidencia del empleo a tiempo parcial (contrapuesta a las amplísimas jornadas realizadas por las empleadas internas) y su elevada tasa de temporalidad.

Su falta de reconocimiento social tiene reflejo en la consideración extendida de que requiere un escaso nivel de cualificación lo que lleva a justificar los bajos salarios pero contrasta llamativamente con el hecho de que confiamos a estos trabajadores los cuidados de nuestros seres queridos: niños, mayores o enfermos, que requieren atenciones especiales.

Dadas estas premisas no resulta extraño que el sentimiento de bienestar y de realización personal y profesional de las trabajadoras sea escaso: según la Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo realizada en 2004 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el nivel medio de satisfacción del personal doméstico es considerablemente menor respecto al resto de sectores de actividad, situándose la satisfacción media general en 6,79 puntos sobre 10 y siendo el sector doméstico el único en que los niveles de satisfacción no llegan a los 6 puntos (5,79).

Por lo que se refiere a otro tipo de condiciones de trabajo es necesario tener en cuenta que el ámbito del hogar familiar, un espacio privado y en el que las relaciones laborales están regidas por la confianza, permite un tipo de interrelación específica que no se reproduce en otros contextos laborales.

Para las trabajadoras, la naturaleza de los vínculos que establecen con el empleador y que oscilan entre la estricta formalidad de lo laboral, relaciones de tipo servil, pasando por las más paternalistas y aquellas en las que la confianza se

transforma en aprecio, son un factor determinante en la valoración que realizan de sus condiciones laborales. En esta actividad, la relación personal parte empleadora-trabajadora, se convierte en un elemento que condiciona el contenido y las características de la relación laboral.

La relación de asimetría entre los sujetos actores de este especial entorno laboral y la impunidad que puede otorgar la privacidad del hogar favorece la existencia de relaciones de dominio y la aparición de comportamientos discriminatorios o incluso agresivos. Este tipo de situaciones, por supuesto, no se presenta en todos los casos produciéndose, en muchos otros, lazos de familiaridad y afecto, pero la inseguridad de la trabajadora sobre su propio estatus de ciudadana con derechos la sitúa en una posición de desventaja que puede propiciar escenarios de abusos.

Un estudio publicado por Cruz Roja Castilla y León realizado en los años 2004-2006 sobre 370 mujeres trabajadoras en servicios de proximidad arrojaba el resultado, en el campo de la discriminación en el entorno laboral, de que el 22,3% de ellas había sido víctima de insultos o gritos; un 8,6 de acoso sexual; y un 5% había sufrido maltrato físico.

El entorno social de las mujeres inmigrantes trabajadoras de cuidado.

La elevada tasa de actividad de las mujeres inmigrantes y el hecho de que muchas veces emigren solas indica que la inmigración femenina no tiene únicamente origen en procesos de reagrupación familiar, sino que las motivaciones de gran número de mujeres son netamente económicas. En uno u otro caso su determinación por insertarse en el mercado laboral es clara y, tal y como demuestran las estadísticas, muy superior a la de las mujeres españolas.

Tasas de actividad por nacionalidad, sexo y grupo de edad

	Total	Española	Extranjera				
			Total	U E			
					Resto de Europa	América Latina	Resto del Mundo
Ambos sexos	58,58	56,33	76,3	72,08	77,8	82,32	69,48
Hombres	68,93	66,8	85,49	79,73	84,01	89,54	86,04
Mujeres	48,61	46,3	67,03	64,45	73,29	76,16	43,88
Mujeres por grupos de edad							
De 16 a 24 años	45,52	43,51	55,89	68,1	68,48	57,88	34,16
De 25 a 34 años	79,6	80,67	75	82,57	78,47	81,19	44,02
De 35 a 44 años	73,56	72,68	79,08	74,99	84,83	86,78	61,27
De 45 a 54 años	62,51	61,66	70,58	69,63	86,13	76,19	47,8
De 55 y más años	12,71	12,34	22,59	14,1	31,81	45,89	4,68

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta de Población Activa (Primer Trimestre 2007)

Las mujeres trabajadoras de cuidado comparten con el resto de mujeres trabajadoras un mismo escenario debiendo hacer frente a la “suma de presencias” en un contexto con los mismos roles de género y un mismo Estado de bienestar con un escaso e insuficiente desarrollo de servicios para la familia.

Sin embargo, es evidente que la vivencia de la “doble presencia” difiere según la posición laboral. Las mujeres trabajadoras de cuidado, con posiciones laborales débiles y precarias y con escasos salarios que tratan de engrosar en agotadoras jornadas, no pueden solventar esta situación a través de la estrategia de la mercantilización de la atención a su familia.

El principal problema de conciliación que se plantea a estas trabajadoras es el del cuidado de sus propios hijos y las dificultades que para ello supone su jornada laboral, tanto por su extensión como por su coincidencia con las franjas horarias en que requieren más atención. En la mayoría de los casos además no cuentan en la comunidad local con redes, sociales o familiares, de apoyo informal que les permitan delegar al menos temporalmente los cuidados de las personas de su entorno.

En el caso de las trabajadoras de cuidado, dadas las limitaciones espaciales y relacionales derivadas de su lugar de trabajo, la falta de oportunidades de creación de vínculos personales fuera del entorno familiar y laboral resulta especialmente gravosa. La carencia de relaciones personales fuera del hogar propio o del empleador, y nula participación social (la mayoría de trabajadores del servicio doméstico no participa en ningún movimiento asociativo) condiciona el tipo de asentamiento en el país receptor.

Sería injusto dejar de mencionar los devastadores efectos que la emigración tiene para la familia en el país de origen, especialmente para los hijos, en los numerosos casos en que la mujer debe separarse de ellos para iniciar su viaje migratorio en solitario con el fin de buscar sustento económico y mejores oportunidades en el país de destino y convirtiéndose en la principal proveedora familiar.

Aportaciones de la inmigración femenina que trabaja en el sector doméstico

La invisibilidad social (e institucional y estadística) de estas trabajadoras contrasta con las aportaciones que las mismas realizan, y no únicamente por lo que respecta a lo que en su trabajo reporta a la comunidad en términos de bienestar o emocionales.

Los contados estudios que abordan la contribución económica de la inmigración desde una perspectiva de género estiman que la aportación directa de la masa salarial migrante femenina al crecimiento económico para el año 2004 supone en torno al 0,2% del PIB nacional. Se valora la aportación salarial de estas mujeres extranjeras, tanto en situación regular como irregular, en unos 7.335 millones de euros.

Por otro lado, no existen datos desagregados por sexo sobre las remesas enviadas y gestionadas por mujeres, a pesar de que estas remesas monetarias contribuyen de forma decisiva a mejorar la situación económica del país de origen.

Pero, además, deben tenerse en cuenta las llamadas “remesas sociales”: entre las comunidades de origen y de destino no sólo circula dinero sino también ideas, imaginarios y creencias que pueden tener un impacto profundo en el desarrollo y el fomento de la igualdad, incluida la de género. Sin embargo, no debemos caer en una visión etnocéntrica del proceso migratorio y es necesario señalar que no todas las mujeres vienen huyendo de contextos opresores y, no para todas, la emigración supone la obtención de mayores cotas de autonomía personal.

Participación

La integración sólo es posible si el inmigrante tiene acceso a todas las esferas de la vida, no solo a la económica. En la medida en que las personas inmigradas participan desarrollan sentimientos colectivos de referencia y de pertenencia que pueden ayudar a la integración. Hay que subrayar la importancia de que se reconozca la participación de los inmigrantes en todos los ámbitos sociales y políticos como un componente básico de la integración. Se reconoce, asimismo, la importancia de dar apoyo a las asociaciones de inmigrantes y a las organizaciones no gubernamentales como un elemento imprescindible para contribuir a orientar las políticas de inmigración hacia los procesos participativos como una estrategia de integración.

Una política de inmigración integral ha de reconocer y fomentar la participación activa en todos los ámbitos. Como cualquier otro ciudadano, el inmigrante es un actor económico, social y político, cuya aportación a través de los distintos canales de participación, desde los no convencionales como el derecho a manifestarse y a expresar opiniones públicamente, hasta canales más institucionales como su participación en los sindicatos y otras redes asociativas sectoriales, y en consejos consultivos en cualquier nivel de la Administración (nivel local, autonómico y estatal), hasta el canal del asociacionismo inmigrante, enriquece el sistema de la vertebración social.

Los fundamentos de las políticas de inmigración deben dar tanta prioridad a fomentar estos canales de participación como los relacionados con el mercado y el acceso a los bienes públicos: la salud, las viviendas, la educación, y en general, los derechos sociales básicos que el Estado debe garantizar para conseguir el Estado de Bienestar. El marco general que se le debe dar a la participación es la "normalización". Esto es, fomentar que la población inmigrante use los canales de participación ya existentes para la ciudadanía y reducir las razones para que tengan que crear solamente redes de participación propias. En este marco, se reconoce que hay que situar el análisis sobre la participación social de las personas inmigrantes en una reflexión global sobre la baja participación social en conjunto de la sociedad española. En ese sentido, sería bueno apuntar que los apoyos para la participación social de las personas inmigrantes deberían estar enmarcados dentro de una concepción más amplia de fomento de la participación social del conjunto de la sociedad.

No se puede tener una visión integral de las políticas de integración sin proporcionar los recursos y el reconocimiento para dar la oportunidad a que los inmigrantes formen parte de la sociedad y puedan utilizar todos sus canales de participación pública. La participación es una expresión de la autonomía de la persona y un medio para su emancipación. Por lo tanto, si los inmigrantes tienen canales más reducidos o tienen más dificultades o menos recursos para usarlos, esto afecta también a su emancipación personal.

Dimensiones y temas básicos

Identificamos tres dimensiones (participación social/participación política, participación individual/participación colectiva y función de diseño de políticas/función de implementación) y dos temas (políticas de visibilidad y derecho al voto) que sirven para el diagnóstico de la situación de la participación de los inmigrantes:

- a) Participación social/ participación política: expresa la dirección hacia donde se dirige la participación. Cuando se habla de participación social se incide en la acción del inmigrante dirigida hacia la esfera de la sociedad. La participación política enfoca la acción hacia la esfera de la política y la gestión de lo público. La participación social está más centrada en la sensibilización hacia la sociedad (y la transformación de visiones, actitudes y comportamientos concretos) y la inclusión del inmigrante dentro de las redes sociales ciudadanas existentes. La participación política es más de carácter reivindicativo político, y de uso de canales políticos convencionales (derecho al voto, por ejemplo) o institucionales (consejos consultivos). En este nivel político el inmigrante tiene los medios para poder participar como un ciudadano más en la gestión de las tomas de decisiones que afectaran su vida.
- b) Participación individual/participación colectiva: incide en el hecho de que el inmigrante puede expresar su participación y, por lo tanto, puede conducirse como actor social y político, o bien de forma individual, como persona con derechos y deberes en la sociedad, o bien de forma colectiva, a través de las redes asociativas de inmigrantes o de redes ciudadanas existentes.
- c) Función de diseño de políticas/función de implementación de políticas: Esta dimensión se enmarca dentro de la lógica de la co-responsabilidad que debe orientar la participación, donde las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales conjuntamente con otras redes y actores sociales involucrados actúan dentro de una red interdependiente de acción en el sistema político y con una lógica de coordinación con la administración y los otros actores comprometidos. Destaca, así, la doble función que puede desempeñar la participación de los agentes citados. Por un lado, puede tener una función en el proceso de decisión del diseño de políticas públicas, a través de instituciones consultivas (Foros, Consejos de inmigración...) y a través de otros foros sociales, económicos, políticos, dado el carácter cada vez mas transversal de los temas relacionados con la inmigración, o bien directamente o a través de canales no convencionales como la manifestación (entre otras formas de expresión de la participación). Por otro lado, puede jugar un papel una vez la decisión está tomada y se debe implementar. En esta segunda función, la participación colectiva (a través del asociacionismo) puede optimizar el trabajo si recibe la colaboración de las administraciones a través de convenios y proyectos subvencionados con carácter de estabilidad.
- d) Dos temas básicos: Política de visibilidad del inmigrante en las diferentes esferas públicas y Derecho al voto

Situación actual

Existen pocas políticas cuyo único objetivo sea fomentar la participación social y política de los inmigrantes. Esta falta de comunicación, por desconocimiento o por ausencia de canales apropiados, puede estar en el origen de una desinformación y ser fuente de desconfianza cuando surgen conflictos en espacios territoriales comunes (los barrios y distritos de las ciudades fundamentalmente).

La participación social de las personas inmigrantes actualmente se encuentra condicionada por el marco legal vigente. Así, el ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación está condicionado, según la legislación, a poseer

una autorización de residencia. Igualmente, según la legislación, solamente los “extranjeros residentes, empadronados en el municipio, tienen acceso a los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga los reglamentos de aplicación” con lo que ello supone de restricción en la participación a nivel municipal de los nuevos vecinos. Estas restricciones, aunque tengan un carácter meramente simbólico, suponen una importante cortapisa a las posibilidades de participación social de las personas inmigrantes tanto a nivel individual como social.

En su función de implementación de políticas se reconoce que la participación de las personas inmigrantes, o de las organizaciones en las que se integran, tanto en su nivel individual como colectivo, es un punto clave para la acogida. No se puede hacer una política de acogida sin la complicidad individual de los inmigrantes ya integrados o de las asociaciones de inmigrantes como participación colectiva.

Existe un desnivel entre las Comunidades Autónomas en relación a la participación de los inmigrantes. Estas políticas diferentes de los distintos Gobiernos autonómicos puede incidir negativamente para lograr la integración. Hay Comunidades Autónomas que dan mayores espacios de participación social/política, individual/colectiva, nivel de diseño/implementación de políticas. Existen algunas que consideran, incluso, que el asociacionismo inmigrante “forma parte de la solución” y es un actor clave para implementar las políticas de integración, mientras que otras enfocan el asociacionismo como “formando parte del problema a solucionar”, y que, por lo tanto, no tienen una relación de confianza/complicidad con ellos. En este marco, es cuestionable que unas Comunidades Autónomas traten a las asociaciones de inmigrantes como “casas regionales” (como casas de Aragón, casa de Andalucía) y otras como interlocutores decisivos para el diseño e implementación de políticas.

Existen pocas políticas que fomenten la “participación mixta”, esto es, que la composición de las asociaciones de inmigrantes no sean regionales (latinoamericanos, africanos, asiático, por ejemplo) o nacionales (ecuatorianos, rumanos, marroquíes, chinos, por ejemplo) sino que se identifiquen no tanto por su origen, sino por los proyectos que tienen. Y en este sentido será positivo generar espacios “mixtos” que cumplan con el objetivo de desarrollar proyectos y programas comunes.

Existe una verdadera dificultad de mantener la participación colectiva, a través del asociacionismo, y asegurar su plena actividad y función social/política, por falta de recursos y un exceso uso de “voluntarismo”, así como a causa de otros factores que afecta más a la población inmigrada como, entre otros, las condiciones y posibilidades de participación del propio inmigrante por sus condiciones económicas, sociales y laborales, dificultades de movilidad geográfica al inicio de su proyecto y proceso migratorio, de su situación jurídica, de su conocimiento de las redes y de las asociaciones. Esta falta de apoyo para establecer una constancia de trabajo puede provocar que el asociacionismo se convierta en un tipo de “lugar de encuentro comunitario” sin poder hacer actividades más allá de lo meramente cultural e identitario. Si esta situación se normaliza como visión en el imaginario social se cerraría una puerta esencial de trabajo comunitario en pos de transformación e incidencia pública en los espacios locales y en los ámbitos políticos.

Las asociaciones de base carecen de información y de conocimiento de procedimientos administrativos para constituirse, especialmente las más recientes que indican ya que el flujo migratorio de una determinada procedencia se ha consolidado.

Aunque se asume que la “falta de participación” es similar a la de la ciudadanía, se reconoce que existen unos factores adicionales que condicionan la apatía social y política del inmigrante, quien llega generalmente con una falta de cultura política: una desconfianza absoluta de la política de sus países, y muy despolitizado de sus países de origen. Asimismo, al llegar a nuestra sociedad no tiene incentivos para participar por estar demasiado implicado como actor trabajador y con dificultades para normalizar su situación administrativa.

Política de visibilidad

Poca visibilidad y presencia de inmigrantes en la administración pública, que debería dar el primer ejemplo de “normalización” para otras formas de organización.

Las elecciones sindicales es uno de los pocos espacios donde se pueden ejercer los derechos democráticos con independencia del origen, fruto de ello es la presencia de trabajadores de origen extranjero entre los delegados sindicales y miembros de Comités de empresa. No obstante, es necesario seguir avanzando en este tema.

Se advierte que la visibilidad de los inmigrantes y su participación no debe contribuir a su estigmatización, sólo expresando su participación en temas relacionados con la inmigración (en una organización social y pública que “el inmigrante se ocupe de temas de inmigración”) y no otros temas de interés colectivo.

Se transmite el temor de que esta “política de la visibilidad” no implique reproducir las relaciones de poder que ya existen en la sociedad. Por ejemplo, que en la organización de un Hospital se asegure la visibilidad de los inmigrantes, pero que sólo ocupen los puestos inferiores (personal de limpieza y mantenimiento) y que los inmigrantes no tengan la oportunidad de ocupar también los superiores o directivos.

Derecho al voto: se reconoce que existen límites legales y constitucionales para reconocer el derecho al voto a los residentes inmigrantes y, que sólo es posible actualmente, previo acceso a la nacionalidad española. Pero se pide un debate y una revisión de estos límites legales y que sea posible asegurar el derecho al voto más allá de la obligatoriedad de acceder a la nacionalidad. Una solución a estos límites legales no puede ser parcial a determinadas nacionalidades o dependientes de convenios bilaterales, sino universal para todas las que cumplan criterios objetivos comunes.

Sensibilización

Diversos análisis denotan cierto sentimiento contradictorio latente en España, que puede congratularse de ser un país democrático, moderno, igualitario y solidario, *pero* que, en el fondo, no siempre aplica dicha modernidad, igualdad y solidaridad a la hora de acercarse a la inmigración y al asilo.

No puede generalizarse en cuanto a la manera con que cada persona se moviliza y solidariza con el mundo que le rodea (incluso dentro del territorio español se pueden distinguir distintas reacciones según la provincia o región a la que nos refiramos).

Es probable que las actitudes de recelo hacia la inmigración y el asilo se deban al temor a que aquélla ponga en riesgo el bienestar social, laboral y económico de España o a que se considere como amenaza a la identidad y cultura autóctonas. Algunos estudios destacan que un sector relevante de la población española desea trabajadores inmigrantes, *pero* sin que salgan de los puestos no cualificados que las personas autóctonas no quieren, desean que vivan sin hacinarse siguiendo los patrones de “civismo”, *pero* se muestran reacios a alquilar la vivienda por desconfianza, desean que se “integren”, *pero* sin mezclar a las hijas y los hijos de unos y otros en las escuelas, parques y barrios.

Sólo a través de la sensibilización podrán desmontarse los miedos que provocan las actitudes descritas, de manera que se construya realmente una sociedad sin “*peros*”, democrática, moderna, igualitaria y solidaria.

Programas de sensibilización pro-derechos y pro-estima social hacia la inmigración

No es lo mismo garantizar jurídicamente el acceso de las personas inmigrantes a los derechos sociales y económicos que reconocerles como iguales socialmente. Además, ha de tenerse presente que incluso tales derechos sociales y económicos están limitados a quienes son nacionales o residentes en el Estado o a quienes tienen la pertinente autorización de trabajo, en contra de lo defendido por las reivindicaciones de ciudadanía planetaria, que abogan por que las personas tengan derechos por ser personas y no por estar adscritas a tal o cual Estado.

La población inmigrante, además de ser personal trabajador, es una población de hombres y mujeres con necesidad de aprobación, estima y reconocimiento social.

En el plano de su inserción laboral, por ejemplo, no es lo mismo garantizar jurídicamente que las personas extranjeras sean contratadas bajo los mismos convenios, estatutos, salarios y beneficios que la plantilla autóctona, que reconocerles como iguales en los equipos de trabajo, sin recelos, ni discriminaciones encubiertas, ni prejuicios culturales.

Hemos de estar vigilantes ante un nuevo racismo, bautizado como “cultural”, que preconiza, por un lado, que todas y todos somos iguales como seres humanos e iguales jurídicamente, *pero* puntualiza que somos inferiores o superiores culturalmente según el lugar en el que cada persona haya nacido. Por otro lado defiende que este lugar y que esta cultura de nacimiento determinan nuestros valores, los cuales son exclusivos de quienes integran cada comunidad cultural natal e inaprendibles por quienes llegan a dicha comunidad con posterioridad.

Este racismo cultural –mejor llamado “culturalismo”– concluye que los proyectos de fomento del aprendizaje intercultural son inútiles y peligrosos y propone la necesidad de que cada comunidad autóctona (sobre todo si pertenece al grupo de las “comunidades culturalmente superiores”) defienda a ultranza su identidad, protegiéndose de las amenazas culturales extranjeras que lleguen a su territorio.

Determinados sectores de la población autóctona culpan al colectivo inmigrante de incrementar las cifras de desempleo de las personas autóctonas, de ocasionar la bajada de los sueldos, de acaparar los recursos sociales, de provocar el deterioro de la calidad de la educación pública, de copar las listas de concesiones de vivienda de protección oficial, etcétera.

Los programas de sensibilización dirigidos a desmontar dichas amenazas socio-económicas y la creencia en las políticas proteccionistas de preferencia nacional habrán de ser programas centrados en la *información veraz y objetiva* (con estadísticas de empleo, con cifras de cotización a la Seguridad Social, con informes cuantitativos de uso de recursos sociales, entre otros) la cual puede probar con datos reales el carácter falaz de determinados rumores sobre los “temibles efectos” de la inmigración y el asilo.

Los programas de sensibilización han de dirigirse a desmontar también los estereotipos y prejuicios culturales latentes en cierto sector de la opinión pública (que niega a las personas inmigrantes el aprecio y el respeto social demandado). Estos programas de sensibilización habrán de apelar a la empatía, cuestionar el imaginario colectivo emocional e impulsar un nuevo modelo de *educación sentimental* promotor de dicho sentimiento de estima y reconocimiento hacia la inmigración (sin olvidar que también existen estereotipos y prejuicios entre distintas nacionalidades inmigrantes enfrentadas entre sí los cuales han de ser asimismo abordados por tales programas de sensibilización).

La sensibilización desde la información

Debe enfatizarse la responsabilidad que tienen quienes preparan y difunden la información sobre la inmigración y el asilo a la hora de conformar corrientes de opinión pública. Y, a tenor de dicha responsabilidad, dos de los actores principales en esa conformación (los medios de comunicación y la clase política en sus discursos) deberían adoptar los tres objetivos de los programas de sensibilización que propone el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, es decir:

- ♦ Mejorar la imagen pública de la inmigración y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad. Debería también reflexionarse sobre los discursos y productos de los agentes *implícitamente* conformadores de las corrientes de opinión pública (como el cine, la música actual, las exposiciones de arte, los graffiti, las obras de teatro...) ya que, sin pretenderlo abiertamente, influyen en la imagen que se tiene de las personas inmigrantes
- ♦ Generar cambios de actitudes en relación con la inmigración y fomentar y
- ♦ Realizar buenas prácticas en materia de sensibilización.

Estos agentes conformadores de opinión pública de forma *tácita* tienen un poderoso potencial para, además de informar, educar emocionalmente. Ello se debe a que su propio formato “informal” no alerta las alarmas de quienes desconfían de los discursos “formales”, “verdaderos” y “reales” de los *media* y de la clase política. Y así, por ejemplo, está demostrado que puede ser más efectiva, en términos de concienciación de la juventud (y dependiendo del contexto y del grupo objetivo, por supuesto), una letra de canción antirracista que una conferencia magistral sobre inmigración.

La sensibilización desde la educación sentimental

La sensibilización ha de ser abordada desde la consideración de los tres elementos que componen las actitudes (cognición, emoción y conducta) para generar cambios de actitudes en relación con la inmigración.

- a) El hecho de que las actitudes sean aprendidas, difícilmente modificables y relativamente estables en el tiempo incide en la importancia de diseñar, no sólo programas de sensibilización paliativos, sino también programas preventivos y promocionales que informen, eduquen e influyan, antes de que surjan tales actitudes de racismo y xenofobia, en los conocimientos y en los sentimientos de quienes todavía no tienen conductas de rechazo hacia la inmigración y el asilo. Más aún, incide en la importancia de diseñar *procesos* de sensibilización a medio y largo plazo, en vez de diseñar únicamente acciones específicas que se ejecutan en un momento dado a corto plazo.
- b) Los programas de sensibilización han de ser transversales y han de diseñar acciones que fomenten el cambio de actitudes en el trabajo, en la familia, en la escuela, en el barrio, en el entorno de amigos, etc. Cada programa partirá inicialmente de definir el ámbito en concreto sobre el que intervenir –los planes de sensibilización no pueden intentar cambiar todas las actitudes con un solo proceso–, procurando después que las conclusiones sean extrapoladas a otros ámbitos de la vida. Así, los planes de formación continua en las empresas no deberían centrarse sólo en la capacitación técnica y personal de sus plantillas, sino que deberían incidir en la programación de cursos sobre interculturalidad, que fomenten la convivencia cultural entre personas de distinta nacionalidad coincidentes en un mismo espacio de trabajo. Además, los actos lúdico-festivos organizados a nivel municipal o de barrio también deberían incorporar la interculturalidad en sus programaciones; y, más aún, deberían escapar del concepto convencional de cultura como folclore y deberían fomentar el conocimiento colectivo y compartido de otros valores diferentes.

Codesarrollo

Migración y desarrollo

El debate marco en torno al codesarrollo se inserta dentro de la vinculación de dos disciplinas hasta hace poco sin relación alguna, éstas no son otras que las migraciones y el desarrollo.

Resulta esencial, tal y como se ha venido señalando en documentos públicos, estudios académicos, demandas del tercer sector y de las asociaciones de inmigrantes, vincular el ámbito de las migraciones con el desarrollo en los análisis y las actuaciones, así como encontrar coherencia en las acciones desempeñadas por la cooperación para el desarrollo en los países que están siendo emisores y lugares de tránsito de flujos migratorios. Se busca a través de estas acciones embrionarias, y de análisis al respecto, maximizar el impacto positivo de las migraciones en los procesos de desarrollo, y minimizar los aspectos negativos de las mismas.

Los debates sobre migraciones y desarrollo se encaminan hacia un trabajo coordinado de políticas de inmigración, integración y cooperación para el desarrollo. Este espíritu de “*gestión de las migraciones*” para obtener resultados que aporten ganancias a los países receptores, emisores, y de tránsito, resulta sumamente complejo, ya que esta gestión suele responder en demasiadas ocasiones a argumentos economicistas, que resultan ser beneficiosos para los países del norte, y que distan mucho de aportar soluciones generadoras de desarrollo para los países de los que provienen los flujos migratorios. De hecho subyace una preocupación por no reiterar actuaciones por parte de las asociaciones de inmigrantes, así como desde determinados ámbitos de la academia por no reiterar actuaciones verticales de desarrollo vinculadas tradicionalmente con la cooperación para el desarrollo.

Este escenario adquiere relevancia de manera paulatina, cristalizando durante el último año en un incremento considerable de seminarios, reuniones y documentos al respecto, que se han visto acelerados por la celebración de la Conferencia de Rabat (julio de 2006), Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre de 2006), y la constitución del Grupo de Alto Nivel, sobre Migración y Desarrollo, la Cumbre de Montevideo (octubre 2006), Conferencia Ministerial Unión Europa-África en Libia (noviembre de 2006), etc.

La necesidad de acercarse a las migraciones y al desarrollo de manera integral requiere una mayor coherencia en el diseño de las políticas, lo que implica esfuerzos de numerosos actores y de los países que conforman un triángulo en los flujos migratorios de carácter transnacional. Atendiendo a los diversos contextos: internacional, europeo y nacional, es imprescindible iniciar un proceso de reflexión en torno a la necesidad de vincular migraciones y desarrollo, para lo que resulta necesario conocer el contexto en el que se dan ambos procesos. Entender sus características ayuda, sin duda, a abordar el fenómeno con un enfoque global. Este enfoque aparece como una de las seis premisas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010: “*4º La necesidad de adoptar un enfoque integral o global, tanto por lo que respecta a las políticas de inmigración como a las de integración de la población inmigrante*”.

Evolución de la política de migraciones y desarrollo en la Unión Europea

Los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo, en su reunión especial de Tampere enfatizó la necesidad de adoptar un enfoque global de las migraciones que se ocupara de los aspectos políticos, de los derechos humanos y del desarrollo en los terceros países y regiones, del mismo modo que insta a la Unión a mejorar la coherencia de sus políticas internas y externas. Por tanto en Tampere se esbozan cambios estratégicos en el planteamiento político, cambios que van a ser validados por el Consejo Europeo, y la Comisión en sus diversas comunicaciones.

El Consejo Europeo resalta la necesidad de gestionar de modo más eficaz los flujos migratorios en todas sus fases, así como el fomento del codesarrollo a través de la cooperación con los terceros países.

La Comisión plantea en 2002 (COM(2002) 703 final: *“Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros”*), en su primer apartado cuestiones relativas a migración y desarrollo, mientras que en el segundo presenta el *“Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países”*.

La línea de financiación que opera en este momento es la B7-667, encargada de financiar acciones para la cooperación con terceros países en áreas de migración y asilo.

En el Reglamento (CE) N° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo. Se trata del Programa de Asistencia técnica y financiera a terceros países en el ámbito de la Inmigración y el Asilo (AENEAS) (Línea presupuestaria 19 02 03), vigente hasta el 2007, cuyo objetivo ha sido el de prestar asistencia financiera y técnica a terceros países en la gestión de los flujos migratorios, Su origen se encuentra en las acciones preparatorias emprendidas entre 2001 y 2003 con cargo al título presupuestario B7-667. Fue dotado de 250 millones de euros para el período 2004-2008 y diseñado para suceder a las acciones preparatorias. Es reseñable el “Programa de la Gestión Integral de la Inmigración Temporal entre las provincias de Benslimane (Marruecos) y Huelva (España), dotado con una subvención de 1.196.000 euros

En 2005 la Comisión desarrolla una serie de comunicaciones, destacando:

- a) COM (2005) 390 final, *“El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo”*, en ella se establecen nuevas medidas para mejorar los efectos de la migración sobre el Desarrollo. Dichas medidas se centran en las remesas de los emigrantes, las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, la migración circular y circulación de cerebros, y la reducción del impacto negativo de la fuga de cerebros.
- b) COM (2005) 621 final *“Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”*. Es interesante señalar el liderazgo desempeñado por España, y las medidas que se consensúan. Algunas de ellas han sido una de las piezas clave de la política de migraciones y desarrollo, estando más vinculadas al control de flujos migratorios. Éstas medidas son el establecimiento de FRONTEX (la Agencia

Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004). de las Redes de funcionarios de enlace de inmigración y de los equipos de reacción rápida en fronteras (propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo [COM (2006) 401 final - no publicada en el Diario Oficial] bajo la intencionalidad de *reforzar la cooperación entre los Estados miembros y de su actuación en materia de migración.*

Así mismo la comunicación plantea la *Asociación con los países vecinos*, y se centra en la cooperación con los países de origen africanos más relacionados con el fenómeno migratorio, la lucha contra la pobreza y la inseguridad, el aumento de la sinergia entre migración y desarrollo incentivando la promoción de las remesas de fondos, fortalecimiento de las diásporas como vehículos de desarrollo, fomento de la migración temporal o circular, combate de la inmigración ilegal, el tráfico de emigrantes y la trata de seres humanos, y protección de refugiados y desplazados.

- a) COM (2005) 669 final, "*Plan de política en materia de migración legal*", en su apartado referente a cooperación con los países de origen incide en la creación de instrumentos para apoyar la migración de retorno y la migración circular, y en medidas para fomentar la formación en los países de origen.
- b) COM (2005) 123 final, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013* [- no publicada en el Diario Oficial]. El programa marco busca garantizar una programación plurianual de la Unión Europea en ámbitos tales como la gestión integrada de las fronteras, la política de asilo, la integración y el retorno.

Establece cuatro ámbitos de actuación: control y vigilancia de las fronteras exteriores; retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal; integración de los nacionales de terceros países en situación regular; y asilo; y cuatro propuestas con fondos correspondientes a cada uno de los cuatro ámbitos de actuación: Fondo Europeo para los Refugiados (FER), Fondo para las fronteras exteriores, Fondo europeo para la integración, Fondo europeo para el retorno.

A lo largo del año 2006 destaca la creación del Nuevo programa temático (COM(2006) 26 final "*Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*"), y de la última comunicación sobre migración y desarrollo, que se centra en el continente africano, de acuerdo a la prioridad de la agenda europea en materia de cooperación, y en materia de seguridad. También se desprende de la misma una evolución en su configuración, centrándose en la aplicación del planteamiento global, el refuerzo de la coherencia, y la ayuda financiera.

El programa temático se enmarca dentro de las perspectivas financieras de los años 2007-2013, y se inspira en las prácticas desarrolladas por AENEAS. Como innovación destacar que los recursos financieros se asignarán geográficamente, teniendo en cuenta el concepto de "ruta migratoria", o bien transversalmente, a través de iniciativas globales y multirregionales no exclusivamente ligadas a una

única ruta migratoria. Propone intervenir en la relación entre migración y desarrollo; la migración económica; la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal; el retorno voluntario y la reinserción de los emigrantes; la protección internacional.

La comunicación (COM(2006) 735 final, “*El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*”) que analiza la política global tiene dos objetivos muy claros, el análisis en sí mismo y su incidencia a través de acciones en África y el Mediterráneo, y el establecimiento de vías para que el planteamiento de la Unión Europea sea verdaderamente global.

APLICACIÓN DEL PLANTEAMIENTO GLOBAL: RESULTADOS DEL PRIMER AÑO EN ÁFRICA Y LA REGIÓN DEL MEDITERRÁNEO

REFORZAR LA COHERENCIA: UNA POLÍTICA DE MIGRACIÓN EUROPEA GLOBAL

1. Consolidar el diálogo y la cooperación con los países africanos de origen y de tránsito

- ♦ Diálogo con los países africanos
- ♦ Promover el Programa sobre migración y desarrollo: promover inversiones en sectores que demandan mano de obra en regiones con altas tasas de migración, Fuga de cerebros, Diásporas, Gobernanza, Migración ilegal y trata de seres humanos, Perfiles de migración/ Equipos de apoyo a la migración (EAM).
- ♦ Promover los vínculos entre política e investigación: Red panafricana de 'observatorios' sobre migración e institutos de investigación sobre migración.
- ♦ Medidas de hermanamiento

2. Migración legal

- ♦ Desarrollo futuro de una política europea común de inmigración laboral: Centros específicos de migración, Paquetes de movilidad

3. Integración y diálogo intercultural

4. Lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos (Europol, Frontex, ILO)

- ♦ Programas de retorno voluntario
- ♦ Planes para el regreso forzoso

5. Asilo y protección a los refugiados

AYUDA FINANCIERA A LA POLÍTICA GLOBAL EUROPEA DE MIGRACIÓN

1. Apoyo a la dimensión exterior

2. Promover la solidaridad entre los Estados miembros

Fuente: elaboración propia a partir de COM (2006) 735 final

Evolución de la política de migraciones y desarrollo en España

Tal y como aparece reflejado en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, la visión sobre migraciones y desarrollo, al igual que ocurre en otros ámbitos, ha evolucionado en el panorama español.

Las primeras referencias oficiales se vinculan al Plan Greco, para avanzar en la concepción y enfoque buscando esa coherencia de políticas y actuaciones entre los actores involucrados.

Se ha evolucionado de una visión de desarrollo económica manejada en los primeros textos, así como de un tratamiento sobre la inmigración vinculado a la seguridad y el control de fronteras, hacia un planteamiento integral del fenómeno migratorio.

Se produce un cambio a partir del año 2005 en los textos referentes a la cooperación para el desarrollo. En este sentido aparecen las primeras alusiones en el Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008, y en concreto en su capítulo 8 “Calidad de la ayuda”, vinculándolo a la coherencia de políticas

públicas. Es la primera referencia al codesarrollo en un documento público asociado a la cooperación para el desarrollo en el marco estatal. Dicha propuesta ha sido trabajada y ampliada en el Plan Anual de Cooperación del 2006 y del 2007 (PACI 2006/ PACI 2007), así como en los Documentos Estrategia País (DEPS).

Migraciones y desarrollo en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2007

Se hace necesario abordar **estrategias para el desarrollo amplias, integrales y coherentes**, dirigidas a la reducción de la pobreza, a la mejora en los niveles de educación y salud, al fomento del tejido productivo, al crecimiento económico y la creación de empleo, así como a la promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, deben contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración.

Desde la cooperación para el desarrollo ha de apoyar a los países de origen y tránsito de la migración en la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas migratorias, que basándose en el reconocimiento y cumplimiento de los Derechos del Migrante, permita una gestión concertada, de todos los actores incluida la sociedad civil y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados, que maximice los efectos positivos y aminore las consecuencias negativas que conlleva todo fenómeno migratorio tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias.

Los países de destino deben fomentar la adecuada integración del inmigrante en la sociedad de acogida para, entre otras cosas, potenciar su capacidad de actuar como factor de desarrollo de su país de origen. Al mismo tiempo, deben elaborarse políticas que fomenten la migración circular, la movilidad temporal y medidas de apoyo al retorno voluntario, basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país, y ligadas a un proyecto de reintegración a la actividad económica en origen.

Todas estas medidas han de ser coordinadas en el país de destino y en el de origen del inmigrante, pasando por la creación de mecanismos y partenariados que faciliten información, orientación y asesoramiento a lo largo del proceso.

En íntima conexión con las políticas de integración, deben apoyarse las políticas de fomento del codesarrollo. En este proceso, se puede acompañar y potenciar a las asociaciones de inmigrantes con sus comunidades de origen, mediante la constitución de redes transnacionales y alianzas público-privadas. Dichas asociaciones de inmigrantes en los países de acogida deben ser potenciadas con el fin de hacer posible su participación en la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas de migración.

Fuente: DGPOLDE: Plan Anual de Cooperación Internacional 2007

Requiere especial atención y valoración el Documento de Consenso sobre Codesarrollo, de 19 de diciembre de 2005, realizado por mandato del Consejo de Cooperación, en el que se establece un consenso en materia de codesarrollo, "...explora las migraciones desde una perspectiva de oportunidades positivas para ambos polos de la migración y requiere de una articulación distinta de las relaciones que responda a los intereses de ambos países". Establece además del análisis, una serie de recomendaciones en las áreas en las que incide, siendo éstas: migraciones, desarrollo, integración y sus vinculaciones, participación, y flujos de intercambio. Las deficiencias encontradas en la nula participación de migrantes en su formulación se intentó paliar con la validación y aportes de su aprobación por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (19 de diciembre de 2005).

En el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, el codesarrollo aparece contemplado dentro de los objetivos generales: "*fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración*", y desarrollado a través de un eje específico (8.12), donde aparece una breve

introducción al debate sobre el codesarrollo, un diagnóstico sobre cómo se presenta éste en España, y una serie de objetivos con sus programas y medidas correspondientes.

Por tanto es la primera vez que existen dos documentos marco de doctrina en lo competente a codesarrollo, uno de la mano de la política de cooperación para el desarrollo –el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008-, y otro vinculado a la política de integración –el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010-.

El enfoque global, impulsado por la Unión Europea, donde España, en el último año ha tenido un peso relevante, aborda la gestión de los flujos, la migración legal, la migración irregular, las migraciones y el desarrollo, e introduce cuestiones tan reiteradas desde hace décadas como son la coordinación, y coherencia. Ambas presiden la agenda de desarrollo, la armonización sería un escalón nuevo en la coordinación de actores que aparece por primera vez vinculada al tema en cuestión en el nuevo Plan de Cooperación 2007, y en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

Así mismo conviene señalar la importancia, en su desarrollo y potencialidad, de acciones de codesarrollo en el ámbito regional y local. Éstas aparecen vinculadas a planes de integración, inmigración y ciudadanía, y cooperación para el desarrollo. Se está produciendo por tanto desde ámbitos locales un esfuerzo por tratar de conectar sus políticas locales internas y sus políticas de cooperación para el desarrollo.

Asilo

Legislación interna

El paso dado por el legislador en el sistema de protección internacional al incorporar a la normativa de asilo el elemento de la violencia de género como un motivo más de persecución que da lugar a la concesión del derecho de asilo junto a los cinco motivos tradicionales contemplados en la Convención de Ginebra, no puede más que ser valorado de manera muy positiva, entre otros motivos porque se da respuesta a una necesidad sociológica vigente.

De hecho, durante el 2006, y aún antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que modifica la Ley de Asilo, se otorgó el asilo directamente por motivos de género.

Situación europea

Dentro de las políticas de homogeneización de Asilo y Refugio, cabe destacar la aprobación por la Comisión Europea del Libro Verde, el cual fue presentado al Consejo de Ministros de Justicia e Interior del día 12 de junio de 2007. Este documento tiene como objetivo dinamizar la discusión y el debate sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo. En este marco, resulta de trascendental importancia tener en cuenta la necesidad de diferenciar nítidamente ambas realidades, la de la inmigración y la de protección, ya que ésta no puede quedar diluida en un marco general de seguridad.

Por ello no se puede ocultar la gran preocupación por las medidas adoptadas, derivadas de la necesidad de realizar un eficaz control de fronteras y que en pos de ese control migratorio, en numerosas ocasiones se impide, en la práctica, la posibilidad de acceso al procedimiento de protección a demandantes de asilo.

Esta circunstancia se ha podido experimentar, tanto en territorio nacional con la llegada masiva de personas a las Islas Canarias, como en aguas internacionales por el dispositivo Europeo Frontex, en el que las autoridades españolas han asumido papeles importantes de control.

Es necesario por tanto reforzar las medidas de alerta y de control, para poder garantizar, con la ayuda de organismos internacionales y con el apoyo de organizaciones y asociaciones nacionales, el absoluto respeto por los derechos humanos y las garantías inherentes a toda aquella persona merecedora y demandante de protección internacional

En los dos últimos años, se han dado importantes pasos para garantizar que las personas en necesidad de protección internacional puedan acceder a ella. En concreto, se han adoptado medidas dirigidas a personas que llegan a España de manera irregular, especialmente en embarcaciones, para que dispongan de información sobre en qué situaciones se concede protección internacional y cómo acceder a ella, así como para detectar en los casos de polizones los que se podrían encontrar en necesidad de protección internacional. Algunas de las medidas adoptadas para fortalecer el sistema español de asilo son:

- a) En julio de 2005, la Dirección General de Política Interior dictó Instrucciones sobre aspectos procedimentales a seguir en el caso de polizones extranjeros para poder detectar a personas en necesidad de protección internacional.

- b) En noviembre de 2005, la Dirección General de Política Interior dictó Instrucción sobre información en materia de protección internacional a facilitar a los extranjeros que llegan en pateras u otras embarcaciones irregulares e ingresan en CIE.
- c) Se ha promovido la especialización en protección internacional de los abogados que asisten jurídicamente a los extranjeros que llegan a España de manera irregular. A estos efectos, se ha firmado un convenio entre el Ministerio del Interior y el Consejo General de la Abogacía, cuyo objeto principal es la formación de dichos profesionales.
- d) Se ha elaborado una Guía de Buenas Prácticas para la formalización de las solicitudes de asilo, en la que han colaborado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y diversas ONGs como Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM).
- e) Por último, significar que se facilitan las visitas periódicas del ACNUR, especialmente a los lugares de mayor presión migratoria.

En todo caso debe señalarse que, tanto el principio de no devolución como el estudio individualizado de cada solicitud de asilo son pilares sobre los que se asienta el sistema español de asilo, el cual se ha dotado de las medidas adecuadas para garantizar el acceso a refugiados y demás personas en necesidad de protección internacional, contando con la participación del ACNUR y de las ONGs especializadas principalmente en Canarias, Ceuta y Melilla.

De igual modo, se debe estrechar el control sobre aquellos países con los que se tienen acuerdos migratorios, ante los que España debe mostrarse vigilante para el absoluto respeto hacia las personas reconocidas como refugiadas bajo el mandato del ACNUR, garantizando el derecho de no devolución, por parte de terceros países, hacia zonas en las que pudiera ponerse en peligro su vida y/o su integridad física.

Va más allá el caso de las razones humanitarias, para asegurar el pleno goce de los Derechos Humanos, siendo necesario un planteamiento, acerca de la disyuntiva de la jurisdicción plena de España, en los casos merecedores de protección, al margen de acuerdos puntuales con otros Estados, sobre el control y ayuda policial.

Se hace necesario reabrir el debate respecto a la efectiva protección de aquellos refugiados o solicitantes de asilo, de conformidad con los Convenios Internacionales, y no que se aplique al respecto una óptica simplemente migratoria estableciendo formas de contención para que no entren en Europa

Se debe defender con énfasis en todos los foros la plena vigencia del principio de no devolución, esencia misma de la Convención de Ginebra, y garantizar la eficacia del mismo; hoy por hoy entendemos que su aplicación efectiva se ve seriamente amenazada en un contexto de “externalización del fenómeno migratorio”, que parece ser la tendencia que se pretende, o la introducción de conceptos como “tercer país seguro”, a efectos de exclusión del procedimiento.

Asimismo, defender la individualidad de cada petición de asilo, máxime en el marco de llegadas de grupos muy numerosos, si bien puede interpretarse positivamente la homogeneidad en las condiciones de acogida y los procedimientos conducentes a la concesión de algún tipo de protección.

Contenido del Libro Verde

- a) Instrumentos Legislativos: ¿Como mejorar y complementar las legislación en curso?.
- b) Medidas complementarias o paralelas: sería equivalente al trabajo en cooperación práctica y la cuestión es ¿hasta que punto se debería establecer una Oficina común de Asilo de la Unión Europea para hacer un seguimiento y control de las prácticas y procedimientos comunes al respecto? ¿Como se establecería, base legal/ tareas/responsabilidades/áreas de actuación?.
- c) Solidaridad y distribución de cargas: ¿como mejorar el Reglamento de Dublín? ¿Como incrementar la solidaridad financiera? ¿Que pasa con la distribución de cargas desde una perspectiva más “física”?.
- d) Dimensiones Exteriores: Como mejorar la protección en los 3os países (ej. Programas Regionales de Protección - RPPs)? ¿Como utilizar los Programas de Cooperación al Desarrollo? ¿Como incentivar un enfoque común en reasentamiento?.

Entre las directivas necesarias de plena aplicación están las siguientes- Directiva de Retorno.- Directiva de Procedimiento. Directiva de Calificación.- Directiva sobre Condiciones de Acogida.

Del mismo modo se muestra preocupación porque España tenga una política firme y generosa, como muchas veces hizo gala, ante los programas de Reasentamiento, con la colaboración de ONG y agentes sociales.

Conclusiones y Recomendaciones

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

- ♦ **Instar a una mayor coordinación en la Administración Central:** mayor coordinación y mayor rapidez y simplificación y eficacia; homogeneización de criterios en los diversos ámbitos Ministeriales co-decisores: Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre todo en la tramitación de Visados, reagrupación, traslado familiar, autorizaciones de trabajo.
- ♦ **Necesidad de establecer criterios uniformes** entendiendo que algunos criterios sociales o económicos necesitan de unas instrucciones precisas (necesidades de habitabilidad, requisitos mínimos económicos para los efectos de reagrupación, requisitos de habitabilidad ratio persona/espacio, solvencia económica para contratar.
- ♦ **Evitar aplicaciones diferentes** pues, si bien se ha comenzado con las Órdenes Ministeriales que fijan criterios económicos de entrada, debe hacerse lo mismo con los temas precedentes.
- ♦ **Dar publicidad y facilitar información clara** sobre el procedimiento y documentación exigida por los Consulados españoles, para la solicitud del visado de reagrupación familiar. Unificación de criterios. Accesibilidad al sistema de citas.
- ♦ **Proceder con urgencia al desarrollo normativo** de los criterios o requisitos establecidos en la normativa de extranjería:
 - a) Determinación de la cuantía de los medios de vida exigibles a efectos de acreditar recursos económicos suficientes para atender las necesidades de las familias (art. 42. 2 d) del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*).
 - b) La cuantía o el porcentaje de ingresos transferidos, considerados suficientes a efectos de acreditar la dependencia económica efectiva en la reagrupación familiar de los ascendientes (art. 39 e) del *Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*).
- ♦ **Buscar soluciones transitorias y condicionadas para el colectivo de personas que se denominan inexpulsables**, sobre todo teniendo en cuenta que la propia Ley abre y establece esa posibilidad de no dejarlas en situación de exclusión total.
- ♦ **Instar a los Entes locales acerca de la conveniencia de comunicación previa fehaciente a los vecinos de la caducidad de la inscripción en el padrón de habitantes**, a fin de favorecer la renovación de la inscripción padronal en tiempo y forma antes de que se produzca dicha caducidad.
- ♦ **Buscar sistemas de determinación de edad más modernos y más fiables**, siempre en la búsqueda del interés del menor, ya que produce preocupación el automatismo en el sistema de determinación de la edad de los menores extranjeros, a través de la única prueba oseométrica de las muñecas, que no da

Conclusiones y Recomendaciones

fiabilidad y produciendo, en numerosas ocasiones, un gran margen de error que perjudica al menor.

- ♦ **Tomar en consideración los informes sociales del equipo educativo** en los casos de repatriación con fines de reagrupación, para valorar la conveniencia de llevarla a cabo, o por el contrario, continuar con su integración en nuestra sociedad.
- ♦ **Establecer como mecanismo de integración social y laboral, instrucciones para que se concedan automáticamente por parte de la autoridad competente, la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales**, recomendadas por la entidad de protección de menores correspondiente, de aquellos menores que alcancen la mayoría de edad sin que se haya llevado a cabo su reagrupación y sin haber obtenido una autorización de residencia, y que hayan participado adecuadamente en acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social. Esto conseguiría rentabilizar los esfuerzos de integración de los menores y respondería a una aplicación correcta del principio de interés superior del menor, que de otra forma quedaría frustrado al llegar a la mayoría de edad.
- ♦ **Revisar de oficio los expedientes sancionadores de expulsión, de existir, al llegar a la presentación del arraigo social**, revocando aquellos expedientes sancionadores, cuando los mismos se basan únicamente en la infracción de estancia irregular, para no frustrar la presentación de las autorizaciones por arraigo.
- ♦ **Valorar como elemento positivo e integrador la movilidad los extranjeros en los expedientes de arraigo social**, y que se tenga en cuenta en los informes de inserción, no dificultando la misma, por la movilidad del inmigrante.
- ♦ **Permitir la continuidad laboral en cada paso de renovación laboral, y no frustrar la continuidad en el mercado laboral** de quien ya está inmerso en el sistema laboral (Instrucción de 20 de febrero de 1998, Circular de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones), que expresamente permite el alta en el proceso de renovación de autorizaciones de trabajo, aún con otro empleador, inclusive aún cuando se encuentre en la fase de recurso de alzada contra la denegación de dicha renovación.
- ♦ **Entender que el sistema de autorizaciones de trabajo y residencia sucesivas, se conciba siempre como renovaciones** y no como elementos independientes, inclusive cuando se llega a la autorización permanente.
- ♦ **Establecer mecanismos de coordinación que permitan valorar de forma positiva la concesión de la autorización de trabajo de los Menores No Acompañados mayores de 16 años**, siempre y cuando cuente con la autorización de la entidad de tutela.
- ♦ **Proponer que, ante la desaparición de la tarjeta de residente comunitario y ante la única documentación a través de certificado de inscripción en el Registro de Extranjeros donde figura el Número de Identificación de Extranjeros (NIE), se les estampe de oficio también como diligencia en sus pasaportes** (Art. 101. 2 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), en el

Conclusiones y Recomendaciones

momento de entrega del certificado, a los efectos de su práctica y fácil utilización en nuestro país, en razón de sus intereses económicos, profesionales o sociales, y que impida el deterioro o pérdida del certificado.

- ♦ **Trasladar instrucciones claras y públicas a las diferentes Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno sobre documentación a los ciudadanos rumanos y búlgaros a los que se aplica el período transitorio.**
- ♦ **Reiterar lo señalado en el Dictamen del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes al Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en lo referente a la Disposición Adicional 19 y 20 que se introduce en el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España.**
- ♦ **Proponer, ante el colapso continuo y las larguísimas esperas en las inscripciones de Actas de nacimiento de españoles y de actas de matrimonios entre españoles y extranjeros en el Registro Civil Central, que frustran la vida en familia y la reagrupación:**
 1. La modificación normativa necesaria para que la inscripción de matrimonio anterior a la adquisición de la nacionalidad española, de extranjeros nacionalizados españoles por residencia, se realice (tal como se hace con las de nacimiento) en los Registros Civiles del domicilio del contrayente.
 2. Y en todo caso, mientras se resuelve la situación del Registro Civil Central, y con el fin de no seguir sometiendo la igualdad ante la ley de todos los españoles y el derecho a la vida en familia, a limitaciones que los hacen impracticables o lo dificultan más allá de lo razonable, se propone:
 - la concesión de visados de entrada como familiares de comunitarios, al cónyuge e hijos del español (nacionalizado o de origen), que tiene pendiente la inscripción de su matrimonio
 - y la concesión de una tarjeta temporal condicionada de residente comunitario en el caso del cónyuge, a la inscripción del matrimonio en el Registro correspondiente, momento en la que se le concederá la definitiva.
 3. Se dicten instrucciones a los Consulados españoles para que no exijan la inscripción marginal de la identidad, lugar y fecha de nacimiento de los hijos sometidos a la patria potestad del reagrupante español nacionalizado, que están pidiendo como requisito muchos consulados españoles para conceder el visado como hijo de comunitario, a los hijos de este español. Si la solicitud de esta inscripción no se realizó en el momento de solicitud de nacionalidad española, la competencia sobre esta inscripción recaería en el Registro Civil Central, que está tardando más de un año en realizarla. Debe bastar para la concesión del visado como hijo de comunitario, el certificado de nacimiento debidamente legalizado. Entendemos que no estaría justificado este requisito para la solicitud de un visado como hijo de español, dado que la necesidad de esa inscripción está justificada por razón de la vinculación del derecho de opción a la nacionalidad española, del hijo, con el previo expediente de nacionalización del padre o madre del menor, y no como prueba de parentesco en una reagrupación.

ACOGIDA

- ♦ **Concebir la acogida de forma transversal y promover la coordinación entre los distintos agentes que intervienen en la acogida** de personas inmigrantes en los distintos contextos. En primer lugar, impulsando la coordinación entre las distintas administraciones públicas implicadas y, también, en el interior de éstas, promoviendo enfoques transversales en el diseño y ejecución de las actuaciones relacionadas con la acogida. Paralelamente, animando la creación de espacios de coordinación entre las administraciones, las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes como pueden ser los foros locales, las mesas de coordinación, etc.
- ♦ **Instar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que aborde la realización de un mapa/catálogo de los centros de acogida temporal** para personas inmigrantes, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Organizaciones Sociales, de acuerdo a uno de los objetivos recogidos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.
- ♦ **Insistir a las Administraciones Públicas a que procedan a fortalecer los servicios y programas generalistas directamente relacionados con la acogida**, con el objeto de aumentar la integración y cohesión social. Este esfuerzo debe ir acompañado de una readecuación de estos programas –desde una perspectiva plenamente inclusiva- a la nueva realidad social.
- ♦ **Trabajar los procesos de acogida y acompañamiento en los procesos de reagrupación familiar**, teniendo muy en cuenta los aspectos psicoafectivos.
- ♦ **Crear una plataforma de intercambio de buenas prácticas sobre proyectos de acogida.**
- ♦ **Impulsar la realización de evaluaciones continuadas**, cualitativas y cuantitativas, de las actuaciones de acogida realizadas tanto por las administraciones públicas como por la iniciativa social, con el objeto de promover una mejora y adecuación continuada en esta área de la integración social. En este sentido, el primer paso debería ser promover la realización y la difusión de la evaluación de la aplicación del “Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración Social de Inmigrantes así como el Refuerzo Educativo de los mismos”.
- ♦ **Animar a las administraciones públicas a que, en el desarrollo de las actuaciones de acogida**, adopten un enfoque transversal, conectando las acciones que desarrollan con todas las dimensiones de la vida social y comunitaria de los municipios y, muy especialmente, el acceso a la vivienda y al mercado de trabajo.
- ♦ **Instar a todas las Administraciones Públicas –Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Gobierno Central– a que, en cumplimiento de sus competencias asuman la responsabilidad y liderazgo en el desarrollo de las actuaciones necesarias para ofrecer una adecuada acogida a las personas inmigrantes en los respectivos contextos.** Esta labor, que se puede desarrollar en coordinación y colaboración con las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes, es una tarea ineludible que tienen que protagonizar las administraciones públicas.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ **Dotar de los recursos económicos suficientes a las administraciones locales y autonómicas** para que puedan llevar a cabo las actuaciones de acogida necesarias en sus respectivos ámbitos. Asimismo implicar a todas las administraciones competentes para vehicular soluciones que garanticen el mantenimiento y la continuidad en el tiempo de las actuaciones de acogida desarrolladas por las organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes.
- ♦ **Proporcionar atención preferente a las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad**, incluidas aquellas en situación administrativa irregular, en las actuaciones de acogida desarrolladas por las administraciones públicas para garantizar la cohesión social.
- ♦ **Realizar una llamada de atención sobre las dificultades existentes, todavía hoy día, en numerosos municipios para el empadronamiento** de las personas inmigrantes. Ante esta situación es necesario insistir en que el empadronamiento es, en estos momentos, una de las vías fundamentales para que las personas inmigrantes puedan disfrutar de los derechos que tienen reconocidos y, más aún, para que puedan participar plenamente en la vida ciudadana en la línea señalada por el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.
- ♦ **Incorporar los servicios de traducción y de mediación intercultural** en la primera acogida.
- ♦ **Incorporar la prevención –y las respuestas- ante las situaciones de exclusión social** de las personas inmigrantes como un componente básico de las actuaciones que se desarrollen en materia de acogida.
- ♦ **Impulsar, por parte de las administraciones públicas, el fortalecimiento y la coordinación del tejido social** –organizaciones sociales, asociaciones de inmigrantes y otras entidades– para facilitar el acceso a los servicios y programas generales de las personas inmigrantes en riesgo de exclusión social y evitar así situaciones de desafiliación social.
- ♦ **Seguir las recomendaciones del I y II Encuentro de Especialistas en la Enseñanza de Segundas Lenguas a Inmigrantes**. Entre otras, las siguientes:
 - a) Coordinación –en los planos informativos, didácticos, de recursos y de planificación formativa, entre otros- de los distintos agentes formativos existentes en el territorio: instituciones, asociaciones, organizaciones sociales y centros públicos.
 - b) Elaboración de currículos de enseñanza de segundas lenguas, adaptados al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas y que sean compartidos por los distintos agentes formativos.
 - c) Compromiso de las administraciones competentes en el mantenimiento de estos programas -especialmente por los desarrollados por los centros de educación de personas adultas públicos- con dotaciones materiales y humanas (profesores especializados) que garanticen la calidad.

El aprendizaje de la lengua del país de origen, al considerarse una materia transversal, debe de estar contemplada en las áreas de acogida y de educación.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ ***Instar a las Administraciones autonómicas y Locales para que, en cumplimiento de sus competencias en este terreno, faciliten la enseñanza de las lenguas oficiales para adultos inmigrantes en el marco de los centros públicos de formación de personas adultas.*** Estos programas, fundamentales para garantizar la integración tal y como señala el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, deben estar abiertos a la participación de todas las personas inmigrantes. En ese sentido, es necesario llamar la atención de que aún hoy subsisten barreras, en algunas Comunidades Autónomas y municipios, que impiden el acceso a una parte significativa de las personas inmigrantes. Igualmente, es necesario que los programas de enseñanza de las lenguas de la sociedad de acogida tengan una mayor flexibilidad, adecuándose a las necesidades de las personas inmigrantes (matricula abierta permanente durante todo el año lectivo; diversidad de niveles; etc.).

EDUCACIÓN

- ♦ **Promover el cambio del currículo escolar** en un doble sentido: eliminando su etnocentrismo, y transformando muchos de sus contenidos y prácticas, para que de esta manera sea más integrador e inclusivo.
- ♦ **Todas las áreas del currículo deberían tener una orientación y un contenido intercultural** El currículo escolar es un instrumento que se ha de transmitir a las generaciones jóvenes. No es solamente el conjunto de objetivos y contenidos, sino que son también las condiciones contextuales en las que se desarrolla la educación, y las actividades y experiencias con las que ocupan el tiempo los alumnos y alumnas en los centros educativos. Es, por tanto, una construcción social, no únicamente de las administraciones educativas o de los profesores, sino que es responsabilidad de toda la escuela.
- ♦ **Elevar las expectativas y la valoración de los hijos e hijas de inmigrantes por el esfuerzo que están haciendo.** Las buenas o malas expectativas sobre ellos inciden directamente en su autoestima y en su rendimiento escolar. Es necesario revisar algunas actitudes profesionales, analizar cómo las creencias condicionan la autoestima de los chicos inmigrantes. La comunidad educativa puede dar ánimo y esperanza, y facilitar los aprendizajes.
- ♦ **Revisar la formación inicial y permanente del profesorado** como requisito imprescindible para atender una realidad tan compleja como la que plantea la atención a la diversidad cultural de los alumnos y alumnas. El protagonismo del profesorado, no siendo el único importante, es básico en gran parte de las propuestas.
- ♦ **Las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPAS) debe ejercer su función social más allá de subsanar las deficiencias del sistema educativo,** asumiendo un protagonismo diferente que, junto con el profesorado, exige fortalecer los canales de comunicación entre ambos y aprovechando todas aquellas actividades educativas y extraescolares que los ponen en contacto. La responsabilidad educativa de padres y madres no se reduce a la educación escolar.
- ♦ **Realizar investigaciones que analicen de qué forma se da respuesta en los centros escolares a la diversidad cultural y lingüística de los estudiantes** en lo que se refiere a organización del centro/aula, desarrollo del currículo, acciones educativas no formales y formación del profesorado.
- ♦ **Añadir la perspectiva de género a las investigaciones sobre la educación** significa tener una mayor comprensión de la realidad en su totalidad sugiere una reinterpretación de la realidad y la incorporación al conocimiento escolar de ámbitos que con frecuencia están fuera de él. No se trata simplemente de completar las investigaciones, sino de cambiar de manera importante el significado de los datos y las informaciones.
- ♦ **Trabajar en otros ámbitos más allá de la escuela como espacios de socialización de suma importancia;** dando mayor protagonismo al trabajo de las asociaciones y a las nuevas figuras que se van generando para trabajar la integración y la interculturalidad; contemplando la necesidad de que los mediadores sean extranjeros y autóctonos; fomentando actividades extraescolares que contribuyan a la difusión de la diversidad cultural presente

Conclusiones y Recomendaciones

en los centros; y estrechando lazos entre las diferentes asociaciones de inmigrantes o que trabajan con inmigrantes, etc.

- ♦ **Diseñar estrategias susceptibles de contrarrestar las acciones que conducen a la exclusión de cualquier “minoría”** realizando un profundo estudio del contexto para detectar la aceptación y la discriminación y planteando actividades que puedan servir para crear espacios de encuentro y comunicación, tanto en el aula como en el centro, y más particularmente para poder fomentar la autoestima entre el alumnado. El trabajo contra la exclusión social que se plasma en la escuela es el inicio de una puesta en práctica de la educación intercultural. Y todas estas prácticas servirán para hacer más efectivo el principio de una escuela igual para todos y todas.
- ♦ **Destacar la importancia de la escolarización temprana de los niños y niñas pertenecientes a grupos minoritarios**, para garantizar tanto su socialización como una real igualdad de oportunidades educativas y sociales. Velando para que la transición de la familia a la escuela sea lo menos traumático posible. Aparte de la añoranza que supone para todos los niños y niñas el acceso a la escuela, en el caso de los alumnos minoritarios hay también una transición cultural, que se debe tener presente. Apoyando a las familias en sus responsabilidades de educación y crianza, ofertando un número suficiente de plazas en Educación Infantil.
- ♦ **Establecer procedimientos de denuncia transparentes, eficientes y justos** ante situaciones de discriminación en el ámbito educativo.
- ♦ **Diseñar herramientas específicas para combatir los procesos de discriminación en la escuela**, promoviendo actos, foros, debates presenciales sobre las dificultades, oportunidades y estrategias de integración de la población inmigrada y refugiada.
- ♦ **Atender las necesidades lingüísticas, curriculares y afectivas** de las hijas e hijos de inmigrantes, en las mismas condiciones que el resto del alumnado.
- ♦ **Facilitar el acceso a la Educación Secundaria Obligatoria y a-la Educación Postobligatoria, como el acceso a la Universidad**, de los jóvenes de origen extranjero.
- ♦ **Fomentar la interculturalidad profundizando en una línea de sensibilización**, ello es necesario e imprescindible para educar personas que deseen aprender a convivir desde la diversidad que cada uno representa. En la sensibilización, lo importante no son las ideas abstractas como “respeto” o “diálogo”, sino la posibilidad de llevar a cabo transformaciones en las formas de pensar y de actuar de las personas y colectivos involucrados en la convivencia.
- ♦ **Fomentar la interculturalidad** promoviendo y fomentando los valores desde la escuela y desde otros agentes socializadores para romper con los estereotipos que, de manera irracional y generalizada, identifican una costumbre o un rasgo externo con un modelo de persona, educando a los chicos y chicas para que conozcan a sus compañeros y compañeras y no se precipiten a juzgarlos y trabajando, en este mismo sentido, con las familias y con el profesorado.
- ♦ **Favorecer que todos los centros educativos puedan desarrollar proyectos desde una perspectiva intercultural**, facilitadores del encuentro y la comunicación entre los distintos miembros de la comunidad educativa.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ **Disponer de materiales y actividades que contemplen la diversidad cultural y lingüística** en los diferentes servicios educativos, como Bibliotecas Públicas o comedores escolares, tanto relativos al país receptor como a los países de origen para ayudar al conocimiento mutuo.
- ♦ **Facilitar el aprendizaje de las lenguas y culturas del entorno educativo** a toda la comunidad educativa e implantar medidas que impliquen el respeto en cuanto a alimentación, vestido, calendarios, etc.
- ♦ **Fomentar todo tipo de iniciativas que incentiven la participación de las familias** de origen inmigrante en los centros educativos, en especial en las AMPAS y Consejos Escolares como canales específicos de esta implicación en el proyecto educativo y curricular de sus hijos.
- ♦ **Avanzar hacia un modelo de centro intercultural e inclusivo**, en el que no se abuse de sacar a los alumnos del aula, y en el que se opte por la incorporación de la comunidad educativa en la misma, en la medida que sea posible: familias, voluntarios, apoyos, alumnado de niveles superiores...
- ♦ **Incrementar medios materiales y humanos** para que el sistema educativo, y cada uno de los centros, afronte las necesidades planteadas por la incorporación de un nuevo tipo de alumnado y la gestión de la diversidad, aumentando las becas y buscando garantizar la equidad. Las Administraciones educativas no deben escatimar en especialistas para los Equipos de Orientación Educativa, de modo que puedan atenderse las necesidades desde la Educación Infantil, profesorado de apoyo a la integración, grupos de refuerzo, desdoblamientos de clases, agrupaciones flexibles, etc.
- ♦ **Promover el contacto y la relación entre los diferentes agentes sociales** del entorno escolar inmediato, favoreciendo que los centros puedan ser puntos de encuentro.
- ♦ **Institucionalizar las redes de colaboración**, que ya existen, entre los profesores y las entidades que trabajan con inmigrantes, para poder garantizar una educación obligatoria de calidad.
- ♦ **Resolver las disparidades de actuación existentes** entre las distintas Comunidades Autónomas en la implementación de medidas de atención a estos alumnos y alumnas en el sistema educativo, a través de una mayor coordinación.
- ♦ **Impulsar políticas y planes de integración global de la población inmigrante**, con la implicación y coordinación de las distintas administraciones públicas y entidades del movimiento asociativo.
- ♦ **Proponer la transferencia al ámbito de la educación formal de las buenas prácticas** derivadas de las iniciativas comunitarias, relativas a la gestión de la diversidad y la interculturalidad.
- ♦ **Potenciar el desarrollo de acciones de formación integral del alumnado inmigrante adulto**, mejorando el acceso de los inmigrantes a la formación de personas adultas.
- ♦ **Agilizar los procedimientos de homologación** de las titulaciones académicas y los estudios realizados en el país de origen.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ A modo de conclusión se señalan las siguientes recomendaciones:
 - Apostar por la educación intercultural, concebida ésta como una educación destinada al conjunto de la comunidad educativa.
 - Desarrollar programas específicos de acogida y de apoyo destinados a cubrir las necesidades de cada chico y chica.
 - Elaborar instrumentos y materiales destinados a prestar apoyo al alumnado en general.
 - Transformar la cultura escolar desde un abanico de pautas culturales amplio.
 - Modificar la organización de los centros escolares.
 - Promover acciones formativas dirigidas a facilitar al profesorado estrategias y recursos que les ayuden a dar respuestas adaptadas a las necesidades de los alumnos y alumnas.
 - Establecer medidas dirigidas a la atención y al apoyo a las familias del alumnado inmigrante y autóctono.
 - Asignar recursos especiales extraordinarios, tanto humanos como materiales, destinados a favorecer una educación sin exclusiones.

EMPLEO

- ♦ El empleo es no solo un elemento fundamental sino también determinante en el proceso de integración social de la población extranjera. Determinante porque las características de ese empleo pueden condicionar otros aspectos que configuran el complejo proceso de integración (vivienda, formación, educación, salud...). Y en algunos casos llevarnos a hablar, en confluencia con otros factores, de procesos de exclusión.
- ♦ Pero ¿qué sabemos de la población trabajadora inmigrante?. Con demasiada frecuencia cuando se habla de inmigración nos referimos exclusivamente a la regulación de flujos, a las condiciones para la entrada y a la permanencia regular o irregular. Se analiza el mercado de trabajo para establecer sus necesidades y, por tanto, los procedimientos de regulación de flujos ligados al empleo, su número y/o las condiciones de la permanencia y la inserción laboral. Pero ni el mercado de trabajo es un ámbito estático y homogéneo, ni la condición de inmigrante desde el punto laboral, un status coyuntural que se pierda al cruzar la frontera. Una visión parcial y centrada en la entrada tiende a olvidar que forman parte del mercado de trabajo español cientos de miles de trabajadores de nacionalidad u origen no comunitario. Esta es precisamente la realidad que se ha querido abordar en este apartado del informe de integración social.
- ♦ Más allá de las cifras y de los datos más conocidos sobre afiliación a la Seguridad Social, la población trabajadora inmigrante, por distintas razones presentan pautas de inserción, permanencia y evolución en el mercado de trabajo, que la distinguen de la población autóctona y de la procedente de países de la Unión Europea. Y aunque podamos generalizar, es posible encontrar elementos diferenciadores en función del sexo, nacionalidad, edad, nivel académico, situación administrativa...Elementos que tienen efectos a corto y a largo plazo, no sólo en el proceso de integración social sino en el propio mercado de trabajo y en la sociedad. Y también es posible encontrar situaciones laborales compartidas por población trabajadora inmigrante y autóctona.
- ♦ Que el empleo sea realmente un factor de integración depende, en primer lugar, de que seamos capaces de establecer un diagnóstico que tenga en cuenta todas las posibles variables, para identificar carencias, corregir disfunciones, orientar políticas y establecer medidas adecuadas que en ocasiones no han de tener como objetivo exclusivamente la población trabajadora inmigrante sino el conjunto de trabajadores que comparten una misma situación con independencia de su nacionalidad o situación administrativa. Un diagnóstico que, como el propio mercado de trabajo, sea dinámico y por tanto permita analizar en cada momento la posición de los extranjeros en el mercado de trabajo y, por consiguiente, influir en las políticas activas de empleo.
- ♦ Las dificultades para realizar este diagnóstico han dado lugar a que este informe de empleo haya tenido que recurrir a datos poco actualizados, a estudios parciales de los que extraer conclusiones generales y estadísticas que, pretendiendo analizar un mismo aspecto, utilizan y presenta datos y resultados diferentes.
- ♦ El análisis de datos de afiliación a la Seguridad Social por Regímenes, permite extraer unas primeras conclusiones sobre las repercusiones que en materia de

integración social tienen determinados patrones de inserción. No es lo mismo, ni en el corto plazo, ni en el largo, estar afiliado al Régimen General de la Seguridad Social que al de Empleados de Hogar o al Régimen Especial Agrario, en la actualidad en proceso de integración en el Régimen General. Las diferencias no solo se perciben en materia de derechos laborales, especialmente en el servicio doméstico, o en la retribución cuando hablamos de puestos de baja cualificación, sino también en el ámbito de la protección social. Las repercusiones de la cobertura de los distintos regímenes, se traducen en diferencias en el número e intensidad de las prestaciones que perciben los trabajadores, en las necesidades protegidas y en la posibilidad de que estas prestaciones sustituyan en determinados momentos a las rentas del trabajo.

- ♦ Por otra parte, en determinadas estadísticas se ofrecen datos de población trabajadora extranjera incluyendo en los mismos a los nacionales de países de la Unión Europea, lo que produce distorsiones. **Es preciso diferenciar no solo ambas categorías, sino también incluir en cada una de ellas la nacionalidad, a fin de distinguir la situación de los nacionales de los antiguos países miembros y la de los nacionales de los Estados de las dos ampliaciones de la Unión más recientes.**
- ♦ **Incorporar la variable de nacionalidad en las estadísticas periódicas oficiales relacionadas con el empleo (contratos, paro registrado, demandantes de empleo, formación ocupacional, afiliación a la Seguridad Social), de tal manera que podamos disponer de herramientas de conocimiento y evaluación constante de la inserción de la población extranjera no comunitaria, diferenciadas por sexo.**
- ♦ **Homogeneizar criterios y variables utilizados en las estadísticas existentes. Los patrones de inserción y permanencia en el mercado de trabajo de extranjeros de nacionalidad comunitaria y no comunitaria, son diferentes.**
- ♦ El análisis sobre la afiliación a distintos regímenes se completa con la referencia a las ocupaciones en que mayoritariamente son empleados los trabajadores extranjeros no comunitarios. De los datos de contratación de 2005, y por este orden, hogares que emplean servicio doméstico, agricultura, hostelería y construcción son las secciones de actividad económica que agrupan el mayor porcentaje de contratación de extranjeros.
- ♦ Actividades con ciertas características, entre ellas la mayor movilidad geográfica, que en el caso de los extranjeros no comunitarios responde al perfil ocupacional de puestos poco cualificados en construcción, hostelería y agricultura. Puestos de trabajo caracterizados, igualmente, por la temporalidad en la contratación relacionada con la estacionalidad de la actividad. Ambos, temporalidad y movilidad geográfica siempre referidos a los puestos de baja cualificación, tienen repercusiones en la integración social, desde el salario percibido, hasta la ausencia de arraigo o la dificultad de seguir cursos de formación con los que mejorar la empleabilidad.
- ♦ La relación entre trabajadores extranjeros y temporalidad en la contratación, si bien es cierto que en los últimos años se está incrementando afortunadamente la contratación indefinida de este colectivo, es aún más relevante en el caso de los contratos registrados por empresas de trabajo temporal. Particularmente significativo resulta que el 85% de los contratos registrados por ET'Ts en la

Conclusiones y Recomendaciones

ocupación de peones agrícolas o el 33% en la de servicio doméstico y personal de limpieza de edificios, lo fueran con trabajadores no comunitarios.

- ♦ Es posible señalar que dos son los elementos que definen la inserción laboral de los trabajadores no comunitarios, su evolución en el mercado de trabajo y el proceso de integración social. Elementos complejos, cada uno de ellos y que se interrelacionan. Por una parte, el tipo de ocupaciones en que son empleados, que como hemos visto hasta ahora, tienen ciertas características y, por otra, su situación administrativa. La necesidad de acreditar periodos de cotización para renovar las autorizaciones de trabajo y residencia, y la ausencia de rentas que puedan sustituir los rendimientos del trabajo, entre otros, convierten el empleo, en una prioridad, en una urgencia, que explican las altas tasas de actividad o el recurso a la intermediación de las Empresas de Trabajo Temporal.
- ♦ **El aumento de demandantes de empleo inscritos en los Servicios Públicos de Empleo, encierra un factor positivo, por lo que supone de acercamiento a los SPE de un grupo de población tradicionalmente alejada de los mismos. Es preciso seguir fomentando el conocimiento entre la población trabajadora no comunitaria de sus funciones y el grado de intermediación del Servicio Público de Empleo en la contratación.**
- ♦ La necesidad de conservar la situación administrativa regular, especialmente en las primeras autorizaciones de trabajo, unida al tipo de ocupaciones, tiene también otras consecuencias. Las características de las actividades más frecuentes entre la población trabajadora no comunitaria, empleos estacionales, que requieren mano de obra intensiva, desplazamientos o con horarios alejados de la media especialmente en el caso del servicio doméstico interno, no contribuyen a facilitar el recurso a la formación para mejorar la empleabilidad. Entre formarse o aceptar un puesto de trabajo de baja cualificación, se elegirá la segunda opción. Y tal como hemos visto en referencia a los cursos mixtos de formación ocupacional y práctica, los alumnos extranjeros formados encuentran ocupación precisamente en los mismos puestos de trabajo con los que relacionamos habitualmente la inmigración.
- ♦ **Entendemos que el análisis de la situación laboral de la población trabajadora no comunitaria ha de servir para orientar o reorientar las Políticas Activas de Empleo de las distintas administraciones. Ha de ser tenido en cuenta especialmente en el sistema de formación para el empleo, tanto en la formación de oferta como en la demanda, no sólo con el objetivo de mejorar su empleabilidad, sino para tener en consideración las particularidades de este grupo de población.**
- ♦ **Es preciso, igualmente, dado el bajo nivel de participación de la población extranjera en las distintas acciones, fomentar el conocimiento sobre las distintas modalidades incluidas en el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, prestando especial atención a la población joven trabajadora.**
- ♦ **En el mismo sentido, y dada la dificultad de compaginar determinadas ocupaciones en las que es empleada la población extranjera no comunitaria y formación, consideramos necesario un esfuerzo para facilitar el seguimiento de cursos de formación a los trabajadores, extranjeros o no, ocupados en determinadas actividades.**

- ♦ Sin que resulte demasiado aventurado podemos señalar que hay un patrón de inserción y evolución en el mercado de trabajo para los autóctonos y otro para los extranjeros no comunitarios, marcado y condicionado por los dos elementos que antes señalábamos, la situación administrativa y las ocupaciones. Y es tan significativa la diferencia que cuando hablamos de trabajadores no comunitarios, cambian incluso los conceptos: si para cualquier trabajador, la promoción laboral puede significar ascender en la misma empresa, para el trabajador no comunitario, significa habitualmente cambiar de sector de actividad, y especialmente abandonar el sector agrario y el servicio doméstico.
- ♦ En atención a las ocupaciones en las que preferiblemente desearían ser contratados los trabajadores no comunitarios, siguen siendo ocupaciones preferentes la de peones de la construcción, albañiles o peones de la industria manufacturera, en el caso de los hombres. Pero particularmente interesante resulta la situación de las mujeres no comunitarias, y que en relación a la tantas veces mencionada doble desigualdad, podría concluirse que el primer elemento definitorio de su situación es su condición de inmigrante. Si bien solicitan, como demandantes de empleo, ser contratadas en ocupaciones como personal de limpieza, peón de la industria manufacturera y dependiente de comercio, son más contratadas como personal de limpieza, camareras, peones de la agricultura y peones de la industria manufacturera. Resulta significativo que para la totalidad de las mujeres contratadas, la de dependiente de comercio sea la segunda ocupación en nivel de contratación y que la de peón de la agricultura ocupe el sexto lugar siendo sin embargo tan relevante en la contratación de hombres y mujeres no comunitarias. Otro dato de interés, es el que proporciona la estadística de los cursos mixtos de formación y práctica profesional. En los impartidos para mayores de 25 años, las mujeres tienen un porcentaje de inserción laboral menor que los hombres, inserción laboral en todo caso en las ocupaciones habituales, personal de limpieza, camareras, peones manufactureros. Pero en los dirigidos a menores de 25 años, las mujeres presentan un grado de inserción laboral mayor y una positiva diversificación, siendo contratadas como dependientes de comercio, peones manufactureros y trabajadoras de servicios de restauración. Diferencias por edad, cuyo estudio detallado sería de gran utilidad.
- ♦ **Es preciso prestar especial atención a la situación de las trabajadoras de origen y/o nacionalidad no comunitaria, y en particular a la falta de oportunidades en el mercado de trabajo, una situación más evidente que en el caso de los hombres. En su caso, más que de un techo de cristal, es más adecuado hablar de nicho laboral. Al igual que los hombres, pero en mayor medida, reflejan una segmentación tanto vertical como horizontal en el mercado de trabajo.**
- ♦ Se presenta así un patrón de inserción laboral con consecuencias en la integración social. Sería oportuno comprobar si este mismo patrón se transmite no sólo a las segundas generaciones sino también a quienes han accedido a la nacionalidad española o son ahora ciudadanos comunitarios. La adhesión a la Unión Europea no parece conllevar automáticamente un patrón de inserción laboral similar al de los trabajadores comunitarios. Lo que sí se aprecia, por los datos disponibles, es el efecto huida del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, aunque con un fenómeno de retorno posterior. Un efecto menos automático en el caso del servicio doméstico, lo que hace suponer que las

Conclusiones y Recomendaciones

mujeres, hoy comunitarias, siguen teniendo dificultades para abandonar las ocupaciones de entrada en el mercado de trabajo, pese entre otras cuestiones, a que las mujeres extranjeras demandantes de empleo con estudios universitarios, suponen el 4'5% del total de mujeres extranjeras inscritas.

- ♦ En cuanto a las segundas generaciones, es significativo el aumento de los alumnos de Formación Profesional, hasta situarse por encima de los matriculados en Bachillerato. Y en referencia a la homologación de títulos universitarios, el Informe del Defensor del Pueblo de 2006 dedica un apartado a esta cuestión, haciendo referencia al incremento del número de solicitudes en los últimos años, y al aumento de quejas recibidas por la institución. El cambio de normativa sobre homologación y convalidación de títulos en el año 2004 simplifica los trámites, pero persisten las demoras, sin que sea posible señalar, a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Educación, la duración media de los trámites para homologar o convalidar títulos universitarios.
- ♦ **Consideramos necesario realizar un estudio detallado sobre la situación de los jóvenes de nacionalidad u origen no comunitario, tanto de aquellos que se encuentran en el sistema de enseñanza general como de los jóvenes trabajadores, las razones de abandono del sistema educativo, los sectores de inserción laboral y las expectativas laborales de futuro.**
- ♦ **Es preciso incrementar los esfuerzos para identificar las dificultades y, en su caso, resolver las demoras en la tramitación de la homologación y convalidación de títulos universitarios.**
- ♦ Pero este análisis sobre la inserción laboral y la evolución de los extranjeros no comunitarios en el mercado de trabajo, precisa de incorporar a las estadísticas un dato fundamental: diferenciar entre titulares de una primera autorización de trabajo, que puede estar limitada por sector y zona geográfica y tener como origen un procedimiento de regulación de flujos (catalogo de ocupaciones de difícil cobertura, certificación negativa del Servicio Publico de Empleo o contingente, todos ellos ligados a ocupaciones) y los titulares de autorizaciones renovadas o en las que no se establece limitación alguna para acceder a un puesto de trabajo, más allá de los requisitos del mismo. Incorporar este dato resulta fundamental para poder establecer hasta que punto los dos elementos de los que hablábamos, situación administrativa y ocupaciones, tienen una influencia en la posición laboral de la población trabajadora de nacionalidad u origen no comunitario. Y en consecuencia para poder establecer las medidas adecuadas para hacer realidad el principio de igualdad de trato y oportunidades.
- ♦ **Incorporar cuando sea posible el dato del tipo de autorización a las estadísticas en materia de contratación**
- ♦ **Es preciso seguir incrementando los esfuerzos y la eficacia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no solo en la vigilancia de la contratación irregular, sino también en el control de las condiciones de trabajo a fin de garantizar la aplicación del principio de igualdad de trato y oportunidades y no discriminación.**

VIVIENDA

- ♦ **Considerar a las personas inmigrantes en situación de exclusión residencial – como a otros colectivos sociales con dificultades para acceder a una vivienda como puedan ser los jóvenes y las mujeres–** objetivo de intervención de las políticas de vivienda desarrolladas por las distintas administraciones locales, autonómicas y estatales.
- ♦ **Promover la coordinación entre las áreas de vivienda y servicios sociales de las distintas administraciones y, también, entre estas y los agentes sociales** (organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes) para abordar las situaciones de exclusión residencial de las personas inmigrantes.
- ♦ **Poner en marcha programas y actuaciones socio-residenciales de carácter preventivo** que permitan intervenir, antes de que se produzcan situaciones de pérdida de vivienda, de forma coordinada entre las administraciones y las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes.
- ♦ **Establecer modelos de atención socio-residenciales que contemplen actuaciones integrales que favorezcan la inclusión de las personas que se encuentren en situación de exclusión residencial.** Estos modelos deben incluir, desde la apertura de alojamientos para emergencias sociales hasta alternativas residenciales temporales –como las contempladas entre las actuaciones de acogida- pero, también, deben garantizar el acceso a una vivienda de carácter estable.
- ♦ **Establecer un censo o directorio de todas las plazas existentes de acogida** de inmigrantes para colectivos más vulnerables que abarque todo el Estado.
- ♦ **Recomendar a las administraciones públicas que lleven a cabo una coordinación estrecha entre las actuaciones en materia de vivienda y las desarrolladas en la acogida de personas inmigrantes.**
- ♦ **Enmarcar el acceso de los inmigrantes a la vivienda, como criterio general, dentro de las políticas de acceso a la misma dirigidas al conjunto de la población,** haciendo especial hincapié en la eliminación de las barreras que pudiesen afectar al colectivo inmigrante, tales como los requisitos de acceso a los recursos de las administraciones públicas para asegurar la igualdad de oportunidades.
- ♦ **Impulsar las políticas públicas de Viviendas de Protección Oficial y vivienda social.** Incremento de la oferta pública global de vivienda social, actualmente muy escasa. Que los municipios puedan disponer de un porcentaje importante de vivienda social y VPO.
- ♦ **Creación de Agencias Locales de promoción-construcción de viviendas de propiedad (VPO) o alquiler público.**
- ♦ **Impulsar la creación de registros públicos de solicitantes de vivienda de protección oficial y garantizar el acceso** de los inmigrantes a estas viviendas de promoción pública en igualdad de condiciones.
- ♦ **Revisión de los requisitos de acceso a la oferta pública de vivienda y a las ayudas públicas para el alquiler,** con el objeto de garantizar, desde la perspectiva más inclusiva, el acceso de las personas inmigrantes.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ **Evitar la inequidad territorial**, para lo cual se recomienda la convergencia en los criterios de acceso a la oferta pública de vivienda y a las ayudas públicas para el alquiler de las distintas administraciones autonómicas.
- ♦ **Establecer políticas específicas para el alojamiento de los inmigrantes en las situaciones relacionadas con emergencias sociales o situaciones de temporalidad.**
- ♦ **Facilitar información sobre la posibilidad de acceso a la vivienda a todas las personas de origen inmigrante.**
- ♦ **Incorporación de la población inmigrante en las Asociaciones de Vecinos y en las comunidades de vecinos.**
- ♦ **Instar a las administraciones competentes a la promoción de actuaciones específicas dirigidas a prevenir y dar respuestas a las situaciones de exclusión residencial de las personas inmigrantes en los municipios rurales.**
- ♦ **Desarrollar acciones para hacer emerger al mercado de alquiler el gran número de pisos vacíos.**
- ♦ **Impulsar acciones informativas específicas** dirigidas a los agentes de la propiedad inmobiliaria, intermediarios, agencias inmobiliarias, sobre posibles prácticas discriminatorias.
- ♦ **Promover el desarrollo de programas de mediación, acompañamiento y apoyo para el acceso a la vivienda de las personas inmigrantes**, desde las Administraciones públicas y en colaboración con las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes.
- ♦ **Facilitar al inmigrante arrendatario, víctima de abuso, el acceso a la justicia.**
- ♦ **Promover el desarrollo de programas de lucha contra la discriminación de las personas inmigrantes en el acceso a la vivienda**, desde las Administraciones públicas facilitando, en determinadas circunstancias de abuso grave, la denuncia por parte del inmigrante y en colaboración con las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes.
- ♦ **Instar al Ministerio de la Vivienda y a su entidad dependiente, la Sociedad Pública de Alquiler, a la puesta en marcha de programas**, en colaboración con organizaciones sociales y de las asociaciones de inmigrantes, para **facilitar el acceso a una vivienda en alquiler** a personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión social.
- ♦ **Controlar el proceso e subida de precio de zonas degradadas y tradicionales de las capitales una vez restauradas por parte de las Administraciones públicas y garantizar un acceso a estas viviendas fundamentalmente mediante las Agencias de Fomento de Alquiler** que, aumentando su oferta de viviendas en alquiler, puedan permitir el acceso a las mismas.
- ♦ **Promover acciones formativas** sobre interculturalidad para agentes de la propiedad, intermediarios, etc.
- ♦ **Instar a las administraciones competentes para que el desarrollo de las medidas de dinamización del mercado de vivienda en alquiler no conlleven una disminución de los derechos de uso de las viviendas de las personas arrendatarias.**

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ **Promover la rehabilitación integral de barrios en peligro de degradación.** Ello incluye acciones en el parque de viviendas y edificios de estos barrios como: facilitar a los propietarios la instalación de ascensores; mejorar los suministros de servicios de agua, gas, electricidad y teléfono; y rehabilitar las fachadas.
- ♦ **Impulsar políticas activas de dotación de espacio público de calidad** en aquellos barrios más desfavorecidos.
- ♦ **Promocionar la diversidad de uso del suelo en los barrios.** Se trata de planificar urbanísticamente la mezcla de diferentes usos (residencial, comercial, equipamientos y actividades económicas) para que se pueda producir un uso diversificado de los espacios y evitar zonas monofuncionales. (Por ejemplo, zonas comerciales que se vacían cuando cierran las tiendas, o zonas únicamente residenciales, sin tejido comercial, totalmente vacías durante la jornada laboral...).
- ♦ **Reforzar los equipamientos públicos en todos los barrios y, especialmente, en aquellos en peligro de degradación,** en función de las necesidades demográficas y como estímulo para la regeneración del tejido urbano de dichos barrios.
- ♦ **Incorporar en los Planes de Ordenación Urbanística de los municipios** el análisis o impacto desde el punto de vista intercultural como un elemento a tener en cuenta de forma obligatoria.
- ♦ **Promover la mezcla de tipologías de viviendas en los barrios.** La planificación urbanística puede definir las tipologías de vivienda (edificios de pisos, viviendas unifamiliares, viviendas libres, de protección oficial) promoviendo una mezcla social en un mismo distrito. Ello puede prevenir la creación de concentraciones de inmigrantes y, al mismo tiempo facilitar la integración, evitando la segregación urbanística por razones socio- económicas.
- ♦ **Promover y fortalecer la apertura y puesta en marcha de centros de referencia comunitarios** (lugares de culto, centros sociales y asociaciones) que debe contar con el apoyo decidido de las administraciones locales (como en estos momentos pasa con la confesión religiosa mayoritaria u otros tipos de espacios de socialización). Por ello, es necesario que, ante situaciones de rechazo de la sociedad de acogida, la administración asuma una labor de pedagogía social, promoviendo la eliminación de barreras arquitectónicas que aíslan barrios de los tejidos urbanos de los municipios y promoviendo la participación de los inmigrantes en el asociacionismo vecinal y en las comunidades de vecinos.

SERVICIOS SOCIALES

- ♦ **Garantizar la inclusividad de los servicios sociales a las personas más vulnerables y en situación de exclusión social**, solicitando un estudio en profundidad que analice la situación de las personas más vulnerables y proponga las reformas necesarias para garantizar los derechos sociales de éstas y la sostenibilidad de los sistemas de protección.
- ♦ **Obtener información adecuada sobre el acceso y uso de las personas inmigrantes de los servicios y prestaciones sociales**, solicitando a todas las Comunidades Autónomas la cumplimentación de los datos del Sistema de Información del Usuario de Servicios Sociales o datos equivalentes, así como incluir en éstos, como campo obligatorio, la nacionalidad y tiempo de estancia de los usuarios y recabar datos fehacientes sobre servicios prestados y ayudas otorgadas por corporaciones locales y ONGs.
- ♦ **Solicitar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un análisis de los requisitos de acceso a servicios y prestaciones en las distintas Comunidades Autónomas** para garantizar mejor la cohesión interterritorial en materia de derechos sociales.
- ♦ **Reforzar el sistema público de servicios sociales con el incremento de recursos materiales y humanos en la proporción suficiente**, así como ampliar el espectro profesional con la incorporación tanto de profesionales procedentes de países emisores como de profesionales de los campos de la mediación y la competencia intercultural.
- ♦ **Aplicar criterios de gestión y mejora de calidad en la intervención social** con población inmigrante definiendo protocolos de actuación que sean aplicables al conjunto del Estado, así como recogiendo la responsabilidad de las diferentes redes y dispositivos en la prestación de estos servicios.
- ♦ **Planificar la especialización en competencia intercultural** de todos los profesionales de los sistemas públicos de servicios sociales comunitarios y de un porcentaje suficiente de los sistemas públicos de servicios especializados, así como facilitar el intercambio de experiencias y sistemas con profesionales de la acción social de los países de origen de la población migrante.
- ♦ **Incorporar el conocimiento de los colectivos migrantes**, para lo cual se propone invitar a participar a representantes de Asociaciones de Inmigrantes, y al resto de organizaciones sociales en los órganos de análisis y planificación de la intervención social.
- ♦ **Reforzar los programas de gestión de la convivencia** solicitando al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y a las Comunidades Autónomas un estudio de los datos de gasto correspondientes a los programas de refuerzo de los servicios sociales comunitarios y de refuerzo de programas de gestión de la convivencia, así como la celebración de unas Jornadas estatales de Buenas Prácticas centradas en la gestión de la diversidad cultural y de la convivencia.
- ♦ **Evaluar los programas de servicios sociales (comunitarios y especializados) y los programas transversales**, solicitando al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la creación de un equipo técnico interterritorial que trabaje en la elaboración de criterios y metodologías de evaluación de los programas sociales relativos a integración de inmigrantes e incluyendo, entre los ejes de distribución del Fondo de Acogida e Integración, un apartado referido a gestión de calidad y a metodologías de evaluación.

SALUD

- ♦ **Traducir los mensajes relativos a la salud y al sistema sanitario a los idiomas más utilizados**, asegurando su fácil comprensión mediante la adaptación de los contenidos a sus valores y conocimientos, utilizando mensajes tanto verbales como escritos, y difundiendo adecuadamente estos mensajes.
- ♦ **Difundir estos mensajes** a través de los medios propios de comunicación social de cada colectividad (radios, periódicos, cadenas de televisión) así como de los lugares de paso más habituales de estos colectivos como son los locutorios, las farmacias o los propios centros de salud y los hospitales.
- ♦ **Utilizar como agentes transmisores para esta difusión a los distintos actores sociales**, tales como las redes de mediadores interculturales, así como con las Organizaciones no gubernamentales, las asociaciones privadas sin ánimo de lucro, los servicios sociales, en particular de los ayuntamientos, y finalmente las asociaciones de inmigrantes.
- ♦ **Poner especial énfasis sobre cómo conseguir la tarjeta sanitaria y el funcionamiento del sistema sanitario**, especialmente en el caso de los inmigrantes recién llegados, y teniendo en cuenta que algunos colectivos (personas sin hogar, personas que ejercen la prostitución) tienen especial dificultad para acceder a las prestaciones sanitarias debido a su situación de exclusión social.
- ♦ **Informar sobre los servicios que más pueden necesitar y hacerles llegar mensajes de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad** que contribuirán a garantizar una utilización de los servicios sanitarios en igualdad de oportunidad con la población autóctona. Se recomienda tratar distintos temas, en particular la salud sexual y reproductiva, la violencia de género, la salud mental y laboral, la alimentación y nutrición y otros hábitos de vida, las correcciones del calendario vacunal de niños y adultos, y la prevención de enfermedades infecciosas y parasitarias, en particular relacionadas con los viajes a los países de origen.
- ♦ **La adquisición de conocimientos y habilidades en relación con la inmigración se debe introducir en la enseñanza tanto de pregrado como de posgrado y en la formación continuada de todos los profesionales sanitarios y no sanitarios que entran habitualmente en contacto con los nuevos usuarios del sistema.** En particular es importante insistir en la adquisición de conocimientos sobre la aplicación de la normativa que regula el acceso a la tarjeta sanitaria, antropología social y cultural, el funcionamiento de los sistemas de salud en los países de origen, los recursos socio sanitarios que existen para atender las necesidades de los colectivos inmigrantes, y enfermedades importadas. También será importante la adquisición de habilidades de mejora de la comunicación formándose, por ejemplo, en mediación intercultural o adaptando las enseñanzas del counselling, y para potenciar las habilidades de empatía y de interculturalidad, dadas las formas diversas de expresar los malestares y los problemas de salud que existen en las distintas culturas. Se recomienda también realizar intercambios de experiencias e identificar ejemplos de buenas prácticas, por ejemplo en materia de competencia intercultural, para fomentar la creatividad en la adaptación de la atención a inmigrantes.

Conclusiones y Recomendaciones

- ♦ **Trabajar en la normalización de la atención de la población inmigrante, incorporando una perspectiva plural de atención a la diversidad de la sociedad actual.** Las diferencias que se pueden observar en las necesidades de salud de la población inmigrante no justifican la necesidad de desarrollar servicios específicos para atenderla. Se debe valorar la inclusión de intervenciones adaptadas a cada colectivo que así lo requiera, dotando los programas de los medios necesarios para poder aplicarlas adecuadamente.
- ♦ **Desarrollar actuaciones que garanticen el acceso a la sanidad pública a las personas inmigrantes que carecen de empadronamiento y/o documentación de identificación** en el conjunto de las Comunidades Autónomas.
- ♦ **La adaptación de las estrategias de salud debe ser tanto cuantitativa como cualitativa.** En primer lugar al aumento de la población le debe corresponder un aumento de recursos, sobre todo humanos, y su redistribución en el territorio para atender adecuadamente su salud., en particular en el área administrativa, por la necesidad de tramitar la tarjeta sanitaria y por la de explicar el funcionamiento del sistema a quien no lo conoce y de la atención primaria.
- ♦ Además es importante el refuerzo en áreas de salud mental por ser una población sometida a estrés múltiple debido al proceso migratorio y de salud laboral por los tipos de empleo que habitualmente desarrollan.
- ♦ Otra adaptación de los servicios es de carácter más cualitativo y afecta varios campos. En particular, **los mensajes tanto gráficos como escritos que emite la administración sanitaria deben reflejar la diversidad en la población general.**
- ♦ **Los protocolos y programas de salud deberían adaptarse a la pluralidad de estilos de vida y de hábitos de salud de esta población.** Por ejemplo, es necesario adaptar el calendario vacunal de los niños inmigrantes que habían iniciado un calendario diferente en su país de origen, los mensajes sobre nutrición deben tener en cuenta diferentes hábitos y los condicionantes religiosos de las dietas habitualmente seguidas por los inmigrantes, y la interpretación de los problemas de salud mental está muy relacionada con los valores culturales de cada colectivo. La incorporación de personal procedente de los países de origen en los servicios sanitarios es una buena manera de favorecer esta adaptación cualitativa de la atención.
- ♦ **Modificar los sistemas de información** para adaptarse a las nuevas necesidades del Sistema Nacional de Salud
- ♦ **Promover una visión integral de la inmigración que sea compartida por todos los agentes que intervienen en su aplicación.** Por ello es fundamental la participación de los propios inmigrantes en su planificación, seguimiento y evaluación y la coordinación entre las administraciones públicas en parlas áreas social y sanitaria para conseguir la máxima eficacia de las intervenciones, teniendo particularmente en cuenta las redes de mediadores interculturales formados en el ámbito de la salud. También resulta beneficioso coordinar las acciones de la administración pública con las entidades sociales privadas, que sean asociaciones privadas sin ánimo de lucro o las asociaciones de inmigrantes, que intervienen en este ámbito.

INFANCIA Y JUVENTUD

- ♦ La transformación de una realidad y una sociedad hacia otra más justa y real y positivamente intercultural es un proceso largo que no depende solamente del cambio de actitudes personales, sino también de cambios estructurales y para éstos siempre hará falta decisiones y actitudes políticas que los favorezcan. Siendo necesario prever acciones que abarquen tanto lo económico, como lo social y cultural, porque estos se complementan mutuamente. Las diferentes políticas y actuaciones deberían tener en cuenta algunas de las recomendaciones siguientes:
- ♦ **Conocer la situación actual de los menores y jóvenes inmigrantes residentes en España**, así como su situación, necesidades y el potencial de medidas efectivas que puedan servir para promover la igualdad de oportunidades para estos menores y jóvenes.
- ♦ **Conseguir la plena integración jurídica de los menores**, estos no pueden seguir viviendo las consecuencias de la situación de sus padres, por eso es necesario su regularización al margen de la situación de los mismos. Se debería hacer un esfuerzo por garantizar el acceso de los menores a los derechos sociales básicos independientemente de su situación administrativa.
- ♦ **Apoyar a las familias** en sus responsabilidades de educación y crianza, ofertando el número de plazas suficientes en educación infantil.
- ♦ **Prevenir situaciones de racismo y discriminación**. Existe la necesidad de prevenir y luchar contra actitudes y conductas xenófobas y racistas, especialmente entre los jóvenes adolescentes, asociando a los distintos actores implicados y a las familias. Es necesario garantizar el principio de igualdad de trato a fin de asegurar la defensa de sus derechos, para romper estereotipos, mejorar el conocimiento de todas las culturas que conviven, suprimir definitivamente las barreras del rechazo, la intolerancia y la marginación hacia cualquier colectivo social.
- ♦ **Atender especialmente a las situaciones de exclusión y vulnerabilidad:**
 - De los menores inmigrantes acogidos que deberían ser objeto de políticas sociales, educativas, formativas y laborales encaminadas a brindarles una ciudadanía digna al igual que al resto de la juventud, evitando soluciones fáciles como la repatriación o la construcción de centros de menores en Marruecos que no ofrecen ninguna garantía.
 - De jóvenes que acceden al trabajo entre los 16 y los 18 años en condiciones de insuficiencia formativa, que marca trayectorias de precariedad. Es conveniente analizar la situación laboral y las condiciones de acceso al trabajo de aquellos jóvenes de entre 16 y 18 años que abandonan prematuramente el Sistema Educativo -con titulación o sin ella- y se incorporan al mercado laboral. Hay que decir, ante todo, que esta incorporación temprana, en condiciones de insuficiencia formativa, marcará la precariedad de sus condiciones laborales y su trayectoria futura.
- ♦ **Fomentar la participación en los diferentes ámbitos sociales**. Todos/as los/as niños/as y jóvenes -inmigrantes y no inmigrantes, hombres y mujeres- deberían tener acceso a experiencias de participación y de empoderamiento para el

Conclusiones y Recomendaciones

ejercicio de la ciudadanía política, como única garantía de la igualdad real de derechos.

- ♦ **Implementar Políticas de Infancia y Juventud** dirigidas a toda la población en general, y no solo a menores y jóvenes de origen inmigrante ya que gran parte de las dificultades para llevar a cabo un proceso de integración eficaz de menores y jóvenes reside en factores de tipo jurídico, económicos-laborales, sociales y culturales. Desarrollar, además, otro tipo de medidas que faciliten superar las situaciones de exclusión y discriminación puedan estar viviendo en este momento. Medidas y propuestas como las contempladas en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, sugeridas por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, pueden constituir un nuevo avance hacia la integración.
- ♦ **Crear políticas sociales de integración**, a través de un trabajo global de lucha contra la exclusión social, sin desprestigiar la atención a los problemas específicos de cada colectivo. Es necesario recuperar la presencia en las calles de mediadores, monitores, educadores y trabajadores sociales que, junto con asociaciones y organizaciones, deben convertirse en puentes para poder conocer realmente las aspiraciones, necesidades, deseos y preocupaciones de menores y jóvenes para, de esta manera, diseñar políticas más eficaces y ajustadas a su realidad.
- ♦ **Actuar firmemente contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.** Es hora de no tenerle miedo a afrontar con decisión el racismo que va creciendo en nuestra sociedad. Comenzando por el racismo institucional y continuando con las actitudes y conductas racistas de parte de la sociedad hacia las personas inmigrantes.
- ♦ **Elaborar y difundir claves en el diseño de campañas de sensibilización, comunicación, formación, etc.**, desde una perspectiva intercultural. Junto a la importante figura del mediador social, debe coexistir otro tipo de formación dirigido a las personas que intervienen en ámbitos socioeducativos donde conviven niños y niñas y jóvenes autóctonos e inmigrantes. Es necesario dotar de claves teóricas y prácticas a aquellas personas que enfocan su quehacer educativo desde la nueva realidad que supone la convivencia multicultural y vienen apostando por una práctica intercultural, elaborando y difundiendo materiales educativos para la formación en espacios no formales.
- ♦ **Promover la atención e intervención social** en niños y niñas y jóvenes inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad.
- ♦ **Apoyar a los Centros y asociaciones** que trabajan con menores no acompañados en las tareas formativas con estos jóvenes:
 - Facilitando el acceso a la formación prelaboral y la orientación laboral.
 - Garantizando un apoyo educativo a los inmigrantes en los Centros y Asociaciones que contribuya a la igualdad de oportunidades en el ámbito escolar.
 - Facilitando un apoyo educativo en los propios Centros y Asociaciones favorable a la adquisición de conocimientos y competencias interculturales.

Conclusiones y Recomendaciones

- Mejorando el acceso de los Menores No Acompañados a Escuelas Taller y Casas de Oficio.
- Garantizando la presencia de Asociaciones en los Centros de Reforma que puedan velar por el estado de los menores e intervenir en su caso.
- ♦ **Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes** de origen inmigrante a programas de infancia y juventud. Informando de los diferentes recursos que ya existen, así como promoviendo especialmente la participación de menores y jóvenes en las diferentes acciones y programas de infancia y juventud.
- ♦ **Apoyar y fomentar la participación social de niños y niñas y jóvenes** inmigrantes desde el fortalecimiento de las diferentes asociaciones de jóvenes de origen inmigrante, así como fortalecer las diferentes asociaciones de jóvenes de origen inmigrante.

IGUALDAD DE TRATO

- ♦ Es preciso disponer de los medios adecuados que nos permitan conocer la realidad y el estado actual de la igualdad y la discriminación en referencia a personas de nacionalidad u origen no comunitario. Más aún, estos instrumentos deberían proporcionarnos también una visión sobre la situación de las personas que tienen nacionalidad española y un origen étnico diferente del mayoritario, sin olvidar que en este supuesto es aplicable el artículo 14 de la Constitución Española.
- ♦ No podremos valorar la interiorización social de la igualdad si no disponemos de las herramientas adecuadas para medirla, y para identificar los ámbitos y situaciones en las que puede estar produciéndose discriminaciones. Y un elemento imprescindible para que se produzca esa interiorización social es la existencia de normas que prohíban la discriminación, normas que se apliquen de manera efectiva en todos los ámbitos y que sean conocidas, tanto por quienes han de aplicarlas como por quienes pueden ser en algún momento víctimas de un acto discriminatorio o de una situación de desigualdad.
- ♦ Por otra parte, y en referencia a cualquier colectivo que pueda ser objeto de discriminación, es fundamental que la percepción del conjunto de la sociedad, responda a la realidad y no a las impresiones y prejuicios que, en ocasiones, son expuestas públicamente creando un estado de opinión poco favorable a la igualdad.
- ♦ La igualdad de trato y oportunidades ha de ser un presupuesto previo del proceso de integración social. Incluso con todos los condicionantes que marca la normativa en materia de extranjería, y las diferencias de trato justificadas, el principio de igualdad aplicado al proceso, implica desde nuestro punto de vista una vocación de normalización en la participación de los ciudadanos de nacionalidad u origen no comunitario en la sociedad. El acceso a bienes, servicios, prestaciones y ejercicio de deberes en condiciones de igualdad, no obsta a que en determinadas circunstancias deban tomarse medidas específicas para superar situaciones de desventaja. Medidas que en el caso de detectarse situaciones compartidas por grupos de población con independencia de su nacionalidad, consideramos que han de dirigirse a toda la población, lo que resulta adecuado tanto al principio de igualdad como a los objetivos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.

Medir la igualdad y la discriminación

- a) disponer de estadísticas para hacer visibles las distintas formas de discriminación y en diferentes ámbitos, en concreto, al menos en los sugeridos en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.
- b) recopilar las quejas y denuncias, que tienen como origen un trato discriminatorio y realizar un seguimiento de las mismas hasta llegar al resultado, siempre con el objetivo de detectar desviaciones en los comportamientos habituales que incluimos en los distintos ámbitos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, para establecer si estas desviaciones responden a un tratamiento desigual por razón de origen o existe otra causa.

Conclusiones y Recomendaciones

- c) prestar especial atención a la población que ha accedido a la nacionalidad española o ha nacido en España de origen no comunitario.
- d) en todos los casos, mediante el establecimiento de los instrumentos adecuados que permitan la detección de las discriminaciones, respetando siempre las exigencias de la Protección de datos personales

Sensibilizar para la Igualdad

- a) presentar la inmigración y a la población inmigrante que reside en España, desde la realidad y no desde el prejuicio, una tarea que nos corresponde a todos los actores sociales, pero en la que tienen especial valor los gestos políticos y los medios de comunicación. Y un presupuesto para que la igualdad legal sea aceptada e interiorizada como un avance social que todos debemos defender.
- b) informar adecuadamente a la población de la existencia de normativa que prohíbe la discriminación, y de la posibilidad de denunciar comportamientos discriminatorios, así como de los cauces para hacerlo.
- c) considerar el valor normalizador de gestos como las políticas de contratación pública en las que se incorporen trabajadores de origen o nacionalidad no comunitaria.

Poner en práctica la igualdad de trato y oportunidades y la lucha contra la discriminación

- a) auditar el conjunto de la normativa, al menos en los ámbitos abordados por el PECCI, para garantizar que se cumple el principio de igualdad de trato y oportunidades, teniendo en cuenta lo establecido en la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de lo extranjeros en España y para su integración social, así como su normativa de desarrollo.
- b) llevar a la práctica de manera efectiva la normativa que prohíbe la discriminación, lo que implica la existencia de medios materiales y humanos, y un ejercicio de prevención, una vez conocido el diagnóstico sobre la igualdad y la discriminación.
- c) establecer, cuando sea necesario, medidas que contribuyan a superar eficazmente situaciones de desventaja, y exclusivamente durante el tiempo que sean necesarias.
- d) propiciar, en esta materia, la información y la formación, en su caso, en el seno de las distintas Administraciones así como de otros organismos oficiales con competencias y/o relacionados con la inmigración y con la población en general, con una especial referencia a los organismos judiciales, con la finalidad de que puedan detectar los supuestos de discriminación
- e) reforzar en la educación los valores de respeto, igualdad y convivencia.

La desigualdad compartida

Identificar situaciones compartidas por población autóctona y de origen o nacionalidad no comunitaria con la finalidad de ofrecer soluciones inclusivas y no exclusivas para cada grupo, que aborden el verdadero origen de la desigualdad.

MUJER

- ♦ El servicio doméstico es un sector precarizado, con unos derechos laborales y de protección social inferiores al del resto de trabajadores. Las consecuencias de estas diferencias no se perciben exclusivamente en el periodo de trabajo; el trabajo sumergido y la exigua protección social que genera el servicio doméstico, incluso en los supuestos de trabajo regular, dilata la precariedad hacia el futuro, con la ausencia de prestaciones o unas prestaciones mínimas que, generalmente, no permiten la sustitución de las rentas del trabajo.
- ♦ Y a pesar de esta realidad sigue siendo el trabajo destino de muchas mujeres. Para las autóctonas, si quisiéramos hacer esa división, como forma de complementar el salario principal del hogar. Para las trabajadoras extranjeras, como puerta de entrada, regular o irregular en el mercado de trabajo español. Pero con otra diferencia fundamental. Mientras para las autóctonas el salario tiene las más de las veces el carácter de complementario, para las extranjeras es la principal fuente de ingresos.
- ♦ En cualquier caso la inmigración ha contribuido a visualizar la situación de este sector de actividad, y de la profunda desigualdad que afecta a las personas que trabajan en este sector que en su inmensa mayoría, son mujeres. Desigualdad que tiene repercusiones, tanto para las trabajadoras autóctonas como para las extranjeras en el proceso de integración social. Si el empleo, con calidad, es el principal factor de integración, está claro que este tipo de empleo no responde a los resultados buscados.
- ♦ Este sector además adolece del reconocimiento social que merecen las tareas de cuidado y atención a las personas. Un reconocimiento que, refiriéndonos exclusivamente al trabajo remunerado, debería ir mas allá de la valoración individual, de lo que supone disponer de una persona que se ocupe de estas actividades en el marco de una relación laboral. El reconocimiento social y político, debería partir del papel que juegan las empleadas de servicio doméstico en relación a nuevas necesidades sociales surgidas y que no reciben una adecuada y pronta respuesta por parte de los poderes públicos. Este trabajo realizado en condiciones laborales precarias y en muchas ocasiones no retribuido ha permitido ahorrar en los Presupuestos Públicos la necesaria atención y cuidado de niñas y niños y personas dependientes. Y, por otra parte, ha dado lugar a un llamamiento no explícito sobre las carencias de un sector de actividad, que de cara a los países de origen ha implicado un incremento de la migración femenina y ha contribuido a la feminización de la población extranjera presente en España.
- ♦ La falta de reconocimiento social conlleva igualmente la falta de satisfacción personal de quien trabaja en el servicio doméstico. Una falta de satisfacción, que también tiene su origen en la imposibilidad de plantearse esta actividad como una profesión o un empleo en el que es posible la promoción.
- ♦ Por otra parte, y a la hora de analizar las posibilidades de las mujeres no comunitarias de acceder a otros tipos de empleo, situación que en algunos casos compartirán con las autóctonas, los horarios, especialmente en el caso de las internas, dejan pocas posibilidades de plantearse el seguimiento de cursos de formación. El bajo porcentaje de trabajadoras que acuden a los Servicios Públicos de Empleo las alejan de las ofertas formativas. Y la ausencia de

Conclusiones y Recomendaciones

cobertura de la situación de desempleo, obliga a una búsqueda constante de empleo en la situación que sea, para no perder las autorizaciones, si hablamos de las temporales.

- a) Es preciso emprender cuanto antes tanto la modificación de la normativa que regula la relación laboral del hoy denominado servicio del hogar familiar como de su régimen especial de seguridad social a fin de acercar este último progresivamente al régimen general de la seguridad social y eliminar las diferencias en materia de condiciones de empleo, amparadas actualmente por la normativa, que convierten a este trabajo, por definición y comparación con el resto de actividades, en precario
- b) Es necesario que, al mismo tiempo, se visibilice y reconozca la importancia de este sector para el desarrollo y sostenibilidad social, haciendo especial hincapié en la aplicación de los principios de igualdad de trato y oportunidades en el ámbito laboral, evitando por tanto que se perpetúe la feminización de las tareas de cuidados, ya sean remuneradas o no y el trasvase de desigualdades de género de mujeres autóctonas a inmigrantes.
- c) Es preciso un especial esfuerzo por considerar la situación de las mujeres inmigrantes a los efectos de implementar las diferentes medidas en materia de igualdad puestas en marcha recientemente. Si estas medidas tienen como objetivo producir un cambio en los roles tradicionales, no pueden obviar a un colectivo de mujeres que, a todos los efectos, se encuentran en una situación de desventaja aún mayor. Además de otras consideraciones, sus patrones de inserción laboral se diferencian de los de las mujeres españolas, más aún son similares en ciertos aspectos a los de los hombres comunitarios y los condicionantes de la normativa en materia de extranjería determinan que, sin tener en cuenta estas circunstancias, podemos agravar la brecha de desigualdad que separa a mujeres españolas y no comunitarias

Mejorar desde esta actividad

- a) Es preciso establecer con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los medios más adecuados para superar las dificultades actuales para su actuación en los hogares familiares y realizar así un control de las condiciones de trabajo, la ausencia de discriminación y el empleo irregular.
- b) Complementariamente al cambio de normativa exigido, sería necesario establecer las medidas adecuadas para que las trabajadoras de este sector, con las adaptaciones oportunas en el caso de ser inmigrantes, pudieran acceder en igualdad de condiciones al sistema de formación compartido por el conjunto de la población trabajadora y que les permita diversificar actividades. Y con la libertad de elegir la formación que más se adapte a sus objetivos, evitando ser dirigidas a cursos que se adapten, no a su formación, estudios u objetivos, sino a los ligados a ocupaciones que por una razón o por otra se consideran típicas de los inmigrantes.

Mejorar a través de las políticas de empleo y las medidas y normas en materia de Igualdad

El servicio doméstico, las mujeres que trabajan en él, han de ser consideradas en el diseño y la ejecución de las políticas activas de empleo, con el objetivo de mejorar su empleabilidad. Pero además han de atravesar

Conclusiones y Recomendaciones

como un eje transversal toda la normativa en materia de igualdad de género y las medidas puestas en marcha para hacer posible esta igualdad. Las mujeres no comunitarias, en situación irregular o regular, tienen determinadas características que de no ser tenidas en cuenta, pueden hacer inviable su utilización.

PARTICIPACIÓN

- ♦ **Abogar por seguir una orientación política de normalización.** Es decir, que los inmigrantes se incorporen en las redes de participación ciudadana y que la participación no sólo se entienda en el nivel de implementación de políticas de servicios sociales y de acogida, sino que el inmigrante pueda ocuparse de temas de interés colectivo, y no actuar en esferas de participación social como “representante de y para los inmigrantes”. En este sentido se debe romper la imagen de los inmigrantes como sólo actuantes en un espacio de la sociedad. Que los inmigrantes estén en los espacios de acuerdo con sus formaciones y no por su nacionalidad.
- ♦ **Proponer unas orientaciones políticas y unos criterios comunes** respetando los derechos de autonomía de cada comunidad, analizando las razones de la desigualdad existente entre Comunidades Autónomas en relación con sus políticas de participación de los inmigrantes.
- ♦ **Apoyar estructuras y espacios de participación** proporcionando los recursos necesarios para fortalecer el asociacionismo y que puedan actuar dentro de una red de co-responsabilidad con la administración y con otras redes sociales, políticas culturales, económicas y religiosas ya existentes. Asimismo se pide concretar lo que establece el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y crear los medios institucionales para que aquellos que quieran constituirse como asociación conozcan los procedimientos para establecerse como tal y tengan los recursos iniciales para desempeñar su función participativa en todas sus dimensiones (participación social/política, individual/colectiva, nivel de diseño de políticas/implementación de políticas).
- ♦ **Fomentar una cultura política para los inmigrantes**, quienes llegan muy desmotivados hacia la política y tienen dificultades de percibir los valores positivos de la participación para su integración. Esta *cultura pública* debe estar basada en posibilidades concretas de implicación progresiva del inmigrante, en una situación estabilizada de sus procesos personales y proyectos con sus derechos sociales garantizados, como base inicial necesaria que le permita desarrollar su dimensión activa de la participación.
- ♦ **Impulsar la política de visibilidad:** accesibilidad a la función pública sin límites por la nacionalidad, y visibilidad en la administración pública, quien debe dar el ejemplo en los colegios (maestros), cuerpos de seguridad (policías en todos los niveles de la administración), Centros de Atención Primaria y hospitales, y en general en todas las esferas públicas de bienestar.
- ♦ **Derecho al voto:**
 - Se aboga por proponer una política que reconozca claramente que el derecho al voto es un elemento imprescindible para conseguir la integración, y no al revés: esto es orientar una política como si el derecho al voto fuera una recompensa de una supuesta “buena integración”.
 - Fomentar un debate para buscar soluciones a los límites legales de concesión del derecho al voto a los inmigrantes, dependiente del principio de la reciprocidad tal como aparece en el art. 13.2 de la Constitución. Una modificación de este artículo es necesaria para lograr una buena política de integración para todos los inmigrantes, independientemente de los

Conclusiones y Recomendaciones

convenios bilaterales que puedan hacer los Gobiernos de España con los países de procedencia.

- El derecho al voto en las elecciones locales debe poder concederse con criterios de residencia y de tiempo (permiso de residencia permanente) siguiendo los criterios de la *ciudadanía cívica* de la Comisión Europea, y por lo tanto debe ser independiente de la adquisición de la nacionalidad española.
- Se considera que el derecho al voto local puede ser un primer paso importante, equiparando el régimen comunitario (los ciudadanos de la UE residentes en España pueden votar en las elecciones locales, incluso sin exigencias de saber hablar “el español o una de las lenguas oficiales”) y no comunitario de la inmigración en España.

SENSIBILIZACIÓN

- ♦ **Plantear como necesaria una continua revisión, reciclaje e innovación de los programas de sensibilización y sus herramientas** para adecuarlos a los nuevos retos de la sociedad actual, ya que nunca se podrán definir buenas prácticas inmutables y fórmulas mágicas perennes de diseño de programas de sensibilización porque éstos indefectiblemente han de cambiar con los tiempos. De hecho, muchos programas de sensibilización fracasan porque se ejecuta “a destiempo” esto es, son planteados y formulados en un momento dado, pero luego son ejecutados tiempo después cuando sus herramientas ya están caducas. Entre dichas propuestas y recomendaciones resaltamos aquí las siguientes:

- a) **Diseñar los programas de sensibilización como procesos** y no como acciones puntuales (o sea, proyectos) o actividades aisladas con objetivos a corto plazo. Han de diseñarse, como trabajos continuados a medio y largo plazo, con metas globales y circuitos que responden a la fórmula general de: “proceso de sensibilización → información → reflexión → acción → información” (los procesos aportan información sobre la que reflexionamos, siendo esta reflexión la que nos lleva a la acción, la cual vuelve a aportarnos nueva información sobre la que volvemos nuevamente a reflexionar, etcétera).

Estos procesos de sensibilización no pueden limitarse a identificar o a intentar eliminar las muestras y exteriorizaciones racistas y xenófobas presentes en la sociedad actual, ya que éstas sólo son la punta de un iceberg en cuya parte sumergida se encuentran los estereotipos y prejuicios racistas que las provocan, y que deben ser el objetivo principal a abordar por los distintos programas de sensibilización. Éstos, en su búsqueda de estrategias de transformación de estereotipos y prejuicios sobre la inmigración y el asilo, han de contemplar dos tipos de acciones:

- 1) acciones dirigidas a quienes producen tales imágenes y estereotipos (a los medios de comunicación, a la clase política, a las productoras de música, de cine...);
 - 2) acciones dirigidas a quienes poseen dichas imágenes y estereotipos en su imaginario colectivo (población en general).
- b) **Los procesos de sensibilización han de acotar su ámbito de intervención** para ser más operativos, esta delimitación no significa que unos aspectos o ámbitos sean más importantes que otros. Por el contrario, implica que todos son igualmente fundamentales en la construcción de la sociedad igualitaria. Así, entendemos que:
 - 1) cada agente ha de definir el ámbito sobre el que va a intervenir, ya que ello determinará el tipo de acciones que habrá de diseñar (las cuales han de adaptarse al colectivo con el que se va a trabajar, partiendo de su realidad y de sus características); y
 - 2) cada agente ha de colaborar con el resto de agentes de cara a coordinar los procesos de sensibilización (lo cual enfatiza la importancia del trabajo en red en un mundo globalizado e interconectado como el actual). No tiene ningún sentido que las distintas entidades,

organizaciones o instituciones encargadas de liderar diferentes procesos de sensibilización entren en competencia entre sí. Por el contrario, cada entidad, organización o institución ha de poner en común con otras su saber hacer, intentando que la combinación de procesos de sensibilización resulte en un todo global, coherente e integrado, llevado a cabo por una red de entidades organizada y coordinada en torno a un objetivo final común, que es el de la construcción de la sociedad justa e igualitaria.

c) **Los procesos de sensibilización han de definir los niveles sobre los que actuar.**

1. sobre las personas (es decir, en cómo nos relacionamos las personas con nosotras mismas);
2. sobre los grupos (en cómo nos relacionamos con otras personas, así como en la manera con que se relacionan unos grupos con otros);
3. sobre las comunidades;
4. sobre los países;
5. o incluso sobre la comunidad internacional... bien partiendo de que el mundo se construye desde lo cotidiano (y no sólo desde las macroestructuras económicas y de poder), bien partiendo de la capacidad de presión y *lobby* de determinados procesos.

d) **Delimitar el grupo objetivo sobre el que trabajar**, ya que de las características de este grupo dependerá el tipo de acciones a diseñar.

1. Dicha delimitación de un grupo objetivo es necesaria en tanto que sería inviable un proceso de sensibilización dirigido a la sociedad en general. (A la sociedad en general podemos dirigirnos a la hora de transmitir información puntual, de dar a conocer una denuncia o de iniciar un proceso de captación de socios, pero no a la hora de desarrollar un proceso de modificación de actitudes el cual necesariamente ha de contemplar la realidad específica de personas o grupos delimitados).
2. De hecho, a la hora de definir el grupo objetivo sobre el que se va a intervenir, éste debe partir de la realidad particular y las especificidades propias de cada persona o de cada grupo sobre el que se quiere desarrollar dicho proceso de sensibilización incorporando en su diseño las variables de género, origen y nacionalidad.
3. El colectivo inmigrante y refugiado no ha de limitarse a ser objeto de las actividades de sensibilización diseñadas por entidades, instituciones o grupos autóctonos. Estas actividades, por el contrario, han de tener como diseñadores, promotores y ejecutores a los propios hombres y mujeres extranjeras, que cada vez más frecuentemente reivindican ser sujetos y no objetos de los discursos sobre inmigración y asilo. Ello significa que tanto en el diseño de espacios específicos para cada grupo, como en el diseño de espacios compartidos, los procesos de sensibilización han de promover la participación de todas las partes involucradas y han de romper con la tradicional opacidad discursiva de las voces inmigrantes y refugiadas.

- e) **Definir las herramientas más adecuadas con las que trabajar.** Las herramientas, por muy sofisticadas y novedosas que sean, no son la solución ni el eje de los procesos de sensibilización. Éstos, como venimos señalando a lo largo de este capítulo, parten de la definición de objetivos, de ámbitos, de niveles y de grupos; y sólo después de esta definición, pueden plantearse cómo llegar a dichos grupos y decidir a través de qué instrumentos.
- Los programas de sensibilización deben revisar sus herramientas convencionales y apostar por actividades creativas y acordes, no sólo con sus grupos objetivos, sino también con los tiempos actuales. Los formatos tradicionales de actividades (jornadas, congresos, mercados, ciclos de cine...) están experimentando en los últimos años el problema de ver decrecer continuamente el número de grupos objetivos sobre los que tienen efectividad, o incluso, a veces no llegan ni al grupo objetivo para el que son programadas).
 - La utilización de herramientas no adecuadas provoca la apatía participativa de determinados sectores de la sociedad, a lo que se une otra traba con que se topan los procesos de sensibilización en referencia a sus herramientas: Nos referimos al carácter puntual de las actividades que se ven limitadas por la restringida capacidad organizativa, por limitaciones económicas, por limitaciones logísticas, etcétera. Este carácter puntual de determinadas acciones (como las jornadas, los congresos, los ciclos de cine, que duran un día, una semana o, tal vez, un mes, pero sin continuidad) resta efectividad en su objetivo de contribuir a la educación emocional de las actitudes de las personas hacia la inmigración y el asilo. Por ello, los procesos de sensibilización deben incidir en la organización de actividades y en la elaboración de productos culturales con carácter permanente (y un ejemplo sería insertar la interculturalidad en los contenidos de todos los libros de texto utilizados en los colegios, en vez de preparar folletos específicos sobre inmigración dirigidos, por poner el caso, a sus adolescentes de educación secundaria).
 - Ello no significa que no puedan organizarse acciones puntuales de defensa de la igualdad de las personas inmigrantes y refugiadas. De hecho, y si buscamos buenas prácticas puestas en marcha en otros ámbitos de la sensibilización fuera de la inmigración y el asilo, encontramos que efectivamente existen precedentes que demuestran la efectividad de determinadas campañas puntuales, consistentes en la captación de alguna personalidad con prestigio social para abanderar una causa determinada.
 - Los procesos de sensibilización deberían tener en cuenta el progresivo avance de la sociedad de la información, y aprovechar las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por lo que deberían, definitivamente, servirse de las mismas. Así, el planteamiento del diseño de una campaña contra el racismo y la xenofobia dirigida a jóvenes, tendría que contemplar la posibilidad de utilizar herramientas como los blogs, los chats o las televisiones interactivas.

- Por todo ello, los nuevos programas de sensibilización deberían escapar de los formatos que los limitan a espacios de carácter meramente cultural y habrían de extenderse hasta alcanzar transversalmente todos y cada uno de los ámbitos en los que participan las personas, con nuevos formatos e ideas innovadoras más acordes con la vida real de los ciudadanos (así, habrían de llegar a las empresas y cambiar, desde las políticas de prevención de riesgos laborales hasta los programas de formación continua; o llegar a los colegios, a través de los libros de texto; o salir a la calle, en forma de graffiti y teatros alternativos; o llegar a los supermercados en los que gente de diferentes culturas, religiones y nacionalidades coinciden).

Como conclusión se recomienda lo siguiente:

- ♦ Plantear los programas de sensibilización por grupos de edad
- ♦ Divulgación del marco legal que regula la penalización por infracciones racistas y xenófobas.
- ♦ Formar a los propios agentes inmigrantes y autóctonos en la transmisión de los códigos culturales.
- ♦ Incluir en los programas educativos oficiales materias de sensibilización.
- ♦ Captar, destruir y sancionar la divulgación de material que fomenta el racismo y la xenofobia.
- ♦ ***Distinguir entre sensibilizar e informar.*** No es lo mismo estar informado que estar sensibilizado y, de hecho, el último Informe de la Comisión Europea sobre Inmigración, Integración y Empleo explicita en sus recomendaciones la necesidad de “*sensibilizar al público sobre la legislación comunitaria y nacional que prohíbe la discriminación*”.
- ♦ ***Diferenciar entre sensibilizar e informar para avanzar en el diseño de instrumentos metodológicos*** claros, que nos resulten útiles para medir el impacto y la efectividad de los programas de sensibilización puestos en marcha. Sin duda resulta más sencillo medir cuantitativa y cualitativamente el nivel de información adquirido, que medir su los cambios de actitudes y de sentimientos hacia la inmigración y el asilo. Para lo cual, los grupos de discusión y las entrevistas individuales y grupales (en base a guiones que incluyan indicadores como la igualdad de oportunidades, la transversalidad, la dimensión integral, la corresponsabilidad, la participación, la voz activa u otros indicadores que busquen detectar denominadores comunes en vez de elementos diferenciadores de la inmigración respecto a la cultura autóctona...) se plantean como dos de las herramientas posibles de evaluación de tal impacto. Estas herramientas, en combinación con estudios cuantitativos realizados con escurpulosidad y muestras muy amplias, pueden ayudar a valorar la efectividad de determinadas acciones a la hora de cambiar los comportamientos de las personas en su contacto con la población extranjera y con la diversidad cultural.

CODESARROLLO

El codesarrollo no debe ser utilizado como una herramienta del control de flujos migratorios. Las recomendaciones deben seguir la lógica de actuación avanzada en el último año.

Los debates en los que se inscribe el codesarrollo, como concepto en construcción, nos remiten hacia análisis más complejos, que cuestionan temas tales como la ciudadanía, la integración y nuestros modelos de desarrollo.

Del mismo modo, resulta imprescindible, incluir la perspectiva de género en actuaciones de codesarrollo tanto en países de origen como en países de destino de los flujos migratorios, ya sea en prácticas institucionalizadas o de carácter espontáneo.

El potencial del codesarrollo está en las acciones transnacionales, en la lucha contra la pobreza, en la construcción de sociedades inclusivas y participativas, en la construcción de un modelo de desarrollo distinto en el norte para que se pueda hablar de desarrollo del sur.

- ♦ **Diferenciar entre los distintos marcos de codesarrollo**, uno claramente competencial: estatal, autonómico y local, y otro conceptual.
- ♦ **Establecer documentación referente a la doctrina europea** para paliar el desconocimiento existente entre las organizaciones y resto de actores involucrados.
- ♦ **Crear mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de actuación** con objeto de mejorar la armonización y coherencia, tanto en los países de origen como en los países de destino de los flujos migratorios.
- ♦ **Establecer un debate entre los actores** para dilucidar las posibles relaciones entre inmigración y cooperación.
- ♦ **Establecer programas de sensibilización en los países de origen** de los flujos migratorios sobre las potencialidades de la participación de la comunidad transnacional en el desarrollo de sus países de origen.
- ♦ **Crear protocolos de actuación** para afrontar las migraciones de manera integral y en el espacio transnacional, entendiendo la circularidad de las mismas, y la existencia de países de origen tránsito y destino.
- ♦ **Fomentar la participación mixta de migrantes y autóctonos** en actuaciones y asociaciones que promuevan el codesarrollo.
- ♦ **Realizar un mapa de las comunidades transnacionales en España** para poder plantear un trabajo con las comunidades a posteriori.
- ♦ **Seguir impulsando acciones que favorezcan la seguridad, celeridad, y abaratamientos de las transferencias monetarias** (Acuerdo de Intenciones de 11 de enero de 2007), así como mejorar la orientación de las personas sobre los usos/destinos, o potencialidades que pueden tener. También se valora interesante favorecer el debate sobre remesas colectivas entre los grupos de migrantes.

ASILO

- ♦ **Promover un programa europeo de reasentamiento** a los efectos de que los terceros países fuera de la Unión Europea, limítrofes a las zonas de conflicto y que son los principales receptores de refugiados, puedan asegurar las suficientes garantías de protección a dichas personas, por lo que se hace indispensable la implicación de cada Estado miembro, en este caso España, así como Europa en su conjunto, a través de dichos programas, para que puedan aliviar esa carga.
- ♦ **Agotar las instancias judiciales europeas y nacionales** con una mayor frecuencia. Eso repercutiría en beneficio de todos los países y tribunales toda vez que habría un mayor pronunciamiento tanto a nivel europeo como nacional respecto a las materias que componen el derecho de asilo y todo lo relacionado con la protección de los derechos humanos y derechos fundamentales, propiciando la armonización jurisprudencial como elemento unificador.
- ♦ **Garantizar el acceso al procedimiento de asilo**, dadas las circunstancias ocurridas durante el último año (la crisis de los cayucos, llegados a la isla de Lampedusa) cobra especial importancia la garantía del acceso a dicho procedimiento. Nos estamos refiriendo a la protección en relación con el acceso a territorio y la jurisdicción de los países. Entendemos que en todo momento, por encima de la vigilancia se debe garantizar el acceso de todas las personas al procedimiento de asilo. Por ello, proponemos la participación de todos los actores implicados, con especial atención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las ONG's especializadas en todos los sistemas de seguridad fronterizos (Ejemplo: miembros de los equipos de expertos de asilo).
- ♦ **Incrementar el nivel de protección de sistema de asilo.** En los países de la Unión Europea, mediante la transposición de Directivas que marcan unos estándares mínimos (por debajo de los cuales ningún país puede legislar) se armoniza el nivel de protección del sistema de asilo. Sin embargo, en ningún caso, debe suponer que los países europeos no puedan llevar a cabo una legislación positiva que supere dichas directivas. La cuestión no es baladí toda vez que la tendencia es la transposición en sus niveles mínimos. Esto puede afectar a cuestiones tan relevantes como la inclusión de procedimientos especiales acelerados y el cuestionamiento del derecho a una asistencia jurídica gratuita o la posible restricción de la misma en cualquier fase del procedimiento de asilo o las definiciones de conceptos en relación a terceros países o países seguros.

Incluir las garantías de protección en todos los acuerdos migratorios y acuerdos bilaterales con terceros países, para que las necesidades especiales de los refugiados se vean reflejadas en los mismos y no se conviertan finalmente en vías de transferencia de responsabilidad en el marco de un control migratorio.