



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

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 2011

Aprobado en Pleno de 14 de noviembre de 2011



Índice

ÍNDICE

	Página
Presentación	5
Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo	
1. Situación de la población trabajadora	11
2. Impacto de la situación de desempleo en la población	39
3. Efectos más relevantes de la situación económico y laboral actual	45
La participación política de las personas inmigrantes	
1. Introducción	49
2. Normativa europea respecto a la participación política	51
3. El valor de la participación política a nivel local	58
4. El derecho de voto de los trabajadores en España	68
5. Las formas de participación para las personas residentes comunitarios y no comunitarios	72
6. Participación política de las personas inmigrantes en países de la Unión Europea. Breve análisis de algunos casos.	80
7. Participación política de las personas inmigrantes en el caso de España	85
8. Fortalezas y debilidades del modelo de participación español	110
9. Recomendaciones	119
Bibliografía	121
Educación y formación para el empleo	
Marco general	127
1. El derecho a la educación el Ordenamiento jurídico español	128
2. Formación: cualificación, acceso a la formación y reconocimiento de diplomas	133
3. Situación del alumnado extranjero en el acceso a la formación y la permanencia en el sistema educativo	139
4. Becas y ayudas al estudio	145
5. Conclusiones y recomendaciones	154
6. Bibliografía y enlaces de interés	157

	Página
<i>Aumento de las situaciones de vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis</i>	
1. Introducción	161
2. Incremento de las situaciones de vulnerabilidad de la población inmigrante en diferentes ámbitos	166
3. Propuestas y recomendaciones	182
Bibliografía	185
<i>Políticas públicas de integración y compromiso ciudadano</i>	
1. El contexto de la Unión Europea	189
2. Planes de integración a nivel estatal, autonómico y local	191
3. Organismos creados y/o desarrollados	200
4. Marco jurídico de la integración	205
5. Acciones marco al respecto de la integración	207

La elaboración de un Informe anual sobre el estado de la realidad social relacionada con la inmigración y sobre la integración de los venidos de fuera en la sociedad española es una de las actividades más características del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. Cada año el Pleno del Foro selecciona, de entre los más destacados y relevantes del momento, los asuntos sobre los que ha de versar el Informe. Tales asuntos se distribuyen a continuación, por criterios de afinidad temática, entre las cinco Comisiones de trabajo que habitualmente preparan los textos que habrá de aprobar el Pleno. En el caso del Informe anual, las Comisiones elaboran los borradores de las monografías que serán sometidos a la consideración del Pleno. En esa tarea no sólo se nutren del esfuerzo de los vocales que las componen, sino que frecuentemente cuentan con el concurso de otros vocales. Seguidamente los borradores de las monografías en las que se organiza el Informe son enviados a los treinta vocales que forman el Foro para su revisión y posible enmienda. Tras la aceptación de buen número de enmiendas por parte de las propias Comisiones redactoras y la búsqueda de fórmulas de compromiso para las restantes, el texto pasa al Pleno del Foro, que resuelve las enmiendas subsistentes, habitualmente pocas, y aprueba el Informe. El proceso de elaboración de éste acostumbra a poner de manifiesto la elevada participación de los vocales en las tareas colectivas, el espíritu de diálogo que preside los debates y la búsqueda de un elevado nivel de consenso.

Como en años anteriores, en 2011 el Foro no podía faltar a su cita anual con el Informe. El de este año sigue presidido, como no podía ser de otro modo, por el influjo de la persistente crisis económica y financiera y sus vastos impactos sobre la población inmigrada. A su análisis en 2011 se dirige en primer lugar la monografía titulada *Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo*, preparada por la Comisión de Empleo y Formación. La monografía actualiza las llevadas a cabo en años anteriores, añadiendo dos capítulos nuevos, uno de los cuales dedicado a analizar las consecuencias de la actual de crisis tal como las han percibido organizaciones que trabajan con personas inmigrantes.

Como es sabido, la crisis ha traído consigo una fuerte destrucción de empleo entre la población trabajadora extranjera, agravada, a diferencia de lo ocurrido con la de nacionalidad española, por el aumento de la población activa. Tan adverso contexto ha confinado el grueso de las oportunidades de empleo para la población inmigrada en trabajos que no requieren mucha cualificación. Desde el punto de vista del empleo, las mujeres se han adaptado mejor a la situación que los hombres, aunque sin olvidar que su principal sector de refugio es el empleo doméstico, tan escaso en protección social como carente de cotización y prestaciones por desempleo.

Por lo que hace a los impactos sociales de la crisis económica, derivados ante todo del desempleo, la población inmigrada los sufre aún más que el resto de la sociedad. Entre los factores que explican la mayor dureza de los impactos se cuentan su menor capacidad de sustituir las rentas del trabajo, su menor capacidad de ahorro --no sólo por el tipo de puestos de trabajo mayoritariamente desempeñados, sino también por el envío de remesas--, la ausencia o menor densidad de las redes familiares y sociales, la menor duración de las trayectorias laborales, que se traduce en una menor protección social en caso de desempleo --

ninguna en el caso del empleo doméstico-- y las menores indemnizaciones en los casos de extinción del contrato de trabajo. Todo ello agudiza la vulnerabilidad de este sector de la población, llegando incluso a repercutir en la salud. La situación se torna aún más grave, abatiéndose sobre todo el núcleo familiar, en los casos en los que la ausencia de empleo conlleva la pérdida de la situación administrativa regular.

La monografía *Aumento de las situaciones de vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis*, elaborada por la Comisión de Políticas de Integración, Participación e Interculturalidad, amplía el foco de la anterior a otras facetas de la realidad social, nutriéndose novedosamente de la voz de protagonistas en cada una de las esferas de las que se ocupa: el empleo, la vivienda, la convivencia ciudadana, la situación jurídico-administrativa, el bienestar social, la salud y la educación. La crisis financiera y económica, incluyendo sus repercusiones sobre el sistema de valores, han supuesto un incremento de la vulnerabilidad social, potenciado en particular los efectos excluyentes de los factores de riesgo que afectan de manera especial a la población inmigrante residente en España. Los rasgos que, de acuerdo con la monografía, caracterizan la situación actual son los siguientes:

- precariedad en la situación documental, con riesgo de perder el estatuto legal
- aumento de actitudes racistas y xenófobas por parte de segmentos de la población autóctona
- insuficiencias en la cobertura de las necesidades sanitarias
- obstáculos para el normal desarrollo de la convivencia y la participación ciudadana
- dificultad generalizada de acceso al empleo, que constituye el primer factor de inclusión social
- obstáculos para el acceso a una vivienda digna y extensión de la infravivienda y el asentamiento.

Acorde con tal diagnóstico, la monografía postula la adopción de medidas atinentes a la mejora de las condiciones de vida de la población inmigrante, especialmente en las esferas de la situación jurídico-administrativa, la convivencia y el empleo, entendidos como pilares de la inclusión social y la prevención de situaciones de riesgo, y sin menoscabo del impulso de medidas que eliminen los obstáculos que dificultan el acceso a otros servicios y recursos.

Como en años anteriores, y como corresponde a tan importante asunto, el Informe de 2011 contiene una monografía sobre educación. Coherente con los tiempos que corren, este año versa sobre *Educación y Formación para el empleo*, y de su redacción se ha responsabilizado la Comisión de Educación y Sensibilización. El capítulo subraya la decisiva importancia de la educación y la formación para la incorporación de los jóvenes, y no sólo de ellos, a la vida laboral, en un contexto que cada vez demanda mayores grados de competencia y capacitación profesional. La monografía recuerda además que el empleo es una piedra angular en la integración social de la población inmigrante. Más en particular, el capítulo analiza la situación del alumnado extranjero en relación con su acceso a la formación y su permanencia en el sistema educativo, el abanico de posibilidades en materia de formación profesional, la situación en la que se encuentran las personas inmigrantes con respecto al acceso a la formación postobligatoria según su situación administrativa, y la oferta de becas y ayudas al estudio.

De la integración se ocupa, más ampliamente, la monografía *Políticas públicas de integración y compromiso ciudadano*, elaborada por la Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales. Tras una revisión cronológica de las diferentes políticas públicas de integración que han ido viendo la luz en España, el capítulo da cuenta de los distintos planes de integración

existente en los planos nacional, autonómico y local; identifica los organismos creados para llevar a cabo estas políticas; describe el marco jurídico en el que se desenvuelve la integración, así como las diferentes acciones marco en relación con la misma; y finaliza señalando las necesidades y nuevas exigencias en este terreno.

La monografía recuerda que las políticas de integración tratan de responder a las nuevas realidades sociales surgidas de la inmigración y de establecer los cimientos sobre los que se construye la convivencia, lo que requiere garantizar el principio básico de igualdad de condiciones en la participación social y política de todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión, opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La monografía no olvida el compromiso de España con los refugiados, a través de las políticas de integración y del establecimiento de un programa de reasentamiento fijado por ley que permitirá reforzar su responsabilidad internacional.

Finalmente, una quinta monografía, elaborada por la Comisión de Políticas de Integración, Participación e Interculturalidad, se ocupa de una importante vertiente de la integración que ha estado de especial actualidad en 2011: *La participación política de las personas inmigrantes*. Al igual que otros países de nuestro entorno, España se ha convertido en una sociedad crecientemente diversa y desigual. Ello exige, por un lado, repensar los mecanismos de participación ciudadana existentes y, por otro, avanzar hacia nuevos modelos de sociedad que promuevan y faciliten la inclusión de todos. Y requiere el fomento de la participación como instrumento para forjar vínculos entre los diferentes componentes de la sociedad, contribuyendo así a un mayor grado de cohesión social.

Una faceta fundamental de los procesos de integración, que ha sido definida como la última frontera de la ciudadanía política, es la creación de cauces para la plena participación social y política de las personas inmigrantes en la vida pública, incluyendo la posibilidad de elegir y ser elegidos en los procesos electorales de ámbito municipal, autonómico, estatal y europeo. La participación convierte a las personas inmigrantes en actores y protagonistas de su entorno, promueve su implicación en la vida pública y genera sentido de pertenencia al territorio.

En este contexto, la monografía destaca el papel de las asociaciones de inmigrantes, que desempeñan importantes roles en ese terreno y constituyen un motor de cambio en la sociedad de acogida. Y recuerda la necesidad de fortalecer el tejido asociativo vecinal y de facilitar la plena incorporación de sus nuevos miembros de origen inmigrante al tejido local, lo que contribuirá a asentar el interculturalismo como modelo de gestión de la diversidad cultural.

Estamos, una vez más, ante un documento de hondo calado, emanado del conocimiento acumulado de organizaciones y actores sociales profundamente arraigadas en la realidad social que rodea al mundo de la inmigración, y que contiene una rica panoplia de observaciones, datos, puntos de vista, recomendaciones y sugerencias llamadas a ser de gran utilidad a las administraciones públicas de todos los niveles, a las entidades y organizaciones sociales y a la sociedad civil en general.

Joaquín Arango Vila-Belda
Presidente del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

***Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad
extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo***

I.- SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA

A) Migración laboral

Se ha admitido analítica y políticamente que el mercado de trabajo español, desde que finalizara el año 2007 hasta bien avanzado ya el año 2011, se está desenvolviendo en el contexto crisis económica, la más agresiva que nuestra economía haya registrado durante el último medio siglo.

El actual sistema productivo arrastra como mal endémico, desde el famoso Plan de Estabilización de 1959 con el que se pretendía superar el aislacionismo de la economía española, una falta manifiesta de adaptación a los ciclos de la economía internacional. Los tecnócratas del franquismo disponían de mano de obra excedente, el despoblamiento rural que se había iniciado a finales de la década de 1920, era un proceso social imparable, que se aceleró tras la guerra civil, y decidieron usar esa mano de obra, en provecho propio e inmediato, de dos formas: primero instaurando una actividad productiva que exigía poca inversión y, segundo, especulando con las divisas que remitían los millones de trabajadores españoles que emigraron esos años.

Desde entonces tenemos un modelo económico que en la época de crecimiento crea una intensa demanda de mano de obra en determinados sectores, poco productivos y caracterizados por su escaso valor añadido (construcción y servicios), pero en otros sectores menos intensivos en mano de obra (industria, transporte, investigación...) no se consolidan, o incluso reducen los puestos de trabajo, por la huida de los inversores hacia los primeros más especulativos. Esto mismo es lo que se ha producido en la primera década del siglo XXI, que estamos analizando, en la que la necesidad de mano de obra ha adquirido tal intensidad que incluso ha provocado el reclutamiento de la misma en el exterior.

Por todo eso, pese al uso demagógico que se ha estado haciendo en demasiadas ocasiones, sobre las causa de la inmigración hacia España, lo que las cifras nos demuestran es que no existen tales efectos de atracción cuasi mágicos; los trabajadores extranjeros llegan sobre todo vinculados a las posibilidades reales de encontrar ocupación (regular o irregular) ofrecidas por el mercado laboral español.

El mismo Padrón nos apunta ya cual ha sido el motivo fundamental de la llegada de extranjeros a España, si desagregamos por grupos de edad, vemos que **el grupo en edad laboral (15-65 años de edad) tiene, a lo largo de los años, siempre un peso específico respecto a la población empadronada superior al grupo escolar (>15 años) o al grupo social (<65 años)**: la llegada de extranjeros está directamente relacionada con las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

I Enero	% Extranjeros/Empadronados			
	TOTAL	>15 años	16-64	<65 años
2000	2,28	2,09	2,53	1,46
2001	3,33	2,92	3,87	1,58
2002	4,73	4,35	5,55	1,82
2003	6,24	5,99	7,32	2,14
2004	7,02	7,17	8,24	2,03
2005	8,46	8,4	9,94	2,45
2006	9,27	9,03	10,94	2,71
2007	10,00	9,81	11,77	2,96
2008	11,41	11,16	13,43	3,35
2009	12,08	11,86	14,21	3,64
2010	12,16			

Fuente: Padrón

De inmediato podemos pasar a la comparativa entre los datos del Padrón y los datos de la EPA, y confirmamos que los extranjeros llegan a España, sobre todo para buscar un trabajo digno.

Extranjeros	Empadronados			Ocupados EPA		
	I de Enero	Incent° anual		Media anual	Incent° anual	
		Neto	%		Neto	%
2000	923.879			454.200		
2001	1.370.657	446.778	48,36%	682.800	228.600	50,33%
2002	1.972.946	602.289	43,94%	954.200	271.400	39,75%
2003	2.664.168	691.222	35,04%	1.295.600	341.400	35,78%
2004	3.034.326	370.158	13,89%	1.659.300	363.700	28,07%
2005	3.730.610	696.284	22,95%	2.069.100	409.800	24,70%
2006	4.144.466	413.856	11,09%	2.461.100	392.000	18,95%
2007	4.519.554	375.088	9,05%	2.785.100	324.000	13,16%
2008	5.268.762	749.208	16,58%	2.929.700	144.600	5,19%
2009	5.648.671	379.909	7,21%	2.634.600	295.100	10,07%
2010	5.708.940	60.269	1,07%	2.549.000	-85.600	-3,25%

Fuente: Padrón y Coyuntura laboral nº 96/Febrero de 2011

El ritmo de incorporación al mercado de ocupaciones laborales se mantiene varios puntos porcentuales por encima del ritmo de llegada de los extranjeros como vecinos

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

o empadronados¹, desde el año 2000 al 2007, invirtiéndose la relación a partir de entonces, es decir solo cuando comienza la crisis económica. Los que llegan desde entonces no son tanto trabajadores extranjeros, que también, como familiares (sobre todo menores) reagrupados por aquellos que si consiguieron consolidar su proyecto migratorio de permanencia en España.

Si utilizamos como indicador el número de trabajadores afiliados al sistema de la Seguridad Social, y comparamos la población afiliada con la población empadronada, nos permitirá obtener la *tasa de afiliación*, como indicador del grado de integración efectiva en el mercado laboral regulado.

AÑO	ESPAÑOLES			EXTRANJEROS			
	Afil SS media a.	Empadrons 1 enero	Tasa afil	Afil SS Media a.	Empadrons. 1 enero	Tasa afil	Diferencia Tasa
2001	15.092.826	39.746.185	38,0%	557.074	1.370.657	40,6%	-2,7%
2002	15.359.830	39.864.948	38,5%	766.470	1.972.946	38,8%	-0,3%
2003	15.688.795	40.052.896	39,2%	924.805	2.664.168	34,7%	4,5%
2004	16.033.570	40.163.358	39,9%	1.048.230	3.034.326	34,5%	5,4%
2005	16.374.260	40.244.765	40,7%	1.461.140	3.730.610	39,2%	1,5%
2006	16.773.894	40.564.498	41,4%	1.822.406	4.144.466	44,0%	-2,6%
2007	17.176.722	40.681.183	42,2%	1.975.578	4.519.554	43,7%	-1,5%
2008	16.953.194	40.889.060	41,5%	2.052.406	5.268.762	39,0%	2,5%
2009	16.038.777	41.097.136	39,0%	1.878.023	5.648.671	33,2%	5,8%
2010	15.739.202	41.242.592	38,2%	1.840.827	5.708.940	32,2%	6,0%

Fuente: BEL y Padrón

La tasa de afiliación media de los extranjeros comienza la década de forma favorable para ellos, las regularizaciones de los años 2000 (212.572) y 2001 (157.883) permiten obtener una tasa de afiliación superior a la de los nacionales, después se sitúa varios puntos por debajo de la tasa hasta el año 2006 en que se invierte la relación gracias a que la regularización extraordinaria (normalización de mayo de 2005) permitió que aflorase parte del empleo sumergido en que se ocupaban un gran número de extranjeros, efecto que se mantiene todavía en 2007, aunque con menor intensidad puesto que ese año la tasa de afiliación de los extranjeros inicia un retroceso, por la crisis económica, más rápido que el retroceso de la tasa de los nacionales.

Lo que ocurre en 2001 y 2002, pero sobre todo entre 2005 y 2007 cuando crece la tasa de afiliación de ambos colectivos, 1,5 puntos la de los nacionales y 4,5 puntos la de los extranjeros, nos permite afirmar que desde el punto de vista laboral, cuando se

¹ Desde la aprobación de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros... el empadronamiento se ha convertido en una herramienta para la adquisición de derechos básicos y para la visualización de los inmigrantes.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

elimina el factor distorsionante de la situación administrativa de irregularidad para los extranjeros, se trata de poblaciones laborales complementarias

AÑO	HOMBRES EXTRANJEROS			MUJERES EXTRANJERAS			Difer TASA
	Afil SS	Empadrons	Tasa afil	Afil SS	Empadrons	Tasa afil	
2001	366.497	716.837	51,1%	190.577	653.820	29,15%	21,98%
2002	497.846	1.048.178	47,5%	268.624	924.768	29,05%	18,45%
2003	594.450	1.414.750	42,0%	330.355	1.249.418	26,44%	15,58%
2004	668.578	1.605.723	41,6%	379.652	1.428.603	26,58%	15,06%
2005	892.825	1.992.034	44,8%	568.315	1.738.576	32,69%	12,13%
2006	1.108.444	2.215.469	50,0%	713.962	1.928.997	37,01%	13,02%
2007	1.212.381	2.395.685	50,6%	763.197	2.123.869	35,93%	14,67%
2008	1.225.860	2.802.673	43,7%	826.546	2.466.089	33,52%	10,22%
2009	1.073.596	2.992.636	35,9%	804.427	2.656.035	30,29%	5,59%
2010	1.035.603	3.017.935	34,3%	805.224	2.729.799	29,50%	4,82%

La tasa de afiliación a la S.S entre hombres y mujeres extranjeras, que tras las regularizaciones del año 2000, era claramente favorable para los hombres se ha ido aproximando paulatinamente, pasando de un diferencial de 21,98 puntos porcentuales a tan solo 4,82 puntos en 2010. El proceso de regularización de 2005 provocó también una mayor afiliación proporcional de trabajadores varones extranjeros que de trabajadoras extranjeras, pero no interrumpió la tendencia general de aproximación de las tasas de afiliación.

Desde el año 2007, que podemos considerar como el último año de bonanza económica, la tasa de afiliación de los hombres extranjeros ha perdido 16,3 puntos, mientras las trabajadoras extranjeras han perdido sólo 4,43 puntos, lo que nos permite afirmar que las trabajadoras extranjeras tanto por los sectores productivos en los que se ocupan como por su mayor flexibilidad, transitan más fácilmente entre diversas ocupaciones (servicios personales, servicios a empresas, comercio, hostelería, agricultura), han sabido sortear hasta ahora de forma más efectiva la crisis de empleo en la que estamos inmersos.

De otra forma, las mujeres extranjeras han multiplicado por 3,75 su peso específico como afiliadas dentro del colectivo general de trabajadores afiliados, y han aumentado en 9,56 puntos su peso específico entre los afiliados extranjeros.

**Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo**

	Afiliados a la SS	
	%MEx/Total	%MEx/Ext
2001	1,22%	34,21%
2002	1,67%	35,05%
2003	1,99%	35,72%
2004	2,22%	36,22%
2005	3,19%	38,90%
2006	3,84%	39,18%
2007	3,98%	38,63%
2008	4,35%	40,27%
2009	4,49%	42,83%
2010	4,58%	43,74%

Fuente. BEL

Podemos aproximarnos de otra forma este fenómeno de la mejor adaptación de las mujeres (nacionales y extranjeras) a la crisis de empleo comparando las cifras de afiliación del mes de julio del año 2008 (la afiliación más alta de los extranjeros) con la de febrero de 2011 (afiliación más baja del total de trabajadores, de la serie hasta junio de 2011)

jul08/feb11	Total	Extranj	Espanoles	UE	No UE
Total	-2.035.128	-382.108	-1.653.020	-65.214	-316.894
Mujeres	-415.773	-99.479	-316.294	-389	-99.090
Hombres	-1.619.356	-282.629	-1.336.727	-64.825	-217.804
Total	-10,50%	-17,76%	-9,59%	-9,08%	-22,11%
Mujeres	-5,04%	-11,42%	-4,29%	-0,14%	-16,61%
Hombres	-14,55%	-22,07%	-13,57%	-14,60%	-26,03%

Fuente: Afiliación media de extranjeros a la S. Social. Mtrio. de Trabajo e Inmigración. Mayo 2011

Entre ambos meses de referencia se perdieron 2.035.128 afiliados (un 10,50%), de los cuales 382.108 son extranjeros (65.214 UE). Mientras los españoles pierden, lo que no es poco, un 9,59 % de afiliados, los extranjeros pierden el 17,76%, pero son sobre todo los no comunitarios los que salen peor parados (pierden el 22,11% de afiliados), y entre ellos los varones que pierden más de la cuarta parte de los afiliados a la S.S que había en julio de 2008.

Las mujeres extranjeras de origen no comunitario perdieron respecto a julio-08, 99.090 cotizantes que representan un 16,61%, 9,42 puntos menos que los hombres extranjeros; mientras que las españolas con una pérdida de 316.294 cotizantes, sufrieron una disminución de sólo 4,29%, también 9,28 puntos menos en la pérdida de afiliados que los hombres españoles.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. **Efectos de la crisis y el desempleo**

Con todo, la mejor suerte la han tenido las mujeres procedentes de la UE han perdido en estos años sólo un 0,14% de afiliadas a la Seguridad Social pero esta cifra puede inducir a engaño porque, desde enero de 2009, las mujeres rumanas y búlgaras que vienen a trabajar en la fresa de Huelva y en otros trabajos de temporada agrícola, ya no sufren la moratoria impuesta por el gobierno español, que obstaculizaba, desde 2007, su desplazamiento como trabajadores europeos, estas temporeras se incorporan a la Seguridad Social como trabajadoras de la UE., mientras que en 2008 seguían siendo contabilizadas como autorizaciones de temporada en el régimen general de extranjería.

B) El mercado de trabajo español

La profunda recesión que ha vivido la economía española, ha alterado de forma inmediata los patrones de inserción en el mercado laboral de los trabajadores autóctonos y extranjeros. El ajuste se ha hecho sobre todo en puestos de trabajo, pero también en menos horas trabajadas

Un análisis significativo del mercado de trabajo español y de los sectores económicos en los que se pueden emplear los extranjeros y los nacionales, sería el siguiente:

Ocupados EPA	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
2000TIII	15.681,80	1.004,00	3.110,50	1.756,90	9.810,40
2007TIII	20.510,60	825,60	3.241,90	2.759,90	13.683,60
2010TIII	18.546,80	754,00	2.600,60	1.668,10	13.524,10
2007-2000	4.828,80	-178,40	131,40	1.003,00	3.873,20
	1,00	-0,04	0,03	0,21	0,80
2010-2007	-1.963,80	-71,60	-641,30	-1.091,80	-159,50
	-1,00	-0,04	-0,33	-0,56	-0,08

La construcción que creó el 21% de los puestos de trabajo en los primeros siete años de bonanza económica, destruyó sin embargo el 56% de los puestos de trabajo durante los tres años de crisis, secundada por la industria que apenas creó un 3% de los puestos de trabajo para destruir el 33% durante la crisis. La agricultura sigue perdiendo ocupaciones en ambos periodos de desarrollo tan diferenciados. Y los servicios, que han sido el gran yacimiento de empleo, con el 80% de los puestos de trabajo creados, mantuvieron sus cifras de ocupados durante la crisis económica.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

En este sentido podemos afirmar que el acceso de los inmigrantes al empleo en España se encuentra condicionado por la existencia de un mercado de trabajo “específico”; segmentado y precarizado intencionalmente por empresas e instituciones, previo a la llegada de los trabajadores extranjeros, y al que estos se incorporan, a través de los permisos de trabajo concedidos, tanto en el denominado “régimen general” como en los antiguos Contingentes, ahora denominados “gestión colectiva de contrataciones en origen”, sólo si lo permite la situación nacional de empleo.

En una economía como la española especializada en servicios terciarios a empresas (banca, comunicaciones, logística, consultoría, I+D..), en la atención a consumidores casi compulsivos (turismo, hostelería, comercio) y en la que todavía existe un sector público relevante (Administración Pública, Defensa, Educación, Universidades, Sanidad...), donde el 60% de la ocupación laboral está relacionada con la información y el conocimiento, se necesita cada vez más y mejor cualificación para integrarse en el mercado laboral.

Sin embargo, la alternativa, en la que se mueven la mayoría de los trabajadores inmigrantes es la de ocuparse en el mercado de los no cualificados: peones de construcción y transporte, agricultura de primor, servicio doméstico, pequeña hostelería y comercio, y otros servicios personales; mercado laboral también creciente, pero en puestos de trabajo precarios que generan una protección social muy débil (en el caso del empleo doméstico la propia regulación de la actividad es la que establece la menor protección social), que por lo tanto pierde capacidad como vehículo de inserción e integración sociales. Se lo hemos puesto realmente difícil a los trabajadores inmigrantes para que procuren su arraigo e inserción, a través del trabajo cotidiano bien hecho. Y desde el principio de la crisis, ante la primera dificultad para el mercado laboral, instrumentamos toda una batería de medidas de retorno a sus países de origen, pretendiendo que es lo que más les conviene.²

Una vez inmersos en el mercado laboral, de forma regular o irregular, los trabajadores extranjeros, como no podía ser de otra forma, comparten con los trabajadores autóctonos la evolución del mismo:

² “Cabe mencionar ahí que en el año 2007 el Parlamento y el Consejo adoptaron una decisión por la que se estableció el Fondo Europeo para el Retorno, para el periodo 2008- 2013. Los programas de retorno voluntario puestos en marcha tienen vocación de proyección hacia el futuro, tanto el programa de retorno incentivado, como el que se dirige a personas con pocos recursos, que gestionamos desde esta secretaría de Estado en colaboración con las organizaciones no gubernamentales”. Comparecencia de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración (Ana Terrón i Cusí), Comisión de TRABAJO E INMIGRACIÓN del Congreso de los Diputados 28 de abril de 2010).

**Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo**

		OCUPADOS			Industria		Construcción		Servicios	
	EPA	Total	Nativos	Extranjeros	Nativos	Extranjeros	Nativos	Extranjeros	Nativos	Extranjeros
2007	TIII	20.510,60	17.664,20	2.846,40	2.957,8	294,3	2102,8	670,3	11.941,7	1.739
2008	TIII	20.346,30	17.398,40	2.947,90	2.710,8	331,9	1.822,6	590,6	12.075,6	1.875,0
2009	TIII	18.870,20	16.218,00	2.652,20	2.420,9	260,0	1.475,0	375,3	11.705,4	1.857,7
2010	TI	18.394,20	15.850,90	2.543,30	2.389,5	229,4	1.341,1	321,9	11.480,0	1.816,1
	TII	18.476,90	15.926,40	2.550,50	2.387,9	231,0	1.350,9	348,8	11.570,4	1.809,9
	TIII	18.546,80	15.950,80	2.596,00	2.387,0	213,5	1.314,2	353,8	11.664,8	1.859,4
	TIV	18.408,20	15.900,10	2.508,10	2.378,1	244,8	1.265,80	306,6	11.636,20	1.772,10
2011	TI	18.151,70	15.721,70	2.430,00	2.324,9	215,9	1.199,6	294,3	11.582,0	1.751,6
Variación										
07TIII/11TI		-2.358,90	-1.942,50	-416,40	-632,90	-78,40	-903,20	-376,00	-359,70	12,60
		-11,50%	-11,00%	-14,63%	-21,40%	-26,64%	-42,95%	-56,09%	-3,01%	0,72%

La destrucción de empleo en términos relativos ha sido casi dos puntos porcentuales superior para los trabajadores extranjeros, que han visto disminuir su volumen de empleo en la construcción en más de la mitad (-56,09%), superando en más de 13 puntos la pérdida en la construcción para los trabajadores nacionales. La evolución en el sector servicios es favorable para los extranjeros, aunque han perdido ocupaciones respecto los trimestres anteriores, mantienen un número ligeramente superior al que tenían el IIIT de 2007. En la Industria aunque pierden más empleo los extranjeros que los nacionales, la cifras se aproximan. Una explicación a esto podemos encontrarla en la mayor flexibilidad adaptativa a unas condiciones de empleo que en muchos casos han supuesto cambios de residencia de los trabajadores, por la deslocalización de muchas empresas de este sector, y recortes salariales importantes.

En definitiva, como ya dijimos, en el modelo de desarrollo económico español, en tiempo de crisis económica se destruye mucho empleo, simétricamente a como se creó. Las cifras más recientes corroboran estas afirmaciones:

EPA	datos			diferencia	
	2000TIII	2007TIII	2011 TI	2000-07	2000-11
más 16	33.651,90	37.733,90	38.512,00	4.082,00	4.860,10
Activos	18.137,40	22.302,50	23.061,80	4.165,10	4.924,40
Ocupados	15.681,80	20.510,60	18.151,70	4.828,80	2.469,90
Parados	2.455,60	1.791,90	4.910,10	-663,70	2.454,50

La última bonanza económica supuso como era de esperar la generación neta de empleo, en el primer periodo considerado, **2000-2007**, los **ocupados aumentan** un total de **4.828.800** trabajadores, crecen incluso más que los activos, es decir encuentran empleo más personas que las que manifestaban deseo de encontrarlo; en el tercer trimestre de 2007 la EPA detecta 663.700 parados menos que el tercer trimestre del año 2000. Pero tras los **36 meses de crisis** económica, desde finales del año 2007 hasta principios de 2011, la generación de empleo se reduce notablemente,

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

con todo el saldo es positivo, hay **2.469.900 ocupados más hasta marzo del año 2011 que en el septiembre de 2000**, pero al mismo tiempo tenemos **2.454.500 parados** más que entonces, porque el aumento de los activos, personas que trabajan o buscan activamente empleo, ha sido de 4.860.100 millones.

Nativos	2000TIII	2007TIII	2011 TI	2000-07	2000-11
mas 16	32.805,70	33.498,30	33.802,60	692,60	996,90
Activos	17.565,30	19.076,10	19.488,60	1.510,80	1.923,30
Ocupados	15.200,10	17.664,20	15.721,70	2.464,10	521,60
Parados	2.365,20	1.411,90	3.766,90	-953,30	1.401,70
Extranjeros	2000TIII	2007TIII	2011 TI	2000-07	2000-10
mas 16	846,2	4.235,50	4.709,40	3.389,30	3.863,20
Activos	572,2	3.226,40	3.573,30	2.654,20	3.001,10
Ocupados	481,7	2.846,40	2.430,00	2.364,70	1.948,30
Parados	90,50	380,00	1.143,30	289,50	1.052,80

La necesidad de mano de obra provocada por la generación tan rápida de empleo **entre los años 2000 y 2007**, fue satisfecha sólo parcialmente por los **trabajadores autóctonos**. A pesar de aumentar su tasa de actividad³ en 3,41 puntos porcentuales, pasando del 53,54% al 56,95%, y reducir su tasa de paro⁴ en 6,07 puntos (del 13,47% al 7,40%), dado el escaso crecimiento de la población encuadrada en la edad superior a 16 años (692.600), **pudieron aportar un incremento de sólo 2.464.100 ocupados**, el resto **2.364.700**, hasta los 4.828.800 ocupados, lo aportaron **trabajadores de origen extranjero**, considerados como agregado social sólo a efectos analíticos, la población extranjera de más de 16 años de edad se incrementó en 3.389.300 personas, pero además aumentaron notablemente su tasa de actividad (8,56 puntos) y redujeron también su tasa de paro en 4,04 puntos, para ocupar casi el 50% de los nuevos puestos de trabajo creados en España durante esos 7 años.

2000TIII	Total	Española	Extranjera
T. actividad	53,90%	53,54%	67,62%
T. paro	13,54%	13,47%	15,82%
2007TIII	Total	Española	Extranjera
T. actividad	59,10%	56,95%	76,18%
T. paro	8,03%	7,40%	11,78%
2011TI	Total	Española	Extranjera
T. actividad	59,88%	57,65%	75,88%
T. paro	21,29%	19,33%	32,00%

³ Tasa de actividad (EPA) es el cociente entre el total de activos y la población de 16 y más años.

⁴ Tasa de paro (EPA) es el cociente entre el número de parados y el de activos.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

Si consideramos el **periodo integro 2000-2011**, como ya señalamos antes, a pesar de la crisis, el saldo global para ambos colectivos de trabajadores es positivo, es decir han aumentado los ocupados, 521.600 para los autóctonos y 1.948.300 para los extranjeros, hasta el año 2011 ha habido una creación neta de empleo de 2.469.900 puestos de trabajo respecto al año 2000.

Cifras que son compatibles con un paro de 2.454.500 personas también sumando ambos colectivos, los nativos bastante por encima del millón (1.401.700), al que también llegan los extranjeros (1.052.800).

En resumen en el periodo IIT 2000- IT 2011:

- El impacto de la crisis, sobre el mercado de trabajo de los extranjeros ha sido a la vez intenso y moderado; intenso porque ha aumentado su tasa de paro (15,82% a 32,00%) más que la de los españoles (13,47% a 19,33%), y moderado porque la destrucción relativa de empleo para los extranjeros ha sido casi la mitad que para los nativos.
- La incorporación de la población activa nativa ha sido de 1.923.300 personas de las cuales el 27,12% está ocupado y el 72,88% estarían parados.
- La incorporación de la población activa extranjera ha sido de 3.001.100 personas, de las cuales el 64,92% estarían ocupados y el 35,05% parados.

Sumando los efectos de la bonanza económica de los 7 años previos y los 3,5 años de crisis, podemos concluir que aquella no hubiera sido posible sin la incorporación al mercado laboral de los trabajadores extranjeros y que la crisis ha incidido de forma menos agresiva en la pérdida del empleo de los extranjeros que en la de los nativos, porque estos últimos se han adaptado mejor a la movilidad profesional y física, que exige el mantenimiento de unos puestos de trabajo tan frágiles como son los que se ofrecieron en la etapa de crecimiento y, sobre todo, en el periodo de crisis económica por el que estamos pasando.

C) La crisis económica y del empleo 2007-2011 (primer trimestre)

En análisis trimestral observamos que el aumento del paro, como pauta recurrente, se produce para ambos colectivos el cuarto y el primer trimestre de cada año.

La crisis comenzó a afectar a los nacionales antes, ya en el tercer trimestre de 2008 se produjo un incremento del paro no habitual, mientras que para los extranjeros habrá que esperar al cuarto trimestre de ese mismo año 2008 para observar un crecimiento del paro descompensado. Crisis en el empleo que provoca demasiados parados en el primer trimestre de 2009, cuando ambos colectivos observan el máximo aumento en el número de desempleados, situación que empieza a remitir en los dos trimestres posteriores, para retomar la pauta de aumento habitual al que nos referíamos en el

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

cuarto trimestre de 2009 y primero de 2010. Iniciándose en el tercer trimestre de 2010 la habitual reducción en el número de parados correspondiente a las contrataciones de temporada estival agrícola y de servicios, que como es habitual no tienen continuidad en el cuarto trimestre-2010, por lo que el paro aumenta entonces para ambos colectivos.

El colectivo inmigrante ha presentado, al inicio de la crisis, un impacto del paro sensiblemente más severo que el de los nativos. Así, entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto de 2009, el desempleo en los nacidos fuera de España aumentó casi un 164% (desde los 407.700 a los 1.076.300), un avance sensiblemente más elevado que el de los nativos, que fue del 114% (desde los 1.519.800 a los 3.250.300).

	EPA	Nativos			Extranjeros		
		Parados	Diferencia	Diferc %	Parados	Diferencia	Diferc %
2007	TI	1.473,10			382,90		
	TII	1.385,50	-87,60	-5,95%	374,50	-8,40	-2,19%
	TIII	1.411,90	26,40	1,91%	380,00	5,50	1,47%
	T IV	1.519,80	107,90	7,64%	407,70	27,70	7,29%
2008	TI	1.669,50	149,70	9,85%	504,70	97,00	23,79%
	TII	1.801,50	132,00	7,91%	580,00	75,30	14,92%
	TIII	1.975,70	174,20	9,67%	623,10	43,10	7,43%
	T IV	2.428,40	452,70	22,91%	779,40	156,30	25,08%
2009	TI	2.953,20	524,80	21,61%	1.057,50	278,10	35,68%
	TII	3.098,60	145,40	4,92%	1.038,80	-18,70	-1,77%
	TIII	3.116,60	18,00	0,58%	1.006,60	-32,20	-3,10%
	T IV	3.250,30	133,70	4,29%	1.076,30	69,70	6,92%
2010	TI	3.481,30	231,00	7,11%	1.131,40	55,10	5,12%
	TII	3.540,00	58,70	1,69%	1.105,40	-26,00	-2,30%
	TIII	3.496,30	-43,70	-1,23%	1.078,40	-27,00	-2,44%
	TIV	3.601,30	105,00	3,00%	1.095,30	16,90	1,57%
2011	TI	3.766,90	165,60	4,60%	1.143,30	48,00	4,38%

No obstante, a partir de principios de 2010 este perfil se altera, apareciendo, por vez primera en la crisis, un desempleo inmigrante que aumenta menos que el nativo: entre el PRIMER trimestre de 2010 y el de 2011 los nativos crecieron en desempleo en más del 8,20%, frente al 1,05% inmigrante.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

		Nativos	Extranj	Total
TI	2010	3.481,30	1.131,40	4.612,70
	2011	3.766,90	1.143,30	4.910,20
	Difr.	285,60	11,90	297,50
	%Difr	8,20%	1,05%	6,45%

La adaptación de los trabajadores inmigrantes a la situación laboral generada durante el periodo de crisis, se podía detectar ya desde el principio, en el primer trimestre de 2010, cuando los extranjeros aumentaron el paro en 5,12% y los nacionales en 7,11%, y se consolidó en los trimestres posteriores de ese año.

En el segundo trimestre de 2010, período en el que los inmigrantes recortaban sus cifras de paro en un -2.3%, con 26.000 parados menos respecto al trimestre anterior, frente al aumento de 58.700 parados nativos, un 1,69% más respecto al trimestre anterior, lo que aumenta la disparidad en las respectivas tendencias. En el período julio-septiembre de 2010 continuó esa tendencia en el desempleo de los nacidos fuera de España, los inmigrantes mejoraron, en términos intertrimestrales, un -2,44% en sus cifras de parados EPA, pérdida bastante superior, casi el doble, al -1,23%, porcentaje en que rebajaron los nativos sus cifras de paro EPA. En el cuarto trimestre que aumenta el desempleo de ambos grupos, lo hace a una mayor velocidad relativa en el grupo de nativos 3% respecto a los inmigrantes que aumentan sólo en 1,57%. El primer trimestre 2011 los ritmos de aumento del paro se igualan, aunque es ligeramente menor el ritmo del crecimiento del paro entre los extranjeros.

Esta dinámica tiene como resultado que, en los últimos 15 meses, los inmigrantes hayan mejorado su posición relativa en el paro, aunque continúan significando una parte excepcionalmente elevada del mismo, dada su inferior contribución al total de la actividad (en el entorno del 16%). En efecto, en el primer trimestre de 2010, la aportación de los inmigrantes al total del desempleo se situaba en el 24,53%, con un volumen agregado de 1.131.400. Dado que el aumento del paro en este colectivo durante los doce meses considerados, como acabamos de ver, fue solo del 1,05% en, **su contribución al total del desempleo se situó en un 23,28% (TI.2011), un peso relativo menor que el del primer trimestre de 2010, y bastante alejado del 26,37% del primer trimestre del año 2009**, que fue el porcentaje trimestral más alto en los años de crisis.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

		Parados			
	EPA	Total	Nativos	Extranjeros	% Extranj
2007	TI	1.856,00	1.473,10	382,90	20,63%
	TII	1.760,00	1.385,50	374,50	21,28%
	TIII	1.791,90	1.411,90	380,00	21,21%
	T IV	1.927,50	1.519,80	407,70	21,15%
2008	TI	2.174,20	1.669,50	504,70	23,21%
	TII	2.381,50	1.801,50	580,00	24,35%
	TIII	2.598,80	1.975,70	623,10	23,98%
	T IV	3.207,80	2.428,40	779,40	24,30%
2009	TI	4.010,70	2.953,20	1.057,50	26,37%
	TII	4.137,40	3.098,60	1.038,80	25,11%
	TIII	4.123,20	3.116,60	1.006,60	24,41%
	T IV	4.326,60	3.250,30	1.076,30	24,88%
2010	TI	4.612,70	3.481,30	1.131,40	24,53%
	TII	4.645,40	3.540,00	1.105,40	23,80%
	TIII	4.574,70	3.496,30	1.078,40	23,57%
	TIV	4.696,60	3.601,30	1.095,30	23,32%
2011	TI	4.910,20	3.766,90	1.143,30	23,28%

La evolución relativa del paro inmigrante refleja algunos elementos estacionales, vinculados a su mayor presencia relativa en los servicios y, dentro de ellos, en aquellas actividades, como el comercio y la hostelería, más vinculadas al turismo.

Por otro lado las mujeres durante la crisis han mejorado su posición relativa como trabajadoras en paro, invirtiendo de signo la relación porcentual, han pasado de representar el 56,9% al 46,43% de los parados, tanto las mujeres nativas como las extranjeras han ido reduciendo su porcentaje de representación entre los parados EPA, si hasta el TI.2008 había más mujeres españolas paradas que hombres, a partir de entonces será al revés, con los extranjeros esto mismo ocurre en el TII.2008.

Las nacionales alcanzaron su peso específico más bajo en el TIII.2009 (46,36%), y las extranjeras en el TII.2009 (38,29%), desde entonces las cifras han ido aproximándose para ambos grupos y equiparándose con los varones de cada grupo.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

EPA		TOTAL		NATIVAS		EXTRANJERAS	
		PARADAS	% prdas	PARADAS	% prdas	PARADAS	% prdas
2007	TI	1.056,00	56,90%	850,50	57,74%	205,50	53,67%
	TII	979,20	55,64%	786,50	56,77%	192,70	51,46%
	TIII	990,90	55,30%	782,70	55,44%	208,20	54,79%
	TIV	1.048,40	54,39%	843,50	55,50%	204,90	50,26%
2008	TI	1.155,60	53,15%	901,10	53,97%	254,50	50,43%
	TII	1.198,60	50,33%	932,90	51,78%	265,70	45,81%
	TIII	1.245,20	47,91%	981,20	49,66%	264,00	42,37%
	TIV	1.519,10	47,36%	1.184,50	48,78%	334,60	42,93%
2009	TI	1.814,90	45,25%	1.388,20	47,01%	426,70	40,35%
	TII	1.848,30	44,67%	1.450,50	46,81%	397,80	38,29%
	TIII	1.832,50	44,44%	1.444,90	46,36%	387,60	38,51%
	TIV	1.934,10	44,70%	1.518,80	46,73%	415,30	38,59%
2010	TI	2.059,10	44,64%	1.619,60	46,52%	439,50	38,85%
	TII	2.107,60	45,37%	1.653,40	46,71%	454,20	41,09%
	TIII	2.094,60	45,79%	1.622,90	46,42%	471,70	43,74%
	TIV	2.151,40	45,81%	1.672,00	46,43%	479,40	43,77%
2011	TI	2.275,20	46,34%	1.758,30	46,68%	516,90	45,21%

Recordemos que el paro EPA es la diferencia entre activos y ocupados, por lo que su incremento o decremento depende de ambos factores. Si observamos la evolución de la población activa conjuntamente con la evolución de los parados podemos apreciar que existen diferencias de acceso al mercado de trabajo entre los dos colectivos de referencia.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

	EPA	Nacionales			Extranjeros		
		activos	difer act	difer paro	activos	difer act	difer paro
2007	TI	18.889,00			3.036,20		
	TII	18.999,00	110,00	-87,60	3.128,30	92,1	-8,40
	TIII	19.076,10	77,10	26,40	3.226,40	98,1	5,50
	T IV	19.109,70	33,60	107,90	3.294,70	68,3	27,70
2008	TI	19.130,60	20,90	149,70	3.445,80	151	97,00
	TII	19.283,60	153,00	132,00	3.523,10	77,3	75,30
	TIII	19.374,10	90,50	174,20	3.571,00	47,9	43,10
	T IV	19.398,70	24,60	452,70	3.665,90	94,9	156,30
2009	TI	19.377,00	-21,70	524,80	3.724,50	58,6	278,10
	TII	19.371,80	-5,20	145,40	3.710,60	-13,9	-18,70
	TIII	19.334,60	-37,20	18,00	3.658,80	-51,8	-32,20
	T IV	19.349,00	14,40	133,70	3.623,50	-35,3	69,70
2010	TI	19.332,20	-16,80	231,00	3.674,70	-51,2	55,10
	TII	19.466,40	134,20	58,70	3.655,90	-18,8	-26,00
	TIII	19.447,10	-19,30	-43,70	3.674,40	18,5	-27,00
	TIV	19.501,40	54,30	105,00	3.603,40	-71	16,90
2011	TI	19.488,60	-12,80	165,60	3.573,30	-30,1	48,00

Los activos nacionales se incorporan como tales sobre todo en el segundo semestre, cuando aumentan las expectativas de empleo, obsérvese que esos trimestres también disminuye el número de parados. El mayor crecimiento de activos extranjeros se produce durante el primer trimestre de cada año, cuando hay también mayor número de parados, así pues la llegada de nuevos activos de origen extranjero durante la crisis está más relacionada con las pautas migratorias o de incorporación a medio y largo plazo que con las expectativas de empleo cíclicas del mercado laboral español. Los flujos migratorios tienen su propia dinámica, como tendencia, tardan cierto tiempo en adaptarse al mercado laboral real.

Parece que la población en edad laboral nativa responde de forma muy inmediata a los estímulos del mercado laboral cuando crece el número de parados disminuye el número de activos (personas que declaran estar buscando empleo) y viceversa, mientras que para los extranjeros, sujetos a otras contingencias personales (desplazamiento) y legales (normativa de acceso diferenciada), la relación entre número de parados y número de activos no es tan directa.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. **Efectos de la crisis y el desempleo**

La tasa de paro para ambos colectivos ha sido creciente como era de esperar en una época de crisis económica general (2007-2011) y en un sistema productivo tan sectorializado como es el sistema económico español.

	EPA	Tasa de paro		
		Nacnl	Extranj	difr
2007	TI	7,80%	12,61%	4,81%
	TII	7,29%	11,97%	4,68%
	TIII	7,40%	11,78%	4,38%
	T IV	7,95%	12,37%	4,42%
2008	TI	8,73%	14,65%	5,92%
	TII	9,34%	16,46%	7,12%
	TIII	10,20%	17,45%	7,25%
	T IV	12,52%	21,26%	8,74%
2009	TI	15,24%	28,39%	13,15%
	TII	16,00%	28,00%	12,00%
	TIII	16,12%	27,51%	11,39%
	T IV	16,80%	29,70%	12,91%
2010	TI	18,01%	30,79%	12,78%
	TII	18,19%	30,24%	12,05%
	T III	17,98%	29,35%	11,37%
	T IV	18,47%	30,40%	11,93%
2011	TI	19,33%	32,00%	12,67%

Esto nos habla de dificultades reales en el periodo para encontrar trabajo por parte de ambos colectivos, sin embargo, los extranjeros han tenido muchas más dificultades, el diferencial de la tasa ha pasado de 4,38 puntos en el tercer trimestre de 2007 a 13,15 en el primer trimestre de 2009 para mantenerse por encima de los dos dígitos desde entonces.

Esa tasa diferencial de paro tan elevada es difícilmente sostenible, en un mercado de trabajo que estuviera suficientemente regulado y un sistema productivo sin actividades opacas.

Si comparamos la tasa de paro EPA de las mujeres con la tasa de paro EPA para cada grupo por nacionalidad observamos que la tasa de las mujeres españolas siempre ha sido más elevada que la tasa de paro de los españoles considerados en conjunto (hombres y mujeres). Sin embargo las trabajadoras extranjeras, a partir del TIII.08, consiguieron revertir la tasa diferencial respecto a los extranjeros, es decir las mujeres

**Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo**

extrajeras tienen desde entonces una tasa de paro más baja que los extranjeros considerados como colectivo (hombres y mujeres). Como ya hemos dicho las mujeres se adaptan mejor que los hombres extranjeros a la crisis económica y de empleo.

EPA		Tasa de paro EPA					
		Espñles/as	Españolas	difr	Extjos/as	Extranjeras	difr
2007	TI	7,80%	10,71%	2,91%	12,61%	15,47%	2,86%
	TII	7,29%	9,88%	2,59%	11,97%	14,00%	2,02%
	TIII	7,40%	9,83%	2,43%	11,78%	14,33%	2,55%
	T IV	7,95%	10,49%	2,54%	12,37%	13,78%	1,41%
2008	TI	8,73%	11,11%	2,38%	14,65%	16,70%	2,06%
	TII	9,34%	11,35%	2,01%	16,46%	17,22%	0,75%
	TIII	10,20%	11,90%	1,71%	17,45%	16,60%	-0,85%
	T IV	12,52%	14,10%	1,58%	21,26%	20,49%	-0,77%
2009	TI	15,24%	16,52%	1,28%	28,39%	25,54%	-2,86%
	TII	16,00%	17,14%	1,15%	28,00%	24,37%	-3,62%
	TIII	16,12%	17,12%	1,00%	27,51%	23,51%	-4,01%
	T IV	16,80%	17,85%	1,05%	29,70%	25,49%	-4,21%
2010	TI	18,01%	18,94%	0,93%	30,79%	26,46%	-4,33%
	TII	18,19%	19,30%	1,12%	30,24%	26,97%	-3,26%
	TIII	17,98%	18,97%	1,00%	29,35%	27,55%	-1,80%
	TIV	18,47%	19,28%	0,81%	30,40%	28,57%	-1,83%
2011	TI	19,33%	20,28%	0,95%	32,00%	30,43%	-1,57%

Ya vimos que la principal razón del aumento del desempleo inmigrante se encuentra, fundamentalmente, en el aumento de los activos, mientras que para los nativos es la destrucción de la ocupación la causa principal en el aumento del desempleo. Uno de los efectos más distintivo de este periodo de crisis ha sido el fuerte frenazo, desde el primer trimestre de 2009, en la entrada de inmigrantes en edad laboral, especialmente en el colectivo de 25 a 44 años donde radica el grueso de la fuerza de trabajo y su estabilidad en el empleo.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

Extranjeros EPA		Total	De 16 a 24 años	De 25 a 44 años	De 45 a 54 años	De 55 y más años
2007	TI	4.409,60	658,2	2.500,00	462,8	392,5
	TII	4.555,60	686,8	2.572,70	482,2	376,5
	TIII	4.727,10	687,9	2.655,50	492,5	399,6
	TIV	4.868,10	718,4	2.730,80	532,1	392,5
2008	TI	5.007,00	732,5	2.815,00	541,5	409,7
	TII	5.120,60	769,6	2.855,60	546,1	421,1
	TIII	5.229,20	802,2	2.878,50	561,6	434,5
	TIV	5.294,80	804,7	2.925,60	598	413,8
2009	TI	5.347,20	787,8	2.982,70	604,4	401
	TII	5.359,90	806,7	2.979,10	606,2	395,1
	TIII	5.342,80	778,7	2.975,40	624,9	397,8
	TIV	5.327,90	746,7	2.932,80	639,3	441,4
2010	TI	5.313,40	716,4	2.911,50	653,6	473,5
	TII	5.325,10	706,1	2.925,40	631,2	490,7
	TIII	5.330,80	692,8	2.927,60	627	509,6
	TIV	5.288,80	677,8	2.870,20	652,3	528,9
2011	TI	5.251,20	1.217,80	2.831,50	648,40	553,50

El primer trimestre de 2009, significó la irrupción de la destrucción de empleo entre el colectivo inmigrante, que pierde en esos tres meses 219.500 ocupados, que además coincide con un proceso creciente de incorporación de extranjeros en edad laboral (25 a 44 años de edad). Después de esa fecha la entrada de nueva población potencialmente activa inmigrante ha ido reduciéndose progresivamente, con un aumento momentáneo en los seis meses centrales de 2010, pero confirmando la tendencia a la baja en los trimestres posteriores (TIV2010 y TI 2011). Confirmando la hipótesis tantas veces manejada que relaciona la entrada de inmigración laboral (16-64 años) con las oportunidades laborales que ofrezca el mercado de trabajo.

La menor entrada de la población laboral de origen extranjero coincide con la pérdida de población laboral nativa por razones demográficas, por lo que el peso específico de los inmigrantes como mano de obra ha aumentado.

En los dos trimestres intermedios de 2010, los inmigrantes han absorbido empleo, con un total de 52.700 nuevos puestos de trabajo, lo que supone un 2,07 % sobre el primer trimestre, frente a los 99.900 obtenidos por los nativos, que representan un crecimiento de solo 0,63%. Estas cifras adquieren mayor relevancia si se tiene en cuenta que los inmigrantes son sólo del orden del 16,28% del total de ocupados en el tercer trimestre de 2010, y absorbieron el 34,5% del nuevo empleo generado en el semestre que finaliza en septiembre de 2010).

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

En los peores trimestres de la crisis, durante el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009, los inmigrantes aportaron un 22,37% del total de empleos perdidos, comportamiento similar, en términos relativos, a lo acaecido en el semestre que incluye el cuarto trimestre de 2009 y el primero de 2010, pero que empeora notablemente en el semestre último (IVT 2010 - IT 2011), cuando los extranjeros aportan el 42,01% entre las ocupaciones perdidas esos seis meses.

En el último semestre (octubre-10 a marzo-11), el mercado de trabajo ha sido especialmente agresivo para los trabajadores de origen extranjero, han aumentado su paro en 64.900 personas, esto supone el 19,34% del incremento del paro acaecido, a pesar de que eran sólo el 15,89% de los activos en el TIII de 2010. Esta peor situación de los inmigrantes respecto del desempleo refleja los impactos procedentes sobre todo de la pérdida de ocupación, ya que por lo que se refiere a la población activa, los inmigrantes han perdido -101.100 activos, frente a los 12.800 activos que ganan los nativos; respecto a la ocupación, los inmigrantes a pesar de que muestran una adaptación muy flexible al mercado de trabajo: han perdido 166.000 puestos de trabajo, frente a los 229.100 de los nativos, como ya dijimos pierden el 42% de las ocupaciones, cuando sólo representaban el 16,28% de los ocupados en el TIII de 2010.

	EPA	Nativos			Extranjeros		
		ocupados	difer ocupd	difer %	ocupados	difer ocupd	difer %
2007	TI	17.415,90			2.653,30		
	TII	17.613,50	197,60	1,13%	2.753,80	100,50	3,79%
	TIII	17.664,20	50,70	0,29%	2.846,40	92,60	3,36%
	T IV	17.589,90	-74,30	-0,42%	2.887,00	40,60	1,43%
2008	TI	17.461,10	-128,80	-0,73%	2.941,10	54,10	1,87%
	TII	17.482,10	21,00	0,12%	2.943,10	2,00	0,07%
	TIII	17.398,40	-83,70	-0,48%	2.947,90	4,80	0,16%
	T IV	16.970,30	-428,10	-2,46%	2.886,50	-61,40	-2,08%
2009	TI	16.423,80	-546,50	-3,22%	2.667,00	-219,50	-7,60%
	TII	16.273,20	-150,60	-0,92%	2.671,80	4,80	0,18%
	TIII	16.218,00	-55,20	-0,34%	2.652,20	-19,60	-0,73%
	T IV	16.098,70	-119,30	-0,74%	2.547,20	-105,00	-3,96%
2010	TI	15.850,90	-247,80	-1,54%	2.543,30	-3,90	-0,15%
	TII	15.926,40	75,50	0,48%	2.550,50	7,20	0,28%
	TIII	15.950,80	24,40	0,15%	2.596,00	45,50	1,78%
	TIV	15.900,10	-50,70	-0,32%	2.508,10	-87,90	-3,39%
2011	TI	15.721,70	-178,40	-1,12%	2.430,00	-78,10	-3,11%

Con todo desde el inicio de la crisis, en el tercer trimestre de 2007, los inmigrantes han tenido unos resultados parecidos ante la destrucción de empleo que los nativos. Así, del total de 2.102.400 empleos perdidos, los inmigrantes han aportado 338.300,

aproximadamente, un 16,09%, porcentaje sólo ligeramente superior al 15,4% que le correspondería aportar si las destrucciones relativas hubiesen sido iguales.

Paro registrado

El **paro registrado** se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en las Oficinas públicas de empleo, excluyéndose las correspondientes a los siguientes colectivos:

- ♦ Trabajadores ocupados: los que solicitan un empleo para compatibilizarlo con el actual o cambiarlo por el que tienen, los que están en suspensión o reducción de jornada por un expediente de regulación de empleo, los que están ocupados en trabajos de colaboración social y los que compatibilizan un trabajo a tiempo parcial y la prestación por desempleo.
- ♦ Trabajadores sin disponibilidad inmediata para el trabajo o en situación incompatible con el mismo: jubilados, pensionistas de invalidez absoluta o gran invalidez, personas mayores de 65 años, trabajadores en situación de incapacidad temporal, maternidad o baja médica, estudiantes de enseñanza oficial reglada, siempre que sean menores de 25 años o demandantes de primer empleo, y alumnos de formación profesional ocupacional, cuando sus horas lectivas superen las veinte semanales, tengan una beca de manutención y sean demandantes de primer empleo.
- ♦ Trabajadores que demandan exclusivamente un empleo de características específicas tales como las siguientes: empleo a domicilio, por período inferior a tres meses, de jornada semanal inferior a 20 horas, para trabajar en el extranjero y los trabajadores que se inscriben en las Oficinas públicas de empleo como requisito previo para participar en un proceso de selección para un puesto de trabajo determinado.
- ♦ Trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que están percibiéndolo o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un período superior a un año desde el día del nacimiento del derecho.
- ♦ Demandantes que rechazan acciones de inserción laboral adecuadas a sus características y los que tienen suspendida la demanda, en tanto permanezcan en esa situación.

Los demandantes excluidos del paro registrado figuran bajo la denominación *Demandas pendientes no incluidas en el paro registrado*.

Teniendo en cuenta esas definiciones las cifras con las que trabajamos, se han obtenido mediante la realización de la media trimestral de paro registrado y la media anual, para poder compararlas con las cifras de parados de la EPA.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

PARO Registrado				EXTRANJEROS			NATIVOS		
Media	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2006	2.039.414	788.185	1.251.229	147.586	75.949	71.636	1.891.829	712.236	1.179.592
2007	2.039.004	791.819	1.247.185	170.350	91.307	79.043	1.868.654	700.512	1.168.142
2008	2.539.941	1.146.945	1.392.996	288.883	179.833	109.050	2.251.058	967.112	1.283.946
2009	3.644.041	1.832.893	1.811.148	501.331	320.600	180.731	3.142.710	1.512.293	1.630.417
2010	4.060.756	2.030.479	2.030.277	592.928	363.416	229.513	3.467.828	1.667.064	1.800.764
IT/11	4.287.978	2.130.033	2.157.945	631.178	372.280	372.280	3.656.800	1.757.753	1.785.666
PARO Registrado				EXTRANJEROS			NATIVOS		
Media	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2006	100,00%	38,65%		100,00%	51,46%		100,00%	37,65%	
2007	100,00%	38,83%		100,00%	53,60%		100,00%	37,49%	
2008	100,00%	45,16%		100,00%	62,25%		100,00%	42,96%	
2009	100,00%	50,30%		100,00%	63,95%		100,00%	48,12%	
2010	100,00%	50,00%		100,00%	61,29%		100,00%	48,07%	
IT/11	100,00%	49,67%		100,00%	58,98%		100,00%	48,07%	
PARO Registrado				EXTRANJEROS			NATIVOS		
Media	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2006	100,00%			7,24%					
2007	100,00%			8,35%					
2008	100,00%			11,37%					
2009	100,00%			13,76%					
2010	100,00%			14,60%					
IT/11	100,00%			14,72%					
PARO Registrado				EXTRANJEROS			NATIVOS		
Media	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
2006		100,00%	100,00%		9,64%	5,73%			
2007		100,00%	100,00%		11,53%	6,34%			
2008		100,00%	100,00%		15,68%	7,83%			
2009		100,00%	100,00%		17,49%	9,98%			
2010		100,00%	100,00%		17,90%	11,30%			
IT/11		100,00%	100,00%		17,48%	17,25%			

Fuente: BEL

Los hombres que representaban solo el 38,83% de los parados en 2007, han pasado a ser la mitad en 2010, aumentando su peso relativo en 11,17 puntos porcentuales, esto se debe sobre todo a que han aumentado el número de hombres parados nativos sobre las mujeres nativas.

Los parados extranjeros (hombres y mujeres) han aumentado su cifra de parados en relación al total, pasando del representar el 8,35% del paro registrado en 2007 al

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011. Efectos de la crisis y el desempleo

14,6% en 2010, veremos que este aumento está relacionado tanto con el incremento real del número de parados como con el número de extranjeros que han aprendido a hacer uso de los Servicios Públicos de Empleo inscribiéndose en los mismos como demandantes, sin duda una herramienta útil y accesible para buscar empleo en épocas de crisis económica y laboral.

Los hombres extranjeros han aumentado su peso específico como parados respecto al paro registrado masculino en caso ocho puntos (7,84), pero son sobre todos las mujeres paradas extranjeras las que han crecido frente al total de paradas, su incremento supera los 11 puntos (11,52).

		PARO REGISTRADO			Parados EXTRANJ	
		TOTAL	NATIVO	EXTRANJ.	%Regs	% EPA
2007	TI	2.072.411	1.904.347	168.064	8,11%	20,63%
	TII	1.987.408	1.836.913	150.495	7,57%	21,28%
	TIII	2.005.332	1.839.870	165.462	8,25%	21,21%
	T IV	2.090.866	1.893.486	197.379	9,44%	21,15%
2008	TI	2.292.744	2.046.349	246.394	10,75%	23,21%
	TII	2.360.839	2.109.608	251.231	10,64%	24,35%
	TIII	2.527.428	2.245.553	281.875	11,15%	23,98%
	T IV	2.978.753	2.602.722	376.031	12,62%	24,30%
2009	TI	3.471.687	2.998.563	473.125	13,63%	26,37%
	TII	3.609.969	3.117.452	492.517	13,64%	25,11%
	TIII	3.627.541	3.136.875	490.665	13,53%	24,41%
	T IV	3.866.967	3.317.951	549.017	14,20%	24,88%
2010	TI	4.115.244	3.513.746	601.497	14,62%	24,53%
	TII	4.063.665	3.465.754	597.911	14,71%	23,80%
	TIII	3.965.334	3.394.773	570.561	14,39%	23,57%
	TIV	4.098.781	3.497.038	601.743	14,68%	23,32%
2011	TI	4.287.978	3.656.800	631.178	14,72%	23,28%

Fuente: BEL

En el cuadro que precede podemos ver cómo evoluciona el peso específico del paro registrado de los extranjeros trimestre a trimestre, desde el año 2007 al 2011, con ligeras subidas y bajadas pero con una tendencia clara la crecimiento, no en vano nos estamos refiriendo a una situación de crisis económica con profundas consecuencias en el empleo, y también de una población laboral extranjera con gran arraigo en España y que hace uso de las herramientas de gestión para la búsqueda de empleo con normalidad absoluta. Aunque como paro registrado, el de los extranjeros, sigue siendo menos significativo que el paro de los extranjeros que detecta la EPA, que en estos 51 meses se ha movido siempre en un porcentaje bastante por encima del 20%.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

Las diferencias existentes entre el paro registrado y el paro detectado por la EPA, suceden en todos los países que disponen de estas dos formas de medir el paro. Pero, a pesar de ser métodos tan distintos de medida, en sí mismas estas diferencias, pueden adquirir significado analítico.

		PARO NATIVOS				PARO EXTRANJEROS			
		EPA	Registro	DIFEREC	% Dif./EPA	EPA	Registro	DIFEREC	% Dif./EPA
2007	TI	1.473.100	1.904.347	-431.247	-29,27%	382.900	168.064	214.836	56,11%
	TII	1.385.500	1.836.913	-451.413	-32,58%	374.500	150.495	224.005	59,81%
	TIII	1.411.900	1.839.870	-427.970	-30,31%	380.000	165.462	214.538	56,46%
	TIV	1.519.800	1.893.486	-373.686	-24,59%	407.700	197.379	210.321	51,59%
2008	TI	1.669.500	2.046.349	-376.849	-22,57%	504.700	246.394	258.306	51,18%
	TII	1.801.500	2.109.608	-308.108	-17,10%	580.000	251.231	328.769	56,68%
	TIII	1.975.700	2.245.553	-269.853	-13,66%	623.100	281.875	341.225	54,76%
	TIV	2.428.400	2.602.722	-174.322	-7,18%	779.400	376.031	403.369	51,75%
2009	TI	2.953.200	2.998.563	-45.363	-1,54%	1.057.500	473.125	584.375	55,26%
	TII	3.098.600	3.117.452	-18.852	-0,61%	1.038.800	492.517	546.283	52,59%
	TIII	3.116.600	3.136.875	-20.275	-0,65%	1.006.600	490.665	515.935	51,26%
	TIV	3.250.300	3.317.951	-67.651	-2,08%	1.076.300	549.017	527.283	48,99%
2010	TI	3.481.300	3.513.746	-32.446	-0,93%	1.131.400	601.497	529.903	46,84%
	TII	3.540.000	3.465.754	74.246	2,10%	1.105.400	597.911	507.489	45,91%
	TIII	3.496.300	3.394.773	101.527	2,90%	1.078.400	570.561	507.839	47,09%
	TIV	3.601.300	3.497.038	104.262	2,90%	1.095.300	601.743	493.557	45,06%
2011	TI	3.766.900	3.656.800	110.100	2,92%	1.143.300	631.178	512.122	44,79%

Fuente: BEL

Para los nativos durante mucho tiempo, desde el año 2007 hasta el IT de 2010, el paro registrado era superior al que detectaba la EPA, y posteriormente se invierte el sentido de tal forma que desde entonces el paro que esta detecta es superior al registrado. Con independencia de cuál sea el signo de las diferencias trimestrales, la tendencia general es la de ir acercándose ambas cifras, hasta ser prácticamente idénticas a lo largo del año 2009 y IT de 2010, manteniéndose desde entonces bastante próximas, recordemos que en paro registrado hablamos de medias trimestrales, por lo que es de suponer que esa similitud en las cifras debería mantenerse, aunque lo habitual es que las cifras de paro EPA sean ligeramente superiores al paro registrado, pues resulta más fácil declararse como parado que mantener la disciplina administrativa de inscripción y renovación de la misma en los SSPPE. También ocurre que los españoles en época de crisis del mercado de trabajo, no se inscriben como demandantes de empleo por falta de perspectivas reales para ocuparse, aunque se declaren parados EPA. En el peor de los casos, indica que determinadas actividades

productivas se están convirtiendo en economía sumergida y emplean a trabajadores de origen nativo (inscritos como parados, pero empleados en la EPA).

La diferencia entre el paro registrado respecto al paro EPA de los extranjeros, que es siempre superior al 44%, indica precisamente el peso que tiene todavía la economía sumergida en España. La EPA detecta muchos más parados de origen extranjero que el registro de los SSPPE, la situación irregular de los trabajadores impide su inscripción en los registros laborales, pero no impide su empleo como mano de obra informal y sistemáticamente, por eso la diferencia entre los dos indicadores del paro que estamos comparando, siempre hay mas parados extranjeros en la EPA que en los registros. Las consecuencias de la economía sumergida, como recurso de subsistencia para los trabajadores y de acumulación de beneficios para quien les emplea, puede apreciarse de forma grafica al observar lo ocurrido en el IT de 2009 cuando aumentaron absolutamente las cifras de paro de los extranjeros, aumentó también la diferencia entre los datos de la EPA y los registros, que ha sido la más alta de la serie. En esos meses llegaron muchos rumanos y búlgaros al disfrutar de la libre circulación de trabajadores comunitarios desde el 1º de enero, aunque no se emplearon de forma inmediata, por eso la EPA aumento en 278.100 parados, y simultáneamente pero en menor medida crecieron los parados registrados en 97.094 personas, pese a que los recién llegados y sus compatriotas que ya estaban aquí -como europeos residentes pero trabajadores por cuenta ajena irregulares- podían inscribirse a partir de entonces como demandantes, pero la experiencia vivida en los años previos les alejaba de los SSPPE.

Como no podía ser de otra forma, en el paro registrado vemos una evolución trimestral idéntica a la que vimos cuando analizamos la EPA, el I y IV Trimestres son de aumento del paro para los trabajadores de origen extranjero y el II y III Trimestres son de disminución del mismo.

Un dato significativo al comparar las cifras de una encuesta y un registro, considerando a nacionales y extranjeros como agregados diferenciados, es que tal diferencia entre la EPA y los registros del paro, en un porcentaje superior al 82% está motivada por la presencia de los trabajadores extranjeros, en un mercado de trabajo que los emplea de forma a lo peor excesivamente precaria, como trabajadores fuera de los sistemas habituales de protección social.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

PARO	TOTAL			EXTRANJEROS			% Df Ext
	EPA	REGISTRO	DIFR	EPA	Registro	DIFR	
TII	4.645.400	4.063.665	581.735	1.105.400	597.911	507.489	87,24%
2010 TIII	4.574.700	3.965.334	609.366	1.078.400	570.561	507.839	83,34%
TIV	4.696.600	4.098.781	597.819	1.095.300	601.743	493.557	82,56%
2011 TI	4.910.200	4.287.978	622.222	1.143.300	631.178	512.122	82,31%

Prestaciones

La información que se recoge en este apartado se refiere a las prestaciones que protegen la situación por desempleo en sus niveles contributivo, asistencial y renta activa de inserción.

Para acceder a las mismas es necesaria la previa cotización a la Seguridad Social por dicha contingencia y reunir los requisitos que en cada caso se exijan.

La protección de nivel contributivo se denomina "**prestación por desempleo**". Para el acceso a la misma se requiere, la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por esta contingencia por un período mínimo de doce meses dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo.

En el **nivel asistencial** se incluye:

- ♦ El **subsidio** por desempleo para trabajadores que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: haber agotado la prestación contributiva, no haber cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva, ser emigrante retornado, haber sido excarcelado o ser declarado plenamente capaz o inválido parcial como consecuencia de un expediente de revisión de invalidez.
- ♦ Subsidio para trabajadores **eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario** de la Seguridad Social (REASS) en su modalidad ordinaria y en su modalidad de subsidio especial en favor de los trabajadores eventuales agrarios del REASS mayores de 52 años. Tienen derecho al mismo los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual que figuran incluidos en el censo del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, que residen en las Comunidades Autónomas de Andalucía.
- ♦ La **renta agraria** dirigida a los trabajadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura que no pueden ser beneficiarios del subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

**Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo**

- ♦ **Programa temporal de protección** por desempleo e inserción, prestación por desempleo extraordinaria, tienen derecho a la misma los trabajadores que hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo (sin derecho a subsidio posterior) o el subsidio por desempleo.

La **renta activa de inserción** laboral va dirigida a trabajadores desempleados de larga duración, mayores de 45 años, que hayan extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial y que carezcan de rentas, desempleados que acrediten una minusvalía o incapacidad, emigrantes retornados, víctimas de la violencia doméstica y trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES								
AÑOS	Total	Contributivo	NIVEL ASISTENCIAL					RENTA ACTIVA
			Total	Subsidio	Rnt Agraria	Programa temporal	Eventual agr	
EXTRANJEROS								
2006	77.787	59.709	16.550	14.429	41		2.080	1.528
2007	111.015	89.375	20.048	17.929	59		2.060	1.592
2008	202.549	162.745	36.680	34.334	93		2.253	3.124
2009	371.515	240.511	124.831	122.449	164		2.218	6.173
2010	450.738	190.983	247.921	190.402	317	55.031	2.171	11.834
10-06	372.951	131.274	231.371	175.973	276	55.031	91	10.306
	479,45%	219,86%	1398,01%	1219,58%	673,17%		4,38%	674,48%
NATIVOS								
2006	1.252.644	660.675	542.152	339.478	19.891		182.783	49.818
2007	1.310.464	690.830	555.627	355.962	26.535		173.130	64.008
2008	1.612.084	938.134	609.506	414.107	31.385		164.013	64.444
2009	2.309.709	1.384.281	836.057	642.356	37.009		156.692	89.370
2010	2.591.995	1.280.842	1.197.307	805.209	45.638	194.871	151.590	113.845
10-06	1.339.351	620.167	655.155	465.731	25.747	194.871	-31.193	64.027
	106,92%	93,87%	120,84%	137,19%	129,44%		-17,07%	128,52%

Fuente: BEL

Vemos que ambos colectivos comparados, entre las fechas de referencia 2006-2010, han aumentado el número de beneficiarios, efecto que corresponde a unos años de crisis económica descarnada, y con una incidencia sobre el empleo realmente destructiva.

Los extranjeros que reciben prestaciones por desempleo han aumentado proporcionalmente muy por encima de los nacionales, 220% frente a 94%, pero esto, que sin duda se debe a la crisis, está también muy relacionado con el importante

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.

Efectos de la crisis y el desempleo

número de extranjeros autorizados a trabajar y a cotizar en la normalización del año 2005, ese año se concedieron 644.305 autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena, que no pueden beneficiarios de prestación por desempleo, prácticamente hasta después de iniciado el año 2007. En definitiva a mayor número de cotizantes mas usuarios de prestaciones contributivas y viceversa.

Un efecto parecido se ha producido sobre los beneficiarios de prestaciones no contributivas, aquí cabe añadir además el incremento potenciales usuarios que se produjo a partir de enero de 2007, con la ampliación de la libre circulación de personas de 25 a 27 países en la UE. Aunque en este tipo de prestaciones las cifras no son comparables, pues las desvirtúa la incidencia durante 2010⁵ del “Programa Temporal de prestaciones por desempleo e inserción”, que apareció como medida de urgencia par atender a quienes habían agotado el subsidio y que no alcanzaban la Renta Activa de Inserción , y que alcanzó a 55.031 trabajadores de origen extranjero; lo que va a provocar un aumento de la prestación de Nivel Asistencial de un 1.398%, pasando de 16.550 asistidos en 2006 a 247.921 en 2010.

Incremento que también se produce aunque en menor escala en la asistencia a los nativos, que pasan de ser 542.152 a 1.197.307 personas en las mismas fechas de referencia, perdiendo incluso 31.193 asistidos por la renta agraria.

Respecto a la RAI, vemos que esta asistencia ha aumentado significativamente entre los extranjeros, como corresponde a una inmigración estable de larga permanencia en España y que ha sufrido la situación de desempleo por periodos de tiempo prolongados, pero con todo su peso porcentual sobre el total de prestaciones recibidas sigue siendo más bajo que el peso de la RAI que reciben los nativos, sin duda se debe a la juventud de los trabajadores extranjeros, muchos de ellos por debajo de los 45 años de edad.

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES

AÑOS	Total Prestaciones	R. ACTIVA	
EXTRANJEROS			% RAI
2006	77.787	1.528	1,96%
2007	111.015	1.592	1,43%
2008	202.549	3.124	1,54%
2009	371.515	6.173	1,66%
2010	450.738	11.834	2,63%
NATIVOS			%RAI

⁵ - Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

- Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Situación laboral de la población trabajadora de nacionalidad extranjera 2011.
Efectos de la crisis y el desempleo

2006	1.252.644	49.818	3,98%
2007	1.310.464	64.008	4,88%
2008	1.612.084	64.444	4,00%
2009	2.309.709	89.370	3,87%
2010	2.591.995	113.845	4,39%

Fuente: BEL

El número de extranjeros beneficiarios de prestaciones ha ido aumentando relativamente desde un 5,85% en 2006, hasta el 14,81% de 2010, aproximándose al peso específico que tienen como población activa, el 15,77%, y como ocupados EPA, el 13,4%, en el primer trimestre de 2011.

EXTRANJEROS	Beneficiarios	Contributivo	Asistencial	RAI
Año	%Extrj	%Extrj	%Extrj	%Extrj
2006	5,85%	8,29%	2,96%	2,98%
2007	7,81%	11,46%	3,48%	2,43%
2008	11,16%	14,78%	5,68%	4,62%
2009	13,86%	14,80%	12,99%	6,46%
2010	14,81%	12,98%	17,15%	9,42%

Fuente: BEL

Las mujeres extranjeras han perdido 9,37 puntos porcentuales como beneficiarias de prestaciones respecto a los hombres extranjeros, el número de beneficiarias ha crecido a un ritmo más lento que el de los varones durante los tres años de referencia, la diferencia se debe sin duda al menor crecimiento del paro entre las mujeres extranjeras, pero también a que tiene menos cobertura en el sistema de prestaciones, muchas de ellas no cotizan por ocuparse en tareas propias de la economía sumergida (servicio doméstico, cuidado de dependientes, hostelería, agricultura)

EXTRANJEROS						
AÑO	Total		HOMBRES		MUJERES	
	Prest	% Incr	Prest		Prest	
				% Incr		% Mujeres
2006	77.788		46.853		30.935	39,77%
2007	111.016	42,72%	69.819	49,02%	41.197	37,11%
2008	202.549	82,45%	138.982	99,06%	63.567	31,38%
2009	371.514	83,42%	258.568	86,04%	112.946	30,40%
2010	450.738	21,32%				

Fuente: BEL

EXTRANJEROS						
Total			HOMBRES		MUJERES	
	Paro REG	Incr	Paro REG		Paro REG	
				% Incr		% Incr
2006	147.586		75.949		71.636	
2007	170.350	15,42%	91.307	20,22%	79.043	10,34%
2008	288.883	69,58%	179.833	96,95%	109.050	37,96%
2009	501.331	73,54%	320.600	78,28%	180.731	65,73%
2010	592.928	18,27%	363.416	13,35%	229.513	26,99%

Fuente: BEL

2. IMPACTO DE LA SITUACIÓN DE DESEMPLEO EN LA POBLACIÓN

A) Efectos sociales y económicos

Antes de abordar los efectos psicosociales del desempleo en los/las trabajadores/as, tanto nacionales como inmigrantes, hemos de partir de cuál es la estructura y alcance de la protección social en este momento. España se diferencia claramente del resto de países de Europa occidental por su tardío e incompleto desarrollo del Estado del Bienestar y por su bajo nivel de gasto social, significativamente inferior a la media europea. Se realiza un importante esfuerzo financiero en el ámbito de las pensiones y la sanidad, pero se presta escasa atención a las políticas de vivienda, servicios sociales o políticas de apoyo a las familias⁶. Además nos encontramos en un proceso de recorte de dicha protección tanto desde el ámbito público como desde el ámbito privado o asociativo; partiendo de esta realidad, los efectos del desempleo en el/la trabajador/a inmigrante, tienen un impacto que puede verse agravado en tanto que:

- ♦ Su volumen de ahorro es reducido, como el de cualquier otro trabajador con escasos salarios, autóctono o inmigrante, pero reducido adicionalmente por el envío de remesas a las familias en el país de origen. Una situación que afecta más a los migrantes recientes.
- ♦ La exposición al desempleo de la unidad familiar es más acusada como consecuencia de un menor tiempo de inversión familiar en el mercado laboral español (formativa y laboral). Así, es relativamente frecuente encontrar familias inmigrantes con todos sus miembros desempleados, aunque hemos de tener en cuenta los elementos y datos proporcionados en la primera parte del informe.
- ♦ Parte de los inmigrantes sólo pueden acreditar una trayectoria laboral breve y una antigüedad muy reducida que limita el acceso y la cuantía de las indemnizaciones por

⁶ Informe "Inmigración y Estado de Bienestar". Obra Social la Caixa. 2010

despido y las prestaciones por desempleo. Y en algunos casos, como las/os trabajadoras del hogar familiar, la regulación de esta actividad no prevé la cobertura de la contingencia de desempleo.

- ♦ La dimensión y alcance de las redes sociales y familiares es mucho más limitada, lo que acentúa el grado de desprotección, o apoyo para poder sobrellevar la pérdida de empleo y de ingresos.
- ♦ La falta de reconocimiento oficial de las titulaciones adquiridas en los países de origen, así como la falta de reconocimiento de las trayectorias profesionales y laborales antes del proyecto migratorio, limitan la adaptabilidad a los cambios de la demanda, la movilidad sectorial, etc.
- ♦ Un estatus administrativo provisional (excepto para los que han alcanzado ya la autorización de residencia de larga duración) que limita su adaptabilidad, imponiendo plazos o restricciones a su participación en el mercado laboral, pudiendo tener consecuencia graves sobre su situación personal, nos referimos con ello, a la posibilidad de pasar de la situación administrativa regular a la irregular por no poder cumplir los requisitos de la renovación.
- ♦ Una situación grave de desmotivación y fracaso personal, ante las expectativas frustradas del proyecto migratorio personal y/o familiar.

Estos elementos, y algunos de ellos afectan igualmente a población trabajadora comunitaria y española, hace que el impacto de la pobreza y vulnerabilidad social sea mayor. Las organizaciones que trabajamos directamente con población extranjera, observamos los siguientes indicadores en la población atendida en el año 2010.

- ♦ El empeoramiento de la situación económica de las familias y el aumento del endeudamiento, lo que lleva a un incremento en el número de demandas de ayudas de emergencia social que se solicitan.
- ♦ La pérdida de empleo y la menor cobertura o protección social han generado en la población inmigrante otras problemáticas como son el aumento de situaciones de explotación laboral e incremento del desempleo en la economía sumergida o en la informal.
- ♦ Un indicador especialmente significativo es el aumento de itinerarios realizados con trabajadoras/as con un nivel alto de empleabilidad. Este dato corrobora la tendencia al alza de trabajadoras/as con mayor cualificación profesional, con mayores niveles de integración social y asentados/as desde hace años, que se están viendo afectados por la pérdida de empleo.
- ♦ Se destaca también la vuelta de las mujeres inmigrantes a la demanda de servicio doméstico interno, lo que significa un retroceso en muchos itinerarios de mujeres que habían logrado, con mucho esfuerzo personal y formativo, promocionar a nivel laboral. Una situación, la vuelta al empleo doméstico (o el agrario) como sectores refugio que también es perceptible en las mujeres comunitarias y españolas. Este

aumento de oferta está reduciendo la calidad de los empleos, especialmente es significativa la reducción de salarios y de condiciones laborales, así como un aumento de las ofertas en economía sumergida.

- ♦ La falta de empleo prolongado en los hombres como “proveedores tradicionales” así como el incremento de número de miembros de la unidad familiar en desempleo, conlleva que sea mayor el número de personas con en situación de búsqueda de empleo. Cabe destacar la incorporación en todos los grupos de edad, de personas no activas, es decir, que buscan empleo por primera vez. La lectura de este dato, no es otra, que la incorporación como demandantes de empleo jóvenes y mujeres que pretenden incorporarse por primera vez al mercado laboral, y no, como a veces pretende presentarse como la llegada de nuevos flujos migratorios.
- ♦ Respecto a otra necesidad básica como es el acceso y mantenimiento de la vivienda, los inmigrantes atraviesan “graves dificultades para el pago de hipotecas”, cuyo impago conlleva el endeudamiento y la pérdida de la vivienda, toda vez que se ha producido un “aumento de hogares en condiciones de hacinamiento grave”. La crisis económica se ha traducido en un incremento enorme de procedimientos judiciales ante el impago de préstamos bancarios, para toda la población y de manera significativa en la población inmigrante. La mora en las hipotecas concedidas a inmigrantes se ubica en el 12,5%, frente al 1,6% del resto de los residentes españoles, según datos del Banco de España a mediados del año 2010. Respecto al acceso al mercado de alquiler, los precios de alquiler de las viviendas en las grandes ciudades, por encima de los 600 euros de media, suponen algo más de la mitad del sueldo mensual de un inmigrante. Estas familias tienen además que enfrentarse a dificultades relacionadas con el desconocimiento del mercado inmobiliario español, la escasez de oferta de viviendas para renta, la exigencia de avales y los prejuicios de los propietarios de los inmuebles respecto a los extranjeros.
- ♦ Varios estudios han señalado la “experiencia migratoria” como uno de los determinantes de salud, ya que suponen una situación de marginación y exclusión económica y social, privándoles de derechos humanos fundamentales como es, en este caso, la salud. Así mismo, otros factores como la xenofobia y el prejuicio social hacia las minorías étnicas y colectivos de migrantes influyen negativamente en la salud. También y como apuntábamos anteriormente, la diferencia de género que suponen una desigualdad en las relaciones de poder son determinantes de la salud y de la enfermedad.
- ♦ A esta situación de vulnerabilidad social en la población inmigrante hemos de sumar los efectos de la crisis económica. La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) ya ha advertido que esta provocará, en toda la población, más estrés, depresión y otros desordenes mentales. La situación de paro, la repercusión de las dificultades

económicas en el entorno familiar, el aumento de dificultades para el pago de hipotecas, la reducción de expectativas de recuperar el trabajo o las condiciones de bienestar previas, etc., son acontecimientos estresantes que influyen en el bienestar psicológico de las personas. Aún no hay estudios que determinen el efecto de la actual crisis económica en la salud de la población pero sí una percepción por parte de los profesionales de que están aumentando las demandas en las consultas por problemas de salud mental asociados a la nueva realidad laboral.

B) Efectos para la salud

Con respecto a los efectos psicológicos, para la mayor parte de los autores e investigadores, el trabajo constituye un valor de primer orden, la profesión su señal de identidad y el empleo retribuido el factor aglutinante de sus creencias, actitudes y opciones fundamentales. De hecho, el análisis de las consecuencias psicológicas que tiene sobre el trabajador/a el desempleo, es decir cuáles eran las consecuencias que cada uno de los hombres desempleados experimentaban en el plano personal, desde lo psicológico hasta las relaciones familiares y sociales; no es algo reciente, ya a finales del siglo XIX autores como Durkheim⁷ analizan este problema.

El trabajo es una fuente muy importante de bienestar psicológico y social, que se constata cuando se pierde. Lograr acceder al mercado de trabajo y mantenerse en él es una expectativa social y cultural adquirida desde la infancia y, desde entonces, continuamente reforzada a través de los agentes socializadores (escuela, familia y medios de comunicación). Cuando una persona logra formar parte del mundo laboral, accede a un nuevo estatus y a una nueva identidad social. El desempleo interrumpe ese proceso y se convierte en una sensación de derrota y fracaso.

Además de asegurarnos ingresos y beneficios sociales, el empleo tiene unas funciones psicológicas muy importantes, que justifican una motivación positiva hacia él aunque las condiciones de salario o trabajo no sean favorables. Entre esas funciones latentes⁸, tal y como identifica Buendía (2010) cabe distinguir cinco: “el empleo impone una estructura del tiempo, implica experiencias compartidas y contactos con personas ajenas al núcleo familiar, vincula al individuo con metas y propósitos que rebasan el propio yo, proporciona un estatus social y clarifica la identidad personal y, por último, requiere de una actividad habitual y cotidiana”. Por tanto, puesto que no sólo se trabaja para ganarse la vida, sino también para el desarrollo personal, perder el empleo resulta destructivo desde la vertiente psicológica, incluso cuando se tenga una fuente de ingresos económicos asegurada.

Otros efectos que generan tensión psicológica no son debidos a la pérdida del empleo en si, sino a la adquisición del “status” de desempleado. La disposición de tiempo libre en una sociedad que no acepta el ocio como actividad principal es una nueva fuente de

⁷ “La división del trabajo anómica”.

⁸ Buendía, J. “El Impacto psicológico del desempleo”. Edic.um. Ediciones de la Universidad de Murcia. 2010

tensiones. La obligación de realizar ciertos trámites, por ejemplo; sellar la tarjeta de desempleado, aceptar cualquier oferta de empleo, buscar trabajo sin pretensiones, etc. generalmente son vividas por el trabajador como humillantes lo que también aumentará la tensión.

En cualquier caso, la situación de desempleo, igual que cualquier otro suceso estresante, es vivida e interpretada de manera diferente por cada persona, de acuerdo con una serie de circunstancias individuales: tipo de recursos psicológicos de que dispone y evaluación individual de los propios recursos de cada persona para enfrentarse al problema (Goldney, 1996). Lo que sí es una constante es que los cambios económicos que conlleva obligan a replantear, frecuentemente, la situación de la persona en relación con su familia, la sociedad y consigo mismo, este replanteamiento también es una fuente de tensión para todos los sectores implicados.

Como vemos, la pérdida de empleo y/o la amenaza constante de perder el trabajo son violencias y tensiones que generan una experiencia traumática (altos nivel de stress y angustia) en las personas. Los trastornos depresivos son los que se manifiestan con mayor frecuencia en las personas en situación de desempleo. Los principales síntomas de depresión en estos casos son: (1) Disminución notable del interés o de la capacidad para el placer. (2) Insomnio o hipersomnia. (3) Agitación o retardación psicomotrices. (4) Fatiga o pérdida de energía. (5) Sentimientos de inutilidad o culpa. (7) Disminución de la incapacidad para pensar o concentrarse. (8) pérdida de apetito y peso. Mientras que en los peores casos se llega a pensar hasta en la muerte y el suicidio.

El desempleo en cualquiera de los miembros de una familia suele causar conflictos entre sus componentes, independientemente del tipo de familia se observan rasgos comunes, entre ellos: (1) Desplazamiento de papeles o roles entre sus miembros. (2) Pérdida de estatus. (3) Los hijos de personas desempleadas también pueden ver afectada su estabilidad emocional.

La pérdida o falta de autoestima, es otra de las consecuencias directas de la pérdida de empleo. La autoestima como sinónimo de autovaloración comienza a variar considerablemente en las personas en situación de desempleo. Algunos especialistas en esta materia postulan que se produce una polarización de la autoestima; es decir, puede resultar lógico que personas sin trabajo disminuyan su autoestima, pero también existen casos en los que, como método de defensa, elevan su autoevaluación.

Otro factor es la ansiedad. Las manifestaciones de ansiedad pueden presentarse de diversas formas: (1) conductas de evitación y de escape, (2) conductas compulsivas, (3) agarrotamiento o dolores tensionales, (4) preocupación constante y desmoralización, (5) dificultades en la atención y en la concentración. Como así también: taquicardia, mareos, sudoración, rubor, etc. Estos síntomas provocados por la ansiedad reflejan la reacción de un organismo que encuentra su equilibrio interno amenazado por estímulos externos como mecanismo de defensa.

Por otra parte, está demostrado que el **desempleo** y las complicaciones económicas suelen ser disparadores de conductas adictivas. El alivio de una preocupación con

sustancias químicas resulta muy reforzante y necesita pocos ensayos de aprendizaje para que se convierta en una conducta habitual del sujeto.

Por último, a los efectos del desempleo en el bienestar emocional, hemos de añadir los problemas de déficit cognitivo a ellos asociados. Fryer y Warr (1984) en una muestra estratificada por edad y duración del desempleo, de 954 casos analizados, obtuvieron información sobre el deterioro sufrido en doce procesos cognoscitivos diferentes. Entre un 30 y 37% las personas entrevistadas declararon que de forma general necesitaban más tiempo para hacer las mismas cosas, concentrarse y hacerlas con la misma habilidad que anteriormente; entre un 20 y un 27% declararon dificultades para comenzar alguna tarea, mantenerse mentalmente activo, recordar cosas, tomar decisiones y comprender con rapidez lo que otras personas decían.

En cuanto a la intervención posible en estas situaciones, Salvador Carulla⁹ hace hincapié en que hay que valorar que los problemas de salud mental a causa del paro son muy importantes. Deben crearse programas de ayuda psicológica para este tema, ya que es un asunto de salud pública como otro cualquiera. Es necesario conocer los procesos psicológicos por los que atraviesan las personas sin empleo para determinar las medidas de carácter preventivo que demanda esta población, entre las que hay que incluir también la intervención psicológica como un servicio más del concepto integral de la salud.

El apoyo social (disponibilidad de ayuda) que la persona tenga es determinante en la estrategia de afrontamiento que utilice, mientras más apoyo reciba, más probable es que utilice estrategias activas. Los efectos del apoyo social se explican por cuatro mecanismos: porque inhibe conductas de riesgo y refuerza las saludables, porque disminuye el impacto del stress y las conductas inadaptativas que causaría, porque valida las creencias de control y posibilita el manejo y, por último, la expresión de las emociones regulada por otros permite disminuir el desgaste fisiológico provocado por el stress. De esta manera, la intervención psicológica debería darse en la prevención y mejoramiento de las variables ambientales, a nivel de las relaciones interpersonales, en la reestructuración cognitiva, el mejoramiento de las habilidades sociales y la provisión de grupos de apoyo.

⁹ Psiquiatra, vicepresidente de la Sociedad Española de Epidemiología Psiquiátrica y asesor del departamento de salud mental de la Generalitat de Cataluña.

3. EFECTOS MÁS RELEVANTE DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y LABORAL ACTUAL

Las escasas fuentes de ingresos alternativas a la renta salarial, una capacidad de ahorro reducida por la necesidad de envío de remesas al país de origen, la probabilidad de que todos los miembros de la unidad familiar se encuentren en desempleo, las limitaciones en el apoyo económico y social que su red social puede ofrecerle, escasa antigüedad de cotizaciones que limita tanto las indemnizaciones por despido como las prestaciones por desempleo, una biografía laboral inmadura que limita la adaptabilidad a los cambios del mercado de trabajo y un menor conocimiento de recursos de reinserción, autoempleo, etc.

A medida que se agotan las prestaciones que reciben y las redes de apoyo que pueden sostener, **aumenta un modo de vida precario** que dificulta todavía más el acceso al empleo. Este empeoramiento de la situación económica de las familias con el aumento del endeudamiento, hace que se haya incremento el nº de demandas de ayudas de emergencia social.

Incremento de mujeres demandantes de primer empleo sometidas a mucha presión y responsabilidad para buscar sostenimiento de la economía familiar, especialmente cuando el hombre ha perdido el trabajo y el salario del núcleo familiar depende ahora de solamente de ella. Se destaca también **la vuelta a la demanda de servicio doméstico interno**, poniendo de manifiesto como la emergencia laboral vuelve a estar en el centro de muchas personas.

La emergencia en encontrar empleo (no solo como medio de vida, sino para mantener las autorizaciones en el caso de los titulares de autorizaciones temporales), **dificulta, cuando no impide, el seguimiento de cursos de formación para mejorar la empleabilidad.**

Las sucesivas reformas a lo largo de este año de la normativa laboral, (y que han afectado a la negociación colectiva, a las condiciones para la modificación de las condiciones de trabajo, flexibilidad interna de las empresas, traslados colectivos, expedientes de regulación de empleo y suspensión de contratos entre otros) **pueden tener como principales trabajadores y trabajadoras afectados a aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellos, los trabajadores extranjeros.**

Volvemos a observar un **mayor ofrecimiento y aceptación de ofertas en economía sumergida. Y la sustitución de jornadas completas por jornadas parciales.** En ambos casos, especialmente el primero supone un retroceso en derechos laborales y sociales.

Mayor vulnerabilidad por **el incremento de abusos en la contratación**, que constatamos por el incremento de consultas jurídicas y laborales, sobre despidos improcedentes, cálculo de finiquitos, derechos laborales, etc,

Las ofertas de empleo además de descender empeoran en calidad, y aumentan las **exigencias en los requerimientos de perfiles demandados**.

Aumento de la discriminación por origen de una manera explícita en ofertas que se reciben o en los procesos de selección.

Aceptación de discursos sociales discriminatorios , que justifican la prioridad en el empleo a personas autóctonas

Según pasa el tiempo y las perspectivas de encontrar un empleo no se vislumbran, se detecta **un deterioro de su salud psicosocial**, por la mayor desmotivación, problemas de autoestima, ansiedad, salud mental, etc..

Dificultades administrativas para renovar la documentación que llevan a una **irregularidad sobrevenida**.

Dificultades administrativas para el acceso a la formación, desde hace un tiempo entre otros requisitos se pide tener la ESO o que esté homologada para acceder a la formación de los servicios públicos de empleo.

La participación política de las personas inmigrantes

I. INTRODUCCIÓN

La participación política de las personas inmigrantes en un país es un instrumento que facilita la integración en la sociedad. Su participación como electores y elegibles en los comicios locales les convierte en actores y protagonistas de su entorno inmediato, promoviendo su implicación en la vida municipal y, muy probablemente, una actitud de sentirse parte, formar parte y ser parte del lugar que habita.

La toma de conciencia que se ha hecho del carácter estructural y permanente que tiene el hecho migratorio ha generado que en el vocabulario institucional y social la integración no sea solo un aspecto retórico. Se plantea, en muchas ocasiones que la integración es una dimensión básica de la política de inmigración, pero en pocas ocasiones se evidencia que en el proceso de acomodación y construcción conjunta, que implica la integración, tiene no solo una dimensión cultural o socioeconómica sino también política.

A pesar de los avances que se han producido, la mirada del inmigrante no comunitario como un actor político y cívico, tropieza con obstáculos institucionales y sociales. Esto no se da de manera casual ya que el reconocimiento del derecho de voto a las personas inmigrantes e igualmente el resto de derechos de naturaleza participativa compromete e interpela los pilares de lo que históricamente ha edificado al Estado-nación como modelo de organización jurídico-política a saber, la soberanía entendida en sentido clásico, el nexo entre nacionalidad y ciudadanía como requisito de la capacidad para intervenir en la adopción de decisiones que afectan a la comunidad política concreta y a la presunción de homogeneidad cultural de los llamados a participar en las decisiones fundamentales del Estado.

Recientemente, al menos en Europa, desde hace algún tiempo se va abriendo camino un nuevo concepto de ciudadanía, que podemos denominar cívico-social. Esta ciudadanía se halla mucho más cerca tanto de las personas, no alejada de ella y tampoco alojada en los altos poderes del Estado. Surge en la actualidad la percepción de la ciudadanía como expresión de la persona humana. Parece clara la necesidad de modificar el concepto de ciudadanía, anclándolo no en la pertenencia al Estado-nación y al *ius sanguinis*, sino en la efectiva participación que tienen las personas en la vida de una comunidad territorial, en la libre elección de residir y vivir en un determinado país.

De todas formas, la idea de ciudadanía debe llevar implícita o explícita una clara correlación que supone la asunción de derechos y deberes, tanto por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento como del ciudadano o de la ciudadana. En la idea de ciudadanía así expresada encontramos, por tanto, una muy significativa dosis de reciprocidad. Si se restablece esa relación de reciprocidad entre derechos y deberes, podremos llegar a un sistema de ciudadanía integradora, que no excluye a las personas inmigrantes.

La participación política y social de los inmigrantes en la vida pública, la posibilidad de elegibilidad activa y pasiva tanto en el ámbito municipal, autonómico, estatal o europeo es un aspecto fundamental en el concepto de integración y es “la última frontera de la ciudadanía política”. Es por tanto, necesario, profundizar en las posibilidades y limitaciones para la construcción de una ciudadanía activa e inclusiva.

La monografía pretende, pues, aportar ideas a un debate que está iniciando tanto en Europa como en España que presenta múltiples aristas y que requiere de una perspectiva multidisciplinar en el análisis tanto del reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos políticos de las personas inmigrantes: el derecho al sufragio activo y pasivo, así como las posibilidades de derechos fundamentales de carácter participativo: asociación, reunión, manifestación, asambleas locales.

Para abordar los aspectos mencionados, el documento se ha organizado en los siguientes capítulos: Un capítulo, en el cual se aborda los instrumentos normativos y declaraciones de carácter supranacional como es la normativa europea respecto al sufragio y a la participación de las personas en el ámbito local.

El espacio local, ha adquirido una mayor relevancia como ámbito en el cual los individuos construyen su sentido de pertenencia al territorio, es por esta razón que en un tercer capítulo se hace una aproximación al valor que tiene la participación en el nivel local para la integración, la inclusión y la cohesión social.

La mirada local que se presenta en el capítulo anterior se complementa, en un cuarto capítulo, con la revisión más amplia del derecho al voto de los extranjeros en España.

En el quinto capítulo, se presentan las diversas formas de participación directa e indirecta de las personas residentes comunitarias y no comunitarias. Se quiere hacer evidente en este apartado que junto al ejercicio del derecho al voto, existen otras formas de participación en el ámbito local de quienes no tienen la ciudadanía plena. En muchas ocasiones estos mecanismos han servido como antesala del reconocimiento del derecho al voto en algunos países de la Unión Europea.

Para profundizar sobre este aspecto en el sexto capítulo se hace una breve presentación de experiencias de países de la unión europea que han adoptado en su marco jurídico legal normativas en las cuales se permite la participación política de los inmigrantes a través del sufragio o que han adoptado foros o consejos de carácter consultivo que permiten a las personas inmigrantes vehicular sus demandas e influir (de modo no vinculante) en el diseño de las políticas que les afectan.

En el séptimo capítulo se hace una mirada en profundidad sobre la participación de las personas inmigrantes en el caso de España. Se hace una reflexión sobre los espacios en los cuales participan los inmigrantes en la sociedad española. Se muestra uno de los principales canales de intervención de los inmigrantes en la vida pública y la protección

de sus intereses es a través del asociacionismo de las personas inmigrantes. Finalmente, se presenta la participación política de las personas inmigrantes tomando como base las elecciones de mayo del 2010.

Por último, en el octavo capítulo se hace un análisis de fortalezas y debilidades del modelo de participación español en donde se recogen los últimos acontecimientos producidos en España como fue el movimiento social del 15 M y la participación tanto de las asociaciones de inmigrantes como del asociacionismo pro-inmigrantes en dicho movimiento.

Queremos subrayar, a través del texto, que la sociedad civil necesita crear alianzas, espacios de dialogo, una nueva cohesión social para llegar a construir un marco ético y jurídico para obtener una democracia representativa transparente y para aportar y llenar de contenido a la *democracia participativa* que se está gestando y se está necesitando. La democracia participativa ubica las relaciones y el dialogo entre sociedad civil y Estado en un eje esencial de la democracia y deben ser dentro de una dinámica reciproca que permita un verdadero camino hacia la participación.

Finalmente, queremos indicar que estamos hablando de procesos sociales y humanos que responden a contextos particulares, por tanto debemos estar revisando continuamente, creando y adaptando a la realidad cambiante de la sociedad que estamos construyendo.

2. NORMATIVA EUROPEA RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN POLITICA

2.1. Convenio Europeo de Derechos Humanos firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950

La igualdad política es esencial para lograr una integración que promueva la corresponsabilidad de las personas inmigrantes en las decisiones y en el futuro de la sociedad en la que vive. En el marco europeo, específicamente el Consejo de Europa, es importante analizar el **Convenio Europeo de Derechos Humanos firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950** y que entro en vigor el 3 de septiembre de 1953. El texto de dicho Convenio fue anteriormente modificado de conformidad con las disposiciones del Protocolo no 3 (STE no 45), que entró en vigor el 21 de Septiembre de 1970, del Protocolo no 5 (STE no 55), que entró en vigor el 20 de Diciembre de 1971 y del Protocolo no 8 (STE no 118), que entró en vigor el 1 de Enero de 1990. Incluía asimismo el texto del Protocolo no 2 (STE no 44) que, de conformidad con su artículo 5 párrafo 3, formaba parte integrante del Convenio desde

su entrada en vigor el 21 de Septiembre de 1970. Todas las disposiciones modificadas o añadidas por dichos Protocolos fueron sustituidas por el Protocolo no 11 (STE no 155), a partir de la fecha de su entrada en vigor el 1 de Noviembre de 1998. Desde esa fecha, el Protocolo no 9 (STE no 140), que entró en vigor el 1 de Octubre de 1994, quedó derogado y el Protocolo n° 10 (STE n° 146) quedó sin objeto.

El convenio tiene una dimensión de protección universal ya que en el artículo 1 establece que *“los Estados parte reconocen los derechos en él recogidos a toda persona, independientemente de su jurisdicción e incluso de que tenga o no nacionalidad, por lo que no se reduce a proteger únicamente a los ciudadanos europeos”*.¹

En cuanto a la actividad política de los extranjeros, se plantean en el Convenio tres artículos 10², 11³ y 14⁴ que permiten la libertad de expresión, reunión y asociación y no discriminación hacia las personas extranjeras. En el artículo 16 se señala que *“ninguna de las disposiciones de los artículos 10, 11 y 14 podrá ser interpretada en el sentido de prohibir a las Altas Partes Contratantes imponer restricciones a la actividad política de los extranjeros”*,⁵ se puede deducir, paradójicamente, que los estados pueden promover la actividad política de las personas extranjeras y a su vez restringir dicha posibilidad.

Respecto al sufragio, el Protocolo adicional, en su artículo 3, recoge tal derecho, al proteger las elecciones libres, pero no se atribuye a ningún sujeto concreto tal derecho. Así, en el artículo 3 se plantea: *“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”*⁶. El concepto “pueblo”, parece que se refiere a los nacionales de un país y no a toda la población de un Estado en un momento dado. Se podría entender que el Protocolo concibe el sufragio como un derecho de los ciudadanos del Estado donde se celebren las elecciones, sin incluir a las personas extranjeras. En la norma también se habla de

¹ URIBE, A. (2011, Pág. 4). El inmigrante como sujeto titular del derecho del sufragio en la Unión Europea.

² Artículo 10. Libertad de expresión: Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

³ Artículo 11. Libertad de reunión y de asociación: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

⁴ Artículo 14. Prohibición de discriminación: El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

⁵ CONSEJO DE EUROPA. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, en www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf

⁶ CONSEJO DE EUROPA. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, en www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf

“elección del cuerpo legislativo” lo que puede estar indicando que este muy alejada la posibilidad de elegibilidad activa y pasiva de los extranjeros a nivel municipal. A esta situación “hay que añadir que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado en diversas ocasiones que se trata de un derecho de los ciudadanos cuya configuración depende del ordenamiento jurídico nacional, de modo que cada Estado tiene plena libertad para decidir si los extranjeros disfrutan o no del sufragio, por lo que la norma habitual es que los Estados europeos hayan sido renuentes a la apertura de los comicios a los extranjeros hasta hace relativamente poco tiempo”⁷.

2.2. Consejo de Europa 1992: Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local

El 5 de febrero de 1992 el Consejo de Europa adopta la Convención Europea sobre la participación de los extranjeros en la vida pública en el ámbito local.

Dentro de sus planteamientos básicos, en el preámbulo, La Convención parte de tres premisas básicas: la residencia de extranjeros es “una característica permanente de las sociedades europeas”, es decir que los movimientos migratorios son hechos sociales actualmente muy generalizados. Habla de los residentes, o sea, de los extranjeros en situación regular o documentada y por tanto su residencia no es de carácter temporal sino permanente. Igualmente, reconoce la problemática de la integración de los extranjeros en la colectividad donde viven, en concreto en la más próxima, la colectividad local. Parte, desde luego, del principio de igualdad y no discriminación, de igual asunción de derechos y deberes en la citada comunidad. Los estados que la adoptaron se muestran “convencidos de la necesidad de mejorar la integración (de los extranjeros) en la comunidad local, sobre todo mediante el incremento de las posibilidades de participación en los asuntos públicos locales”.⁸

El documento está organizado en tres partes. La primera regula los derechos en tres capítulos: **Libertad de expresión, reunión y asociación de los extranjeros (A)**, la **creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros (B)** y el **derecho de voto de los extranjeros en el ámbito local (C)**. La segunda parte se refiere a las posibles restricciones y la tercera contiene, a su vez, las disposiciones generales sobre la vida convencional (participación, entrada en vigor, prohibición de las reservas, etc.). Pare efecto de la presente monografía se presentarán los elementos centrales de la primera parte, que es sin duda la más significativa.

El capítulo A incluye los artículos 3 y 4. Son normas que tienen un planteamiento respecto a las libertades de expresión, reunión y asociación de los extranjeros a nivel

⁷ URIBE, A. (2011, Pág. 4 - 5). El inmigrante como sujeto titular del derecho del sufragio en la Unión Europea.

⁸ CHUECA, A. AGUELO, P. (2009. Pág. 23). El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea, en www.cidob.org

local. Estas normas asignan los derechos solamente a los extranjeros en situación regular, pero está claro que estos principios “no pueden contradecir el Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 1950, cuyos artículos 10 y 11 atribuyen la libertad de expresión y las libertades de reunión y de asociación a “cualquier persona”; ello quiere decir, como ha subrayado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que tienen también estas libertades los extranjeros en situación irregular o indocumentada”.⁹ Para eliminar cualquier duda, el art. 9, 5° de la Convención de 1992 afirma que ninguna de sus normas puede interpretarse en el sentido de que limite o atente contra los derechos que concedan las normas estatales o internacionales a las personas. De esta manera se armonizan tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Convención de 1992.

Respecto al contenido, el art. 3.a regula la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y de recibir o comunicar informaciones o ideas sin ingerencia de las autoridades públicas “y sin consideraciones de fronteras”.

A su vez, el art. 3.b regula el derecho a la libertad de reunión y el derecho a la libertad de asociación de los extranjeros, incluyendo el derecho a fundar sindicatos y de afiliarse a los mismos. En relación al derecho a la libertad de asociación, la norma considera el derecho de los residentes extranjeros “de crear sus propias asociaciones locales, con fines de ayuda mutua, conservación y expresión de su identidad cultural o defensa de sus intereses en el ámbito de la colectividad local, así como el derecho de adherirse a cualquier asociación”.

Bajo la mirada del ámbito local, que guía la Convención, el art. 4 de señala que cada Estado-parte debe realizar “serios esfuerzos” para asociar a los residentes extranjeros a las encuestas públicas, los procedimientos de planificación y las consultas a nivel local.

El capítulo B incluye el artículo 5. En él, los estados-parte se comprometen a eliminar los obstáculos que puedan dificultar la creación de organismos consultivos que representen a los extranjeros. Por ello, se deben adoptar tres tipos de medidas:

- Asegurar la conexión entre las autoridades locales y los residentes extranjeros;
- Ofrecer un foro de discusión y formulación de opiniones de los extranjeros en la vida política local;
- Promover su integración en la vida de la colectividad.

Por otro lado, los estados se comprometen a impulsar y posibilitar la creación de organismos consultivos de los extranjeros, en el ámbito local. La inquietud sobre este planteamiento es la de si todos los entes locales, en los que residan extranjeros en situación regular, deben establecer estos organismos consultivos. “El Informe Explicativo señala que “las diferencias considerables en cuanto al tamaño de las colectividades locales en Europa no permitieron fijar reglas uniformes en cuanto al

⁹ - IBID, pág. 24

número o al porcentaje de residentes extranjeros a partir del cual estaría justificada la creación de los organismos consultivos. Por eso conviene precisar en cada contexto nacional qué debe entenderse por “un número significativo de residentes extranjeros”. Estos abstractos compromisos exigen que los estados aseguren que los representantes de los extranjeros sean elegidos por los residentes extranjeros de la colectividad local o sean nombrados por las diferentes asociaciones de residentes extranjeros. Ya no queda claro en la Convención quién atribuye a las asociaciones concretas su derecho de nombramiento y quién controla el carácter democrático (o no democrático) de tales nombramientos”.¹⁰

El capítulo C se refiere de forma expresa al derecho de voto en los comicios locales. Los planteamientos centrales residen en los artículos 6, 7 y 15. El artículo 6 señala que cada Estado-parte se compromete a conceder el derecho de voto y la elegibilidad en las elecciones locales a todo residente extranjero “siempre que cumpla las mismas condiciones que las que se aplican a los nacionales y, además, haya residido legal y habitualmente en el Estado afectado durante los cinco años anteriores a las elecciones”. Asimismo, en el segundo apartado de este artículo se permite que los Estados realicen una excepción en cuanto al sufragio pasivo, de modo que los Estados parte pueden activar las dos modalidades de sufragio o solo la posibilidad de votar para los extranjeros.

El artículo 7 abre la posibilidad para que aquellos Estados que lo deseen autoricen el derecho de sufragio a los extranjeros con un número inferior a los cinco años de residencia legal como se menciona en el artículo anterior. El artículo 15 del convenio abre la posibilidad de que los Estado partes decidan en que comicios locales participarían los extranjeros, dado que el nivel de descentralización es muy heterogéneo entre si y todos ellos cuentan con unidades subestatales diferentes.

Este capítulo C suscita principalmente cuestionamientos respecto a duración del período de residencia. El período exigido de residencia, dice el Informe Explicativo “deberá ser suficientemente largo para que el elector conozca la comunidad local, su situación política y sus problemas”. Otra cuestión es si ese período de residencia debe ser cumplido en la colectividad local en la que se participa o en el territorio del Estado. La interpretación válida es la segunda, como también se deduce de la lectura del Informe Explicativo (párrafo 40).

Es importante anotar que este debate, se mantiene abierto y es recurrente en sociedades con una fuerte presencia de extranjeros extracomunitarios al momento de celebrarse elecciones locales.

¹⁰ - IBID, Pág. 26

2.3. Recomendación del comité de Ministros del Consejo de Europa (2002). La participación de los ciudadanos en la vida pública local

A partir del Convenio explicado en el apartado anterior, la Asamblea del consejo de Europa ha dictado diversas recomendaciones sobre la participación política de los extranjeros en la vida pública del país. Las recomendaciones han estado centradas en ampliar el número de países que reconocen el derecho de sufragio en las elecciones en los Estados miembros y en la búsqueda de una mayor integración social de los inmigrantes que residen de manera legal en los mismos. Igualmente, han estado centradas en la importancia de la participación política en el plano local, con lo cual las elecciones de carácter nacional quedan reservadas a los nacionales o a aquellas personas que tienen la posibilidad de obtener la doble nacionalidad.

Es en este marco, emerge la recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros.

En el documento base se plantea que esta Recomendación constituye la culminación de los trabajos realizados por el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) en 1998, y además son la continuación de una amplia reflexión sobre las cuestiones referentes a la participación de los ciudadanos en la vida de sus entidades locales ya que no han dejado de constituir el objeto de una atención especial tanto por parte del Comité de Ministros del Consejo de Europa y del sector intergubernamental como por parte de la Asamblea parlamentaria y del Congreso (denominado “Conferencia” hasta 1994) de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE).

A nivel de estructura la Recomendación se abre por el preámbulo que, en buena medida, explica las consideraciones que preceden o que toma prestadas de instrumentos precedentes, en especial el preámbulo de la Recomendación N° R (81) 18. Contiene posteriormente cuatro recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se completa con dos anexos que ofrecen líneas directrices y forman parte integral de la Recomendación. En el Anexo I enumera los principios esenciales en los que deberían inspirarse los decisores políticos; y el Anexo II presenta diferentes tipos de medidas o acciones concretas a tomar en consideración para favorecer, estimular y reforzar la participación de los ciudadanos.

Las consideraciones iniciales se recogen en dos conclusiones: una primera gran conclusión, es que la participación de los ciudadanos en la política local no se encuentra en declive, sino sencillamente ha cambiado de forma, y que los ciudadanos están más interesados por formas directas, informales, flexibles y puntuales de participación, y no tanto en compromisos continuos, lo que obliga a los gobiernos locales a adoptar posiciones abiertas y transparentes. Y para que la participación en la vida política se prolongue y consolide, hay que adaptar los procesos decisionales a los deseos de los ciudadanos, utilizando tanto mecanismos de participación indirecta para el ejercicio de los derechos electorales, como la participación directa y la participación a través de las asociaciones.

La segunda gran conclusión de la Recomendación es que se dispone de una amplia gama de métodos y de medidas que pueden estimular la participación de los ciudadanos, cuyo uso dependerá de la situación y necesidades de cada comunidad, de acuerdo con criterios de flexibilidad, partiendo más de autorizaciones que de prescripciones. Unas medidas cuyo impacto resultará siempre superior si es fruto de una estrategia de conjunto que si se tratan de aplicar de forma aislada e inconexa.

Las cuatro recomendaciones centrales dirigidas a los gobernantes de los Estados miembros se expresan de la siguiente forma:¹¹

- La primera recomendación se dirige a la elaboración por los distintos gobiernos nacionales de una **verdadera política de promoción** de la participación de los/las ciudadanas en la vida pública local, a la que hay que incorporar a los gobiernos regionales y locales.
- La segunda recomendación tiene por finalidad que los gobiernos elaboren las **medidas normativas** concretas adecuadas, “en especial para la mejora del marco legal de la participación y de garantizar que la legislación y la reglamentación nacionales permiten a las autoridades locales y regionales utilizar un amplio abanico de mecanismos de participación”.¹²
- La tercera se dirige directamente a los gobiernos locales y regionales, a fin de que suscriban los **principios** que se enumeran en el documento y además, se comprometan a la aplicación efectiva de la política de promoción de la participación ciudadana. Igualmente a mejorar la reglamentación local y los mecanismos prácticos referentes a la participación de los/las ciudadanas en la vida pública en el nivel local.
- La cuarta recomendación hace referencia a la importancia del papel de la sociedad civil y las estructuras asociativas y de los mismos ciudadanos aisladamente considerados, solicitando a los Estados miembros la traducción de esta Recomendación a sus respectivas lenguas nacionales y su máxima difusión.

Desde la Unión Europea se ha desarrollado diversas medidas para evitar legislaciones discriminatorias, son las llamadas directivas de igualdad racial, aprobadas desde el año 2000, que intentan evitar la existencia de un trato discriminatorio en el empleo, la

¹¹ Comité de Ministros del Consejo de Europa, (2002, pág. 6) La participación de los ciudadanos en la vida pública local – recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo. Edición y traducción a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez; edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona

¹² - Consejo de Europa, 2002, Pág. 23

educación, la seguridad social, la vivienda o el acceso a los bienes y servicios; “*aunque no se ha llegado a aprobar ninguna directiva todavía, en relación con la representación y participación política de los extranjeros, las cuales quedan relegadas al plano de las recomendaciones*”.¹³ Por tanto, la consolidación de un marco jurídico que reconozca y proteja los derechos de las personas inmigrantes y especialmente en relación a su participación política, continua siendo una asignatura pendiente en el ámbito regional europeo.

3. EL VALOR DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA A NIVEL LOCAL

3.1. El valor de la participación para la integración y cohesión social

Se parte de que las relaciones de confianza, intercambio y cooperación aumentan las capacidades sociales de las personas y entidades sociales. La fuerza de la acción ciudadana, ya sea individual o colectiva, y la cultura democrática basada en la importancia de la vida cotidiana proporcionarán el sustento de los procesos de desarrollo local.

Para que el ser humano se desarrolle de forma plena es importante que pueda participar en la vida de la comunidad a la que pertenece. “*Así, la participación se convierte en objetivo del desarrollo humano, a la vez que, es un medio para hacer progresar el mismo*”.¹⁴

La participación aporta beneficios a la dinámica comunitaria en general¹⁵:

- Favorece el acercamiento entre la sociedad y el gobierno local.
- Proporciona una progresiva adecuación del funcionamiento de las instituciones.
- Termina con el desinterés y la desmotivación de la ciudadanía.
- Ofrece a los representantes herramientas para su autoevaluación y diseño de propuestas de mejora.
- Favorece la mejora de las condiciones de vida de los individuos. “*Los/las ciudadanas pueden reconquistar y recuperar el espacio público, ocupado por los/las técnicas en las Administraciones Públicas como un espacio político y corregir las decisiones de las Administraciones*”.

¹³ URIBE, A. (2011, Pág. 7). El inmigrante como sujeto titular del derecho del sufragio en la Unión Europea.

¹⁴ PASTOR, S. Enrique 2006 “La participación ciudadana: Principio ético de la intervención profesional desde los Servicios Sociales Municipales” Pág. 6

¹⁵ CARRASQUILLA Y SEIDEL: “La Participación Ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y Caminos”. Publicación Bembea, 2003: 4. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa,; 2005: 43

- Desarrolla el sentido de pertenencia a una comunidad.
- Permite que la política adquiera condiciones más sociales.
- *“Forma ciudadanos, electos y servicios, teniendo en cuenta una dimensión pedagógica”.*
- Da la posibilidad de que los ciudadanos colaboren en el diseño y desarrollo de las políticas locales y apoya el entorno local.

La participación es un valor clave de la democracia y genera tres efectos positivos: Primero, la participación crea hábitos que resultan claves para el desarrollo de individuos independientes. Segundo, la participación hace que la gente se responsabilice de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer representación. Tercero, la participación tiende a crear una sociedad con fuertes lazos comunitarios que generan identidad colectiva entorno al bien común y a la pluralidad.¹⁶

La participación genera los medios para intervenir en el desarrollo y permite crear espacios para contribuir en las tomas de decisiones que afectan a la vida en comunidad.

Las agrupaciones humanas, asociaciones y los grupos son la clave para participar, suelen tener diferentes formas en cuanto a su estructura pero es común la voluntad de lograr un objetivo. Se construyen estrategias que conducen a la solución. Se generan normas comunes, se toman decisiones y se diseñan actividades. Además, los/las miembros participantes se relacionan y comparten: inquietudes, motivaciones, dificultades que les permiten relacionarse con “los/las de fuera” y trabajar conjuntamente para alcanzar los beneficios planteados. Esta interacción que se produce en los colectivos da lugar a la integración y cohesión social.

Para finalizar, es en el nivel local, en las ciudades o barrios donde se conecta con la gente, se construye un ambiente de confianza, se conocen los códigos, las redes sociales, los problemas y las inquietudes de los demás. Igualmente, se escuchan y se plantean nuevas propuestas e iniciativas sociales, se construye de forma unida (más allá de la raza, la nacionalidad o la lengua materna) un espacio donde todos/as son protagonistas, donde todos/as tienen voz y la posibilidad de intervenir en la realidad, de crear y construir lo que desean que sea su entorno y espacio de vida.

3.2. Una aproximación al concepto de participación

El concepto de participación no es único, estable y referido sólo a lo político. La participación supone una dinámica en la que los ciudadanos se involucran de forma consciente y voluntaria en todos aspectos que les afectan y están relacionados con ellos y sus vidas.¹⁷

¹⁶ DEL ÁGUILA, R. “Educación y Gobernabilidad Democrática. La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. Revista Iberoamericana de Educación. N°12

¹⁷ EL TROUDI, Haiman; HARNECKER, Marta; BONILLA, Luis. 2005. “Herramientas para la Participación” Pág. 8

Siguiendo a la Socióloga Ignacia Fernández, para definir qué se entiende por participación, es fundamental explicar que su sentido variará según los dos tipos de posturas: la que define la participación desde un modo instrumental y aquella que la define de un modo sustantivo. La participación instrumental contribuye a la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, y la participación sustantiva traza un camino para el fortalecimiento de la ciudadanía que, a su vez, es expresión del ejercicio de derechos ciudadanos:¹⁸

Visión instrumental de la participación:

La participación aparece como un fin instrumental cuando contribuye a mejorar la calidad de las políticas públicas locales, es decir, cuando incrementan la eficiencia y la eficacia de la gestión local. A este nivel es importante sobre todo la participación de individuos y organizaciones en el desarrollo de programas sociales mediante recursos humanos y financieros.

Es el Estado quien invita a los/las ciudadanos/nas a colaborar en su gestión, por tanto los procesos participativos están dentro de márgenes predefinidos. En este contexto, los instrumentos para la participación son poco flexibles y están diseñados para obtener resultados previstos con anterioridad.

Visión sustantiva de la participación:

Este planteamiento radica en la valoración de lo público como el espacio para la interacción de los/las ciudadanos/nas con el Estado, el rescate de la dimensión de integración social que tiene la participación y la necesaria relación entre esta y los derechos de la ciudadanía.

A diferencia de la visión instrumental de la participación, pretende desarrollar un proceso de participativo “*de abajo hacia arriba*” que responda a los deseos y demandas de los/las ciudadanos/nas, se trata de un proceso flexible y dinámico el cual representa un acercamiento más profundo a la democracia, pues las diversas propuestas se ajustan a la diversidad de realidades locales. En la sociedad civil la que se vincula con las instituciones públicas y toma la iniciativa en el nivel local o, por lo menos, estas instituciones se encuentran en disposición para crear y fomentar espacios de encuentro en los que se canalicen las demandas, las necesidades, las aspiraciones y los deseos e intereses de los ciudadanos.

Estas dos visiones de participación no son opuestas ni incompatibles. La visión sustantiva también valora la contribución instrumental, pero la añade una visión más

¹⁸ FERNÁNDEZ, Ignacia. 2006. “Participación Ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa”. Págs. 2 - 3. Serie EN FOCO n° 84 Investigaciones recogidas por Extensiva

amplia, más extensa, ya que entiende que deben ser los ciudadanos los que tomen la iniciativa y se vinculen al Estado desde la creación de espacios de encuentro.

La definición que nos ofrece Claudia Serrano nos ayuda a clarificar ese concepto:

*“... dadas algunas condiciones básicas la gente sí está dispuesta a involucrarse en procesos participativos y ve en estas instancias una posibilidad efectiva de solución a determinados problemas. Es fundamental considerar la participación como un recurso clave para el logro de objetivos comunes de desarrollo. La participación es un factor que legitima el proceso, genera un compromiso entre las personas, permite dar continuidad en el tiempo a la acción y garantiza un mejor resultado en cuanto a la solución de un problema”*¹⁹

La participación sería el instrumento de mejora de la gestión pública, en cuanto a su incorporación efectiva en el proceso de toma de decisiones, lo que fortalece la capacidad de la acción ciudadana. Es decir, organizaciones e individuos que tienen pleno conocimiento de sus derechos, los defienden y reivindican siendo capaces de tomar la iniciativa en los asuntos de su interés.

Si se continúa con la aproximación en el concepto de participación, ahora se tiene más claro y argumentado que la participación es una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos y concretos.²⁰

Como se mencionó al inicio, el concepto de participación no es único ni estable, sino que es dinámico y por ello existen varias visiones de la participación, a continuación vamos a definir algunas de ellas con la finalidad de conocer qué nos aporta cada definición de participación:²¹

- Participación política:

Siguiendo a Ulzurrun, 2001: *“Las acciones realizadas por ciudadanos privados que están en alguna medida dirigidas a influir la selección del personal gubernamental o sus actividades, a introducir nuevos temas en la agenda, y/o a cambiar los valores y las preferencias conectadas directamente con la toma de decisiones políticas”*.

- Participación social:

Puede incidir en aspectos sociales o comunitarios y se puede participar de manera individual y/o colectiva. Aumenta la motivación, la capacidad y la posibilidad de que los individuos de forma conjunta y colectiva se intervengan en los asuntos sociales. Los

¹⁹ SERRANO, Claudia. 1998 “Participación social y ciudadana. Un debate del Chile contemporáneo”, Asesorías para el Desarrollo, Ministerio de Planificación, Santiago de Chile, Pág. 25.

²⁰ VELÁSQUEZ y GONZÁLEZ, 2003: 57.

²¹ EAPN ESPAÑA “Guía Metodológica de la Participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social”. Págs. 21 – 22.

apoyos profesionales deberán encaminarse hacia la organización, la formación y la creación de condiciones y estructuras para la participación social.

- Participación comunitaria:

Es “*el proceso*” mediante el cual, la ciudadanía asume el protagonismo en la defensa de sus intereses y lo hace de una manera organizada, ejerciendo influencia y compartiendo el control de las decisiones en comunidad. En cualquier caso, su connotación es relacional y puede incluir o no, espacios formalizados de participación

- Participación ciudadana:

Implica tomar parte en las decisiones políticas y sociales dentro de un marco territorial concreto. Puede ser individual o colectiva pero está vinculada a la posibilidad o no de ejercer los derechos de ciudadanía desde espacios formalizados: los derechos políticos desde los instrumentos más comunes el voto y la adscripción a partidos políticos, pero también, derechos civiles como el asociacionismo o de libertad sindical

La siguiente tabla²² puede ayudar a clarificar los conceptos anteriores y a mostrar las interrelaciones que existen entre ellos:

²² EAPN ESPAÑA “Guía Metodológica de la Participación social de las personas en situación de pobreza y exclusión social”. Pág. 23.

Diferentes conceptos que se parecen			
Concepto	SE DIFERENCIA DE LOS OTROS	EXIGE ESPECIALMENTE	SE PARECEN (todos)
Participación política y participación ciudadana	Se vincula a la toma de decisiones en espacios institucionales de participación.	El reconocimiento de los derechos de ciudadanía de las personas y grupos que participan.	Se trata de procesos, no de conductas. En todo caso se pretenden el bien colectivo.
Participación comunitaria	Se vincula a la toma de decisiones sociales en una comunidad específica o en un territorio concreto.	La vinculación de las personas y grupos que participan a una comunidad o a un territorio concreto.	Siempre suponen una toma de conciencia de lo colectivo.
Participación social	Se vincula a la implicación en las decisiones sobre lo social en cualquier espacio organizativo (institucional o no) o territorial.	Todas las anteriores en función de cuáles sean los objetivos.	Precisan de estrategias de empoderamiento individual y grupal. Se trata de actuaciones que pueden llevar a cabo una <i>acción colectiva</i> .

Finalmente, lo que si esta claro es que, como dice Fernando de la Riva (2000), *"participar es algo más que asistir o estar presentes, aunque esto sea una condición necesaria para que se produzca la participación. Participar es tener o tomar parte, intervenir, implicarse [...] Supone, en consecuencia que la "presencia" es activa, comprometiendo a la persona, en mayor o menor medida."*²³

Hasta ahora se ha mostrado lo que se entiende por participación y las diferentes formas de participar en la vida en comunidad. Se pretende ahora ir un poco más allá y conocer los niveles de participación que existen y cómo los podemos identificar, para ello se emplea una herramienta que ha sido utilizada por diferentes agentes y entidades, está basada en las propuestas de Sherry Arnstein expuestas en el artículo denominado *"A Ladder of Citizen Participation"*.

Esta herramienta establece una escalera de ocho escalones o niveles en los que clasificar los procesos de participación: ²⁴

²³ BUSTILLOS, GRACIELA, CIE. Asociación de Pedagogos de Cuba. IPADE. Managua. 1994 *"Gestión Participativa de las Asociaciones"*. Segunda Parte. Selección de lectura sobre trabajo comunitario. Pág. 30

²⁴ FEVOCAM *"Guía didáctica: Recorridos por el voluntariado"* Pág. 23

La Escalera de la Participación de la Población



Esta escalera pone en evidencia de una manera muy sencilla los niveles de participación ciudadana y lo que es realmente participar, así podremos identificar el nivel de participación que se nos permite desarrollar en los diferentes organismos o entidades en las que se colabora, así como conocer el nivel de participación personal que cada uno tiene en los diferentes ámbitos en los que participa, es fundamental conocerlo para así poder llegar a la participación en cualquiera de sus formas de desarrollarla.

Se ha pretendido trazar un recorrido iniciando por el desarrollo de las diferentes formas de participación, profundizando en el concepto, continuando sobre los niveles de participación y se pretende terminar mencionando algunas posibles claves para fomentar y estimular la participación.

Toda persona tiene el poder, la posibilidad o la capacidad para participar. Es importante tener en cuenta, como se ha mencionado durante todo el documento, que la participación implica la interacción a través de la cual el contacto con los demás hace

a las personas más completas, les ayuda a desarrollarse y a adoptar una posición en la sociedad.

Por eso, es conveniente estimular la participación en función de las siguientes condiciones:²⁵

- ♦ “Conocer la información”: para que las personas se sientan reconocidas y valoradas es importante tener una comunicación fluida y transparente para que los/las participantes se atrevan a expresar sus opiniones y argumenten sus opiniones para que tengan fundamento. Una buena comunicación facilita el encuentro, el intercambio de experiencias y conocimientos y el consenso.
- ♦ “Opinar”: Evitar o reducir lo máximo posible la existencia de una coordinación o el liderazgo centralizado, meramente consultivo y unidireccional, fomentando la incorporación de las personas en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las decisiones y de los resultados obtenidos, acudiendo a las reuniones, asumiendo los acuerdos adoptados por el grupo...
- ♦ “Decidir”: Formar parte del proceso de toma de decisiones, asistiendo, opinando y planteando propuestas en los espacios destinados a ello (asambleas, grupos de trabajo, reuniones...) puede ser una manera de difundir nuestro punto de vista, influir sobre el grupo, sentirnos escuchados, llegar a acuerdos y “corresponsabilizarnos” de los resultados que tengamos las decisiones tomadas entre todos.

Se puede finalizar siguiendo a Aranguren (2009) señalando que: *“La participación es medio y es fin. Sirve de catapulta para la consecución de unos determinados objetivos sociales y políticos y al mismo tiempo constituye un valor en sí mismo donde se conjuga la solidaridad, el trabajo en equipo, y tantos otros compañeros de camino que estructuran toda una pertenencia cívica, con independencia de su mayor o menor eficacia”*²⁶

3.3. La importancia de la participación en el nivel local. El sentido de pertenencia al territorio

Existe un amplio consenso en que la participación efectiva se lleva a cabo desde el nivel local, ya que en él es posible el encuentro entre los/las ciudadanos/nas y sus representantes, así como entre las necesidades de la población y las decisiones de la autoridad²⁷.

²⁵ FEVOCAM “Guía didáctica: Recorridos por el voluntariado” Pág. 20

²⁶ FEVOCAM “Guía didáctica: Recorridos por el voluntariado” Pág. 22

²⁷ FERNÁNDEZ, Ignacia. 2006. “Participación Ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa”. Págs. 2. Serie EN FOCO nº 84 Investigaciones recogidas por Extensiva

Cuando se habla sobre el nivel local se hace referencia a las administraciones y organizaciones del Estado o de las Comunidades Autónomas, grandes multinacionales, asociaciones y otros grupos, organizaciones, instituciones... que influyen en la vida de los municipios.²⁸

Es en el ámbito local donde a implantación de nuevas tecnologías de comunicación, los cambios en la modernización administrativa, el cambio en el rol de la administración, y las expectativas de los/las ciudadanos/nas son visibles. Aquí el/la ciudadano/a siente y vive las decisiones políticas, y tiene muchas más posibilidades de participar en el desarrollo de políticas locales.²⁹

Como se adelantaba en el primer apartado, la participación de los/las ciudadanos/nas fortalece la gestión local, ya que incrementa la eficiencia y la eficacia de las decisiones.

El Consejo de Europa considera que es en el nivel local donde el derecho democrático “puede ejercerse más directamente y que conviene, pues, actuar para implicar a los ciudadanos de forma más directa en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando siempre la eficacia y eficiencia de la gestión”.³⁰

En la medida en la que la población local pueda participar y acceder a la gestión de la localidad en la que habite el sentimiento de pertenencia al territorio será mayor, y por consiguiente su implicación tanto en el ámbito público como privado, además, el sentirse parte de una ciudad o de un barrio favorece la integración de los habitantes del mismo.

Existe, por tanto, una relación entre el sentimiento de pertenencia a una localidad, al nivel local y la participación. El sentimiento de pertenencia implica ser de algún sitio, sentirse miembro de una comunidad, y esto da lugar a que todas las personas se sientan implicadas y partícipes en la construcción y desarrollo de dicha comunidad y lugar.

Los/las individuos necesitan sentirse incluidos/as en una sociedad, ser parte de ella y colaborar en su construcción y mantenimiento.³¹ En el espacio comunitario los/las sujetos interactúan de forma estable y sistemática generando una identidad compartida

²⁸ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes: Informe sobre la situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados 2009. Pág. 37

²⁹ CARRASQUILLA Y SEIDEL: “La Participación Ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y Caminos”. Publicación Bembea. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa 2005: 41

³⁰ Consejo de Europa. 2002. Pág.22

³¹ HERNÁNDEZ AJA, A. 2003 “Los Ciudadanos fecundos: participación y calidad de vida”. Biblioteca: “Ciudades para un mundo más sostenible”. Boletín CF+S Pág. 24

que forma parte activa de la red social; y a su vez la comunidad nutre dicha identidad compartida a través de normas, valores y tradiciones que trasmite a sus miembros.³²

La participación, empleando diversas dinámicas y técnicas, podría fomentar este sentido de pertenencia individual y comunitaria posibilitando el tener parte en la propuesta de mejora de los barrios, aprovechando y reconociendo los conocimientos de los habitantes para adecuar las respuestas a las necesidades planteadas ya que una de las funciones de la participación es conseguir sociedades más cohesionadas, lo cual implica el reconocimiento como individuos y la identificación de éstos/as con los espacios que se comparten.³³

Por tanto, se requiere promover la participación como “herramienta e instrumento” que permite crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales. La participación, fomenta el conocimiento mutuo, el diálogo, la cooperación, la solidaridad, el sentimiento de pertenencia a la comunidad, y en última instancia, fruto de todo lo anterior, la convivencia en armonía, ya que establece canales de comunicación entre colectivos, organizaciones sociales e instituciones,³⁴

Por tanto, es en el barrio, en lo local, donde se desarrolla la vida cotidiana de la población y donde la política pública debe actuar favoreciendo la convivencia, la cohesión y la integración, es por ello por lo que es necesario que la población participe de la vida pública y política, que se implique y sea parte de ella para tener la oportunidad de transformar la realidad.

A modo de reflexión y para finalizar diremos que: La participación fortalecerá el poder local, dando lugar a un régimen político más democrático y a políticas públicas con un mayor grado de legitimidad ya estarán basadas en las demandas y opiniones de los ciudadanos. Implica, por tanto, acercar el poder de decisión hacia lo local desde una perspectiva de desarrollo de manera sostenible y sustentable. Este es un desafío para los municipios, especialmente para la consecución de objetivos estratégicos, siempre y cuando estén abiertos a la participación ciudadana y fortalezcan el poder local.³⁵

³² ÁLVAREZ LEDESMA. L. 2004 “Sentido psicológico de comunidad y participación comunitaria: dos pilares para un verdadero desarrollo intercultural”. Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de filosofía. Perú.

³³ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes: Informe sobre la situación de la Integración Social de los Inmigrantes y Refugiados 2009. Pág. 39

³⁴ RUBIO GARCÍA. J. A. 2006. “La convivencia intercultural desde la participación política y social. Boletín informativo” Diálogos 6. Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

³⁵ PÉREZ ORDOÑEZ, Demetrio Antonio (Sociólogo con Maestría en Políticas Públicas, coordinador del Proyectos Pactos Sociales del Programa Participación y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-GUATEMALA) “Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural”.

4. EL DERECHO DE VOTO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA.

4.1 .Los artículos 13 de la CE y 6 de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Con carácter previo a analizar el derecho de voto de los extranjeros en España es conveniente definir **¿qué es el derecho al sufragio?** Y distinguir entre el derecho al sufragio activo y pasivo.

El **sufragio** es el derecho político y constitucional a votar a los cargos públicos. En un sentido amplio, el sufragio abarca **el activo**, en donde se determinan quienes tienen derecho al ejercicio del voto (uso más común); y **el pasivo**, que se refiere a quienes y en qué condiciones tienen derecho a ser elegidos.

La Constitución española establece, por medio de sus artículos 23 y 13.2, las condiciones básicas del derecho de sufragio, entendido como el derecho de poder votar (sufragio activo) y de poder ser votado (derecho de sufragio pasivo), reconociéndose para el caso de las elecciones locales la especialidad de que en las mismas pueden participar ciudadanos de nacionalidad distinta a la española.

Las Elecciones Municipales son los procesos electorales a través de los cuales se eligen a los miembros de las Corporaciones Locales, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Estas elecciones se llevan a cabo por los vecinos del municipio con derecho a voto mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Estas elecciones se regulan en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en concreto en el Título III a regular las especificidades de este tipo de procesos electorales.

Tras esta breve introducción, hemos de referirnos y distinguir entre ciudadanos comunitarios y extracomunitarios, ya que el ejercicio del derecho al sufragio de unos y otros es distinto

4.2. El derecho de sufragio de los extranjeros residentes en las elecciones municipales: régimen comunitario y régimen de residentes pertenecientes a países no comunitarios

DERECHO AL SUFRAGIO DE CIUDADANOS COMUNITARIOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES.-

Vamos a distinguir entre el derecho de SUFRAGIO PASIVO.- De conformidad con la Directiva de la Unión Europea 94/80/CE, los ciudadanos de la UE tienen derecho a ser candidatos y formar parte de las listas en las elecciones municipales.

El derecho del SUFRAGIO ACTIVO.- La legislación española, en aplicación de la normativa europea de referencia (Directiva 94/80/CE, de 19 de diciembre de 1994), exige los siguientes requisitos:

- ♦ Estar empadronado en el municipio en el que se pretende ejercer el derecho a voto.
- ♦ Estar inscrito en el Censo Electoral de Residentes Extranjeros (CERE).
- ♦ Haber manifestado la intención de votar en las elecciones municipales. Dicha manifestación de voluntad, debe realizarse por medio del modelo de declaración formal de intención de voto “CERE.DFA”, que puede solicitarse en el Ayuntamiento que corresponda. Esta declaración tiene carácter permanente mientras el ciudadano continúe residiendo en España, por lo que no habrá que reiterarla para cada proceso electoral.
- ♦ Ser mayor de edad el día de la votación y no estar incapacitado.

De acuerdo a ello, los ciudadanos comunitarios residentes en España, y que cumplan los requisitos anteriormente aludidos, han concurrido a las recientes elecciones municipales del 22 de mayo del presente año 2011 (celebradas en numerosos territorios de la geografía española) en calidad de electores y elegidos.

DERECHO AL SUFRAGIO DE CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Vamos a distinguir también entre el derecho del SUFRAGIO PASIVO **los nacionales extracomunitarios**, no tienen reconocido el derecho de sufragio pasivo y, en consecuencia, **no pueden ser elegidos**

Para analizar el derecho del SUFRAGIO ACTIVO hemos de tener en cuenta con carácter general los siguientes preceptos así como la Ley Electoral.

De acuerdo al art. 13 de la CE:

“1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley.

*2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley **para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.**”*

A su vez, el art. 6 de la LO 4/2000 que regula los derechos de participación política establece:

“1. Los extranjeros residentes en España podrán ser **titulares del derecho de sufragio**, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos 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 la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.”

De acuerdo con lo anterior para determinar el derecho al **sufragio activo** en las elecciones municipales de los ciudadanos extracomunitarios residentes en España hemos de tener en cuenta el denominado “**principio de reciprocidad**” que pasamos a analizar en el siguiente apartado.

4.3. La reciprocidad como condición para el voto de los extranjeros de terceros países en las elecciones municipales

En consecuencia, tanto la Constitución, como la Ley Electoral española permiten que, atendiendo a **criterios de reciprocidad**, nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo **puedan participar en las elecciones municipales, siempre y cuando dicha participación venga autorizada mediante Tratado Internacional o Ley**. De acuerdo a este precepto legal en las elecciones municipales de mayo de 2011, han podido participar los ciudadanos y ciudadanas nacionales de **Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú**.

4.4. Convenios de reciprocidad para el ejercicio del derecho de sufragio

Hasta julio de 2011 se han firmado los siguientes acuerdos sobre participación en las elecciones municipales de los nacionales de cada país residentes en el territorio del otro:

- ♦ Canje de Notas, de fecha 6 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República del Perú**. (BOE nº 122, de 19 de mayo de 2010).
- ♦ Canje de Notas, de fecha 12 de mayo de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República de Chile** (BOE nº 35, de 9 de febrero de 2010).

- ♦ Canje de Notas, de fecha 5 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República de Colombia**. (BOE nº 18, de 21 de enero de 2010).
- ♦ Canje de Notas, de fecha 25 de febrero de 2009, constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República de Ecuador**. (BOE nº 4, de 5 de enero de 2010).
- ♦ Acuerdo entre el **Reino de España y Nueva Zelanda**, hecho en Wellington el 23 de junio de 2009. (BOE núm.5 de 6 de enero de 2010).
- ♦ Canje de Notas de fecha 8 de abril de 2009, constitutivo de acuerdo entre el **Reino de España y la Republica de Cabo Verde** (BOE nº 11 de 13 de enero de 2011)
- ♦ Canje de Notas de fecha 6 de julio de 2011 (BOE nº 160 de 6 de julio de 2011) constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República de Corea**, hecho en Madrid, Seúl el 16 de noviembre de 2010 y 26 de enero de 2011.
- ♦ Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y el Estado Plurinacional de Bolivia**, hecho en Madrid el 15 de septiembre de 2009 (BOE nº 306 de 17/12/2010).
- ♦ Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República de Islandia**, hecho en Madrid y París el 31 de marzo de 2009. (BOE número 305 de 16/12/2010).
- ♦ Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el **Reino de España y la República del Paraguay**, hecho en Madrid y Asunción el 13 de mayo de 2009. (BOE número 150 de 21/6/2010).
- ♦ Canje de Cartas, constitutivo de Acuerdo entre **España y Noruega**, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado en Madrid el 6 de febrero de 1990

No obstante, existen otros Tratados y Acuerdos firmados con otros Estados como los de Argentina, Burkina Faso, Trinidad y Tobago, que se encuentran a espera de autorización parlamentaria para entrar en vigor. Además, se mantienen abiertas negociaciones con otros Estados que podrían fructificar en nuevos tratados y, por tanto, otorgar a los nacionales de otros países la posibilidad de participar en las elecciones locales en España.

Para analizar los requisitos que se exigen a los nacionales de estos Estados habrá que atender a los respectivos tratados. En los firmados hasta la fecha se viene exigiendo:

- a) Estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España
- b) Haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral.

- c) Ejercer el derecho de voto en el Municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán figurar inscritos.

Se exige la inscripción en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España. Dicha inscripción se realizará a instancia de parte y dentro del plazo que se fije en cada elección.

5. LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PARA LAS PERSONAS RESIDENTES COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS.

5.1. Modalidades de participación

La participación política se expresa en dos modalidades diferentes, atendiendo a los mecanismos en que los ciudadanos y ciudadanas toman parte en la esfera pública:

- a. Participación política “directa” mediante el derecho al sufragio y la actividad de los partidos políticos, corresponde con los derechos al sufragio activo y pasivo y se ejerce en los procesos electorales, está íntimamente ligada con la democracia representativa.
- b. Participación política “indirecta” o participación ciudadana o cívica, corresponde al resto de derechos políticos: derecho a la reunión, asociación, sindicación y manifestación, esta segunda modalidad, entiende la participación más amplia y es equivalente a intervenir en los distintos aspectos que conforman la vida urbana moderna³⁶. En este punto la ley orgánica de extranjería delimitaba el disfrute de estos derechos a personas con autorización de residencia, no obstante la sentencia 236/2007 del Tribunal Constitucional declara que es inconstitucional dicha limitación puesto que se trata de derechos que forman parte de la dignidad de la persona.

La participación política a través de la democracia representativa se enfrenta a algunos retos que hacen que se haya comenzado a hablar de “crisis de la democracia representativa”, los déficit principales de los que hablamos son: la crisis del liberalismo, la pérdida de soberanía que atraviesan los Estados nacionales vinculada a la globalización, la profundización de la desigualdad global en una época de enorme generación de bienes económicos y el pluralismo cultural producto de las

³⁶ DE LUCAS, J. et al. (2008) p.105: Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes.

migraciones³⁷, estos déficit lo que suponen es un problema de legitimidad de las decisiones políticas, para superarlo lo que se plantea es el aumento y la profundización de los mecanismos de participación política y cívica, el caso de las personas migrantes es más alarmante puesto que al estar privados en mayor o menor medida de los mecanismos de democracia directa, necesitan de estos otros mecanismos de democracia “indirecta” para ejercer su participación política.

5.2. Participación directa mediante el derecho al voto y la ciudadanía en los países europeos

5.2.1. Mecanismos de la democracia representativa.

Estos mecanismos consisten en la participación en las elecciones locales y en el ejercicio de los derechos electorales (derecho de sufragio activo y pasivo) para formar parte de los órganos representativos locales (decisionales y ejecutivos); y el ejercicio del mandato electivo en el contexto del funcionamiento de los órganos de la entidad local.

5.2.2 Mecanismos de democracia directa.

Estos mecanismos pretenden en su conjunto que todos los/las miembros de la comunidad local participen directamente en la toma de decisiones y/o el intercambio de informaciones y la expresión de opiniones, la fuerza es su voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos³⁸.

▪ Procesos electorales

Se trata de los mecanismos de funcionamiento de la democracia representativa, a partir del cual los ciudadanos y las ciudadanas eligen sus representantes para las diferentes estructuras creadas. El principio que rige los procesos electorales es el del sufragio universal: todas las personas tienen derecho a ejercitar libremente sus opciones y elegir sus representantes, en la práctica esa universalidad está limitada a los que ostentan la ciudadanía excluyendo gran cantidad de personas migrantes que se ven afectadas por estas decisiones³⁹. Expondremos el acceso de ciudadanos comunitarios y no comunitarios en los procesos electorales⁴⁰:

³⁷ GALLEGO, D. (2011) p. 2: La democracia deliberativa como pilar en la construcción de una ciudadanía activa.

³⁸ FONT, J. (2001) p. 36: Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías.

³⁹ PINDADO, F. 2005 P. 6: Participación ciudadana en el ámbito local. Federación española de Municipios y Provincias.

⁴⁰ URIBE, A. (2011) p: 11,12: Derechos humanos e inmigración. Inmigración y participación política.

En la Unión Europea se parte del reconocimiento del sufragio activo y pasivo para los ciudadanos comunitarios en los 27 Estados miembros de la Unión, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado comunitario en el que residan.

Los derechos políticos de los extranjeros en España se hallan contenidos en el artículo 6 LO 4/2000, en línea con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución Española, ya que los extranjeros residentes en España “podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por ley o tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquellos”. La reciprocidad es, por tanto, la clave del disfrute del derecho de sufragio en los comicios de carácter local para los extranjeros, mientras que éste derecho estaría siempre garantizado para los ciudadanos comunitarios.

Las condiciones de ejercicio del derecho, en lo que al sufragio activo se refiere, se regulan en el artículo 176 de la LO 5/1985 de Régimen Electoral General, que precisa que los residentes extranjeros en España tienen derecho a sufragio activo en las elecciones municipales cuando: Sus respectivos países permiten el voto a los españoles en las elecciones municipales en los términos de un tratado (Noruega desde 1991); sean ciudadanos de la UE (artículos 17.1 y 19.1 Tratado de la Comunidad Europea – TCE-); y además hayan manifestado su voluntad de ejercer el sufragio activo.

Los ciudadanos comunitarios y los noruegos son, por tanto, quienes han disfrutado hasta ahora del derecho de sufragio activo en los comicios locales, pero esta situación mutará por primera vez en las elecciones locales de mayo de 2011. No en vano, el Estado español inició, a finales de 2009, la negociación de acuerdos de reciprocidad, con quince países: Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Chile, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Burkina Faso, Cabo Verde, República de Corea, Islandia y Nueva Zelanda. Sin embargo, el Congreso de los Diputados, a fecha de diciembre de 2010, sólo había ratificado nueve, al entender que no en todos los Estados se daban las condiciones de reciprocidad exigidas. Por consiguiente, como indica la orden ministerial, el proceso para solicitar la inscripción en el censo electoral se abrió formalmente a los nacionales de Colombia, Chile, Ecuador, Noruega, Paraguay, Perú y Nueva Zelanda, aunque la inscripción también podía ser solicitada por extranjeros de otros países con acuerdos que fueran a entrar en vigor en los próximos meses, siempre antes de que expirara el plazo para registrar las peticiones, esto es, entre el 1 de diciembre al 15 de enero de 2011. Tal fue el caso de Islandia, Bolivia y Cabo Verde. De modo que junto a los ciudadanos y ciudadanas noruegos y noruegas se suman los nacionales de estos 9 países que podrán disfrutar del derecho de sufragio.

En todos los casos, el sufragio se circunscribe a las elecciones municipales españolas. Para ello, los nacionales de estos países deberán estar en posesión de la correspondiente autorización de residencia en España. Además, deberán haber residido en España, legal e ininterrumpidamente, durante al menos los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral. Ejercerán el derecho de

voto en el Municipio de su residencia habitual, en cuyo padrón deberán figurar inscritos.

▪ **Referéndum**

Según el Consejo de Europa⁴¹, el referéndum consiste en “los mecanismos que someten al veredicto de la comunidad local un proyecto o una decisión. Según los casos, el procedimiento del referéndum es iniciado bien por los órganos locales (o un cierto número de representantes electos), bien por los/las mismas ciudadanas (sobre la base de una petición o una iniciativa legislativa popular) presentada por un número mínimo de residentes o de electores”. Hay que distinguir el Referéndum consultivo, cuyo resultado no produce efectos vinculantes para los órganos locales, del Referéndum decisonal, cuyo resultado vincula a los gobiernos locales”. El referéndum es el principal mecanismo de democracia directa, los temas que se tratan pueden ser muy diversos, desde asuntos relacionados con el medio ambiente hasta temas relacionados con la integración o constitución europea.

El uso generalizado de referéndum plantea tres problemas fundamentales: el temor a la falta de información, el riesgo de manipulación del votante poco informado y el peligro de entrar en conflicto con los mecanismos de la democracia representativa y sus estructuras⁴².

▪ **Consulta popular**

El Ayuntamiento puede someter a la consulta de los/las ciudadanas los asuntos de competencia municipal que tengan especial importancia para los intereses de la población, excepto lo relativo a las Finanzas Locales. La iniciativa de la propuesta de consulta corresponde a los/las ciudadanas del municipio inscritas en el censo electoral o al ayuntamiento.

▪ **Iniciativa popular**

Según el Consejo de Europa se trata de un instrumento que genera un derecho de propuesta atribuida a los ciudadanos para suscitar, en su caso, una decisión del órgano deliberante. La iniciativa popular puede adoptar la forma de una propuesta hecha en términos generales o de un proyecto redactado en todos sus aspectos. Los efectos jurídicos del resultado del escrutinio pueden variar según los casos.

⁴¹ Consejo de Europa, 2002: 20 La participación de los ciudadanos en la vida pública local – recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo.

⁴² FONT, J (2001). p. 37

5.3. Participación “indirecta” a través de otros mecanismos participativos

La participación “indirecta” tiene en cuenta las medidas de participación que surgen de las asociaciones y organizaciones de inmigrantes y las medidas implantadas por las autoridades políticas a nivel estatal, regional y municipal. Los derechos de participación indirectas se pueden definir desde dos perspectivas, por un lado el marco institucional, es decir; los canales de actividades o estructuras de oportunidades ofrecidos por el sistema político: organismos de consulta(a escala nacional o local) concebidos para representar los intereses de los extranjeros, sindicatos y organizaciones de trabajo, partidos políticos y organizaciones religiosas y ciudadanas y por otro lado las iniciativas por parte de los y las inmigrantes para defender sus intereses políticos, sociales y culturales independientemente de las estructuras institucionales. La herramienta básica es la movilización, dependiendo en cada caso de los derechos concedidos para poder organizarse.

5.3.1. Mecanismos de consulta a las comunidades

Este grupo de mecanismos está constituido por aquellos cuya finalidad es el establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. Son necesarios para estos mecanismos grupos formalmente organizados.

- **Comités ciudadanos**

Órganos permanentes que se reúnen regularmente. Pueden tener un número fijo de miembros o funcionar de manera abierta. Tiene a veces la facultad de formular recomendaciones con respecto a algunos comités del consejo municipal (Pleno), e incluso de participar en el proceso de toma de decisiones. Se puede distinguir entre:

- Comités temáticos que debaten cuestiones específicas de interés para una comunidad.
- Comités de barrio/zona: compuestos al menos mayoritariamente- por residentes de una zona geográfica o de un barrio en particular; pueden estudiar servicios o temas que preocupan en el nivel del barrio/zona en cuestión; pueden tener o no funcionarios que les son adscritos y pueden mantener estrechos lazos con los Concejales de barrio competentes o con los concejales encargados de las clases de servicios objeto de las discusiones.

- **Comités consultivos**

Se trata de órganos de tipo consultivo, creados y reconocidos por la Administración Local, con las siguientes funciones: vía de expresión de problemas y requerimientos, cauce de relación con la Administración, realizar dictámenes y proponer medidas y

constituir un espacio institucionalizado de participación. Habitualmente los consejos consultivos han adoptado dos formas diferenciadas:

- ✓ Parlamento extranjero, compuesto, exclusivamente, por vecinos extranjeros representantes de sus convecinos en su misma situación y elegidos mediante una diversidad de formas de elección según los países, desde el voto directo de los vecinos extranjeros hasta la nominación por asociaciones y la elección por parte de la corporación.
- ✓ Comisión municipal está compuesta por vecinos inmigrantes y autóctonos, representantes de asociaciones, técnicos y políticos municipales. Es un órgano consultivo, nombrado por la corporación y que forma parte de la Administración Local. Éste es el modelo más empleado en los municipios españoles.

Independientemente del modelo, es posible identificar algunas conclusiones de la experiencia actual: un adecuado funcionamiento requiere de recursos suficientes, competencias y medios para desarrollar un trabajo. Ello está relacionado con la importancia política acordada al tema y la implicación de la corporación respectiva.

Otro factor determinante es la presencia de vecinos extranjeros preparados, cualificados e implicados en el tipo de estructuras de los consejos. Otro tema de interés es el difícil equilibrio entre independencia de la institución y, al mismo tiempo, la búsqueda de eficacia, lo que supone necesariamente una relación estrecha con esa misma institución⁴³.

• Consejos sectoriales

Son los órganos de participación que canalizan las iniciativas ciudadanas en temas concretos de interés para la ciudad, por ejemplo educación, cultura, deporte, medio ambiente, juventud, para su constitución es necesaria la propuesta del alcalde o alcaldesa o del diez por ciento de las entidades inscritas en el fichero municipal de entidades.

• Consejos territoriales

Son órganos, equiparables con los comités de barrio, de participación, consulta, información, control y propuesta de la gestión municipal, que permiten la participación de vecinos/as, colectivos y entidades de un mismo barrio o territorio en la cogestión de los servicios municipales.

⁴³ DE LUCAS, J. et. Al (2008). p: 106

- **Consejos de ciudad o consejos municipales**

Es el órgano de participación desde el que se analizan y coordinan las actuaciones que afectan al conjunto de la ciudad, sus funciones principales son debatir los planes de actuación generales, canalizar quejas y sugerencias, emitir informes, promover estudios y hacer estudios y hacer propuestas en materia de desarrollo económico, local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos.

- **Presupuestos participativos**

Son mecanismos que contribuyen a definir el presupuesto municipal, a fijar impuestos e inversiones y a hacer un seguimiento de su aplicación, negociándose el resultado final del proceso con las autoridades municipales, que son quienes deben aprobarlo formalmente. Según el profesor Boaventura⁴⁴ de Sousa Santos define los presupuestos participativos deben cumplir tres premisas:

- ✓ Participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
- ✓ Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas.
- ✓ Disponer recursos para inversiones de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos es decir, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetadas también las limitaciones financieras.

5.3.2- Mecanismos deliberativos no representativos

Son un conjunto de mecanismos que ponen el énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes, es decir; éste conjunto de instrumentos intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones, proporcionando la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades, su sentir y los conocimientos con los que cuenta pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente, a través de la transmisión de información y en la deliberación ciudadana conjunta, dentro de este grupo se encontrarían los siguientes, esta clasificación pertenece al grupo de desarrollo nexos (2008)⁴⁵:

- Círculos de estudio, poseen una larga tradición de funcionamiento en Suecia, aunque se han utilizado también en Gran Bretaña y EEUU, y consisten en grupos de

⁴⁴ SOUSA SANTOS, B. (1998) p. 468. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive democracy.

⁴⁵ NEXOS, (2008) p: 68-70: La participación ciudadana: vía para la integración de las personas inmigrantes.

gente que se reúnen regularmente para discutir temas concretos. Estos grupos se forman generalmente alrededor de sindicatos, iglesias o asociaciones.

- Grupos de discusión, consiste en un grupo de ciudadanos que se reúne para discutir una cuestión específica. El grupo no es necesariamente representativo de toda la población y puede estar compuesto solamente por una categoría determinada de ciudadanos.
- Forum temáticos, pretenden sobretodo contribuir a debatir lostemas en profundidad, conocer mejor que piensan los ciudadanos e incrementar la capacidad de estos de escucharse, aprender y deliberar.
- Visiones de la comunidad, pretenden en todos los casos realizar un diagnóstico de la situación y la posible evolución de una determinada comunidad. Comparten en muchos casos con el grupo anterior el hecho de dirigirse principalmente a los grupos organizados, pero a la vez enfatizan la importancia de la información y la deliberación pausada.
- Conferencias de consenso, se desarrollaron principalmente en Dinamarca, aunque se han realizado también experiencias en Gran Bretaña, y su uso ha girado en torno a temas científicos, se reclutan entre 10-20 participantes que se buscan mediante anuncios en los medios de comunicación, durante su se escucha a expertos previamente seleccionados. El grupo es apoyado por un moderador externo, para alcanzar un consenso que será presentado el último día en conferencia de prensa.

5.3.3. Mecanismos deliberativos representativos

Este conjunto de mecanismos además de proporcionar la información y la deliberación ciudadana, buscan que la composición de los mismos sea una muestra representativa de la sociedad, acogiendo las características sociológicas de la sociedad, en este grupo se incluyen:

- Encuestas deliberativas, se trata de encuestas en las que previamente se genera una amplia información y deliberación por parte de los encuestados, los participantes seleccionados escuchan a los expertos o políticos que proporcionan la información necesaria, tras lo cual se produce la deliberación, emitiendo su juicio en forma de encuesta.
- Jurados ciudadanos, están compuestos por ciudadanos seleccionados al azar para representar de manera equitativa a la población local. Tiene alrededor de 25 participantes, liberados de sus obligaciones laborales, que estudian y discutan durante unos días mediante discusiones en grupo una cuestión determinada a

petición de las autoridades locales. Los jurados ciudadanos cuentan con asistencia de expertos y pueden realizar contra-interrogatorios. Al final del proceso deliberativo se resume el resultado en un documento llamado dictamen ciudadano.

- Panel ciudadano, se trataría de elegir al azar a los representantes de determinado colectivo (puede ser un sector de edad, un determinado distrito de la localidad, etc..) y de convertirlos en foro de debate e interlocutor permanente de la administración para los temas que les afectan.
- Comisión 21, se trata de comisiones con miembros altamente activos en los temas ambientales y de sostenibilidad que se organizan para impulsar el proceso de la Agenda 21, y en las que se procura garantizar la máxima representatividad de los diversos sectores sociales, económicos y político-administrativos del municipio.

A modo de síntesis, se puede afirmar que existen diversos mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede participar en los asuntos públicos, también partimos de la premisa de que la participación social y política de las personas migrantes debe ser un elemento clave en el proceso de inclusión en la sociedad, la profundización en todos los mecanismos de participación y en el acceso a los mismos al conjunto de la ciudadanía, incluyendo en esta a las personas migrantes permitirá incidir en dos presupuestos: el presupuesto democrático, que exige que en los procesos de toma de decisiones participen todos aquellos que resultarían afectados por la decisión o sus representantes. Y el presupuesto deliberativo, que exige que la decisión sea tomada a partir de argumentos ofrecidos por y para los participantes.

6. PARTICIPACIÓN POLITICA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN PAISES DE LA UNIÓN EUROPEA. BREVE PRESENTACIÓN DE ALGUNOS CASOS.

6.1. Alemania

A pesar de la nueva Ley de Inmigración de 2004, en Alemania se sigue llamando “extranjeros” a las personas de origen inmigrante. Desde el mismo nombre de la ley (“Ley para la gobernabilidad y la limitación de la inmigración así como para la regulación de la residencia y la integración de ciudadanos de la Unión y extranjeros”) da cuenta de todo tipo de características incluyentes y excluyentes. Se diferencia entre ciudadanos de la Unión Europea y no europeos. Las diferencias entre ambos grupos se dan tanto a nivel legal como político: mientras que los miembros de la UE pueden ingresar a la República Federal solamente con un documento de identidad válido de acuerdo al sistema previsto en el Tratado de Schengen de 1987, precisan los ciudadanos de otros Estados - mencionados como “terceros Estados” - una visa o

permiso de residencia por tiempo limitado que debe solicitarse previamente a la entrada en el país.

Mediante la promulgación de la nueva Ley de Inmigración existen tres clases de residencia: la visa, el permiso de residencia temporaria y el de residencia permanente. La visa se da para estancias en el territorio federal de un máximo de tres meses. Un permiso de residencia temporario es transitorio y su plazo depende del propósito de la misma. Según el artículo 9 de la Ley (ZuwandG) la residencia ilimitada sólo puede autorizarse, si el inmigrante posee el permiso de residencia desde hace por lo menos cinco años, puede sostenerse por sí mismo, no tiene antecedentes penales y está familiarizado con la lengua y el orden social.

La Ley dificulta también la participación de los inmigrantes en la vida social (en el mundo laboral, en las instituciones sociales, etc.) disminuyendo la disposición de los inmigrantes a integrarse. La Ley de Inmigración permite a los inmigrantes participar en política en la medida en que no amenacen el orden constitucional de la República Federal de Alemania. Pero no existe ningún derecho general de voto para los inmigrantes sin nacionalidad alemana.

En 1990 la Corte Constitucional Federal decidió unánimemente que los inmigrantes "pertenecen a la población, pero no al pueblo alemán, única fuente de la autoridad del gobierno según lo establecido en el artículo 20, párrafo 2 de la Ley Fundamental" (id., p. 3). El derecho de voto para extranjeros no es por lo tanto compatible porque existiría la posibilidad de que la autoridad también pueda ser ejercida por no alemanes.

Los inmigrantes tienen desde hace algunos años la posibilidad de articular sus intereses en el ámbito local en la forma de consejos consultivos para extranjeros libremente electos. Esta posibilidad de participación política de inmigrados sin nacionalidad alemana ni procedentes de un país Unión Europea es muy limitada y sirve para la representación de los intereses de los habitantes extranjeros ante los organismos municipales. Por consiguiente los inmigrantes sólo pueden tener influencia directa sobre la política del gobierno local mediante su participación en los consejos locales que tienen un carácter consultivo.

6.2. Francia

En Francia los inmigrantes no tienen los mismos derechos políticos que los ciudadanos franceses, sin embargo prevalece la inclusión lingüística que responde a los intentos por integrar a los pobladores originarios de diferente ex-colonias francesas que podían inmigrar libremente o con controles sólo muy limitados.

A principios de los años 1980 se dieron otra vez algunos signos de apertura en la política inmigratoria, sobre todo cuando comenzó la discusión sobre la introducción

del derecho al voto local para inmigrantes, originada más bien por razones de estrategia electoral que por motivos políticos.

Los inmigrantes todavía tienen solamente el derecho a elegir consejos de inmigrantes a nivel local. Así, en algunas comunidades francesas existen estructuras consultivas de la población reguladas por ley en donde los extranjeros también pueden participar: comisiones consultivas de los habitantes, Comisiones extra-municipales, Consejos municipales de la juventud y la infancia, Consejos de barrio, Consejos municipales asociados (CMA), etc. Normalmente la participación de los extranjeros es muy baja e incluso, en algunas ciudades, se ha reservado la participación a los nacionales solamente⁴⁶.

Las personas inmigrantes tienen además el derecho a fundar asociaciones civiles en la medida que no contradigan el orden constitucional y legal. En general debe considerarse como muy baja la posibilidad de influir sobre el sistema político que tienen los inmigrantes en Francia.

Existen dos tipos de permisos, por un lado un permiso de residencia por tiempo limitado, con una validez de hasta un año y por el otro uno ilimitado, con una validez de hasta diez años. Se exige, una entrada legal al país para poder solicitar el permiso que puede pedirse en Francia. Para obtener un permiso de residencia ilimitada se requiere un periodo de estancia de tres años. Con esta medida el inmigrante debe primero demostrar su voluntad de integrarse y, si no se considera que represente un peligro para el orden público, puede convertirse en ciudadano francés

6.3. Holanda

La legislación holandesa distingue entre ciudadanos alóctonos y autóctonos. Entre los primeros se cuentan predominantemente los inmigrantes y personas no originarias del territorio nacional de los Países Bajos y que descienden de por lo menos un padre nacido en el exterior. Como autóctonos se designa a las personas que han nacido en territorios de soberanía neerlandesa o en los Países Bajos.

En los Países Bajos entró en vigor en 1985 el derecho de voto en elecciones locales para los extranjeros con cinco años de residencia.. Los inmigrantes podían votar y ser elegidos para todos los cargos submunicipales y en 1986, cinco años más tarde, para todos los cargos municipales. Los únicos requisitos eran haber residido cinco años en el país y no haber cometido un delito grave.

⁴⁶ European Conference on Refugee Participation in Local Policy Making and Political Life, Nuernberg, 26th – 27th May 2000. EU Networks on Integration of Refugees y 'La participation des résidents étrangers à la vie publique locale – les conseils consultatifs – Stuttgart en: *Migrations Société* n° 73 – Janvier-Février, 2001

La Ley de Extranjería de abril de 2001 regula la entrada, la estancia y el procedimiento de asilo en los Países Bajos. También aquí se otorga la visa Schengen hasta tres meses, y para estancias más largas se necesita una visa especial que se debe solicitar en el país de origen. Los requisitos para obtener un permiso de residencia duradera son tener una vivienda suficientemente grande y seguridad financiera. Si se cumplen todos los requisitos, puede obtenerse un permiso de residencia limitado para un plazo máximo de cinco años. Después de cinco años se puede tener un permiso de residencia ilimitado.

Algunos aspectos de la política de integración de los Países Bajos son: en primer lugar se pretende fortalecer la situación legal de los inmigrantes mediante una naturalización y la posibilidad del derecho de voto comunal, En segundo lugar, la creación de una sociedad multicultural tolerante.

Hay un rasgo específico del modo político holandés que ha afectado de forma decisiva a la política migratoria, se trata de la política consensual: todas las comunidades (grupos sociales, sindicatos, organizaciones voluntarias y comunidades étnicas) se comunican con los/las responsables políticos de un modo organizado en relación a problemas específicos. Este modo de actuación política ha creado un creciente número de organizaciones colectivas de las comunidades étnicas establecidas y la formación de consejos consultivos con participación de las mismas. Estos consejos consultivos se organizan con criterios étnicos, religiosos o específicos como por edad y sexo. Muchas organizaciones están subvencionadas por el ayuntamiento, dentro del presupuesto municipal o poseen ayuda estatal.

6.4. Dinamarca

Dinamarca es un país avanzado en términos de reconocimiento de los derechos políticos de las personas extranjeras. Se aprobó el derecho de voto en las elecciones locales en 1977 para nacionales de los países nórdicos y fue en 1981 cuando se hizo extensivo a todos los extranjeros con tres años de residencia.

Los primeros inmigrantes entraron en los últimos años de la década de los 60. Los inmigrantes y refugiados una vez que llevan algún tiempo en Dinamarca tienen el derecho de voto. A los/las refugiadas se les concede el derecho de voto en las elecciones locales después de haber vivido 3 años legalmente en Dinamarca. Después de 7 años tienen todos los derechos ciudadanos: el derecho de votar en las elecciones nacionales y la posibilidad de participar en los partidos políticos y presentarse como candidatos. En el Pleno municipal de Copenhague participa un consejo adjunto como representante de una minoría étnica.

Paralelamente a esta posibilidad de participación la ley propone en municipios con 50 o más extranjeros el derecho de formar un comité consultivo de residentes extranjeros. Estos comités de integración se componen de 7 representantes elegidos por el

municipio. A nivel municipal no se distingue entre inmigrantes y refugiados. Los comités de integración⁴⁷ permiten a los/las residentes extranjeras la posibilidad de dialogar con los/las políticos del municipio y de integrarse en el proceso democrático. Según el informe de la Conferencia en Nürnberg el mandato y las competencias de estos comités no están bien definidos.

En el año 2000 en los 275 municipios sólo se pueden encontrar 26 comités consultivos. Un miembro de cada comité de integración es nombrado como representante de un comité de nivel superior. De este comité de representantes se hace otra selección para el Consejo Nacional de las Minorías Étnicas⁴⁸. Este consejo tiene el cometido de asesorar directamente al Parlamento Nacional de Dinamarca.

6.5. Bélgica

En Bélgica se reconoce el sufragio activo de los ciudadanos comunitarios en el ámbito local. Por el contrario, los extranjeros no comunitarios solo disfrutan de la posibilidad de emitir su voto pero no se tiene la oportunidad de presentarse como candidatos en las elecciones locales. Para ello se exige residencia legal previa y continuada de cinco años, así como una declaración jurada de respetar la Constitución, el ordenamiento jurídico belga y los derechos fundamentales recogidos en el Convenio de Roma.

La participación de los extranjeros en la vida pública, también llamada estructura de concertación se creó en Bélgica en los años 60 con la excepción de Amberes en 1993. La iniciativa se tomó desde instituciones provinciales o locales, tanto por los partidos políticos como por las personas públicas. Alrededor de 30 comités consultivos⁴⁹ se implantaron entre 1968 y 1975 más tarde se implantaron en La Louviere (1986), Gent (1991) y Amberes (1996). Pero más de 10 de estos comités consultivos creados en los 70 cesaron sus actividades en 1982. Muchos de ellos desaparecieron en los 80, algunos tuvieron sus últimas elecciones en 1989 (Liège), 1996 (Amberes) y 1998 (La Louvière).

Según Marco Martiniello y Bonaventura Kagné cinco de estos comités consultivos seguían funcionando en la región Valona y Bruselas a principios de los años 90, pero nunca habían tenido un poder real de decisión.

Dentro del marco político de Bélgica hay que diferenciar entre la comunidad valona, la comunidad flamenca y la región de Bruselas.

A partir de la Orden sobre las competencias de las comunidades frente a la inmigración la comunidad valona creó en 1979 un comité consultivo para la población

⁴⁷ Local integration council - De kommunale Integrationsråd

⁴⁸ Radet for etniske minoriteter

⁴⁹ Conseil consultatifs communaux d'immigrés – CCCI / Gemeentelijk Adviesraad voor Vreemdelingen

de origen extranjero a nivel provincial⁵⁰. Se compone de un concejal de Bruselas, 2 representantes del conjunto de las ciudades, 5 representantes de organizaciones de trabajadores, 5 representantes de organizaciones empresariales, representantes de los 4 centros regionales de inmigrantes, representantes de las organizaciones de inmigrantes y representantes de las autoridades públicas. Sus actividades se centran en la enseñanza, la política de inmigración y el asociacionismo.

En 1998 el gobierno de Bélgica reconoció su déficit democrático, que excluye a los/las inmigrantes y refugiadas del sistema político. Según una Orden estatal ahora es obligatorio para grandes municipios el elegir un comité consultivo de extranjeros.

En los países de la Unión Europea donde se permite el ejercicio del sufragio de las personas extranjeras son muy variadas, pero como elemento general consideran como requisito la exigencia de un periodo mínimo de residencia.

La participación indirecta está relacionada con estructuras de participación - comités consultivos - ofrecidas por las autoridades políticas a nivel estatal y/o municipal. Los comités consultivos implantados por las autoridades políticas en los distintos países europeos muestra un amplio espectro de cuerpos consultivos a partir de los 60. La estructura de estos comités varía mucho en cuanto a la selección de los miembros, la presidencia y el cometido. Así Alemania, Francia y Bélgica son los primeros países que compensan la falta del derecho al voto con la implementación de un órgano consultivo. A partir de los 90 la mayoría de los países miembros de la UE siguen este ejemplo.

7. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN EL CASO DE ESPAÑA

7.1. ¿Dónde y cómo participan las personas inmigrantes en la sociedad española?

Los niveles y los mecanismos de participación de la sociedad española en los objetivos e intereses comunes son, en su conjunto, escasos y de una calidad manifiestamente mejorables. Como afirma Morales (2006, 2007) *«la implicación de los españoles en asociaciones voluntarias es muy escasa, tanto en el número de quienes colaboran como en la intensidad o el grado de esfuerzo y compromiso de la colaboración»*

La inmigración participa de la misma circunstancia y no puede pedirse un nivel de inclusión, mediante la participación en las instancias existentes o la creación de otras diferentes y/o alternativas, muy superior al que estas propias instancias establecidas son capaces de ofrecer en sí.

⁵⁰ Conseil consultatif pour les populations d'origine étrangère – CCICF / CCPOE

No resulta, por otra parte, fácil hacer una radiografía taxativa de la participación en España basada en estudios publicados y estadísticas, y tampoco de la participación de los inmigrantes, por la sencilla razón de que, como en tantas otras materias, se adolece de una evidente falta de datos fiables.

Según señala en una de sus conclusiones el VI informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España (Foessa 2010) “... *lo que se ha producido en los últimos veinticinco años es un largo y progresivo proceso de desmovilización asociativa. Un proceso de desmovilización que ha afectado fundamentalmente a las asociaciones-movimiento y que ha quedado oculto y difuminado tras el surgimiento y difusión social del voluntariado, y sobre todo tras la enorme proliferación de asociaciones de gestión*”.

Si hay un problema fundamental a promover en nuestra sociedad, desde el punto de vista estratégico para toda la comunidad y sus aspiraciones colectivas, este es sin duda el de la dinamización del “capital social” (término que se ha consolidado y que debemos a Bordieau 1985 y Coloman y Putman 1993, Poters 1995,1998) y el empoderamiento de la sociedad en su conjunto, mediante mecanismos de participación adecuados, democráticos y no delegativos, así como mediante una correcta y práctica formación en competencias participativas, aspecto sobre el que más adelante volveremos.

En lo que hace referencia a la inmigración, y dentro de este panorama de ataraxia asociativa y, por otra, de falta de información estadística suficiente, son meritorios los trabajos de Laura Morales (2004, 2006, 2007) y el equipo de trabajo aglutinado en torno a ésta y la Universidad de Manchester, así como los que, desde otra perspectiva, ha desarrollado Javier De Lucas y su equipo de trabajo (2006), los relacionados con la estimación de posicionamiento político y participación de los inmigrantes efectuados por Carlos Jiménez y su propio equipo, o los más recientes trabajos de Rosa Aparicio (2010) en relación a las redes y asociaciones de inmigrantes y con financiación del MTIN. Todos ellos han intentado, desde distintos marcos conceptuales y preocupaciones, aproximarse a la participación de los inmigrantes en España.

Como concluye Rosa Aparicio en su reciente estudio sobre la materia para referirse a la calidad de los datos disponibles (Aparicio 2010) “*Una y otra clase de estudios, los sociológicos y los políticos, se han estado planteando en contextos de ciudad, provincia o, a lo sumo, comunidad autónoma, de modo que apenas pueden asegurar fiabilidad para sus conclusiones de conjunto*”

Si como nos indican los estudios e investigaciones los niveles de participación de las personas inmigrantes es baja en instancias formales de participación, esta lo es aun mayor cuando nos centramos en la afiliación y participación en partidos políticos y sindicatos.

Debe hacerse una advertencia más, pues el grado de participación de los inmigrantes, como ocurre con tantos otros colectivos, es, a su vez, muy diferente en función del

territorio de asentamiento y también del colectivo de pertenencia. Por poner un ejemplo, el asociacionismo es muy elevado, incluso superior a la media de participación en España, en el caso de subsaharianos (a pesar de su nula presencia en los órganos de interlocución con las diversas administraciones como es el caso de este Foro estatal y otros tantos regionales y locales), mediano en el de latinoamericanos y llamativamente muy bajo en el caso de ciudadanos de la UE27. Del mismo modo, muy alto en comunidades como la murciana y andaluza, con gran dispersión poblacional y concentración de inmigrantes en localidades rurales como posible explicación, relativamente alto en Madrid (donde el hecho de la capitalidad y de la abrumadora presencia del registro estatal de asociaciones distorsiona estadísticamente el número real de asociaciones y de asociados efectivamente existente) y sin embargo muy bajo o casi nulo en comunidades castellano leonesas, extremeñas o de Galicia.

Junto con ello, aparece un segundo rasgo, que es el de una especial singularidad, por el modelo de participación activa que la inmigración incorpora respecto a la muy pasiva y delegativa de estos autóctonos. Item más: una participación que, en cierto modo, adquiere un tinte o al menos una pretensión política en sentido amplio, como ha sido reseñado en el propio libro escrito por representantes de asociaciones de inmigrantes “El discurso político de los Inmigrantes” coordinado por Rommel Jurado Vargas y publicado por AESCO con el patrocinio del MTIN y del Ayuntamiento de Alcorcón (2006).

Estudios recientes de diversos autores (HERZOG 2007, DE LUCAS 2008, MORELL 2005, MARTIN 2004) señalan el creciente aumento en los últimos años de la participación social de los inmigrantes en redes e instancias tanto específicas como inespecíficas de inmigración y, sobre todo, en redes espontáneas y no formalizadas bajo el formato de asociaciones inscritas.

Esto permite hablar de un progresivo dinamismo de la participación de la familia migratoria, matizado por la característica de que dicho dinamismo no viene acompañado por una mayor adscripción en asociaciones formales, sino que busca cauces de expresión y organizaciones informales y alternativos.

A su vez, aparece un segundo rasgo, que es el de una especial singularidad en el modo de esta participación frente a la muy pasiva, formalizada, pasiva y delegativa participación de los autóctonos. La participación de los y las inmigrantes en sus propios espacios de reunión es más directa, espontánea y protagonista, salvo, como veremos, en las asociaciones e instancias mixtas donde o se invisibilizan o son invisibilizados y cuentan poco.

De este modo, podemos señalar que la participación de los inmigrantes en nuestra sociedad y sus mecanismos de inclusión, siguiendo la pauta general de la sociedad de baja participación, tiene una doble vía:

La participación política de las personas inmigrantes

De una parte, una vía de participación informal, muy dinámica e importante, caracterizada por vínculos informales y alta espontaneidad, ya sea relacionada con el ocio, el deporte, los aspectos culturales, nostálgicos o identitarios, culinarios, de consumo o similares. Esta participación, como luego veremos, se vertebra también en términos de aspiración de pertenencia, de reivindicación de logros y derechos y, por extensión, en términos de participación política en sentido amplio.

De otra parte, una participación formalizada y vertebrada en torno a asociaciones e instancias, mayoritariamente inmigrantes, pero también no inmigrantes. Entre unas y otras destaca el aspecto institucionalizado de las creencias religiosas, en realidad uno de los "lugares" de organización más importantes de la inmigración y un factor aglutinante de primer orden para una gran parte de la familia migratoria.

De este modo podemos señalar inicialmente que la participación inmigrante en diversos lugares, que no hemos de entender únicamente en términos espaciales sino también situacionales, se da del siguiente modo:

Espacio y % de participación	"Lugares"	Vinculación
Espacio informal	Vida cotidiana Ocio Parques, centros de recreo Espacios públicos Grandes superficies Iglesias y actos simbólicos Deporte Nostalgia Étnico Cultural Autoayuda Redes informales de apoyo mutuo Redes económicas y espacios económicos Radios y medios de comunicación específicos Vínculos transnacionales	Espontánea Informal vínculos personales paisanaje amistad Aspiración de logros de integración y de visibilidad y actoría comunitaria y política
Espacio formal	Asociacionismo inmigrante Asociacionismo mixto Asociacionismo normalizado Instituciones religiosas	Vínculos personales Alto grado de voluntarismo Relaciones y vínculos personales y/o clientela-res previos
Espacio institucional	Espacio local Foros y mesas de diálogo mediación	Papel de oportunidad Aspiración de actoría social y política
Político	Partidos y sindicatos	Clientelar Delegación/ sobrerrepresentados

En el ya referido estudio dirigido por Rosa Aparicio (2010) se señala que las vinculaciones informales constituyen para los inmigrantes una potente alternativa a las

asociaciones, en lo relativo a conseguir los apoyos que estas normalmente podrían aportarles. Pero, además, también porque las asociaciones no se crean sino sobre la base de vinculaciones y compromisos espontáneos anteriores, recibiendo de ellos su vitalidad y representatividad.

Frente a la acusación generalizada de que la sociedad, y por ende también la inmigración, participa poco y está despolitizada (Subirats 1999), lo cual es un mantra repetido en los diversos estudios, creemos más adecuado tornar nuestra mirada para descubrir que la participación de ésta no ha dejado de existir ni ha disminuido sustancialmente, sino que probablemente ha cambiado de cauces y modos de expresión y, si se nos apura, que ésta participación alternativa (incluso en sus vínculos organizacionales) quiere también transformar nuestro obsoleto cauce participativo vigente y se convierte en desafecta de éste, demasiado encorsetado y empeñado en sobre-representarnos ante cualquier instancia de toma de decisiones y demasiado elitista, especializado y alejado de la dinamización y el empoderamiento real de la sociedad y de sus intereses colectivos.

Si hacemos caso de la reflexión del Informe Foessa de 2009 antes reseñado, existe un proceso de cambio de modo de participar y *“...se disuelve paulatinamente el vínculo entre participación y pertenencia organizativa (asistimos al declive imparable del modelo de afiliación asociativa). Esta disolución repercute de manera especialmente negativa en la capacidad de estructuración grupalista (y en el extremo comunitaria), y reduce la potencialidad de transformación social asociada a los procesos participativos, ya que, por ejemplo en el caso del voluntariado «de acompañamiento», termina confiándose ciegamente en los supuestos efectos «macro» _por agregación_ de la vinculación afectiva íntima.*

De esta diferente manera de participar, y sobre todo en lo que se refiere a la familia migratoria, da fe la creciente utilización del espacio público y del pluriespacio como ágora y lugar de encuentro, reunión, acuerdo, consenso e interacción.

Es en el pluriespacio donde se reúnen agrupaciones de inmigrantes por sus afinidades para practicar deportes, para entablar contactos y comunicaciones diversas, para hacer circular noticias, propuestas y aspiraciones, para compartir preocupaciones o expectativas, para establecer cauces de solidaridad primaria y de autoayuda, para auto-organizar sus reivindicaciones diversas, para vivir la nostalgia de sus querencias o aspirar a la transformación de sus países de origen, para celebrar sus sacramentos de la vida o para acordar actuaciones colectivas de cara a la consecución de objetivos previamente consensuados. Es ahí también donde entablan interrelación con la comunidad autóctona, donde viven y resuelven los problemas vecinales, barriales o convivenciales, donde generan mixturas, nuevas identidades y sincretismos necesarios para la dinamización de la sociedad.

Llama la atención, en este sentido, que este uso del pluriespacio haya servido, por ejemplo, para que miles de personas encuadradas en organizaciones deportivas a priori asépticas y apolíticas, guardaran un minuto de silencio en plazas y canchas deportivas

de toda la Comunidad de Madrid, de la valenciana o de Navarra y al inicio de sus competiciones, durante los meses de septiembre a diciembre de 2008 en relación al debate parlamentario de la vigente ley de extranjería, reivindicando que ésta no supusiera recorte de derechos, o que fuera en el entorno de este pluri-espacio donde surgieron los primeros y muy dinámicos grupos de reivindicación para el cambio de la normativa hipotecaria y a favor de una solución justa al sobreendeudamiento, o que en el año 2009 se usara un parque público cercano al CIES de Aluche para realizar un concierto musical con el lema “no estamos todos” por el día del inmigrante, 28 de diciembre, por poner sólo varios ejemplos de la fuerza expansiva y política del modelo de, entre otros muchos actores, participación de la familia migratoria.

Desde este punto de vista la pregunta no es si la inmigración participa, sino dónde y cómo lo hace.

Y esta pregunta se resuelve, en términos generales, señalando que la mayor parte de su participación es de índole informal, mediada por mecanismos de auto-organización espontánea o grupos no formalizados o por la ausencia (o muy baja presencia) de organizaciones, vinculada sobre todo al espacio de la vida cotidiana y de los intereses compartidos, construida a partir de la existencia de redes cálidas de confianza, amistad, afinidad o simbólicas.

Es cierto que, junto con ello, existen otros cauces que llamaremos “normalizados” donde la migración también participa en su cualidad de actores de diversa índole (como padres de alumnos, como estudiantes, como aficionados, como consumidores, como vecinos, etc.) si bien su participación habitualmente se invisibiliza, cuando no se dificulta por las barreras intangibles y sutiles y por las resistencias que aún dificultan la normalización de esta participación.

A su vez debe destacarse el auge de la participación religiosa en la inmigración, en instituciones que en general tienen una proyección social y pública y no meramente privada de sus creencias, ya sea en las iglesias cristianas de la más diversa índole, asociaciones culturales-religiosas, mezquitas, centros de estudio o encuentro, oratorios, espacios caritativos y de solidaridad y otros lugares religiosos de la más variada denominación.

De este modo, siguiendo un estudio de AESCO basado en la metodología IAP en las comunidades de Madrid y Valencia, podemos señalar

La participación política de las personas inmigrantes

Lugares de participación	Modo de participación	Actividades de participación
Pluriespacio, espacio compartido, espacio público	Redes informales, Vínculos personales Uso del espacio público	Encuentro, interrelación Ocio, Deportivas culturales Consumo-Grandes superficies Fiesta, espacio lúdico Revinculación Apoyo mutuo
Redes informales y espontáneas para la vida cotidiana	Redes informales Vínculos personales Solidaridad primaria	Autoorganización de intereses (hipoteca, servicio doméstico, racismo y xenofobia, etc). Consumo solidario, minkas Reivindicación
Asociaciones formales y medios organizativos inmigrantes	Revinculación Usuarios Activistas	Prestación de servicios, Asesoría, Respaldo a sus intereses
Espacio religioso	Fieles, Voluntarios Militantes	Actividades religiosas Caridad Apoyo mutuo
Espacio semiformal y asociaciones autóctonas	Socios Pasiva	Ampas. Vecinos, Ocio, Deporte Culturales Etc.
Políticas y sindicales	Residual Militante Delegativa y pasiva	militantes

En una representación más gráfica, presentada en Casa de América, resultaría



7.2. Los niveles de asociacionismo de la población inmigrante en España.

Como ya hemos expuesto, en España, y en línea con el bajo índice de participación del Sur de Europa aquejado del llamado “*síndrome meridional*”, hay una postrísima tasa de asociacionismo (una media aproximada de 40 asociaciones inscritas por cada 10.000 habitantes según algunos estudios, cifra por otra parte muy por debajo de la de países como Finlandia, Alemania, Francia u Holanda, y sólo más alta que la de Portugal y Rumania en el entorno de la UE 27).

De esta media, conforme nos explica Laura Morales (2006, 2007) aproximadamente 3 de cada 40 asociaciones (cercano al 7% del total de asociaciones) lo son de inmigrantes en algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Murcia y Madrid, si bien cabe hacer la salvedad de que el índice de defunción de estas asociaciones es también muy alto y el de asociaciones meramente de papel o cuasi-familiares muy llamativo, lo cual nos obligaría a establecer en realidad el porcentaje muy por debajo del señalado por esta autora. Por otra parte, según Rosa Aparicio, las asociaciones de inmigrantes estarían en torno al 1% del total y no aglutinan siquiera al 1% de la población migrante como socios o usuarios de las mismas (lo cual nos supondría cuando más en torno a las 60.000 personas asociadas, sumando todo el conjunto de las asociaciones).

Aunque para los investigadores este número aparece como llamativamente bajo, sin embargo se debe enfatizar que las organizaciones de inmigrantes, aún siendo pocas en el conjunto nacional y aglutinando a poca población en sus estructuras, sin embargo tienen un papel reconocido como un elemento de oportunidad potencial para la vertebración de la inmigración, para su integración e inclusión vía la normalización, y para la canalización de parte de sus necesidades y demandas que por otros cauces no llegarían.

Rosa Aparicio (2010), después de señalar la escasa incidencia de las asociaciones para la construcción de capital social y para la vertebración de la familia migratoria, nos afirma que *“En cambio las asociaciones representan un monto importante de capital social si se las mira desde el punto de vista institucional: ellas sobre todo abren cauces para que los inmigrantes accedan al espacio público y hagan llegar sus demandas a la Administración, ofrecen a esta la posibilidad de contar con interlocutores válidos de entre ellos a la hora de deliberar y tomar decisiones sobre lo que les afecta y, hasta cierto punto, les ayuda con ello a ocupar un puesto propio en la interacción democrática de nuestra sociedad.*

a) El bajo índice de asociacionismo formal

El asociacionismo específico de personas migradas en las autodenominadas asociaciones de inmigrantes puede responder a diversas explicaciones, como la necesidad de agruparse para solventar problemas acuciantes y singulares de la condición de migrantes, la necesidad sobreañadida de reforzar vínculos y de construir identidades, u otras.

Como hemos señalado y destacan las estimaciones (Aparicio 2010, Morales 2006, 2007, Foessa 2009) las asociaciones de inmigrantes representan entre el 1% del conjunto de asociaciones y el 7% que consignan otros estudios, cifra singularmente más baja de la que la leyenda urbana les atribuye.

Pensemos que el porcentaje de personas que dicen estar asociadas a algún tipo de entidad en España es de aproximadamente el 40% de la población mayor de 18 años, y que dicho porcentaje contempla muchísimas “dobles militancias”, lo que reduce muy significativamente esta tasa. Si además tenemos en cuenta que una gran parte de este “asociacionismo” es condición necesaria para el acceso al consumo de determinados servicios y no un asociativismo comprometido (por ejemplo clubs de jubilados o pensionistas, discapacitados, afectados por diversas dolencias, etc.), podemos observar un acortamiento de la distancia entre las tasas de asociacionismo entre inmigrantes y autóctonos.

Por otra parte, una gran proporción de afiliados en organizaciones sociales ente nosotros se aglutinan en torno a asociaciones “religiosas”, con un alto grado de adscripción de inmigrantes, o bien en torno a alguna de las menos de veinte entidades más grandes por número de socios (Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España, que aglutina a más de 1.300.000 socios, Cruz Roja Española, con más de 900.000, Médicos Sin Fronteras de España, con cerca de 500.000, Intermón Oxfam, con cerca de 250.000, o la Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, con más de 230.000, por ejemplo), caracterizadas por un asociacionismo “de chequera” y pasivo y que aglutinan en torno a cinco millones de los menos de 11 millones personas asociadas en algún tipo de entidad española.

Como decimos, esta situación no se da de la misma manera en relación a las entidades de índole político ni en los sindicatos, donde, a pesar de la opacidad de los datos de estas organizaciones, se estima que la participación de los migrantes no llega al 2% de los totales de sus respectivas militancias, lo que en realidad equivale a porcentajes muy por debajo del 0,1% de la familia migratoria en la militancia político-sindical.

Otra característica a tener en cuenta del asociacionismo de inmigrantes es que el porcentaje de participación de los migrantes es significativamente diferente según los colectivos de pertenencia y las regiones de asentamiento.

De este modo, mientras las regiones de Madrid, Andalucía y Murcia cuentan con una densidad asociativa importante, otras comunidades autónomas cuentan con menor densidad asociativa, lo cual ha sido explicado por algunos expertos en función de la densidad de inmigrantes en pequeños pueblos y localidades rurales para la generalidad de los casos y con el hecho de la capitalidad y el uso del registro nacional de asociaciones para el caso de Madrid.

Así mismo, existe una gran disparidad de la tasa asociativa de los diversos colectivos. La propensión a crear asociaciones es especialmente alta en el caso de subsaharianos (130 asociaciones por cada 100.000 empadronados), seguido de asiáticos y latinoamericanos 30 y 16 respectivamente) y muy alejados de los europeos con cerca de 2 por cada 100.000.

Por tanto, mientras contrasta la existencia de un nutrido grupo de asociaciones en diversas localidades y por diversos orígenes que cuentan con un número de socios muy bajo, a veces mínimo o compuesto única o principalmente por una o dos familias, hay un reducido grupo de asociaciones muy dinámicas y que incorporan gran cantidad de personas.

En términos generales se observa que las organizaciones más institucionalizadas y antiguas coexisten con nuevas asociaciones que emergen con una significativa base social, de carácter más local, específicas y centradas en el ocio, el tiempo libre, el deporte y la cultura. Buscar una explicación a esta tendencia no resulta sencillo, pero tal vez tenga que ver con el planteamiento sistémico y con las personalidades de los fundadores y líderes de todo este entramado asociativo, propuesto por Rosa Aparicio (2010) cuando señala que *“El que unas asociaciones lleguen a crecer en actividades y número de miembros, mientras que otras apenas lo hacen, parece estar predeterminado por su modo de nacer. Las primeras surgen orientándose hacia funciones diferenciadas, articuladas entre sí y articuladas con las estructuras de funcionamiento de la asociación misma. Las segundas surgirían como estructuralmente informes, como suponiendo que todos en ellas podrán hacer de todo y que podrán yuxtaponerse unas actividades con otras de cualquier manera.”* y en otro lugar, *“Las formas de liderazgo se han mostrado muy determinantes, predominando masivamente aquellas en que un fundador o directivo decide prácticamente todo. Las reuniones en que él cuenta con otros son, más bien que verdaderas reuniones de trabajo donde se debaten posibilidades e ideas, encuentros asamblearios en que los demás glosan lo que él quiere.”*

Como decimos, un bajo grado de participación de los y las inmigrantes en el esfuerzo asociativo puede ser entendido como la constatación de que estas organizaciones no sintonizan suficientemente con el conjunto de la inmigración asentada en España (Garreta 1998) o que aquellas no le prestan los servicios que éstos demandan, ni sirven para cubrir sus necesidades. Concluye Rosa Aparicio en su estudio sobre las asociaciones de inmigrantes que *“los estudios sobre redes que miran desde fuera a esos campos nos dan otra medida totalmente distinta de lo que las asociaciones representan: nos mostrarían que estas, en situaciones muy estratégicas para la integración de los inmigrantes, resultarían no tener protagonismo ninguno o tenerlo en muy escasa medida”*.

Tal vez desde este punto de vista las asociaciones de inmigrantes no son todo lo útiles que se pretende para la gestión de servicios dirigidos a la familia migratoria y, de querer reconvertirse en entidades de gestión de servicios en un proceso similar al seguido por las organizaciones del tercer sector españolas, deben andar todavía un largo camino de re-organización interna y cualificación. Sin embargo, como señala

también Rosa Aparicio en el ya citado informe, las asociaciones de inmigrantes siguen siendo un cauce necesario para el diálogo tanto del tercer sector como de la administración con la familia migratoria, lo cual crea una situación dilemática porque, *“... , por una parte, esa escasez de protagonismo de las asociaciones hace poner en duda su representatividad y, por otra parte, cuando la Administración busca entre los inmigrantes interlocutores válidamente representativos para no proceder como quien prescinde de toda posibilidad de escuchar sus legítimas demandas, no tiene otro instrumento mejor para identificarlos que los registros y listados de las asociaciones conocidas. Y así las asociaciones, que desde el punto de vista sociológico aparecerían como dudosamente representativas, se constituyen de hecho en semilleros de representatividad normativa.”*

La misma autora, constatando esta debilidad de la militancia asociativa, encuentra explicación en diversos motivos que deberían hacer reflexionar de cara a un fortalecimiento del cauce asociativo como instrumento de potenciación del capital social, cuales son la poca disponibilidad de tiempo y recursos de la familia migratoria, la existencia de dificultades de integración y de trabajo y tiempo disponibles, las debilidades propias de estas estructuras, las cuales a su vez tienen que ver menos con la falta de recursos económicos y más con los propios modelos organizativos y de liderazgo que propician, con la propia personalidad y escasa representatividad de las dirigencias de estas y con la poca eficacia de las organizaciones de inmigrantes para resolver los problemas cotidianos de la vida de los inmigrantes. Concluye la autora señalando que *“tenida en cuenta la debilidad de las asociaciones que este estudio ha constatado, puede estimarse que no es importante el monto de capital social disponible para los inmigrantes en cuanto individuos por efecto de su incorporación a las asociaciones: no les facilita apenas su incorporación al trabajo, la reducción de sus situaciones de discriminación donde ellas existen, su acceso a prestaciones de la Administración, su movilización ascendente en las escalas de la estratificación social. Para todo esto la inserción en sus redes informales de información y ayuda mutua les es seguramente más valiosa que lo que les aportan las asociaciones, según recordamos al principio de este estudio.”*

b) La calidad de la participación en el llamado asociacionismo inmigrante

Junto con una pobre participación de la familia migratoria en las asociaciones auto-comprendidas como de migrantes, se suelen destacar algunas características que hablan de la mejorable calidad de la participación en el interior de éstas. Dicha crítica se extiende al conjunto del asociacionismo de inmigrantes y, también, al conjunto de sus relaciones inter-asociativas y, lógicamente, no debe ser entendida como una descalificación absoluta ni dejar de considerar que admite muchas y meritorias excepciones.

Queremos, antes de nada, resaltar que estos mismos obstáculos que se critican del microcosmos migratorio, se dan de forma muy similar, y a veces amplificada, en organizaciones autóctonas y por tanto en nada deberían ser motivo de sorpresa.

La mala calidad de la participación es, al parecer, un patrimonio compartido y un *leif motiv* en nuestra sociedad del post-deber, y mucho nos tememos que en el caso particular español tiene que ver tanto con la herencia autoritaria y paternalista reciente de la que somos desafortunadamente deudores, como con la escasa formación cívica, los procesos de sobre-representación institucional que se han privilegiado en nuestra vida pública, el irresistible predominio del ideal individualista, tecnocrático y providencialista que nos aqueja como sociedad de valores, la irrelevancia dada al protagonismo social para la consecución de objetivos comunes y la ausencia casi completa de mecanismos de empoderamiento de la sociedad desde los instrumentos de socialización más básicos hasta los más complejos.

La inmigración, y sus mecanismos de participación asociativa, según destacan los estudios, adolecerían de evidentes problemas de calidad de su entramado, pero en un nivel parecido al que ocurre en las entidades de autóctonos. Por tanto ofrece pocas singularidades en cuanto al modelo organizativo y su calidad es, sencillamente, muy similar a las de las restantes asociaciones sociales.

Por eso consideramos importante hacer, previamente a cualquier crítica, esta advertencia, porque, si queremos ser ecuanímes, debemos medir con similares patrones y por el mismo rasero las diferentes instancias de participación existentes, sobre todo cuando, como ocurre en lo relacionado con la integración, el énfasis puede ser un añadido más al estigma que habitualmente actúa en relación a los migrantes.

Dicho esto veamos algunas de las debilidades más frecuentemente impugnadas al movimiento asociativo de inmigración.

Se suelen destacar algunas características, consideradas como problemas a veces irresolubles, del asociativismo de inmigrantes, como son la escasa militancia que aglutina; la falta de calidad de sus actuaciones; el bajo impacto de su intervención en la comunidad migratoria; su acentuada reconversión hacia empresas sociales prestadoras de servicios o hacia grupos de interés oportunistas; el autoritarismo y personalismo de sus liderazgos; el oportunismo de muchas de sus acciones; la discontinuidad e incoherencia de sus discursos, actividades y propuestas; la franca y desleal competencia conspirativa y el cainitismo entre asociaciones o grupos de ellas; la falta de coordinación, colaboración y de trabajo en red entre ellas; la acentuada endogamia, en este caso marcada de tintes etno-nacionales y victimistas, con que se sitúan en el espacio social; la debilidad y fragilidad de sus estructuras; la baja especialización y la escasa preparación de sus cuadros, la poca credibilidad de sus representantes y líderes; su casi nulo voluntariado social; el uso clientelar y utilitario a que se prestan, y un sinfín de problemas que deben ser reconocidos y abordados, principalmente porque, en una inercia como la que se observa, más bien se condena a la irrelevancia y a la falta de credibilidad a este entramado asociativo a causa de estos círculos viciosos y le hacen perder un tren, en términos de oportunidades, hacia el papel potencial de actor social relevante que la inmigración, con o sin el concurso de las asociaciones, está llamada a jugar en la construcción de los nuevos consensos sociales.

También es cierto que los procesos de fortalecimiento asociativo emprendidos por las diversas administraciones han sido excesivamente voluntaristas y se han dirigido, sobre todo y de forma no intencionada, a acentuar estas taras en vez de a buscar vías para salvarlas y transformarlas, confundiendo 1) fortalecimiento organizativo con subvención –lo que ha fomentado una fuerte competencia y lucha por recursos escasos entre las organizaciones y su reconversión a cualquier fin subvencionable-, 2) dinamización del tejido social con representación y fomento de grupos de interés –lo que ha acentuado una sobre-representación de las más estructuras y un alejamiento de la propia familia migratoria a la que se sobre-representa, y 3) con el encumbramiento de personajes supuestamente legítimos y reconocidos por encima del fomento y la dinamización de la inteligencia compartida y colectiva, del trabajo consorciado y en red, del empoderamiento de base y cívico y de la estimulación del capital social.

En estas circunstancias, apuntar un mal observable no es sino el primer paso para ponerle remedio, y en el presente, más importante que correr mucho es saber en qué dirección ha de hacerse, lo que exige inteligencia, respeto a los propios procesos y sobre todo con paciencia, si es que queremos revertir los círculos viciosos del presente y ayudar al estímulo de los que son virtuosos

Hacer ahora un tránsito de “desinvención” de este modelo doblemente perverso (tanto por la propia dinámica interna de las asociaciones de inmigrantes como por la de sobre- representación a que se ha sometido a algunas de ellas por las instancias oficiales), requiere cambios procesuales y bien ordenados, pero también respeto a la estructura existente, que no puede ser borrada de un plumazo ni deseada sin reconocer también sus aportaciones, esfuerzos y logros a pesar de todo.

Urge en ello potenciar herramientas y procesos que permitan un efectivo fortalecimiento del tejido asociativo al menos en varias direcciones:

- a) Abordar su dinamización interna desde parámetros de mayor democracia y transparencia de estas estructuras.
- b) Estimular y apoyar la cultura organizacional mediante acompañamientos técnicos y transferencia de conocimientos ya adquiridos por otras organizaciones del tercer sector encaminados a:
 - a. Facilitar una perspectiva estratégica de estas organizaciones a fin de que clarifiquen objetivos, enfoques, visiones y propuestas
 - b. Actuar conforme a planes ordenados y evaluables
 - c. Desarrollar procedimientos de calidad de sus actuaciones
 - d. Cualificar sus intervenciones y sujetos.
 - e. Generar voluntariado activo y comprometido
- c) Promover el análisis compartido, el intercambio de ideas y perspectivas, el debate y el consenso entre las organizaciones en relación a los temas fundamentales.

- d) Propiciar el trabajo colaborativo, coordinado y en red de estas organizaciones entre sí y su colaboración sistemática con otras organizaciones sociales.
- e) Estimular la transformación de este entramado asociativo hacia la mixtura asociativa, perdiendo el perfil marcadamente étno-nacional o inmigrante.
- f) Generar mecanismos de trabajo colaborativo con otras organizaciones y redes sociales.
- g) Impulsar la Confluencia de las organizaciones en uniones, confederaciones o similares instrumentos de coordinación que permitan el fortalecimiento del sector, su empoderamiento y mejor capacidad de interlocución social e institucional.
- h) Garantizar y estimular su independencia y su actoría común e interlocución de cara a la elaboración de las políticas públicas de ciudadanía, cohesión social y desarrollo.

Una tal apuesta por el fortalecimiento asociativo de estas instancias exigiría, por eso, apoyos más relacionados con la asistencia técnica y formativa, con la aportación de logística, el acompañamiento de sus procesos y actividades y con apoyos intangibles que con el apoyo de subvenciones y ayudas para la gestión de programas.

Las líneas de apoyo económico o técnico a las entidades de migrantes deberían promover, fundamentalmente, la promoción de capital social, el fortalecimiento de procesos formativos para la mejora y cualificación de su personal y asociados, y la construcción de verdaderos procesos organizacionales basados en stands de calidad contrastados y certificados en sus actuaciones.

A fin de promover el trabajo compartido y el trasvase de habilidades y saberes, se debería privilegiar en los criterios de baremación para la concesión de ayudas, contratos o subvenciones públicos el hecho de concurrir de forma consorciada o conjunta con otras organizaciones sociales.

Deberían existir instrumentos de apoyo al fortalecimiento asociativo de carácter permanente basadas en la prestación de asistencias y servicios específicos a las organizaciones tanto para la mejora de sus organizaciones, como para la disposición de apoyos técnicos a su servicio y de espacios para sus actividades, tales como hoteles de asociaciones u otros, de gestión compartida al servicio de todas las organizaciones del sector.

c) Dilemas y retos: hacia un movimiento social relevante de inmigración.

Explica Rosa Aparicio, las organizaciones de inmigrantes en España muestran entre sí diferencias importantes conforme a tres variables, que son el espacio físico donde se encuentran y desarrollan, su composición étno-nacional, su mayor o menor antigüedad y su tamaño.

El dilema que se plantea ahora es qué rumbo está tomando como conjunto el entramado asociativo de inmigración; hacia dónde se dirige con su pluralidad, su diferencia interna, su descoordinación y sus propias dinámicas; en qué modo su papel es relevante o no de cara a la construcción comunitaria y del capital social y/o hacia la dinamización de la familia migratoria; en qué medida sus redes consiguen funcionar de forma coordinada y consorciada entre sí y con otras redes sociales, cuánto de específico deben mantener en su pretensión de singularidad y hasta dónde deben reconvertirse hacia una mixtura con otro tipo de organizaciones; cuánto de canal de ciudadanía pueden llegar a ser y, por último, en qué punto de su auto comprensión quieren funcionar (esto es, si quieren ser estructuras partidarias, grupos de presión, entidades de servicios o entidades de dinamización del capital social).

Se indica por la doctrina que las entidades de inmigrantes han conseguido, a lo sumo, servir como estructuras de relacionamiento individuo-individuo o a lo sumo individuo-grupo pero no relaciones grupo-grupo ni relaciones individuo-grupo-instituciones públicas, que (Aparicio) son las que interesan para la convivencia social y política.

Sin querer entrar en otras disquisiciones más minuciosas, que no serían objeto de este informe, lo cierto es que dos grandes ejes dibujan el hoy el enfoque principal de estas asociaciones y de sus procesos y retos:

- a) El uno, que aglutina factores de todas las variables que Aparicio señala, tiene que ver con el propio proceso de institucionalización de las asociaciones y nos permite hacer una gran y nítida diferencia entre
 - ✓ Las que llamaremos organizaciones de primera generación, es decir, aquellas más antiguas, más consolidadas e institucionalizadas, y surgidas fundamentalmente a partir de la implosión de la inmigración en España para dar respuesta fundamentalmente a los problemas iniciales de acogida de un amplio caudal de inmigrantes, lo que obligaba a apoyo muy comprometido de índole legal, reivindicativo, social, económico, etc. Estas asociaciones responden a un lógico proceso de institucionalización interna que ha ido desplazando su propia estructura y complejizándolas, a la vez que consolidando otro tipo de intereses anejos a los procesos de institucionalización. Han conseguido un amplio grado de relaciones con las instituciones públicas, urgidas de interlocutores para que las políticas de integración gozaran del consenso y la corresponsabilidad necesarios. Talen entidades, a su vez, mantienen un nivel de relación formal con otras redes organizacionales, como son otras organizaciones de apoyo, sindicatos, asociaciones del tercer sector, asociaciones de todo tipo, técnicos, medios de comunicación, etc.
 - ✓ Y las que podemos llamar organizaciones de segunda generación, de carácter diferente y vinculadas más bien al arraigo de las diversas colectividades de la familia migratoria en el espacio local o barrial y en el desarrollo de actividades propias de una población ya afincada y a los procesos de inserción destacados en los planes respectivos de integración y ciudadanía. Son entidades menos

institucionalizadas, de un mayor informalismo y espontaneidad, menos “cualificadas” y con menor espacio de reconocimiento y de un tremendo contacto y vitalidad con los aspectos localistas o barriales en los que conviven.

b) El otro es el que tiene que ver con la intención o el propósito subyacente en la actuación de estas entidades, y que nos permitiría diferenciar entre

- ✓ Entidades que se auto-conciben y actúan como grupos de interés, de representación y/o estructuras de oportunidad, empeñadas en influir las esferas de decisiones en beneficio propio o de los intereses (legítimos) que representan y que en su desmedido esfuerzo por el reconocimiento “sobrerrepresentan” a las demás y sirven de tapón a su crecimiento
- ✓ Entidades que se auto-conciben y actúan como grupos de movilización del capital social, de dinamización y de actuación comunitaria.

En el camino están surgiendo organizaciones federales que pretenden una coordinación de las organizaciones federadas. Unas son de índole étno-nacional y otras más transversal (latinoamericanas, panafricanas, negritudes, mujeres migrantes, redes de base, deportivas, etc). De este incipiente y dinámico movimiento nadie habla a pesar de su capacidad de dinamización social y aparecen como invisibles a los ojos de las entidades ya instaladas. Otra característica de estas nuevas redes está en su predisposición al trabajo conjunto, mancomunado o en red y su rechazo de vetustos liderazgos.

Desde esta doble mirada, y siguiendo la exposición que en su día se presentó en Casa de América por J.C. Rois en el debate “Futuro de las asociaciones de inmigrantes” (22 de junio de 2010) cabría caracterizar a grandes rasgos las asociaciones de inmigrantes en tres bloques que siguen caminos y mantienen estructuras diferentes

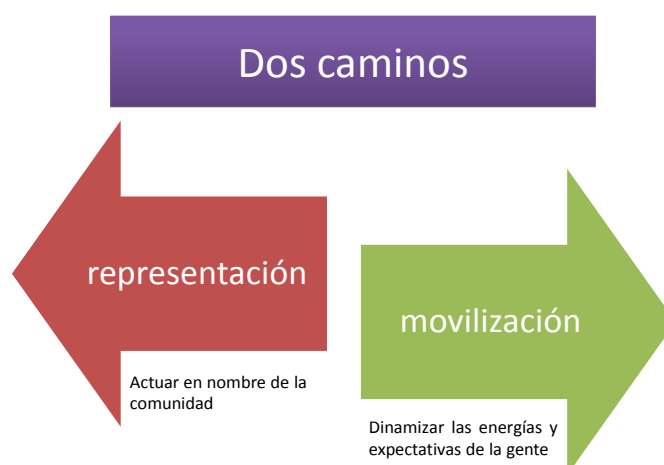


La participación política de las personas inmigrantes

Se produce, con ello, una especie de dicotomía entre los modelos de participación y de organización que se dan en las entidades migratorias conforme al siguiente esquema:

Elementos	Criterios 1	Criterios 2
Modelo de participación	Delegación	Democracia horizontal. Compromiso directo
Tipo de compromiso	Diluido, delegado	Responsable, directo.
Actitudes	Hacerse ver, figurar	Trabajar. Hacer ver la fuerza colectiva
Modelo de organización	Elite Autoritario Vanguardista Liderazgos personales y como jefatura	Pluralista Comunitario Horizontal y de base Liderazgo compartido y dinamizador
Toma de decisiones	Representantes, por mayorías	Todos, por consenso
Perfil de la gente participante	Opaco Clientelar Militantes Irrelevantes	Relevantes Independientes Comprometidos Sujetos directos
Tipo de interrelación	Manipulativa	Interrelacional, dinamizadora
Permeabilidad a las influencias ajenas	Sospechosa Dogmatismos	Permeable Dialogante
Clima	Cerrado Frio	Abierto Interrelación
Visión del poder	Mediador, poseerlo	Relación, lucha social

Y, teniendo en cuenta su auto-comprensión, puede también observarse una tendencia doble en el movimiento migrante y de cara a sus estrategias



Mientras que el primer proceso favorece el actual clima de competencia y fragmentación y dificulta la construcción de grandes alianzas y de sinergias que empoderen al conjunto asociativo y por ende de la familia migratoria, y construye

asociaciones que se reivindican representantes de un colectivo desconectado de sus preocupaciones y cada vez más enfocadas como grupos de interés en pugna y, en definitiva, con escasa credibilidad y amplia probabilidad de utilización, el segundo se encuentra más en la línea de las actuales tendencias de dinamización de la sociedad y del microcosmos migratorio de cara a su mayor relevancia ciudadana.

En esta búsqueda de un lugar de las asociaciones de inmigrantes en el conjunto de entidades sociales que pretenden la autoría de la familia migratoria, su inclusión, normalización e integración, su plena participación y la dinamización de su capital social en beneficio del conjunto de la sociedad, de la propia familia migratoria y del desarrollo compartido entre los pueblos, la pregunta relevante sería qué oportunidad tienen estas organizaciones de ser, entre otros, un actor más de esta dinamización. De este modo, podremos presentar un esquema de “capas de cebolla” donde las asociaciones pueden ir escalando en profundidad y en aspiraciones conforme a la siguiente representación gráfica:

¿Pueden ser las actuales organizaciones y las redes de inmigrantes cauce vertebrador de la inmigración para la participación cívica, para la inclusión e integración social y para la transformación social y de las leyes?

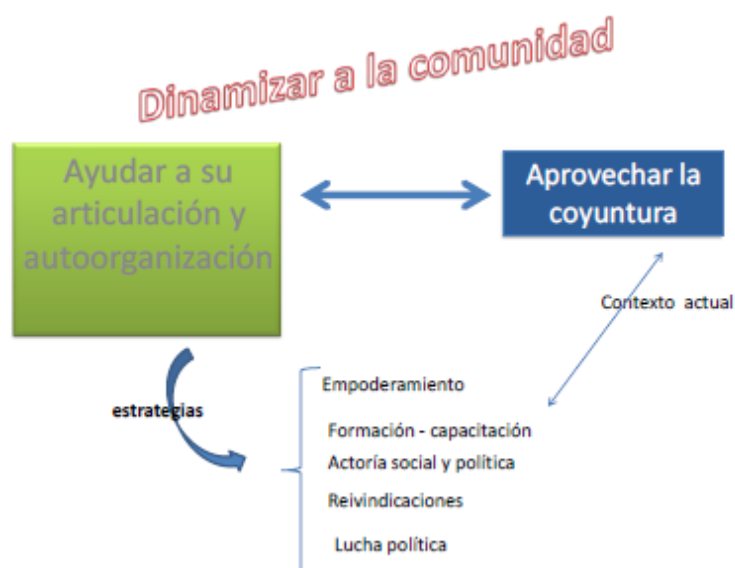


Desde este punto de vista, la potencialidad abierta por la expectativa y la práctica migratoria. Para ayudar a expandir sus potencialidades, se necesita:

- Tomar conciencia de su potencial y asumir responsablemente su papel dinamizador.
- No aspirar a “sobre-representar” a “lo inmigrante”, sino a dinamizar este capital humano en términos de empoderamiento y de democratización radical.
- Mirar con generosidad y amplitud de miras para construir un modelo de coordinación de las organizaciones aptas capaz de superar el actual modo de funcionamiento clientelar y fragilizante.

- d) Hacer de la dinamización de la comunidad el principal eje de trabajo aprovechando la actual coyuntura, mediante estrategias de autoorganización de la comunidad y de sus intereses, lo que pasa por su empoderamiento, formación y capacitación, la construcción de una verdadera actoría social y política de los migrantes y su sincretismo y mixtura con las otras actorías sociales, la elevación de una tabla de reivindicaciones basadas en la igualdad y la democracia real y global.

Para el logro de estos propósitos usamos el siguiente esquema gráfico:



Un trabajo destinado a potenciar este enfoque de oportunidad de las organizaciones del microcosmos migratorio, lo que incluye no sólo a las entidades de inmigrantes, sino, también, a las redes informales y a las organizaciones de toda índole interesadas en ello, debería, en las actuales circunstancias de consolidación de círculos viciosos ya comentados, preocuparse urgentemente de promover dos tipos de prioridades, una de malas prácticas a evitar y otra de buenos caminos a explorar:



Si las nuevas estrategias de la integración propuestas por Europa y asumidas en España promueven sobre todo la corresponsabilidad y el amplio impulso de la ciudadanía y del empoderamiento social como mecanismos de construcción de nuevo capital democrático, ésta segunda línea debe ser la predominante.

De este modo, la apuesta por la construcción de un nuevo actor social en el conjunto de la ciudadanía, mediante el estímulo de la actoría política de los migrados y la relevancia de sus redes, pasa también por el fortalecimiento de un movimiento

asociativo plural, no únicamente etno-nacional, sincretizado con las organizaciones sociales de apoyo y del tercer sector y con otros actores sociales, coordinado y responsable que, sin querer ni poder sobre-representar ni suplantar a este actor migrante, sin embargo se ponga al servicio de este proceso.

Esta es la condición y el reto para que, al igual que el resto de nuestro modelo participativo, sea efectivamente reflejo de la dinámica de nuestra sociedad y no merezca el grito y la deslegitimación de los últimos tiempos bajo el “no nos representan” que tan famoso se ha hecho desde el 15 de mayo pasado.

7.3. Los niveles de afiliación a los partidos políticos de las personas inmigrantes en España.

Comencemos por señalar que los sindicatos españoles prestan un servicio importante a la inmigración ya sea velando por sus intereses como trabajadores, ya prestándoles servicios inespecíficos o específicos. Los sindicatos para ello cuentan con importantes recursos de diversas administraciones y gozan de una estructura adecuada para tales labores.

La actividad sindical hacia los inmigrantes puso en juego instrumentos de asesoría y apoyo mediante los centros de información o de atención creados para ello y financiados por el MTIN u otros instrumentos más específicamente dirigidos a la defensa de los derechos en su condición de trabajadores.

La encuesta de calidad de vida encargada por el Ministerio de Trabajo e inmigración en 2010 señala cómo el número de trabajadores ocupados afiliados a alguna organización sindical supera los 3.248.736 trabajadores (17% más que en 2008).

Tal y como nos indica el estudio “*los sindicatos ante la inmigración*” editado en 2008 por el Observatorio Permanente de la inmigración y coordinado por la profesora González Enríquez), la afiliación sindical era menor entre las personas inmigrantes que entre los autóctonos: sólo un 1,9% de los asalariados extranjeros estaba afiliado en esa fecha, frente al 7,4% de los asalariados españoles. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter reciente de la permanencia en España de la mayoría de los inmigrantes, el desconocimiento en algunos casos, de la labor que realizan las organizaciones sindicales, la dependencia de sus empresarios y el temor a que su afiliación y participación sindical supongan una amenaza para su mantenimiento en el empleo, las dificultades de idioma que afectan a muchos de ellos y su concentración en sectores y tamaños de empresa de baja sindicación, estas cifras no pueden considerarse un indicador de una menor tendencia a la afiliación sindical entre los trabajadores y trabajadoras inmigrantes, sino como fruto de sus condiciones laborales y de estancia.

El estudio de González Enríquez afirma que “*los sindicatos concentran su afiliación en las grandes empresas, en el sector industrial y en el sector público*”. Igualmente en el ámbito de

las pequeñas y medianas empresas, existe la representación sindical, pero esta es inferior en las microempresas como suceden por otra parte, en el resto de Europa.

La baja afiliación de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes a nivel sindical, es una responsabilidad compartida por los propios sindicatos que deben impulsar un intenso trabajo de promoción y de lucha contra las barreras intangibles persistentes, como por los propios migrantes que deben tomar conciencia de su condición de trabajadores, de sus derechos y obligaciones.

El nivel de representatividad de los inmigrantes como delegados sindicales, a su vez, se refleja en el estudio señalado, cuando afirma que de un total de 275.549 delegados de uno de los sindicatos mayoritarios, en 2008, el 0,9 (2478) eran extranjeros, dato que *“no debe interpretarse de ninguna forma como resultado de algún tipo de discriminación contra los inmigrantes como representantes sindicales”*.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, la militancia inmigrante, señalan los estudios, es también bajísima y se repiten pautas parecidas a las de la militancia sindical.

Esta situación se ve a su vez confirmada con la muy escasa presencia de cargos públicos u orgánicos de estas instituciones procedentes de la familia migratoria y con el, salvo muy honrosas excepciones, escaso reconocimiento de estos tanto en la ciudadanía en general como en la propia familia migratoria.

Sin querer abundar más en este capítulo, que permite, junto con otros datos expresados por la ciudadanía últimamente, recomendar una revisión profunda de los mecanismos de pertenencia y militancia en los partidos políticos y sus propias dinámicas internas, se debe enfatizar el largo camino que aún queda por recorrer para la inclusión de la familia migratoria en nuestra estructura institucional y partidaria.

Y ello es más urgente para el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático cuando, como demuestran estudios de diversos autores (Morales 2007, 2010, Eugenia) *“ la población inmigrante constituye un nuevo nicho electoral que no tiene preferencias políticas firmemente formadas como colectivo, ...”* y *“ las preferencias partidistas de los inmigrantes no están “dadas” y no son “culturales” (o relativas a sus países de origen), sino que son, con toda probabilidad, sensibles a las estrategias empleadas por los partidos para crear nuevos nichos electorales, así como a su oferta política hacia este electorado”* (Fundación Alternativas 2010)

7.4. Comportamiento electoral: elecciones de 2010 (porcentajes de inscripción censal, porcentaje real de votantes y estimaciones de voto).

Nuestro régimen electoral, como ya ha tenido ocasión de afirmar este Foro, necesita profundizarse para incluir a los inmigrantes como sujetos activos con derecho de sufragio activo y pasivo: En la actualidad, como hemos referido en otro capítulo,

nuestro régimen es dual y restrictivo, vincula el derecho de sufragio (activo) de los residentes a la suscripción de convenios bilaterales de reciprocidad en materia electoral y únicamente para comicios locales, lo que deja fuera del derecho de participación a significativos colectivos como el marroquí, el segundo por número de residentes en España, el chino, el argentino o la inmensa mayoría de los países de la región subsahariana.

Debe destacarse que estas elecciones de 2011 han sido, muy probablemente, la primera apuesta de incorporar a la población inmigrante a nuestro sistema electoral. No quiere decirse que la anterior ocasión, de 2007, no hubiera incorporado ya a los ciudadanos comunitarios, sino que esta incorporación no lo era tanto de la diversidad y de la inmigración en cuanto tal como de los europeos en cuanto miembro de un espacio político compartido.

Aún cuando la situación actual no permite hacer estimaciones rígidas, existen algunas investigaciones sobre comportamiento electoral en general y otros sobre la particularidad de algunas ciudades de España que nos pueden servir de pauta.

Héctor Cebolla y Amparo González (2008) han estudiado tanto el comportamiento electoral en Europa como el que se espera para el caso español. Según sus conclusiones no existe un patrón ideológico único entre la población inmigrante con derecho al voto. Más bien éstos tienen, como no podía ser menos, un espectro de preferencias muy plural e inespecífico.

Un rasgo común, y probablemente una conclusión compartida pacíficamente por los estudiosos de estos temas es que la participación electoral de los inmigrantes en los diversos comicios a que son llamados en Europa está muy por debajo a la de los autóctonos y únicamente votan en una media del 15% de los que tienen derecho para ello.

En el caso español, una de las lecciones del proceso electoral de 2011 y de la participación de los inmigrantes en ella, señala la necesidad de aplicar políticas de sensibilización, formación y empoderamiento desde ya y sin esperar a los comicios siguientes, para estimular la inclusión y la voluntad de participación de los inmigrantes en las convocatorias electorales.

No basta con declaraciones testimoniales ni con campañas ad hoc, ya sean las muy meritorias realizadas por las organizaciones sociales como la desarrollada con carácter institucional o las emprendidas en un trabajo en red pocas veces conseguido antes por asociaciones de inmigrantes, entre ellas Aesco, Rumiñahui, Aculco, Fenadee, y diversas federaciones de inmigrantes, junto con ACCEM, MPDL, Fundación CEPAIM, CCOO de Madrid y otras organizaciones sociales, o la emprendida por la red RED-IC bajo el lema “Ahora voto yo”, o las emprendidas por la red de Acoge, entre otras, para que los inmigrantes decidan participar en mayor proporción.

Pasados unos meses de la celebración de las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2011, resulta todavía difícil establecer una fotografía fiable sobre el comportamiento electoral de los inmigrantes. Hará falta estudiar el estudio post-electoral que el CIS ha de publicar para que nos informe del número total de personas de origen inmigrante que ejerció el derecho al voto en los diversos comicios en que tenía derecho a ello para poder perfilar las conclusiones provisionales que ahora ofrecemos. Probablemente el CIS no hará un estudio desagregado de datos y habrá de acudir para pormenorizarlo al fichero de datos que acompaña a este tipo de estudios.

Los electores extranjeros censados con anterioridad a los comicios electorales de 2007 (noruegos por la firma de su convenio bilateral con España y ciudadanos comunitarios con derecho por la modificación de la constitución que se produjo para adecuarnos a las leyes europeas) eran muy pocos: de los 892.347 empadronados con derecho al voto, sólo se habían inscrito para ejercer este derecho electoral 151.388, aproximadamente 1 de cada seis personas con derecho al voto.

Si tenemos en cuenta los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística de 14 de enero de 2011, el número de ciudadanos comunitarios se había duplicado, llegando al 40,4% del censo de empadronados con derecho a voto, con alemanes e ingleses como las dos comunidades “más motivadas” y más de 300.000 electores inscritos.

Debe señalarse la particularidad del censo electoral respecto de estos ciudadanos comunitarios en relación a los extracomunitarios, pues se mantiene un sistema de inscripción permanente para los que se inscribieron por primera vez en 2007, por lo que no tienen que volverse a inscribir cada nuevo comicio, siendo por ello dicha inscripción acumulativa, lo que quiere decir que para los comicios de 2007 se han tenido que apuntar únicamente la mitad de esos más de 300.000 inscritos.

En cuanto a los extracomunitarios, de los al menos 350.287 extracomunitarios a los que se concedía el derecho al voto (a su vez un porcentaje pequeño en relación al número de inmigrantes extracomunitarios que, por no haberse firmado acuerdo bilateral para el ejercicio del derecho al sufragio en estas elecciones de 2011, se han visto privadas de la posibilidad de poder elegir) únicamente 45.554 se habían inscrito en el correspondiente Censo de Electores Residentes Extranjeros (un 13% del total). Tal vez este porcentaje habría sido algo más alto de haberse solventado con suficiente antelación y previsión algunos obstáculos que este foro ya ha destacado en otro momento relativos al proceso de inscripción de ciudadanos extracomunitarios, si bien, con carácter general, se supone que dicho aumento habría sido sólo algo mayor del actual porcentaje del 13% y que serán objeto de recomendaciones en este informe de cara a los próximos comicios municipales.

Aún cuando el comportamiento electoral, en lo que se refiere a las preferencias mostradas por los inmigrantes de cara a las elecciones locales, no es posible estudiarla

en la actualidad por falta de datos y, por otra parte, forma parte de las legítimas preferencias de los ciudadanos y no puede ser valorada en ningún sentido por un organismo como el Foro, lo cierto es que sí existen algunas estimaciones que nos permiten llegar a conclusiones importantes de cara a la elaboración de las estrategias de ciudadanía.

Así, estudios de demoscopia encargados por algunas fundaciones y por partidos políticos, permiten aseverar la pluralidad de las preferencias migratorias en orden a las elecciones, así como la permeabilidad de éstos a los diversos discursos, más duros o más integradores, de los líderes y partidos. También el diferente comportamiento electoral en función de circunstancias locales y regionales y, en general, una tendencia electoral apegada a los problemas y percepciones del resto de la ciudadanía.

Ello ha hecho concluir a algunos autores que la población migrante sí es un nicho electoral susceptible de variación en función de las ofertas de los partidos.

Por lo que respecta al comportamiento esperable de los inmigrantes, por otra parte, contamos principalmente con dos estudios de Laura Morales, el primero realizado entre 2007 y 2008 y centrado en los colectivos marroquí (al que se ha privado del derecho de sufragio en estas elecciones locales) y varios colectivos latinoamericanos, principalmente el ecuatoriano por ser el más numeroso (Morales 2008) y el segundo realizado en 2010 para la fundación Alternativas.

Estos estudios nos permiten verificar el comportamiento electoral tanto de los residentes como de los que obtuvieron la nacionalidad y pueden por tanto elegir en todo tipo de comicios y ratifican el comportamiento menos activo de los inmigrantes en orden a la participación política respecto de los autóctonos. A su vez señalan una mayor reticencia de los inmigrantes de definirse como de izquierdas o de derechas (casi el 30%) que los autóctonos (el 16%).

El estudio de 2008, ratificado también por las conclusiones de 2010, predice unq mayor proclividad de los grupos de inmigrantes a votar PSOE que PP, si bien matizada por una diferencia de preferencias entre Barcelona (más proclive al PSOE) respecto a Madrid, donde la tendencia se invierte y la población migrante se divide de forma que los marroquíes muestran mayor preferencia por el PSOE y los andinos, principalmente de los ecuatorianos, más tendentes al PP.

Dice así Laura Morales que *“Por ello, mientras que los tres grupos de inmigrantes prefieren –hasta ahora– a los socialistas en Barcelona, en Madrid solo el grupo marroquí muestra una inclinación partidista sustancialmente diferente a la de los españoles autóctonos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que –tradicionalmente– el voto de los socialistas suele ser sobrestimado en las encuestas, mientras que el del PP suele ser subestimado. Esto ha sucedido habitualmente con la población general y es lógico asumir que los inmigrantes no serian una excepción.”*

El estudio de 2011 señala que “las preferencias partidistas de los inmigrantes no están “dadas” y no son “culturales” (o relativas a sus países de origen), sino que son, con toda probabilidad, sensibles a las estrategias empleadas por los partidos para crear nuevos nichos electorales, así como a su oferta política hacia este electorado. Esta circunstancia se ejemplifica a la perfección en el hecho de que los grupos latinos han desarrollado intenciones de voto sustancialmente diferentes respecto al PP en cada una de las ciudades estudiadas: reacios a votarles en Barcelona, y mucho más inclinados a hacerlo en Madrid.

8. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN ESPAÑOL

8.1 Crisis de la democracia

Comencemos por señalar la tremenda transformación que, a pesar de las dificultades y obstáculos del presente, se ha producido en nuestra sociedad y en su cultura política en su conjunto desde su previa herencia en el régimen de la dictadura al actual modelo democrático. Si observamos los logros sociales y democráticos en tan breve espacio de tiempo con perspectiva histórica no podemos sino afirmar esta transformación y ratificar la esperanza en que el capital social construido entre todos permita no sólo consolidar tales logros, sino radicalizarlos hacia su deseable perfeccionamiento en el porvenir.

Sin embargo, precisamente porque nuestra sociedad ha crecido en su conciencia cívica y democrática y aspira a su constante mejoramiento y al cumplimiento de las propias promesas de la democracia, en la actual situación de crisis global y sistémica, más allá de lo económico, aspira a radicalizar su propio modelo de participación y a extender los logros de la democracia a los múltiples espacios de nuestra sociedad en los que ésta es perfectible.

Después de las movilizaciones del 15 M por parte de la ciudadanía, no cabe duda alguna ni de un rotundo malestar ciudadano respecto de la gestión de nuestro modelo de participación social y sobre nuestro actual grado de construcción de los derechos y bienes sociales a los que los ciudadanos aspiran, ni de los deseos de superación del mismo. Este malestar era latente pero observable por más que a una gran parte de los medios encargados de informarnos de lo que pasa en el mundo no se dieran cuenta de ella y del mismo llegaba a dar cuenta incluso el CIS en diversas encuestas sobre confianza de las instituciones.

Como afirma el profesor Alguacil Gómez (2010) en un ensayo del año pasado la democracia ni es un aderezo ideológico ni un puro sistema formal. Necesita contenidos dinámicos y éticos que la den vida, pues “no es posible la democracia con

mayúsculas en un sistema que desregula las relaciones sobre la base de las desigualdades, de las separaciones, de la generación de entropía, de la explotación y de la dominación (sea de los grupos humanos o de los recursos naturales); y cuando prevalecen estas asimetrías se destruye la libertad de acción y la libertad política.

El profesor Gil Calvo (2011), en un artículo de febrero de 2011, señala acertadamente este malestar y añade que España no saldría bien parada de unas pruebas de esfuerzo democrático en algunos puntos como los siguientes:

- 1) la población no se siente en absoluto representada por una clase política que se comporta como una casta predatoria o parasitaria;*
- 2) el poder siempre se ejerce en beneficio privado de sus redes clientelares con excluyente sectarismo;*
- 3) los niveles de flagrante corrupción política son ciertamente escandalosos dada su patente impunidad;*
- 4) no existe imperio de la ley ni cultura de la legalidad porque la justicia está politizada y subordinada al poder político; y*
- 5) las instituciones carecen de autoridad legítima porque el poder siempre está personalizado a escala tanto estatal (presidencialismo) como local (caciquismo).*

Pero lo cierto es que la crisis de la democracia es precisamente una de las características internas de ésta como ideal y, por lo que respecta a la doctrina científica, no es una novedad, sino algo de lo que se lleva debatiendo varios decenios.

Bobbio (1986) nos hablaba hace más de 20 años de una crisis de las democracias que tenía tanto que ver con sus promesas incumplidas como con la propia dificultad de las estructuras ideadas en la modernidad para atender a los nuevos problemas planteados por la evolución postcapitalista. Offe (1998), abundando en esta idea, anunciaba una cierta decadencia de los aparatos de representación política, reconvertidos a meras estructuras burocráticas de sobre-representación que trastocaron sus escalas de valores para identificarse con la persecución de un poder que garantizaba a estos aparatos sus propios intereses internos y Dhall (1989) nos alertaba de que, en realidad, nuestros sistemas políticos mantenían un discurso complaciente de democracia como participación pluralista en la conducción política y como logro de derechos universales y una nueva ética mundial, pero que en realidad nuestros sistemas no garantizaban tanto estos ideales de democracia como un sistema elitista de reparto del poder poliárquico (o partitocrático en otras expresiones similares) donde élites plurales se disputaban el acceso al poder entre sí dentro de un consenso general conservador y poco amigo de las innovaciones que pudieran poner en peligro la propia poliarquía.

Estas grandes promesas de la democracia son de varios tipos:

- ✓ Unas hacen referencia a la comunidad humana y a la realización de sus principales fines políticos, y las podemos catalogar, aunque de forma muy simplificada, como promesas de derecho y de realización. Entre ellas estaría

el gran frontispicio de la revolución francesa: libertad, igualdad y fraternidad, la realización de los derechos humanos y de la dignidad humana, etc.

- ✓ Otras hacen referencia a la comunidad política y al gobierno de los intereses colectivos, y por tanto al sistema político y procedimental, las relaciones de poder, y la construcción de un modelo de organización del poder simétrico, participativo y justo, y más concretamente,
 - a) La idea de que todos los hombres valen políticamente lo mismo (un hombre, un voto, idea de la soberanía popular) y de que lo relevante a efectos de construcción de los consensos son los individuos y las sociedades (sean estas lo que sean), no los grupos de poder compuesto por muchos individuos y sus representantes.
 - b) La idea de que los “representantes” deben guiarse por intereses generales y no gremiales, particulares o partidistas.
 - c) La promesa de derrota del poder oligárquico y de las élites.
 - d) La extensión de los principios democráticos a todas las instancias y espacios y no sólo al campo de la política.
 - e) La promesa de transparencia del poder y de destrucción de los poderes invisibles
 - f) El proyecto pedagógico de construir el aprendizaje de la ciudadanía y cultura participante de las personas.

Esta crisis señalada apela al compromiso ético de mayor construcción democrática y, siguiendo lo dispuesto en nuestra propia constitución, promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y de remoción de los obstáculos que dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A este empeño están también llamados, como hemos destacado en otros puntos de este documento, los y las personas de origen extranjero con sus capacidades y posibilidades y como parte del capital social y de la ciudadanía que construye la actual sociedad española.

8.2 pruebas de resistencia

Diversas instituciones, principalmente de índole privada, han elaborado diversos indicadores de medición o de estrés de la democracia.

Entre ellas es clásica la que anualmente publica la fundación Freedom House, tal vez el más reconocido en relación a la idea de democracia liberal a escala mundial, o el del instituto de la Universidad de Maryland Center for International Development and Conflict Management, o la propuesta de IDD efectuada por la Fundación Konrad Adenauer y que ha sido adoptado por Naciones Unidas como índice de medición de la democracia en América Latina y de cara a la evaluación de las políticas de cooperación

al desarrollo en la región y que tiene en cuenta indicadores tanto institucionales y de calidad de la participación y el pluralismo en el acceso al poder, como de orden social y económico.

No contamos, sin embargo, con indicadores completos que permitan someter a pruebas de esfuerzo a nuestro sistema democrático, indagando no sólo el nivel de representación y la representatividad institucional o el modelo electoral, sino la penetración de la cultura democrática en otros espacios de la sociedad.

Pruebas de esfuerzo que deberían permitirnos respondernos a interrogantes que tienen que ver con las principales preocupaciones acerca del nivel sustantivo de la democracia tal como Dhall detalla en su obra. Aspectos como ¿cuál es la calidad de la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas?, ¿se cumple la máxima de la democracia como gobierno del pueblo?, ¿los gobernantes, una vez acceden al poder, tienen en cuenta los intereses de los gobernados o actúan a su aire? o, más allá, ¿hasta qué punto el propio acto de voto es un acto puro, libre, o en qué medida es un acto manipulado o un acto en el que el elector elige no entre opciones reales sino entre eslóganes vacíos, ofertas similares o meras promesas que ni siquiera responden a sus propios intereses?.

Y si aún vamos más lejos, ¿cómo es en concreto, más allá del voto, la participación de la gente en la cosa pública, cuál la calidad democrática de las distintas instancias (cívicas, sociales, culturales, vecinales, sindicales, asociativas, políticas, de consumo, educativas o estudiantiles, etc.) desde las que se puede (o no) participar y cuál es la efectiva participación de la gente de a pié?

Por lo que respecta a la inmigración y su inclusión en nuestro sistema de participación, existe también un criterio para la realización de pruebas de esfuerzo al sistema democrático. El instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y con base en la Conferencia de Durban de 2001 contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia y su programa de acción, ha establecido un examen de las normas de entrada a las instituciones públicas y sus resultados con relación a la discriminación, el racismo o cualquier forma de intolerancia.

Estudia cuatro grandes grupos: las organizaciones sociales, el sistema de partidos, el gobierno y el parlamento. Se indaga en estos grupos sobre el nivel de representatividad en estos de los distintos grupos sociales, étnicos, etc; el reparto de responsabilidades y catos, oficinas e infraestructuras entre ellos; el modo en que ciudadanos y responsables políticos perciben las normas de distribución y, en su caso, de discriminación positiva.

También indaga el grado de igualdad/desigualdad socio-económicas, buscando la estructura y diferencias en el nivel de ingresos, bienes, empleos, educación sanitaria y

la forma, reproducir o influir en los patrones de las desigualdades en el sector público y el grado de discriminación y/o maltrato institucional

Por último explora la representación y el acceso de los distintos grupos sociales, étnicos, inmigrantes o similares en el gobierno, e parlamento o el sistema de partidos y actores sociales principales y las pautas de discriminación en estos.

8.3 Lecciones del 15 M de cara a la profundización democrática.

Recientes encuestas del CIS (2009, 2010), de la fundación Santamaría, del Eurobarómetro y otros estudios especializados que resultaría prolijo exponer, informan del desgaste de los partidos y de los políticos en la gestión de la crisis económica, Estudios del grupo GRECO (2009, 2010) sobre corrupción en Europa alertan del incumplimiento por parte de España de algunas de las acciones recomendadas en años anteriores.

La creciente desafección de un importante número de ciudadanos respecto de las instituciones, o las significativas señales de erosión de nuestros instrumentos representativos, junto con el elitismo y alejamiento de nuestros representantes e instancias de representación y gobierno percibidos por la ciudadanía, así como algunos episodios de corrupción y el malestar por la aplicación de políticas de ajuste sentidas también como políticas contrarias al sentir e interés general, catalizaron en un movimiento de reivindicación cívica que ha tomado el espacio público, primero en las principales plazas de las ciudades y más adelante en los barrios y mediante otras acciones simbólicas y creativas de visibilización y de movilización social, para generar nuevas herramientas de diálogo cívico y realizar propuestas de cambio social y político.

Entre las críticas, merecidas o no, efectuadas por este movimiento de indignados, se ha destacado la que se refiere a la sobre-representación de mecanismos políticos e incluso sindicales, sentidos como parte del problema y alejados de los intereses sociales, y la propuesta de modificación de nuestro modelo de participación para hacerlo más inclusivo y pegado a los intereses cívicos, e incorporar mecanismos de participación y democracia directa bajo el lema de *democracia real ya*.

Junto con ello, se hace referencia a la exigencia de gobierno político y democrático de la crisis. Se repudia también el papel de los mercados y las entidades financieras y multinacionales en la situación actual, se exigen responsabilidades a estos mismos mercados y se aspira a una economía sostenible y vinculada al desarrollo humano.

También hay propuestas de rechazo de los recortes de derechos dictados por Europa y exigencias de tomarse los derechos humanos en serio, incluidos los de los colectivos más injustamente tratados y sometidos a discriminación y entre ellos los inmigrantes, las mujeres, los pueblos empobrecidos, los parados y un largo etcétera.

Al mismo tiempo se exigen soluciones concretas a la grave situación de sobreendeudamiento y de crisis hipotecaria, mediante la reforma del sistema bancario y la

ley hipotecaria, aspectos sobre los que este Foro ya se pronunció en su informe sobre vivienda del año pasado, de cooperativismo y lucha contra el paro y por el empleo, de índole educativa y de cambio cultural para introducir la democracia en todos los espacios sociales.

El movimiento M15 ha revelado diversas potencialidades de nuestra sociedad que nos hacen ser optimistas sobre la propia ciudadanía y su apuesta por la profundización de la participación, como son el enorme civismo de las acciones desarrolladas, la apuesta por metodologías de acción no violenta de honda tradición en anteriores reclamaciones de nuestra sociedad, la enorme demostración de la capacidad de pensamiento colectivo y creatividad mostrada durante las concentraciones y deliberaciones del propio movimiento, la capacidad de acopio de recursos humanos y materiales para el desarrollo y la canalización de las actuaciones (desde realizadores, cineastas, abogados, técnicos, arquitectos, sociólogos, y un largo etcétera que ha prestado de forma desinteresada su capacidad e infraestructura al movimiento), la potente vocación de trabajo de base y de auto-organización bajo metodologías horizontales y consensuales de toma de decisiones (metodologías por otra parte usuales entre los movimientos sociales y del tercer sector español), o la capacidad reivindicativa y propositiva de una sociedad que todos pensaban irresponsable y dormida. Al mismo tiempo la incorporación de las nuevas tecnologías y la existencia de redes informales y dinámicas como instrumento de conocimiento compartido, ágora de deliberación y debate, herramienta de convocatoria y circulación de noticias y ensayo de metodologías de mayor participación política y social.

De este modo, entre las características que esta movilización del capital social nos enseña, encontramos

- 1) Se trata de auto-organización en función de los verdaderos directos de las personas, aún cuando estos intereses pueden tener un carácter concreto o transversal.
- 2) Se trata de participación “de base”, es decir, organizada de forma horizontal, con tomas de decisiones horizontales y consensuales y con un modo de organización en red, poco jerárquico y poco “profesionalizado” de la participación.
- 3) La forma de participación en general es directa y no delegada.
- 4) Aún cuando normalmente todo este tipo de actuación han sido acusados de “antisistema”, lo cierto es que apelan a valores de justicia material y a la necesidad de deliberación inclusiva que forman parte del sistema (aunque a veces el “Sistema” con mayúsculas los dificultan en función de intereses diversos).
- 5) Los principales destinatarios de este tipo de acción es la sociedad, a la que se apela para que se posicione y/o movilice, y las autoridades, a las que se reclama un cambio deliberativo.
- 6) La acción se desarrolla por medios no violentos que van desde las clásicas movilizaciones sociales, hasta la acción directa no violenta, pasando por múltiples actuaciones de sensibilización, reflexión, comunicación, simbólicas, etc.

- 7) En general apelan a un cambio de modo de vida, desde la pasividad a la conciencia por los problemas movilizadores.
- 8) Habitualmente, estas luchas son recelosas de su independencia frente a la pretensión de los partidos de cooptar líderes o de convertir las organizaciones, más o menos espontáneas, en correas de transmisión de sus propios intereses.
- 9) Existe una interconexión de luchas y un incipiente pero prometedor trabajo coordinado, en red o de apoyo ad hoc entre los movimientos horizontales, a la vez que una múltiple penetración de los discursos de unos en los otros.

Este movimiento de salud democrática necesariamente debe favorecer la transformación de nuestra estructura política y social y perfeccionar nuestro modelo democrático hacia un mayor cumplimiento de sus promesas.

Una cultura participativa exige condiciones transversales de participación y, en nuestro caso, un cambio radical de mentalidad que nos lleve a transitar desde la delegación como metodología y la desconfianza y el prebendismo como actitudes vigentes, hacia la participación horizontal y la motivación como metodologías y actitudes a conseguir. Hemos señalado el proceso de *empoderamiento* como una de las principales estrategias de estímulo del capital social vigente hacia ese proceso participativo. Se trata de conseguir un verdadero cambio cultural: una cultura participativa.

Ello nos permite reivindicar estrategias de empoderamiento social que aviven y canalicen este interés cívico de la sociedad española y lo potencien hacia nuestro propio mejoramiento.

Ha sido el sociólogo estadounidense Ronald Inglehart quien ha insistido con más énfasis en la idea de capacitar el capital social para la democracia participativa y de *empoderar*, por ello, a las sociedades y dotarlas de mecanismos de confianza mutua y de apoyo común. Para ello, junto con Welzer, propone un proceso gradual, bajo una secuencia de estrategias y metodologías que pretenden dotar a los grupos sociales de:

- 1) Un marco de recursos económicos mediante un modelo económico enfocado a permitir que las personas gobiernen sus vidas (empoderamiento económico).
- 2) Seguido de un marco de valores y cultural enfocado a motivar a las personas a gobernar sus vidas (empoderamiento cultural).
- 3) Seguido de un régimen de instituciones democráticas que garanticen y protejan el derecho de las personas a gobernar sus propias vidas (empoderamiento político).
- 4) Todo lo cual genera prácticas de cambio social hacia el logro de personas capaces, motivadas y con derecho a gobernar sus propias vidas y que de hecho la gobiernan de forma individual y colectiva.

La participación política de las personas inmigrantes

Podemos representar esta gradualidad de la estrategia de empoderamiento del siguiente modo:

PROCESOS DE MOVILIZACIÓN DE CAPITAL HUMANO	Tipo de recursos	Objetivo	Proceso de cambio
PROCESO DE EMPODERAMIENTO ECONOMICO	Recursos de acción	Que las personas tengan medios para gobernar sus vidas	Cambio de prioridades y enfoque económicos para dotar a las personas de capacidad de autonomía económica
PROCESO DE EMPODERAMIENTO CULTURAL	Valores y aptitudes	Que las personas se motiven a gobernar sus vidas	Cambio de modelo educativo y cultural para motivar y educar en la participación y el autogobierno
PROCESO DE EMPODERAMIENTO POLITICO	Instituciones de participación democrática	Que las personas accedan y tengan derecho al gobierno de sus vidas	Reformas legales e institucionales para la regeneración democrática y el ejercicio efectivo de la participación
EMPODERAMIENTO HUMANO	Ejercicio del empoderamiento humano	Ejercicio de la participación: personas capaces, motivadas y con derecho a gobernar sus vidas y que lo hacen	Ejercicio de la democracia participativa y deliberativa.

Este cuadro puede a su vez desglosarse más del siguiente modo:

Cadena secuencial de procesos que apoyan el empoderamiento humano				
Recursos de acción	Expansión de los recursos de acción		Políticas a aplicar	Resultado a conseguir
	Autonomía material	Promover un modelo económico que proporcione recursos materiales que garanticen autonomía económica		Adquisición de un sentido de autonomía capaz de cuestionar los modelos de poder y de autoridad perversos y que fomente libertad, igualdad, participación igualitaria y compromiso en el trabajo de base y horizontal.
	Autonomía intelectual	Aumento de educación, formación y cultura		
	Autonomía social	Construcción de redes sociales y comunitarias que garanticen nuevas oportunidades para todos		
Valores y aptitudes	Expansión de los valores y aptitudes participativas			Resultado a conseguir
	Aumento del número de activistas sociales			Capacitación de la sociedad para asumir su responsabilidad y aumento de la democracia sustantiva.
	Aumento del apoyo social a las iniciativas y grupos sociales y movimientos cívicos			
	Reducción de la distancia entre los intereses de “las masas” y las élites mediante el control de las segundas y la participación inclusiva de las primeras			
Prácticas e instancias de participación	Expansión de los procesos institucionales participativos			Resultado a conseguir
	Aumento de los controles institucionales			Reforma institucional Democracia radical
	Aumento de las instancias comunes deliberativas			
	Fomento de la educación cívica y del estímulo a la participación de forma transversal e incentivada (empresas, barrios y entes locales, comunidad educativa, instancias sociales, instituciones, instancias políticas, etc.).			
Regeneración y reforma institucional y de instancias de participación				

8.4 La participación de las organizaciones de inmigrantes y de apoyo en el movimiento 15 M

En la movilización cívica de los indignados, también ha tenido una participación singular una parte de la familia migratoria y de las organizaciones tanto de inmigrantes como de apoyo.

La manifestación convocada el 15 de mayo, origen de la posterior reclamación de la conocida como spanish revolution, fue apoyada por diversas organizaciones sociales, tanto de migrantes como del mundo asociativo en general, donde participa parte de la familia migratoria. Redes como FERINE, AESCO, o CONADEE por poner algunos ejemplos de organizaciones del mundo migratorio, y otras participaron desde el principio de la movilización y debate en torno a las diferentes propuestas de los concentrados.

Asimismo ha sido singular la participación de migrantes en las reclamaciones de este movimiento que tienen que ver con la crisis por sobreendeudamiento familiar e hipotecaria, lo cual es lógico porque son muchas las personas migrantes que han construido plataformas y que vienen trabajando por la solución del grave problema hipotecario desde hace varios años.

Del mismo modo ha sido singular la participación de jóvenes y estudiantes de la propia familia migratoria así como en la construcción de redes y de puentes de comunicación con otros países, por donde la iniciativa se ha extendido de forma muy singular.

Con todo, en este punto, la participación de la familia migratoria en esta movilización y reivindicación cívica ha sido cuando menos tan importante como la de cualquier otro tipo de sensibilidades, colectivos o personas, contribuyendo con ello a la pluralidad e interculturalidad de estas reclamaciones.

9. RECOMENDACIONES

De acuerdo con el análisis realizado de los distintos elementos que configuran la participación política y social de las personas inmigrantes enunciaremos las siguientes recomendaciones⁵¹:

1. Es necesario impulsar la ratificación por parte de España de la Convención europea sobre los derechos políticos de los extranjeros a nivel local. (Consejo de Europa/1992)
2. No exigir la reciprocidad como condición para el voto de los extranjeros de terceros países ya que es un requisito que genera una discriminación entre los extranjeros que gozan del derecho al voto y los demás. Los extranjeros mas desfavorecidos siempre serán los que proceden de estados no democráticos y colectivos que viven en España que no podrán hacerlo si en sus países de origen no se reforma la legislación para reconocer el mismo derecho a los españoles que residen allí.
3. Reforma del artículo 13 de la Constitución Española.
4. Se requiere promover la participación como herramienta e instrumento que permite comunicar y crear vínculos entre los diferentes colectivos sociales y culturales, sentando las bases para iniciar procesos de cohesión social e integración
5. El fomento de los procesos participativos es la mejor estrategia para poner en contacto las inquietudes individuales, transformándolas en acción colectiva que llega los diferentes niveles de la administración, permitiéndonos asegurar que las propuestas que se hacen son sentidas por la población y nos son soluciones erróneas.
6. Se requiere la promoción de un nuevo “paradigma participativo” que sería el nuevo camino a explorar si queremos que las personas realmente formen parte y sean tenidas en cuenta a las horas del diseño de políticas y también en la solución de los problemas que les afectan.
7. Teniendo en cuenta los contextos de heterogeneidad, diversidad y desigualdad en las sociedades de hoy habría que repensar los mecanismos existentes y crear nuevos para favorecer la participación y la inclusión social.

⁵¹ - Se han tomado algunas recomendaciones de la monografía denominada: convivencia en barrios del año 2009 por la pertinencia que tienen aún los planteamientos.

8. El compromiso de participación ciudadana es un elemento esencial para la creación de espacios comunitarios entre diferentes grupos sociales y culturales que ha de generar modelos de participación desde los principios del interculturalismo.
9. Es responsabilidad, tanto de las administraciones públicas, de las organizaciones empresariales, de las centrales sindicales, como de las entidades del tercer sector de acción social, el impulsar el incremento de los actuales niveles de participación de las personas inmigrantes en el tejido asociativo vecinal, en las AMPAs, en los partidos políticos y en las centrales sindicales; fortaleciendo, a su vez, a las asociaciones de inmigrantes, apoyando la mejora de su propia visión estratégica, así como de su eficacia y su eficiencia, construyendo verdaderas redes de asociaciones para que puedan hacer oír su voz, logrando participar en el diseño de políticas que luego les afectarán buscando constituirse en espacio de encuentro, ajuste y reconocimiento entre todos los grupos.
10. Valorar y reforzar el papel de las asociaciones de inmigrantes, ya que tienen un papel activo dentro de las comunidades de inmigrantes y son un motor efectivo de cambio en la sociedad de acogida
11. Es necesario reforzar la capacidad de actuación del tejido asociativo a partir de la formación y del acceso a los servicios y recursos existentes para las entidades (informar, promover la visibilidad de las entidades), y lo más importante es reforzar las capacidades de gestión, y de liderazgo de los integrantes de las entidades y redes sociales.
12. Es necesario reforzar, igualmente, el tejido asociativo vecinal y favorecer la incorporación del nuevo vecindario inmigrantes a este tejido asociativo.

BIBLIOGRAFIA

ALGUACIL GOMEZ, J. "Democracia directa, colectiva y cooperativa" en VVAA "Claves del ecologismo social". Libros en acción. Madrid 2010.

BOBBIO y otros. "la Crisis de la democracia" Ariel. Barcelona 1985

CASEY, J. (1997) « Les associacions i la integració d'immigrants estrangers » Revista Catalana de Sociologia

CIS, Estudio 2798 del mes de abril de 2009

Barómetro CIS Enero 2011

Preelectoral elecciones municipales 2011. Ciudad de Barcelona.

Preelectoral elecciones municipales 2011. Ciudad de Madrid.

Preelectoral elecciones municipales 2011. Ciudad de Santiago de Compostela.

Preelectoral elecciones municipales 2011. Ciudad de Valencia.

Preelectoral elecciones municipales 2011. Ciudad de Zaragoza

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA, (2002). La participación de los ciudadanos en la vida pública local – recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa e informe explicativo. Edición y traducción a cargo de José Manuel Rodríguez Álvarez; edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona

DEL OLMO VICÉN, N. (2003) «Construcción de identidades colectivas entre inmigrantes: ¿interés, reconocimiento y/o refugio?» REIS 104

DE LUCAS Y OTROS "los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes" Fundación BBVA 2008.

DHALL, R "La poliarquía. Participación y oposición" Tecnos 1989

GADEA MONTESINOS (2011) y otra "asociacionismo de inmigrantes y renegociación de identidades", Política y Sociedad. Vol 48, nº 1, 2011

GARRETA, J. Minories Ètniques, Associacionisme i Integració Sociocultural, Papers 56, 1998,

GIL CALVO, E. "Comparaciones" El País, 21.2.2011

GONZALES ENRIQUEZ, CARMEN, edit. "Los sindicatos ante la inmigración" 2008. Observatorio Permanente de la Inmigración. MTIN 2008.

GRECO, Informe "Evaluation Report on Spain. Transparency of Party Funding" Directorate of monitoring. Strasburgo 2009.

HERRANZ AGUAYO, I. "Las asociaciones de inmigrantes. Un nuevo agente sociopolítico" en Modernidad crisis y globalización: problemas de política y cultura. Colección Mediterráneo. Cajamar. Valencia 2008.

HERZOG, B y otros "Identificación y solución de problemas para la participación ciudadana de los inmigrantes" Papeles 91,

JURADO VARGAS, R. "El discurso político de los inmigrantes". Madrid. AESCO 2006.
MARTÍN, A. (2004), "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y de ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias en España", Migraciones nº 15.

MYRNA RIVAS NINA. La participación social y las redes sociales de los inmigrantes en España: Análisis desde una perspectiva psicosocial comunitaria. Bilbao 2011.

MONTERO, FONT Y TORCAL EDS. "Ciudadanos, asociaciones y participación en España" CIS. 2006

MORELL, A. (2005), "El papel de las asociaciones de inmigrantes en la sociedad de acogida: cuestiones teóricas y evidencia empírica", Migraciones nº 17, pp. 11-142. Universidad de Comilla 2005.

MORALES, L (2005) "La integración política de los inmigrantes, Un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia", Ponencia presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia 26 y 27 octubre 2005.

"Las asociaciones de inmigrantes en Madrid. Una nota de investigación sobre su grado de integración política". Revista española del Tercer Sector num. 4, 2006.
¿Cómo votarían los inmigrantes". Fundación Alternativas. 2011.

OFFE, K. "partidos políticos y nuevos movimientos sociales" Fundación Sistema 1998.

PÉREZ DÍAZ, V., & LÓPEZ NOVO, J. P. (2003): El tercer sector social en España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003). Las entidades voluntarias de acción social en España, Fundación Foessa, Madrid

RUIZ OLABUENAGA, J.I. (2000): El sector no lucrativo en España. Fundación BBVA, Madrid.

SALAMON, L. (2001): La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo, Fundación BBVA, Bilbao.

SUBIRATS, J. (ed.): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro. 1999

URIBE OTALORA, A. “el inmigrante como sujeto titular del derecho de sufragio en la UE” . Fundación Ciudadanía y valores. Valencia 2011.

WELZEL, C. y INGLEHART R. “The Role of Ordinary People in Democratization”, *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 1, January 2008

Documentos electrónicos

AJA, E. DIEZ, L. La participación política de los inmigrantes, en www.revistalafactoria.eu

APUNTE, S. LARREA, C. Los derechos de participación política de los ecuatorianos en España.

BOSSE, D. La participación política de los inmigrantes en Europa Occidental: los casos de Alemania, Francia, Holanda y el Reino Unido, en www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/.../bosse.pdf

CONSEJO DE EUROPA. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, en www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf

CHUECA, A. AGUELO, P. (2009. Pág. 23). El derecho de voto de los extranjeros en España en perspectiva europea, en www.cidob.org

URIBE, A. (2011). El inmigrante como sujeto titular del derecho del sufragio en la unión Europea, en www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1305109585_ainhoa_uribe.pdf.

Educación y Formación para el empleo

Marco general

La educación y la formación son procesos fundamentales en la incorporación social a la vida productiva, desde lo laboral, es decir, son parte del mecanismo de producción social a través del trabajo, donde la educación es la antesala para la incorporación al mundo laboral. Si la educación no propicia este proceso de forma exitosa, se crean ciudadanos de primera y de segunda clase, puesto que, según Francisco Moreno Fuentes “*el bajo nivel formativo ha sido identificado como uno de los factores clave en el proceso de transición de la vulnerabilidad a la exclusión social*” (2007:81). Hay que considerar la diversidad y heterogeneidad de la población de origen inmigrante que pueda contar o no con formación cualificada, con una experiencia laboral o no, con formación básica o media, y una importante población menor de 18 años que, a través del proceso de reagrupación familiar, se incorporan al sistema educativo español. Considerando estos factores expuestos, se deduce la importancia de considerar el proceso de educación y formación de forma conjunta, así como conceder importancia a la formación post-obligatoria, que es la que propiciará el acceso a los diferentes espacios de trabajo.

Recordemos que el perfil de la inmigración en España se caracteriza por estar especialmente condicionado por razones económicas y laborales, por este motivo el empleo es un elemento importante que facilita la integración social de la población inmigrante. Podemos decir también que la mejora en el nivel formativo será un requisito para la mejora en el empleo. Por todo ello, las políticas de formación-empleo se desarrollan precisamente para conceder capacitación profesional a colectivos, entre ellos al inmigrante, para facilitar tanto su inserción laboral como social.

Importante es, antes de nada, establecer las diferencias entre educación y formación, conceptos que a menudo se emplean indistintamente, pero que conviene diferenciar. Por *educación* entendemos el desarrollo de las capacidades de aprendizaje y de conocimiento generales del individuo, ofreciéndole respuestas a los “por qué” de la vida, del mundo y de la sociedad. La *formación* es más específica y prepara a los individuos para adquirir competencias destinadas al desarrollo de su vida profesional en sentido amplio; entendiéndose por *formación profesional* aquella formación dirigida directamente al desarrollo de una profesión o un oficio determinado.

Se puede afirmar que, en líneas generales, a medida que aumenta el nivel de formación, disminuye la tasa de paro y a medida que mejora el nivel de formación, también aumenta el salario¹.

¹ **Informe del sistema educativo español 2009.** Volumen I. Capítulo 2 / 2.3. Empleo y Educación. IFIIE. Estudios e informes. Ministerio de Educación. 2009.

La afirmación anterior coincide con los objetivos para la educación de la Estrategia Europea 2020² de la Comisión Europea, que es conseguir que la mayoría de la población alcance un nivel de formación de secundaria superior, intención necesaria sobre todo en una situación de crisis económica como la actual, ya que el acceso al mercado laboral requiere un mayor grado de competencia y formación profesional. La Educación constituye uno de los objetivos prioritarios para conseguir una salida sostenible de la crisis económica.

Por otro lado el Plan de Acción 2010-2011, elaborado por el Ministerio de Educación, en él se define un conjunto de líneas estratégicas para alcanzar los 12 objetivos que se formulan, entre otros el que alude a la Formación Profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico.

Finalmente durante 2010 se aprueba el Proyecto de la Ley de Economía Sostenible, que incluye una profunda reforma de la FP. El objetivo de dicha reforma es facilitar la ordenación de la oferta formativa a las demandas del sistema productivo, ampliar la oferta de FP y flexibilizar el acceso a las diferentes ofertas formativas, así como establecer pasarelas dentro del sistema educativo.

En los apartados que siguen se abordará el marco legislativo soporte de la estructura del sistema educativo español, los aspectos de la Ley Orgánica 2/2009, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce y regula el derecho de los extranjeros al acceso a los diferentes niveles educativos, analizando la situación en la que se encuentran las personas inmigrantes con respecto al acceso a la formación postobligatoria según su situación administrativa.

I. DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El marco legislativo que rige y orienta el sistema educativo español está formado por la Constitución Española (1978) y las cuatro leyes orgánicas que desarrollan los principios y derechos establecidos en ella:

- La Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), de 1985;
- La Ley Orgánica de Universidades (LOU), de 2001. Diferentes aspectos de esta ley han sido modificados por la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU), aprobada en abril de 2007, que junto al Real Decreto 1393/2007 de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, aprobado en octubre de 2007, han establecido el nuevo marco normativo de la enseñanza universitaria;

² Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

- La Ley Orgánica de la Formación Profesional y de las Cualificaciones Profesionales (LOCFP), de 2002; y
- La Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006.

La Constitución Española reconoce la educación como uno de los derechos fundamentales que los poderes públicos deben amparar y establece los principios básicos que rigen la legislación en materia educativa, estando recogido el derecho a la educación en su artículo 27³. La Constitución aborda otro aspecto esencial para la ordenación de la educación, que es la descentralización de la administración de la enseñanza, es decir, la distribución de las competencias educativas entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

El contenido del derecho de todos a la educación, constitucionalmente garantizado, ha sido fijado por el Tribunal Constitucional en su STC 236/2007, al establecer la *“inequívoca vinculación del derecho a la educación con la garantía de la dignidad humana, dada la innegable trascendencia que aquella adquiere para el pleno y libre desarrollo de la personalidad, y para la misma convivencia en sociedad, que se ve reforzada mediante la enseñanza de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos, necesarios para establecer una sociedad democrática avanzada, como reza el preámbulo de nuestra Constitución”*. Por ello considera que *“el derecho a la educación reconocido por la Constitución Española, incluye el acceso no sólo a la enseñanza básica, sino también a la enseñanza no obligatoria, de la que no pueden ser privados los extranjeros que se encuentren en España y no sean titulares de una autorización para residir”*.

Desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, que declaraba **la inconstitucionalidad del inciso "residentes"** del entonces Art. 9.3 de la Ley

³ Art. 27 Constitución Española:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizarán el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.”

Orgánica 4/2000, de 11 de enero, no puede imponerse ninguna limitación para el acceso a la enseñanza no obligatoria (infantil, secundaria postobligatoria, educación superior y enseñanzas de régimen especial) a ningún/a extranjero/a, con independencia de su situación administrativa.

Antes de la sentencia citada, los menores de edad tenían garantizado el derecho a la educación básica, gratuita y obligatoria, así como a la obtención de los títulos de dicho nivel, con independencia de su situación administrativa, quedando fuera el acceso a la educación postobligatoria, tanto de los menores (entre 16 y 18 años) y de los adultos, si su situación no era de residencia legal en España. Así lo determinaba la relación entre los apartados 1º y 3º del artículo nº 9 de la citada Ley de Extranjería.

Tras la STC la exigencia de estar en posesión del NIE para matricularse, obtener el título o poder presentarse a un examen, como el de la selectividad o el de grado medio de formación profesional, **es manifiestamente ilegal**. Esto es debido a que el NIE, según el artículo 101.3 del RD 2393/2004 no puede otorgarse a quien se encuentre en situación irregular, por lo que sería exigir un requisito imposible de conseguir y tanto como exigir la residencia legal para el acceso a estos niveles educativos.

La última reforma de la LO 4/2000, por la LO 2/2009, ha optado por volver a modificar el artículo 9, incluyendo el derecho a la educación para todos los menores extranjeros independientemente de su situación administrativa. Sin embargo, este artículo no respeta lo señalado en la STC con respecto a los mayores de 18 años, ya que sigue sin reconocer el derecho a la educación de las personas mayores en caso que no sean residentes legales, remitiendo estos casos a la normativa educativa.

La actual regulación del Art. 9 ⁴, establece el derecho a la educación de la siguiente manera:

⁴ “Artículo 9. Derecho a la educación.

1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria.
Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.
En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.
2. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.
3. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social.
4. Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración.”

1. 1. Respecto de los menores extranjeros:

- a) **Menores 16 años:** acceso a una enseñanza **básica**, gratuita y **obligatoria**.
- b) **Menores 18 años:** derecho a enseñanza secundaria postobligatoria.

1. 2. Respecto de los extranjeros mayores de edad:

Los residentes tienen derecho a acceder a las etapas educativas postobligatorias, obtención de las titulaciones correspondientes y acceso al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles, de acuerdo a lo establecido en la legislación educativa.

Actualmente, este artículo 9 de la LO 4/2000, tras su modificación por la LO 2/2009, se encuentra pendiente de recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Navarra, por entender que no se adecua a lo establecido en la STC, con respecto a los mayores de 18 años en situación administrativa irregular.

La Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006⁵, clarifica el panorama jurídico al derogar las leyes que constituían el marco legislativo básico del sistema educativo español en sus niveles no universitarios. Igualmente, la LOE modifica algunos aspectos de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985. Por tanto la LODE y la LOE constituyen en la actualidad el marco legislativo básico del sistema educativo.

La LOE se rige por tres principios fundamentales: proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos, la necesidad de que todos los sectores de la comunidad educativa colaboren y el compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años.

El sistema educativo español se organiza en enseñanzas de régimen general y enseñanzas de régimen especial. Las enseñanzas de régimen general son: Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria (ESO), Bachillerato; Formación Profesional, Educación de personas adultas y Enseñanza universitaria. Las enseñanzas de régimen especial son: Enseñanzas artísticas, Enseñanzas deportivas y Enseñanzas de idiomas. Además de los niveles de enseñanza anteriores, se cuenta también con el Aprendizaje a lo largo de la vida.

La Formación profesional es reconocida como elemento clave para fomentar el empleo, la competitividad y la inclusión social y, en la normativa que la regula, la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP)⁶, contempla que esta incluya tanto las enseñanzas propias de la Formación Profesional inicial o del

⁵ **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)**
<http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

⁶ **Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP):** http://www.educacion.gob.es/educa/incual/pdf/Ley-5_2002Cualif%20y%20FP.pdf

sistema educativo, como las acciones de inserción o reinserción laboral de los trabajadores y las orientadas a la formación continua en las empresas.

En la LOCFP se contempla, asimismo, la oferta formativa a grupos con especiales dificultades de integración laboral⁷.

La organización actual de la Formación Profesional se establece en dos subsistemas: La Formación profesional inicial o del sistema educativo y la Formación Profesional para el empleo.

- Formación Profesional reglada, inicial o del sistema educativo, se estructura en dos niveles o grados, ciclos formativos de grado medio y ciclos formativos de grado superior, en ambos casos referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Depende del Ministerio de Educación⁸ y ha sido recientemente reformada a través del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo⁹.
- Formación Nacional para el empleo, integra la antigua formación ocupacional y la formación continua. Depende del Ministerio de Trabajo e Inmigración a través del Servicio Público de Empleo Estatal¹⁰ (SEPE) y su fin es favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados.

Los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI)¹¹, sustitutos de los Programas de Garantía Social (PGS), permiten adquirir una cualificación profesional de nivel I a la vez que el Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

El Aprendizaje a lo largo de la vida (ALV) es una modalidad de aprendizaje que posibilita a todas las personas una formación a lo largo de su vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional.

Por ello, las administraciones educativas españolas ponen al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas las siguientes posibilidades de Aprendizaje a lo largo de la vida:

⁷ **LOCFP. Artículo 12. 1.** Con la finalidad de facilitar la integración social y la inclusión de los individuos o grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, las Administraciones públicas, especialmente la Administración Local, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán las ofertas formativas a las necesidades específicas de los jóvenes con fracaso escolar, discapacitados, minorías étnicas, parados de larga duración y, en general, personas con riesgo de exclusión social.

⁸ **Portal TodoFP.es** del Ministerio de Educación <http://www.todofp.es/todofp>

⁹ **Real Decreto 1147/2011**, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/30/pdfs/BOE-A-2011-13118.pdf>

¹⁰ **Página web del SEPE** del Ministerio de Trabajo e Inmigración <http://www.sepe.es/contenido/home/>

¹¹ **Ley Orgánica 2/2006**, de 3 de mayo, de Educación (LOE). Artículo 30. Programas de Cualificación Profesional Inicial

- Formación presencial: en Centros de educación de personas adultas (CEPA o CEA) donde se pueden realizar tanto cursos de enseñanza conducentes a la obtención del título de Graduado en Enseñanza Secundaria Obligatoria o diversos PCPI y cursos de español para extranjeros; como talleres de Informática, de peluquería, de patronaje y confección, etc.
- Formación reglada a distancia: a través del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD) que tiene la misión de facilitar el acceso a la educación reglada de las personas adultas y, también, del alumnado en edad escolar que, por circunstancias personales, sociales, geográficas u otras de carácter excepcional, se ve imposibilitado para seguir enseñanzas a través del régimen presencial ordinario. Asimismo produce recursos didácticos para facilitar estas enseñanzas.
- Formación a distancia, on line, no formal: Aula Mentor, sistema de formación no reglada para personas adultas, abierto, libre y a distancia a través de Internet promovido por el Ministerio de Educación y en colaboración con un nutrido conjunto de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, así como instituciones y organizaciones como el Instituto Cervantes, Instituciones Penitenciarias, ONGs diversas, Ministerios de países Iberoamericanos, OEI y AECID a través de convenios de colaboración, etcétera. La oferta formativa, especialmente diseñada y creada para esta iniciativa, está destinada a personas jóvenes y adultas interesadas en actualizarse desde el punto de vista personal y profesional, con independencia de su titulación y de su nivel de estudios.

2. FORMACIÓN: CUALIFICACIÓN, ACCESO A LA FORMACIÓN, RECONOCIMIENTO DE DIPLOMAS

2.1. Alumnado Extranjero en proceso de formación curso 2009-2010

En el apartado anterior se muestra la oferta educativa respecto de la formación profesional tanto la inmersa en el sistema educativo español como la formación nacional para el empleo que oferta el SEPE.

A continuación, se analizan los datos del alumnado extranjero matriculado durante el curso 2009- 2010 en las distintas etapas y enseñanzas que el sistema educativo oferta, de modo que se pueda observar la tendencia respecto de la formación que muestra.

Así la siguiente tabla recoge el alumnado matriculado en 2009-2010 en las EE. Régimen General no universitario, EE. Régimen Especial por Comunidades:

CUADRO IV.1.4.3. ALUMNADO EXTRANJERO SEGÚN ENSEÑANZAS. CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS. CURSO 2009/2010¹²											
Ámbito educativo	E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	ESO	BTO	Ciclos F.P	PCPI	EE Artísticas	EE Idiomas	EE Deportivas	Total
Andalucía	15.182	34638	351	26398	4.804	3986	835	629	1925	17	88765
Aragón	5.154	10.791	118	6.659	1.023	1.311	799	201	627	15	26.698
Asturias	631	2.591	32	2.212	336	465	145	66	267	2	6.747
Baleares (Islas)	4.491	10.631	150	7.884	1.341	1.434	403	168	1.197	0	27.699
Canarias	3.022	10.960	95	9.710	2.828	1.837	733	133	3.945	1	33.264
Cantabria	687	2.274	20	2.025	367	434	156	2	190	0	6.155
Castilla y León	4.539	11.338	101	7.606	1.193	1.443	1.161	186	1.873	0	29.440
Castilla-La Mancha	6.101	14.281	118	9.193	1.316	1.210	715	171	681	8	33.794
Cataluña	29.102	62.227	1.147	49.230	7.225	10.758	1.816	422	0	0	161.927
C. Valenciana	13.136	37.180	310	30.164	4.958	5.705	1.360	577	4.004	0	97.394
Extremadura	995	2.625	17	1.730	263	181	118	24	302	0	6.255
Galicia	1.553	5.812	49	4.171	769	889	130	147	1.776	5	15.301
C Madrid	28.787	58.694	636	39.172	8.184	5.944	2.943	1.184	4.491	16	150.051
Murcia (Región de)	5.771	15.244	57	9.457	1.359	1.095	408	66	934	0	34.391
Navarra(C. Foral)	1.164	5.121	92	3.237	429	541	188	163	558	0	11.493
País Vasco	4.073	7.996	99	5.547	1.103	1.806	1.479	230	1.276	3	23.612
Rioja (La)	1.493	3.206	32	2.030	251	347	272	30	124	0	7.785
Ceuta	55	146	0	112	14	52	41	0	24	0	444
Melilla	486	572	6	255	63	41	15	12	81		1.531
Total	126.422	296.327	3.430	216.792	37.826	39.479	13.717	4.411	24.275	67	762.746

Tal como se puede observar las comunidades en las que se escolarizan un mayor número de alumnado extranjero son las de Madrid y Cataluña. En el curso 2009/2010 se aprecia un ligero aumento del alumnado extranjero respecto del crecimiento producido en cursos anteriores, por lo que ha aumentado el alumnado extranjero en 7.159, en 0,9%, tal y como muestra la siguiente tabla.

La tabla muestra la variación en la matriculación de alumnado extranjero en los cursos 2009- 2010 y 2008-2009

¹² Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010. Cap. IV I.4. CEE Consejo Escolar del Estado, Ministerio de Educación,

ENSEÑANZAS¹³	2009/10	2008/09	Variación	
			absoluta	porcentual
TOTAL	762.746	755.587	7.159	0,90%
E.E.R.G.	733.993	730.118	3.875	
E. Infantil	126.422	126.920	-498	-0,40%
E. Primaria	296.327	308.896	-12.569	-4,10%
E. Especial	3.430	3.312	118	3,60%
E.S.O.	216.792	216.585	207	0,10%
Bachillerato	37.826	33.493	4.333	12,90%
C. Formativos de F.P	39.479	32.193	7.286	22,60%
PCPI	13.717	8.719	4.998	57,30%
E.E.R.E.	28.753	25.469	3.284	
EE. Artísticas	4.411	3.928	483	12,30%
EE. de Idiomas	24.275	21.495	2.780	12,90%
EE. Deportivas	67	46	21	45,70%

EER G, Enseñanzas de Régimen General, EE RE, Enseñanzas de Régimen Especial

Tanto el cuadro anterior como el comparativo de ambos cursos muestra la tendencia del alumnado extranjero de permanecer en el sistema educativo, ya que se observa un aumento en etapas educativas postobligatorias como Bachillerato, Ciclos Formativos de Formación Profesional y finalmente también se registra un aumento en el alumnado que cursa los Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Por tanto el alumnado extranjero muestra la misma tendencia que el alumnado nacional, ya que la etapa de crisis económica exige una mayor formación profesional, una mejora de las competencias profesionales con el fin de poder alcanzar un puesto de trabajo en el mercado laboral.

Otra cuestión que excede esta monografía, pero que no deja de ser importante es la de valorar si la oferta de plazas de las Administraciones Educativas respecto de la Educación Postobligatoria y de los Programas de Cualificación Profesional Inicial son suficientes en función de la demanda.

Finalmente se recogen también los datos de la distribución del alumnado según la titularidad de los centros educativos en los que cursan las distintas enseñanzas

¹³ **Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010.** Cap. IV I.4. EE Consejo Escolar del Estado, Ministerio de Educación,

CUADRO IV.1.4.1. ALUMNADO EXTRANJERO. CURSO 2009/2010(I)			
Ámbito territorial	Centros Públicos	Centros Privados	Total
Andalucía	76.978	11.787	88.765
Aragón	20.938	5.760	26.698
Asturias (Principado)	5.418	1.329	6.747
Baleares (Islas)	22.728	4.971	27.699
Canarias	29.873	3.391	33.264
Cantabria	4.338	1.817	6.155
Castilla y León	22.777	6.663	29.440
Castilla-La Mancha	30.813	2.981	33.794
Cataluña	132.358	29.569	161.927
Comunidad Valenciana	82.499	14.895	97.394
Extremadura	5.606	649	6.255
Galicia	12.816	2.485	15.301
Madrid (Comunidad de)	113.922	36.129	150.051
Murcia (Región de)	30.561	3.830	34.391
Navarra (Comunidad Foral)	9.148	2.345	11.493
País Vasco	16.288	7.324	23.612
Rioja (La)	6.078	1.707	7.785
Ceuta	403	41	444
Melilla	1.489	42	1.531
Total	625.031	137.715	762.746

Fuente: Ministerio de Educación

El número total de alumnado extranjero en el sistema durante el curso fue de 762.746. Los centros públicos atendieron a 625.031, lo que constituye el 81,95% del total de alumnado y los centros privados a 137.715, que es el 18,05% restante, se observa un desfase evidente en el número de alumnos y alumnas de origen extranjero que se integran en centros de titularidad pública respecto de centros de titularidad privada y sostenida con financiación pública.

Finalmente comentar que según el área geográfica de procedencia, el alumnado de países de América del Sur durante el curso 2009-2010 representa el número más elevado con 295.112 matrículas, seguido del alumnado procedente de países de la UE en 188.564 alumnos y de países de África con 166.678 alumnos.

2.2 Homologación de títulos y convalidación de títulos: acceso al mundo laboral y acceso a la formación postobligatoria y a la educación superior

Conceptos

Con el fin de aclarar conceptos y procesos, se definen los conceptos de Homologación de títulos y Convalidación de Estudios

Por homologación de títulos se entiende el reconocimiento de la validez oficial en España de los títulos obtenidos y estudios cursados en sistemas educativos extranjeros, por títulos equivalentes españoles de nivel no universitario, por tanto, se reconoce el grado académico de que se trate. Este proceso habilita para continuar el proceso formativo en otro nivel del sistema educativo español, e implica los efectos profesionales inherentes al título de referencia.

La homologación de títulos, diplomas o estudios extranjeros de educación no universitaria supone la declaración de la equivalencia con los títulos del sistema educativo español vigente.

Por Convalidación de estudios extranjeros de educación no universitaria supone la declaración de la equivalencia de aquellos con los correspondientes españoles, a efectos de continuar estudios en un centro docente español.

Los efectos de la convalidación de estudios parciales son, con carácter general, únicamente académicos, pues permite continuar estudios dentro del sistema educativo español.

Normativa aplicable

En la relación siguiente se recoge la normativa aplicable a las homologaciones y convalidaciones de títulos y estudios:

- Real Decreto 104/1988, de 29 de enero, sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria (BOE de 17 de febrero).
- Orden de 14 de marzo de 1988 para la aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 104/1988, de 29 de enero, sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria (BOE del 17).
- Orden de 30 de abril de 1996, por la que se adecuan a la nueva ordenación educativa determinados criterios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de niveles no universitarios y se fija el régimen de equivalencias con los correspondientes españoles (BOE de 8 de mayo).
- Orden ECD/3305/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifican las de 14 de marzo de 1988 y 30 de abril de 1996 para la aplicación de lo dispuesto en el Real

Decreto 104/1988, de 29 de enero, sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación no universitaria (BOE del 28).

- Real Decreto 806/1993, de 28 de mayo, sobre régimen de centros docentes extranjeros en España (BOE de 23 de junio).
- Lo dispuesto en los Tratados o Convenios internacionales en los que España forma parte.
- Las tablas de equivalencia aprobadas por Orden del Ministerio de Educación.
- Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se establecen las instrucciones para el cálculo de la nota media que debe figurar en las credenciales de convalidación y homologación de estudios y títulos extranjeros con el bachiller español (BOE de 8 de mayo).

Procedimiento

Las competencias sobre homologación de títulos y convalidación de estudios extranjeros no universitarios corresponden al Ministerio de Educación e, igualmente, desde el 1 de enero de 2009, a la Comunidad Autónoma de Galicia y a la Generalitat de Cataluña, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales.

El procedimiento se inicia a instancia del interesado, acompañada de los documentos preceptivos que se señalan en la Orden de 14 de marzo de 1988 y en la Orden ECD/3305/2002, de 16 de diciembre, además de la acreditación del abono de la tasa correspondiente, en su caso (artículo 28 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, BOE del 31). Los documentos deberán ser oficiales, estar debidamente legalizados y venir acompañados de traducción oficial al castellano, en su caso.

Los órganos competentes para tramitar los expedientes y formular la propuesta de resolución que corresponda, tanto favorable como desfavorable, serán los siguientes:

- a) Las Áreas Funcionales de Alta Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas y las Direcciones Provinciales de Ceuta y Melilla, respecto de todas las solicitudes en las que el domicilio indicado por el interesado esté dentro de su ámbito territorial, con independencia del lugar de presentación.
- b) Las Consejerías de Educación de las Embajadas de España en el extranjero, respecto de todas las solicitudes presentadas en su ámbito, con independencia de la nacionalidad del solicitante o del sistema educativo a que se refieran.
- c) En los demás casos, la Subdirección General de Ordenación Académica del Ministerio de Educación.

Durante 2010 de un total de 33.191 solicitudes de homologación se han resuelto favorablemente 30.176 y 352 resoluciones derogatorias, cifras que son inferiores a las solicitudes y resoluciones tramitadas en 2009, según recoge el Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010

3. SITUACION DEL ALUMNADO EXTRANJERO EN EL ACCESO A LA FORMACION Y LA PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

3.1- Consideraciones Generales:

Durante la primera década del Siglo XXI España se ha consolidado como un destino preferente de las migraciones, motivadas por la búsqueda de mejores oportunidades económicas. Este proceso ha tenido su reflejo en las escuelas españolas, que se enriquecen de una diversidad cultural creciente y enfrentan el reto de garantizar la adecuada integración de la población extranjera más joven.

Entre 1998 y 2010 la población residente no nacida en España se multiplicó por más de nueve, superando los 5,7 millones al final del periodo y representando el 12,2% de la población. A su vez, el número de estudiantes extranjeros cursando estudios no universitarios se multiplicó por diez, ascendiendo a 730.000, el 9,6% del alumnado escolar. La llegada de personas extranjeras creció con fuerza a principios del siglo y se suavizó en el contexto de la crisis económica que estalló en 2008.

En las escuelas españolas como en el conjunto de la sociedad la proporción de extranjeros de países de renta alta ha descendido, y hoy el grueso de extranjeros procede de países con una renta muy inferior a la española. Junto a los latinos y africanos, ha sido, especialmente relevante la llegada de habitantes del este europeo.

La distribución del alumnado según el nivel escolar cursado difiere sensiblemente entre personas nativas y extranjeras. En el curso 2009/2010 un 37,2% de los alumnos nativos cursaba niveles de estudio post-obligatorios (bachillerato o ciclos formativos), frente al 28,4% de los alumnos extranjeros. Esta distribución está influida por la estructura por edades de la población escolar, pero también por unas perspectivas y/o oportunidades sociales y desiguales entre ambos colectivos.

En el curso 2009 / 2010 la región de origen mayoritaria era América Latina, el 42,5% de los alumnos extranjeros procedía de esta región. La razón es que la población latina debido a sus características propias (proyecto migratorio de tipo más familiar, mayor natalidad media, etc.) presenta más hijos en edad escolar, casi un quinto (18,7%) de los habitantes latinoamericanos se hallaban en el sistema escolar, y Ecuador, Colombia, Bolivia, Argentina y Perú se hallaban entre los diez países de origen del alumnado más

frecuente. Por regiones, los alumnos de África eran los segundos más numerosos (21,8%), y el “resto de Europa”, que incluye a Rumania y Bulgaria superaba a la UE.

El origen social de la persona que emigra condiciona las posibilidades de integración que logrará en la sociedad receptora. Conocer la lengua del país de destino, compartir costumbres, creencias culturales o religiosas, haber adquirido un capital humano elevado y homologable o poseer una nacionalidad comunitaria, son algunos de los factores que inciden en la integración de los inmigrantes y, directa e indirectamente, en la de las generaciones que se hallan inmersas en procesos de socialización y formación a través del sistema escolar.

La diferente participación de cada colectivo extranjero en el sistema escolar, está influenciada por la distribución de la población por edades, pero también una serie de variables relacionadas con el origen cultural y económico. El colectivo de alumnos de origen africano muestra una baja presencia en la educación infantil, pese a su elevado peso en la población de menor edad (0 a 4 años). La presencia de latinoamericanos en ese nivel escolar en cambio es elevada, en comparación con su peso en la población infantil. Mientras que la escolarización en los niveles obligatorios es prácticamente universal, se advierten diferencias notables en los niveles post-obligatorios. Así como, los jóvenes procedentes de Europa y América del Norte muestran una mayor concentración en el bachillerato que en los ciclos formativos. Por su parte los alumnos de América Latina, África y Asia destacan por su peso en la enseñanza obligatoria. El peso de los alumnos latinoamericanos se incrementa cuanto mayor es el nivel escolar, mientras que en el colectivo africano se da la tendencia opuesta.

La distribución por edades parece explicar parte de esa diferencia, pero poseer el castellano como lengua materna, en el caso de los primeros, es sin duda un factor que facilita su participación en los niveles escolares más avanzados.

Las migraciones han realizado el mayor aporte al crecimiento demográfico. Por su parte la entrada de alumnos extranjeros permitió revertir la caída del volumen de la población escolar durante los primeros años del siglo XXI causada por el continuo descenso del alumnado nativo hasta el curso 2005/2006.

La distribución del alumnado extranjero a lo ancho del territorio español es muy desigual, con concentraciones muy superiores en la capital, el litoral mediterráneo, el nordeste peninsular e islas Baleares.

En este sentido su distribución está mayormente determinada por la pauta de asentamiento general de la población inmigrante.

Diferenciando al alumnado extranjero de cada comunidad según la región geográfica de procedencia, existe un claro predominio de los escolares de América Latina. Sólo en tres comunidades son mayoritarios los alumnos procedentes de otra región distinta. En Aragón y en Andalucía, destacan los alumnos de la Unión Europea, y en Extremadura eran más frecuentes los alumnos de África.

La nacionalidad de un país latinoamericano es más común en Galicia, Cantabria, País Vasco y Canarias donde predomina Colombia, y en Asturias, Navarra y Madrid donde Ecuador es la procedencia más frecuente. En las diez restantes comunidades, en cambio, destacan los alumnos originarios de Rumania y Marruecos. Asegurar el adecuado rendimiento de los alumnos extranjeros es crucial si el sistema educativo ha de actuar como un mecanismo de equiparación social.

Un primer indicador del desempeño de diferencias de los alumnos extranjeros en comparación con los nativos, lo constituyen la tasa de abandono prematuro. Esta variable indica la proporción de jóvenes entre 18 y 24 años que ha abandonado el sistema educativo antes de finalizar el bachillerato. En el contexto europeo, España obtiene resultados muy desfavorables y dentro de España el abandono prematuro es muy superior al de los nativos en todas las Comunidades Autónomas. La procedencia y el estatus socioeconómico de los padres inmigrantes, influyen notablemente en este indicador, una conclusión que es igualmente aplicable al alumnado español. De acuerdo con la encuesta nacional de inmigrantes (2007) las tasas de escolarización por encima de los 16 años eran muy inferiores entre los hijos de padres de países en desarrollo y entre los hijos de padres extranjeros con menor formación y estatus laboral.

El estudio Pisa 2009 de la OCDE ofrece un indicador del rendimiento educativo evaluando mediante test las capacidades de los alumnos de 15 años en diversos ámbitos del conocimiento. En general, los alumnos inmigrantes poseen un estatus socioeconómico inferior al de los nativos, lo que en parte explica sus inferiores resultados. Pero parte de las diferencias en el rendimiento de estos grupos se mantiene en cuanto se descuenta la influencia del estatus socioeconómico, siendo el dominio de la lengua del país de destino uno de los factores explicativos más destacados.

3.2. Proceso de inmigración y reagrupación familiar de hijos/as de origen inmigrante.

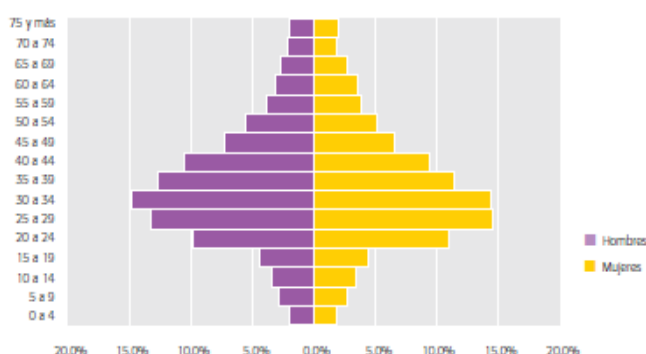
La acción educativa, por si misma, es insuficiente para abordar el desarrollo integral y holístico, es necesaria la complementación con la familia ya que ambas están interrelacionadas. El sistema educativo español cuenta con organizaciones formales de participación, donde tanto padres como madres pueden ser parte activa y propositiva en el sistema y la vida escolar; sin embargo, una de las dificultades que informan muchos centros es la poca implicación, en general, de los padres y madres, y esto se aprecia de forma muy especial en las familias de origen inmigrante. Las razones pueden ser varias: diferencias del sistema de funcionamiento escolar con el país de origen, dificultades con el idioma y la comunicación, falta de motivación e inseguridad, o razones muy objetivas como la dificultad para encontrar el tiempo necesario para involucrarse en el proceso educativo de los hijos. Se concluye que la participación es una herramienta básica que posibilitan alcanzar fines y objetivos que permiten mejorar la calidad de la enseñanza.

El entorno de la sociedad a la que migran es desconocido y puede ser muy distinto a la sociedad de origen, ello significa un esfuerzo especial para adaptarse a todos los cambios, establecer un nuevo mundo de amistades y de relaciones. A ello se suma que generalmente la madre, el padre o ambos no cuentan con el tiempo suficiente para compartir o realizar una adecuada acogida. Para identificar que sucede en los diferentes contextos de relación definiremos los siguientes como importantes: la vivienda junto a la familia, el colegio y el grupo de padres, el barrio con los vecinos o grupos de amigos y las expectativas de futuro como una proyección de inserción laboral, este último es importante porque permite la autonomía y el paso a la vida adulta donde las relaciones son con los compañeros de trabajo y las relaciones jerárquicas.

Según Jesús Labrador “Hablar de juventud en general y de juventud inmigrante, nos acerca de alguna manera al análisis de las mayores transformaciones de la estructura social en las sociedades del capitalismo avanzado” (2008:23). Expresa que la juventud es el espejo que refleja la respuesta que da la sociedad en torno a la formación, trabajo, autonomía y suficiencia económica.

La importancia de la juventud también se refleja demográficamente y es en este aspecto que la población inmigrante cobra relevancia ya que en la población total del régimen general representa 455.843 menores de 16 años y en el régimen comunitario es 218.526 menores de 16 años, hacen un total de 674.369 menores de 16 años.

ESTRUCTURA DE EDAD Y SEXO DE LOS EXTRANJEROS DEL RÉGIMEN COMUNITARIO

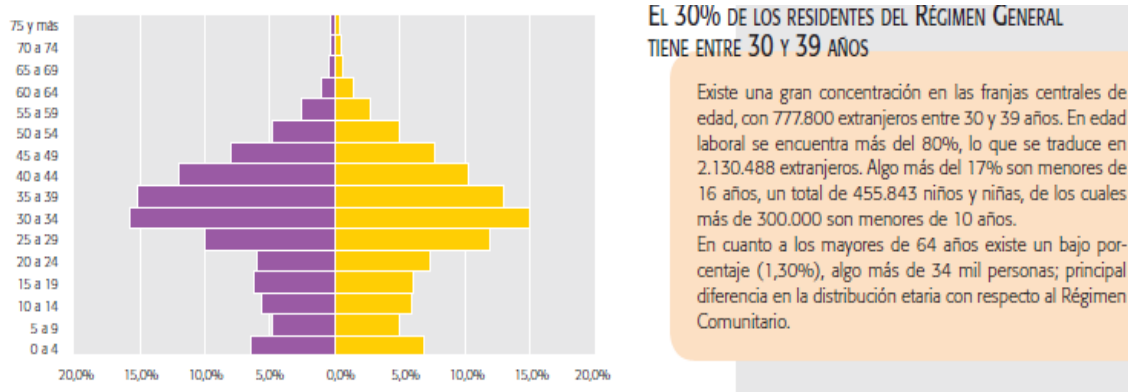


ENTRE 20 Y 49 AÑOS SE ENGLABA EL 68% DEL TOTAL

El número de extranjeros con edades comprendidas entre 16 y 64 años es 2.053.129, lo que representa el 84,29% de los extranjeros del Régimen Comunitario. Los menores de 16 años alcanzan el 8,97%, es decir 218.526, mientras que el 6,74% (164.242) tiene 65 años o más. La franja entre 25 y 34 años representa el 28,6%, un total de 696.560 extranjeros. Otra característica de esta población es la escasez de niños y un peso significativo de mayores de 64 años. La edad media de este régimen, 36,6 años, es cinco años superior que la del Régimen General. Los ciudadanos de mayor edad media son los nacionales de Reino Unido (50,3 años), y los de Países Bajos y Alemania (44,4).

Gráfica 3. Fuente y elaboración de datos: Ministerio de Trabajo e Inmigración

ESTRUCTURA DE EDAD Y SEXO DE LOS EXTRANJEROS DEL RÉGIMEN GENERAL



Gráfica 4: Fuente y elaboración de datos el Ministerio de Trabajo e Inmigración
Extranjeros Residentes en España al 31/03/2011

El proceso de socialización es muy importante en esta edad, las instituciones y ámbitos con los que el joven se relaciona cumplen una función que consolida **la formación de la identidad y el sentimiento de pertenencia junto a las amistades y el grupo de referencia**. Para precisar el proceso migratorio en los hijos e hijas de origen inmigrante, es necesario una valoración de la importancia del periodo de desarrollo, tanto en lo psicológico y social, como una valoración también del contexto socioeconómico y cultural, donde la migración tiene un especial impacto en las expectativas de futuro en la adolescencia y juventud; en la construcción de la identidad y su interrelación con el desarrollo cognitivo, afectivo, social y de aquellos valores humanos con los que se identificará.

Muchas familias han decidido vivir en España, han apostado por la reagrupación familiar y junto a sus hijos/as en edad escolar, reconfiguran el panorama de la diversidad en el ámbito educativo. La inmigración como experiencia y variable de este proceso tiene su particular impacto en los jóvenes y su proyección hacia el futuro, donde el espacio transnacional que se crea, es una realidad, en todo este entretejido de relaciones en el codesarrollo. Se busca la relación de sinergia entre migración y desarrollo, como concepto y práctica que tiene un origen y enfoque así como también unas herramientas metodológicas para insertarse en lo que es el Apoyo Oficial al Desarrollo en España.

Los datos estadísticos con relación a los jóvenes que dejan la formación post-obligatoria, son verdaderamente alarmantes, condicionándose de alguna forma la marginación en la integración sociolaboral, por esa razón consideramos que es importante que se promueva y garantice una permanencia mayor en la formación post-obligatoria. Este es un reto que afecta a la juventud, y la formación les permite optar a unas mejores condiciones laborales y de ciudadanía.

En este sentido, se han tomado distintas iniciativas, entre ellas está el Plan para la Disminución del Abandono Escolar Temprano, del Ministerio de Educación, aprobado en la Conferencia Sectorial de Educación en noviembre del año 2008, que está dirigido a concertar acciones conjuntas para lograr tanto la disminución del impacto de los factores que inciden en el abandono del sistema educativo sin la titulación correspondiente como en el retorno al sistema educativo de aquellos jóvenes, con actividad laboral o sin ella, que han abandonado sus estudios.

Posteriormente, el Ministerio de Educación, dentro de los Programas de Cooperación Territorial 2010-2011, que desarrollan el Plan de Acción 2010-2011, presentó el Programa para la Reducción del Abandono Escolar Temprano de la Educación y la Formación¹⁴, con una serie de medidas a desarrollar, a fin de lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2000 del Consejo de Europa¹⁵.

Finalmente, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 15 de abril de 2011, ha adoptado el Acuerdo¹⁶ por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2011, del crédito para el desarrollo del Plan para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación y la Formación.

Los créditos a los que se refiere este acuerdo se destinarán a la aplicación de programas asociados al Plan para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación y la Formación que se describen a continuación:

- ♦ Campañas de sensibilización, generales y específicas, según colectivos, para dar valor a la formación y dirigidas tanto al alumnado como a sus familias.
- ♦ Programas específicos en aquellas zonas y colectivos en los que se dan las mayores bolsas de abandono escolar, entre ellos los inmigrantes, favoreciendo la cooperación y coordinación con diferentes entidades y administraciones locales y regionales.
- ♦ Convenios de colaboración con entidades y otras instituciones para la realización de proyectos específicos (aulas de actividades lúdico-deportivas y de ocio saludable,

¹⁴ Programas de Cooperación Territorial. Plan para la Reducción del Abandono Escolar Temprano de la Educación y de la Formación:
<http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/septiembre/04--programas-de-cooperacion-territorial-2010-2011-conferencia-de-educacion.pdf?documentId=0901e72b8049962b>

¹⁵ Estrategia Europa 2000 del Consejo de Europa: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

¹⁶ Resolución de 27 de abril de 2011, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2011, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2011, del crédito para el desarrollo del Plan para la reducción del abandono temprano de la educación y la formación, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación:
<http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/13/pdfs/BOE-A-2011-8385.pdf>

talleres pre-laborales, etc.) en zonas de mayor riesgo de exclusión social y abandono escolar, que favorezcan la captación de estos jóvenes y su reinserción en el sistema educativo.

- ♦ Programas presenciales de formación reglada que contemplen la flexibilización y adecuación de la organización escolar para favorecer la permanencia y/o continuidad en los estudios de jóvenes con empleos temporales o discontinuos. Se financiará el sobrecoste que pueda suponer con respecto a los programas ordinarios.

Programas de formación no reglada dirigidos a favorecer la reincorporación de los jóvenes al sistema educativo.

4. BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

El artículo 27 de la Constitución Española establece en sus apartados 1 y 5 que “todos tienen el derecho a la educación” y que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”. En desarrollo a la previsión constitucional, diversas Leyes regulan el sistema de becas y ayudas para el estudio y hacen efectivo el derecho a la educación, pudiendo destacar a nivel Estatal:

- ♦ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- ♦ Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reforma para el impulso de la productividad.
- ♦ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- ♦ RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. (regula con carácter básico los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las becas y ayudas al estudio sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas).
- ♦ RD 708/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación para el curso 2011-2012 y por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.
- ♦ Orden EDU/1782/2010, de 29 de junio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general y de movilidad, para el curso académico 2010/2011, para alumnado que curse estudios postobligatorios y superiores no universitarios.
- ♦ Orden ECI/1815/2005, de 6 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de concesión de becas y ayudas al estudio por el Ministerio de Educación y Ciencia.

El objeto principal de esta legislación es asegurar que las posibilidades formativas de los/las estudiantes no se vean limitadas por la situación socioeconómica familiar, logrando un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso a las becas en todo el territorio.

Las becas y ayudas para el estudio establecidas por el Ministerio de Educación y las administraciones autonómicas van dirigidas al conjunto de los/las estudiantes, sin existir becas y/o ayudas concretas para población extranjera.

Los requisitos de acceso son específicos para cada tipo de beca y ayuda, aunque, como norma general, la situación socioeconómica de la familia es determinante para su concesión. Por otra parte, podrán acceder a las becas y ayudas las personas con nacionalidad española, o que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. En el caso de estudiantes no comunitarios, se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Así, en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su artículo 9 “Derecho a la Educación”, se establece el derecho al acceso al sistema público de becas y ayudas.

Entre las distintos tipos de becas y ayudas que se conceden desde las Administraciones Educativas podemos encontrar las siguientes:

Becas para estudios obligatorios, Educación Infantil y Educación Especial:

- Ayudas de compensación/Becas salario. Compensan a las familias con rentas más bajas por la no incorporación del alumno al mercado de trabajo.
- Ayudas de desplazamiento. Se asignan en función de la distancia entre el domicilio familiar del estudiante y el centro de estudios.
- Ayudas para residencia fuera del domicilio familiar.
- Ayudas para material didáctico y libros de texto. Se pueden realizar de dos formas, bien entregando al alumnado el material directamente o bien el dinero para su adquisición.
- Suplemento básico. Para cursar estudios de Bachillerato, Formación Profesional de Grado Medio y Superior, Enseñanzas Artísticas Profesionales, Deportivas y de idiomas en poblaciones de más de 100.000 habitantes.
- Ayudas para gastos de escolarización. Para cursar estudios de Bachillerato, Formación Profesional de Grado Medio y Superior, Enseñanzas Artísticas Profesionales y Deportivas, matriculados en Centros educativos no sostenidos con fondos públicos.
- Comedor. Concedidas para contribuir a los gastos de desayuno y/o comida fuera del domicilio del estudiante.

- Becas de movilidad. Dirigidas a estudiantes de enseñanzas artísticas superiores y otros estudios superiores cuando realicen los estudios en una Comunidad Autónoma distinta a la de su residencia.
- Beca para proyecto. Dirigida a aquellos estudios en los que se requiere la realización de un proyecto para obtener el título correspondiente, sin que el proyecto esté dentro del plan de estudios como una asignatura del mismo o si se realiza simultáneamente con el curso.
- Necesidades Educativas Específicas. Incluye todas las ayudas individualizadas (transporte, comedor, etc.) destinadas específicamente al alumnado de educación especial y aquellas que sirven para atender necesidades específicas de apoyo educativo del alumnado de cualquier nivel de enseñanza.

Becas para Estudios Universitarios:

- Becas salario (Ayudas de compensación).
- Ayudas para desplazamiento
- Ayudas para material
- Becas para compensar el rendimiento académico.
- Becas de movilidad, para estudiar en una Comunidad Autónoma distinta a la de residencia.
- Becas de proyecto.
- Beca de matrícula
- Séneca, con el objeto de facilitar intercambios de estudiantes entre centros universitarios españoles.
- Movilidad internacional, para la realización de intercambios de estudios con el extranjero.
- Préstamos renta, dirigido a estudiantes universitarios que no accedan al sistema de becas y ayudas por estar en umbrales superiores de renta.
- Bonificación de precios por servicios académicos para familias numerosas de tres hijos. Reducción del precio de la matrícula de enseñanzas superiores en el caso de familias pertenecientes a esta categoría.

Según datos del Ministerio de Educación en su informe “Estadísticas de las Becas y Ayudas al Estudio. Curso 2009/2010. Nota Resumen”, el importe total de las becas y ayudas concedidas en el curso 2009/2010 desde todas las Administraciones Educativas es de 1.804.980,4 €, habiéndose superado el importe en un 11,2% respecto al curso anterior. Este aumento es especialmente destacable en las Enseñanzas Postobligatorias

no universitarias (24.6%), aunque también se producen incrementos en las Enseñanzas obligatorias, Educación Infantil y Educación Especial (9.1%), y en las Enseñanzas Universitarias (6.5%).

Importe de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones Educativas

Importe (miles de €)		% variación curso anterior
2008-09 2009-10		2009-10
	TOTAL ENSEÑANZAS Y NIVELES EDUCATIVOS	
TOTAL	1.622.837,6 1.804.908,4	11,2
Ministerio de Educación	1.221.534,6 1.354.296,3	10,9
CC.AA.	401.303,0 450.612,1	12,3
	ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS, E. INFANTIL y E. ESPECIAL	
TOTAL	386.077,2 421.257,1	9,1
Ministerio de Educación	88.244,2 96.154,9	9
CC.AA.	297.833,0 325.102,2	9,2
	ENSEÑANZAS POSTOBLIGATORIAS NO UNIVERSITARIAS	
TOTAL	365.094,8 455.020,2	24,6
Ministerio de Educación	330.068,7 402.369,0	21,9
CC.AA.	35.026,1 52.651,2	50,3
	ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS	
TOTAL	871.665,6 928.631,2	6,5
Ministerio de Educación	803.221,7 855.772,4	6,5
CC.AA.	68.443,9 72.858,8	6,5

De este importe total, en el curso 2009/2010 corresponde al Ministerio de Educación un 75% y a las Comunidades Autónomas un 25%. Este importe incrementa con respecto al curso anterior tanto por parte del Ministerio de Educación como por parte de las Comunidades Autónomas (10.9% y 12.3% respectivamente).

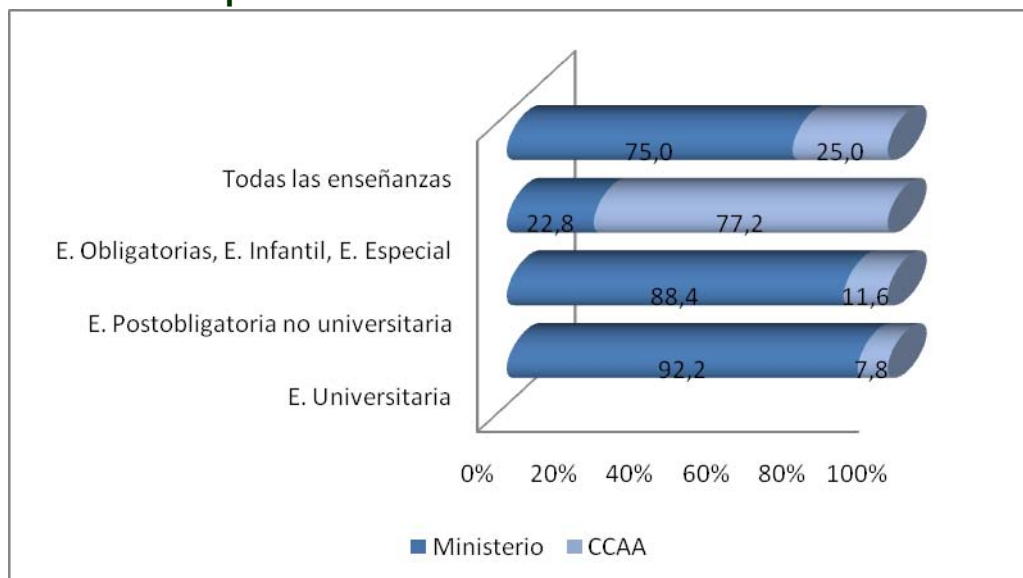
En cuanto a la distribución de las becas y ayudas, el 51,5% del importe total se destina a las Enseñanzas Universitarias, el 25.2% a las Enseñanzas postobligatorias no universitarias y el 23.3% restante a las Enseñanzas obligatorias, Educación Infantil y Educación Especial. Sin embargo, la distribución por Administración Educativa financiadora es desigual.

Distribución del importe de las becas y ayudas por las Administraciones educativas financiadoras

2008-2009		% por nivel 2009-10	% sobre Total Enseñanzas 2008-09 2009-10	
	TOTAL ENSEÑANZAS Y NIVELES EDUCATIVOS			
TOTAL	100	100	100	100
Ministerio de Educación	75,3	75	75,3	75
CC.AA.	24,7	25	24,7	25
	ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS, E. INFANTIL y E. ESPECIAL			
TOTAL	100	100	23,8	23,3
Ministerio de Educación	22,9	22,8	5,4	5,3
CC.AA.	77,1	77,2	18,4	18
	ENSEÑANZAS POSTOBLIGATORIAS NO UNIVERSITARIAS			
TOTAL	100	100	22,5	25,2
Ministerio de Educación	90,4	88,4	20,3	22,3
CC.AA.	9,6	11,6	2,2	2,9
	ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS			
TOTAL	100	100	53,7	51,5
Ministerio de Educación	92,1	92,2	49,5	47,4
CC.AA.	7,9	7,8	4,2	4

Fuente: Ministerio de Educación: Estadísticas de las becas y ayudas al estudio.

Distribución porcentual del importe de las becas y ayudas de cada nivel educativo por Administración financiadora. Curso 2009/2010



Fuente: Ministerio de Educación: Estadísticas de las becas y ayudas al estudio.

En cuanto al número de becarios y beneficiarios de estas becas y ayudas para el estudio, podemos observar en la siguiente tabla que en el curso 2009/2010 el total de becarios/beneficiarios de todas las enseñanzas educativas y de las Enseñanzas Obligatorias, Educación Infantil y Educación Especial no es la suma de beneficiarios del Ministerio de Educación y algunas CC.AA., puesto que la firma de los convenios de colaboración entre el Ministerio de Educación y algunas CC. AA. Implica que haya beneficiarios de ayudas de libros y material (concretamente 644.226) contabilizados a la vez en el Ministerio y en las CC.AA. Para evitar duplicidades estos beneficiarios se han contabilizado una sola vez en el total.

Aunque en el curso 2009/2010 el número total de becarios crece muy significativamente (6.8%), se ha de destacar, al igual que en el curso anterior, un fuerte incremento de los beneficiarios de becas en Enseñanzas postobligatorias no universitarias (25.6%). En el resto de enseñanzas también se produce un incremento de los beneficiarios (3.2%).

El Ministerio de Educación incrementa el número de beneficiarios a sus becas y ayudas en un 9.4%, siendo por niveles del 28% en las Enseñanzas postobligatorias no universitarias, del 5.5% en las Enseñanzas universitarias y del 5.3% en las Enseñanzas obligatorias, Educación Infantil y Educación Especial.

Número de becarios de todas las Administraciones Educativas

	Número de becarios 2008-09 2009-10	% variación curso anterior 2009-10
	TOTAL ENSEÑANZAS Y NIVELES EDUCATIVOS	
TOTAL	2.355.167 2.514.185	6,8
Ministerio de Educación	1.388.575 1.518.761	9,4
CC.AA.	1.551.687 1.639.650	5,7
	ENSEÑANZAS OBLIGATORIAS, E. INFANTIL y E. ESPECIAL	
TOTAL	1.630.653 1.682.573	3,2
Ministerio de Educación	772.352 813.333	5,3
CC.AA.	1.443.396 1.513.466	4,9
	ENSEÑANZAS POSTOBLIGATORIAS NO UNIVERSITARIAS	
TOTAL	317.325 398.569	25,6
Ministerio de Educación	245.407 314.208	28
CC.AA.	71.918 84.361	17,3
	ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS	
TOTAL	407.189 433.043	6,3
Ministerio de Educación	370.816 391.220	5,5
CC.AA.	36.373 41.823	15

Fuente: Ministerio de Educación: Estadísticas de las becas y ayudas al estudio.

El mayor número de las becas y ayudas establecidas desde las Administraciones Educativas corresponden a las destinadas a Libros de Texto y Material Didáctico (46.9%), seguidas de las ayudas de comedor (13.8%). Sin embargo, en lo referente al importe de las becas y ayudas, el mayor porcentaje corresponde a las ayudas de Compensatoria (21%), seguidas por Libros de Texto y Material Didáctico (12.7%),

Residencia (12.1%), Exención de precios públicos y tasas (12%), Movilidad Nacional e internacional (11%) y Comedor (10.4%).

Número, importe y distribución de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas en el curso 2009-10, por tipo de beca

	Número de becas	% sobre Total becas	Importe de las becas	% sobre Total importes
TOTAL	3.420.066	100	1.804.908,40	100
Enseñanza	61.864	1,8	46.761,20	2,6
Compensatoria	165.855	4,8	379.226,00	21
Transporte	228.158	6,7	96.204,60	5,3
Comedor	470.636	13,8	187.664,30	10,4
Residencia	82.371	2,4	218.739,50	12,1
Libros y material	1.604.852	46,9	228.390,00	12,7
Idioma extranjero	59.765	1,7	83.460,70	4,6
Necesidades educ. específ.	95.353	2,8	53.567,90	3
Exención de precios	257.148	7,5	216.032,20	12
Bonificación familias 3 hijos	87.649	2,6	33.087,80	1,8
Movilidad (I)	77.335	2,3	199.410,50	11
Otras becas y sin especif.	229.080	6,7	62.363,70	3,5

Fuente: Ministerio de Educación: Estadísticas de las becas y ayudas al estudio.

En los datos estadísticos presentados hay que destacar que el desarrollo de Programas de gratuidad de libros de texto en algunas CC. AA, implantados en los niveles obligatorios y dirigidos a todo el alumnado, sustituyendo a la compra de libros, no están considerados en estas estadísticas como “becas y ayudas”. El notable crecimiento experimentado por este sistema afecta a la comparabilidad de resultados en las series de evolución de las variables asociadas a las becas y ayudas.

Hay 2.394.815 beneficiarios del sistema de préstamo/gratuidad de libros en los niveles obligatorios, de los que 2.329.546 lo son por programas cofinanciados por el Ministerio de Educación a través de convenios con las CC.AA. El alto grado de implantación alcanzado por estos programas en los cursos anteriores hace que en el curso 2009/2010, pese a aumentar en un 6.7% el número de beneficiarios, disminuya

en un 20.5% el importe destinado a los programas, ya que la mayor parte de esta financiación sólo se ha de destinar a la reposición.

En el marco del Fondo de Apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el refuerzo educativo, muchas de las CC.AA. contemplan en el Eje de Educación del Plan de Acción que presentan anualmente, actuaciones de concesión de becas de comedor, transporte y material escolar.

Los requisitos de acceso a las becas y ayudas son específicos de cada una de ellas, siendo comunes en las distintas Comunidades Autónomas. Si bien, la forma de prestación de algunas becas y ayudas puede variar. Este es el caso de las Ayudas facilitadas para material didáctico y libros de texto. En algunas CC. AA., establecen este tipo de ayuda con la entrega de un cheque o bono libro para que se canjee por los libros de texto al realizar la compra, como es el caso de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia y Valencia. En otras comunidades se presta esta ayuda a través del sistema de préstamos de los libros de texto en la enseñanza obligatoria para todo el alumnado, como es el caso de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra. Otras comunidades utilizan también el sistema de préstamos de libros de texto aunque no alcanza la totalidad del alumnado o a todos los libros de texto. En esta última situación está Extremadura, País Vasco, Cataluña, Canarias.

En este caso podemos considerar que no existe una igualdad con respecto a las familias de distintas Comunidades Autónomas en las ayudas prestadas para la adquisición de libros de texto. Es de suponer que existirá una mayor inversión al comienzo de cada curso escolar en familias residentes en Comunidades Autónomas que reciben una beca o ayuda parcial para asumir dicho gasto, que familias que residen en alguna de las Comunidades Autónomas donde el sistema de préstamo de libros es de accesibilidad para todo el alumnado y de manera total (100% de los libros de texto).

Resumen de los programas de gratuidad de libros

	2008-09	2009-10	Diferencia	% variación
	IMPORTE (miles de euros)			
TOTAL	215.270,80	171.159,80	-44.111,10	-20,5
Ministerio de Educación	52.081,30	49.714,40	-2.367,00	-4,5
CC.AA.	163.189,50	121.445,40	-41.744,10	-25,6
	BENEFICIARIOS			
TOTAL	2.245.118	2.394.815	149.697	6,7
Ministerio de Educación	2.200.313	2.329.546	129.233	5,9
CC.AA.	2.245.118	2.394.815	149.697	6,7

Fuente: Ministerio de Educación. Estadísticas de las becas y ayudas al estudio

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe la necesidad de impulsar los mecanismos ya existentes para la coordinación entre administraciones educativas autonómicas y estatales. Las administraciones locales pueden ejercer un papel importante a la hora de establecer los requisitos de dotación de ayudas al estudio a partir de las necesidades reales de la población.

En este sentido, las administraciones educativas de ámbito estatal deben ejercer sus funciones de garantes del derecho a la educación.

Por lo que no hay que perder de vista el importante papel que tiene las Comunidades Autónomas para la solución del problema, ya que son ellas las que tienen la mayoría de las competencias en Educación.

Con respecto a la obtención de la titulación, una vez superados los estudios de secundaria postobligatoria, las personas en situación administrativa irregular, al no poder aportar el Número de Identificación Fiscal (NIF) en el impreso de pago de tasas se encuentran con la imposibilidad de pagarlas y así obtener el título correspondiente a los estudios realizados.

El NIF es la manera de identificación tributaria utilizada en España para las personas físicas. En el caso de personas extranjeras este número está asociado al Número de Identificación de Extranjero (NIE) asignados por el Ministerio del Interior. Las personas que no poseen NIE, no pueden tener NIF.

El NIE puede ser solicitado por una persona extranjera siempre y cuando no se encuentre en situación administrativa irregular y motivando las razones por las que se solicita.

Existe diversa legislación que pretende asegurar la igualdad en el acceso y continuidad en la educación. El sistema público de becas y ayudas para el estudio facilita la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación.

Más obtención de la titulación académica correspondiente y más acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

Los jóvenes en situación administrativa irregular no pueden acceder a las becas de enseñanzas no universitarias postobligatorias del Ministerio de Educación, ya que, para personas procedentes de países no comunitarios, se exige como uno de los requisitos generales el acreditar la residencia en España, de acuerdo con la normativa que regula los derechos de los extranjeros en este país.¹⁷

Este hecho, en el caso de becas de bachillerato, formación profesional de grado medio y otros estudios correspondientes a secundaria postobligatoria, en el que se matricula alumnado entre 16 y 18 años, puede estar vulnerando el derecho a la obtención de

¹⁷ <http://www.educacion.gob.es/campanias/becas2011/becas-estudios-no-universitarios/requisitos.html>

becas, contemplado en la legislación vigente que asegura su acceso a los menores de edad.

También hay impedimento en el acceso a las becas otorgadas por algunas Comunidades Autónomas, al exigir como requisito la aportación de la fotocopia del NIE.

En el caso de la solicitud de becas de personas mayores de edad en situación administrativa irregular, se debería posibilitar su acceso independientemente de la situación administrativa de la persona, como señala la STC 236/2007. Sin embargo, este principio amparado por dicha sentencia no ha sido tenido en cuenta en la redacción de la actual ley de extranjería, por lo que habrá que esperar que el Tribunal Constitucional resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra al respecto.

Con respecto a las becas, otra dificultad encontrada está en la acreditación de los umbrales de renta, tanto personal, como familiar. La forma más habitual de hacerlo es a través de una certificación de Hacienda, que en el caso de personas en situación de irregularidad administrativa, no les es posible aportar.

Para evitar estas situaciones, aconsejamos la búsqueda de formas alternativas de acreditación de umbrales de renta que permitan a las personas en situación administrativa irregular, optar a estas ayudas fundamentales para ejercer de manera plena su derecho a la educación.

A la vista de los datos respecto del porcentaje de alumnado extranjero matriculado en centros educativos de titularidad pública es necesario, por un lado, aumentar los recursos humanos y materiales en los centros públicos y, además, equilibrar la ratio de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo en los centros de titularidad privada sostenidos con fondos públicos.

Consideramos que es importante que se promueva y garantice una permanencia mayor en la formación post-obligatoria.

Mantener y generalizar los programas de refuerzo, orientación y apoyo (Plan PROA) del Ministerio de Educación y desarrollados mediante convenio con las Comunidades Autónomas, al mayor número de centros educativos.

Insistir en la modificación de la normativa vigente que restringe la continuidad del proceso formativo de las personas inmigrantes a su situación administrativa.

Que se considere la situación de los jóvenes que fueron reagrupados siendo menores y dependientes de sus padres o sus tutores y que, en la actualidad, por la situación de irregularidad sobrevenida los padres deciden retornar mientras que los jóvenes desean permanecer en España encontrando dificultades para continuar sus estudios o incorporarse al trabajo.

Evaluar o valorar cuales son los factores que dificultan la continuidad en la formación no obligatoria en los jóvenes.

Evaluar o valorar cuales son los factores relacionados con la participación de las familias en la vida educativa de sus hijos y en los órganos de participación formales existentes.

Prevenir el absentismo escolar activo y pasivo a través de un proceso adecuado de intervención que propicie una integración adecuada al sistema educativo.

Fomentar la participación en el Consejo escolar de los Centros educativos, de las Asociaciones de padres y madres y de alumnos, de forma que se pueda alcanzar la mayor calidad del proceso educativo y un aprendizaje vinculado a las necesidades sociales del contexto actual.

Promover que los proyectos educativos establezcan objetivos de continuidad con la formación para alcanzar la incorporación laboral que propicie estabilidad y desarrollo humano.

Bibliografía

- Homs, Oriol. (2008): *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Obra Social. Fundación La Caixa.
- Labrador Jesús, Blanco M^a Rosa. (2008): *Nadie debe Perder*. Madrid: Universidad de Comillas.

Enlaces de Interés:

Acreditación de las competencias profesionales:

http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_recAcr.html

<http://www.todofp.es/todofp/formacion/acreditacion-de-competencias.html>

Convalidación y homologación de estudios y títulos extranjeros:

<http://www.educacion.gob.es/educacion/sistema-educativo/convalidaciones.html>

Educación y Formación de Personas Adultas. Eurypedia. Eurydice. Comisión Europea:

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Espa%C3%B1a:Educaci%C3%B3n_y_Formaci%C3%B3n_de_Personas_Adultas

Educación y formación. Síntesis de la legislación de la UE. Comisión Europea:

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/index_es.htm

Enseñanzas del sistema educativo. Ministerio de Educación:

<http://www.educacion.gob.es/educacion/sistema-educativo/enseñanzas.html>

Estadísticas. Ministerio de Educación:

<http://www.educacion.gob.es/horizontales/estadisticas.html>

Estadísticas. Ministerio de Trabajo e Inmigración:

<http://extranjeros.mtin.es/es/InformacionEstadistica/Informes/Extranjeros31Marzo2011/index.html>

Formación Profesional, portal del Ministerio de Educación TodoFP.es:

<http://www.todofp.es/>

Fundación Tripartita para la formación en el empleo:

<http://www.fundaciontripartita.org/>

Informe del sistema educativo español 2009. IFIIE. Ministerio de Educación:

<http://books.google.com/books?vid=ISBN9788436948240&hl=es&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=true>

**Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2009/2010.
Consejo Escolar del Estado:**

<http://www.educacion.gob.es/dctm/cee/publicaciones/informes/informe-2009-2010.pdf?documentId=0901e72b80d9b2db>

Instituto Nacional de las Cualificaciones, INCUAL:

http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_incual.html

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

<http://www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf>

Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>

Organización del sistema educativo español 2009/2010. Red Eurydice.

Comisión Europea:

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/ES_ES.pdf

**Qué estudiar y dónde. Requisitos de acceso a los distintos niveles educativos.
Ministerio de Educación:**

<http://www.educacion.gob.es/educacion/que-estudiar-y-donde.html>

Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/25/pdfs/BOE-A-2009-13781.pdf>

***Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante
como consecuencia de la actual situación de crisis***

I. INTRODUCCIÓN

a) CAUSAS DE LA ACTUAL CRISIS FINANCIERA, ECONÓMICA Y DE VALORES

El término de crisis está actualmente omnipresente en todas las esferas de la vida, en la apertura de los informativos de los medios de comunicación, en los discursos políticos y debates públicos, en las tertulias de la calle, en la existencia cotidiana de la ciudadanía, etc. haciéndose imprescindible para la comprensión y análisis de la realidad actual. Además de vincularse a cualquier ámbito social, económico, político y cultural, la crisis ha puesto de manifiesto una vez más el carácter global de la sociedad actual y cómo determinados hechos pueden provocar una reacción en cadena en todo el mundo, al más puro estilo de la teoría del caos. Así, el punto de partida fueron las hipotecas basura en el año 2007, aunque realmente el pánico se comenzó a desatar a raíz de las estafas financieras de 2008 de Lehman Brothers y la quiebra de empresas y caída de la bolsa de todas las naciones del planeta (Bastida, 2011).

Si analizamos con más detalle el escenario internacional, las causas de la crisis han sido múltiples, entre las que podemos destacar el aumento de los precios de los alimentos (como consecuencia del aumento del consumo, malas cosechas y la aparición de los biocombustibles), la subida del precio del petróleo (fruto del incremento de la demanda de los países emergentes, los diversos conflictos en los países productores como Irak) y la crisis financiera que empezó en Estados Unidos con unos tipos de interés altos por riesgo de impagos de créditos hipotecarios concedidos con dudoso rigor (todo ello responde a un problema estructural global y económico, no ayudando al equilibrio el que la moneda de referencia mundial pertenezca al país con diferencia más endeudado del mundo)

A pesar de que la crisis es global, la situación española resulta especialmente grave entre otros motivos por la alta dependencia del exterior (nuestro país compra más que vende materias primas, tecnología y especialmente recursos energéticos), elevado endeudamiento (tras Estados Unidos, España es el país que más ahorro capta del exterior, a lo que hay que añadir una política de salarios bajos en pro de la competitividad y un estímulo del consumo mediante endeudamiento) y finalmente el estallido de la burbuja inmobiliaria inflada en la primera mitad de la década (la liberalización del suelo, la bajada de los tipos de interés más el descenso de la oferta de viviendas de protección oficial provocaron un incremento de los precios que llegó a más que quintuplicar el IPC, añadido a un ritmo de construcción de viviendas anuales en España que superaba las de Reino Unido, Francia y Alemania juntas en el 2005)

Detrás de las crisis económica, principalmente financiera en el ámbito global, y de la construcción en España, se encuentra una tremenda y trágica especulación en la que el

beneficio y la ganancia a toda costa se contraponen a los principios éticos del bien común y social, la sostenibilidad ambiental y la dignidad de las personas. En el año 2009 se proclamó el Manifiesto Ética Económica Global en la sede Naciones Unidas, donde se nos recuerda que “El principio fundamental de una deseable ética económica global es el beneficio de la Humanidad: El ser humano debe ser el criterio ético para toda la acción económica: Llega a ser concreto en las pautas siguientes para hacer negocios de una manera que se cree riqueza y se oriente a vivir los valores para alcanzar el bien común”. No cabe duda de que si se respetara este Manifiesto no se habría llegado a la crisis actual.

b) CONSECUENCIAS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE INTEGRACIÓN EN LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS.

Las sociedades receptoras entienden y abordan los flujos migratorios en gran medida desde una perspectiva utilitarista. Así las personas inmigrantes son bienvenidas mientras actúen como contribuyentes netos para el Estado de Bienestar y ocupan solamente los nichos de trabajos que anteriormente han sido rechazados por la población autóctona por su baja remuneración y dureza. No sorprende por lo tanto que durante épocas de crecimiento económico la inmigración generalmente no aparece como uno de los problemas que más preocupan a españoles y españolas. Ahora bien, desde el estallido de la burbuja inmobiliaria la población autóctona tiende a opinar con frecuencia que las personas inmigrantes compiten con las autóctonas, no solo en el mercado de trabajo¹, sino también por las prestaciones sociales. Como menciona Moreno (2011, p. 15): “Esta creciente percepción de competencia alimenta posiciones a favor de la limitación de derechos de los inmigrantes y contrarias a la adaptación de los programas sociales a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante.” En la actual situación de crisis esa percepción puede tener graves consecuencias en las políticas sociales y de integración, ya que parece que los “discursos desconfiados” (Rinken, 2011, p. 26) se ven respaldados por una creciente parte de la sociedad.

El paso más claro para el desarrollo de una política de integración en un marco estatal ha sido el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010. Los tres principios fundamentales de este plan son: 1. El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrada y autóctona. 2. El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. 3. El principio de interculturalidad, como mecanismo de

¹ Si se compara las encuestas del CIS-OBEXE (Centro de Investigaciones Sociológicas-Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia) de Actitudes hacia la inmigración del 2009 con datos obtenidos en el año 2007 se puede apreciar un crecimiento significativo en algunas dimensiones de rechazo hacia el colectivo de los inmigrantes. Así el porcentaje que está de acuerdo o acepta la afirmación que los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles crece de un 46% en 2007 hasta un 58% en 2009.

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural. Durante este primer PEI se podía observar un crecimiento presupuestario hasta alcanzar la cifra de 536.668.843,- € en el año 2010. Aunque la evaluación general del PEI ha sido claramente positiva y el PEI ha sido considerado, entre otros, decisivo por su aporte financiero, salta a la vista que el presupuesto para el II PEI 2011-2014 ha sufrido un recorte considerable en sus previsiones presupuestarias, en un contexto en el que es vital la apuesta por las políticas de integración que pongan el acento en la gestión de la diversidad, la no discriminación y la construcción de escenarios de convivencia en los barrios. Así para el año 2011 está previsto un total de 385.778.897,- € que finalmente ha sido reducido a 281.763.719,- € en el año 2014. En este contexto se dificulta claramente la puesta en marcha de políticas coherentes que favorezcan la integración de las personas inmigrantes (Moreno, 2011), máxime cuando se “castiga” con recortes que ni tan siquiera se pueden justificar con la evolución de la crisis y determinados años de recesión (ver Tabla I).

Tabla I. Evolución de presupuesto anual de los PEI comparado con el IPC y el PIB.

AÑO	PEI (€)	PEI (Incr. %)	IPC	PIB
2007	467.213.944		4,2	3,6
2008	489.045.655	4,7	1,4	0,9
2009	512.088.649	4,7	0,8	-3,7
2010	536.668.843	4,8	3,0	-0,1
2011	385.778.897	-28,1	2,3*	1,3*
2012	334.190.619	-13,4	1,5*	2,3*
2013	282.602.341	-15,4		
2014	281.763.719	-0,3		

* Previsiones del Gobierno

c) CONSECUENCIAS DE LA CRISIS PARA LOS COLECTIVOS MÁS VULNERABLES DE NUESTRA SOCIEDAD Y PARA LAS PERSONAS INMIGRANTES.

Las consecuencias de la crisis sobre la realidad social de los colectivos más vulnerables son todavía más claras. Una de ellas, que consideramos importante situar de forma precisa, es la situación de exclusión social que está provocando en muchas personas. Se trata de un concepto complejo en el que cabe detenerse pues significa plantear que se entiende por “lo social”. De qué manera comprendemos la sociedad actual, bien como un destino marcado o quizá como un momento dinámico con posibilidad de bifurcarse. Es decir, si aceptamos la vía liberal que comporta la sumisión de lo social ante las leyes del mercantilismo y una creciente fragilidad política o, por contra,

tratamos de reconstruir la democracia, redefiniendo los contratos sociales y las relaciones entre el mercado y el dominio político.

En cada momento histórico, existen unas formas que determinan lo “inadaptado”. Las figuras del malestar social son aquellas que se escapan de la regulación y que por tanto, provocan una problemática en la sociedad.

El término exclusión social ha aparecido recientemente y su uso es constante y nace del discurso corriente. Esto sirve para diferenciar entre el discurso de las ciencias y el común. El discurso corriente es lo que produce el sentido de aquello que la sociedad debe y/o necesita entender, pero pocas personas se preocupan de explicar. Se puede decir que estudiar etimológicamente la exclusión social es considerarla como una construcción social y no un resultado de atributos de los individuos. Es importante aclarar esta diferencia pues el término exclusión social causa efectos sobre los sujetos denominados como excluidos sociales y en las personas profesionales que trabajan en este ámbito. Determinar las formas de trabajar sobre lo social se dificulta debido a los procesos de homogeneización y segregación que se generan potenciados por el dominio de la economía globalizadora.

Nuestro tiempo (entendido como momento histórico) es subjetivo, es decir, la realidad es una construcción social que se modifica y pierde verosimilitud. El discurso crea realidades y trabajar su etimología sirve para orientar los pasos de la acción. Los significantes que se crean para clasificar lo social muchas veces lo encasillan o segregan, agravando el problema que se pretende eliminar. Se atribuyen al término de exclusión tantos significados que orientan y determinan proyectos que al final resulta ser un significativo vacío por sobresaturación. Se concibe necesario analizar el término exclusión, pero encierra notables dificultades. La exclusión social propone una nueva forma de problematización de lo social. Caracteriza a los individuos afectados por una mala integración (pues es un término dual, integración versus exclusión), una disminución de la sociabilidad y las relaciones.

Actualmente se relacionan con la exclusión social las situaciones de vulnerabilidad social. Es importante matizar para no confundir ambos procesos y que uno pueda conllevar a otro. La vulnerabilidad es la decadencia y debilitamiento de las relaciones sociales en los ámbitos de trabajo y de vida cotidiana, mientras que la exclusión es la discriminación por falta de dichas relaciones. La dificultad del uso del término exclusión social tiene dos caras; la falta de crítica de los significantes que predominan y la postura de las y los profesionales en relación con los mandatos y las estructuras actuales. Las prácticas sociales van de la mano del discurso político provocando que los/as profesionales se conviertan en personajes que ponen en práctica las políticas establecidas. El término exclusión funciona en los planes de gobierno como un colectivo al cual hay que ayudar con el fin de conseguir su inclusión social, se usa como sinónimo de colectivo desfavorecido. Exclusión va en relación a inclusión como oposición. La acción contra la exclusión está desorientada, esto provoca que la exclusión se use según la opinión del emisor dando paso a una generalización de

todos/as a los/as que se considera excluidos/as cuando en realidad son un grupo de lo más heterogéneo. El término denomina las formas actuales de malestar, alrededor de las cuales se centran reflexiones y polémicas. En múltiples contextos se habla de la exclusión como malestar, sin analizar las causas y los efectos de la realidad que genera. El término exclusión social en el contexto de esta monografía mezcla la lógica económica con la lógica psicosocial, dando paso a la mezcla de la falta de recursos y el aumento de necesidades. Las perspectivas locales conducen a la homogeneización y las perspectivas locales conducen a la segregación. Esto genera perspectivas generalizadoras que crean conjuntos a través de un rasgo

La exclusión social es un efecto del modelo de expansión capitalista que supone un dominio mercantil sobre las múltiples dimensiones de la vida humana (entre las cuales se contempla la vivienda) suponiendo una el origen de las dificultades ante las que nos encontramos en este momento histórico. La noción misma de exclusión tiene que ver con la dimensión estructural de lo social o a lo que Kant se refería como la insociable sociabilidad humana. La exclusión es una construcción social que se expresa principalmente a través de tres prácticas que han tenido lugar también en el contexto en el que se enmarca el trabajo. La primera es la eliminación del diferente o la persona inmigrante, en nuestro caso. La segunda, el encierro y/o deportación que podemos traducir al “encierro en diseminado”. La tercera es dar a algunas poblaciones o miembros de la misma un estatus especial, que permite la coexistencia en la comunidad pero que les priva de algunos derechos de acceso y participación social. La exclusión forma parte de un concepto dual que no existe sin la inclusión, evidenciando así su vertiente social pues depende de la alteridad. Por este razonamiento se aclara que la exclusión social va más allá de las cuestiones económicas asociadas a pobreza y se vincula a la cuestión de las identidades políticas y culturales.

En el apartado segundo de la presente monografía informe estudiamos en profundidad las consecuencias específicas en los diferentes ámbitos. Antes sin embargo, es importante analizar las particularidades del Estado de bienestar español, para entender mejor porqué las personas inmigrantes forman parte del colectivo más vulnerable. El Estado de Bienestar español representa algunos rasgos específicos con consecuencias directas para las personas inmigrantes en situación de crisis. Como explica Moreno (2011, p.26): “Sus principales características son la combinación de regímenes de aseguramiento social (pensiones, desempleo) con programas de vocación universalista (educación, sanidad y, en menor medida, servicios personales), y la tradicional dependencia de la familia como principal proveedor de atención y cuidado para sus integrantes”

Por lo tanto, son tres características que nos interesan en este contexto. 1. Oficialmente los extranjeros residentes con permiso de trabajo pueden acceder al sistema de aseguramiento social en igualdad de condiciones que los autóctonos. Aún así, se puede observar una vulnerabilidad específica en este ámbito, como vamos a ver más adelante. 2. Una parte de los servicios públicos, como la educación y la sanidad, son reconocidos a todas las personas extranjeras, independiente de su estatus

administrativo, ya que son considerados derechos fundamentales. Ahora bien, como hemos mencionado antes, estos servicios públicos de carácter universal, pueden producir en la población autóctona una percepción de competencia desleal. Por lo tanto son estos servicios de vocación universalista los que en tiempos de crisis, más que nunca dejan margen para la utilización política, en la tentación de buscar culpables de frustraciones y inseguridades. 3. La tercera particularidad del Estado de Bienestar español de índole “mediterráneo” que llama la atención, es la tradicional dependencia de la familia. Es entre otros factores, es por esta dependencia de la familia por lo que muchas personas inmigrantes forman parte de los colectivos más vulnerables, ya que, por la escasez de redes de solidaridad familiar y social no disponen del apoyo familiar, que tanto haría falta en un sistema de bienestar que atribuye un papel tan importante a las familias y más en un contexto de crisis socioeconómica.

La reagrupación familiar está regulada en el Capítulo II del Título I de la nueva LOEX 2/2009. Aunque el derecho a una vida en familia es un derecho fundamental y la reagrupación familiar es uno de los pilares de la política de integración, son varios los elementos que pueden dificultar la reagrupación familiar. En un informe de Caritas sobre la situación social de las personas inmigrantes acompañadas por Caritas (Caritas, 2011) los autores llegan a la conclusión que el principal problema para realizar una reagrupación familiar es la condición económica del reagrupante. Así, las consecuencias de perder el puesto de trabajo pueden ser todavía más graves para inmigrantes que para autóctonos. A los problemas económicos generales hay que añadir, que los inmigrantes que se encuentran en situaciones precarias no reúnen los requisitos para una hipotética reagrupación familiar. Ni hablar de la posible pérdida del permiso de residencia incurriendo en una irregularidad sobrevenida.

En resumen: La dependencia de un cierto estatus administrativo para acceder al sistema de aseguramiento social, la creciente percepción de competencia desleal y la gran dependencia de la familia significa para muchas personas inmigrantes una vulnerabilidad adicional en estos tiempos de crisis.

2. INCREMENTO DE LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN DIFERENTES ÁMBITOS

EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO

I. Casos

“Claudio es inmigrante rumano. Tiene 27 años y convive con su pareja Nicoleta de 18 años y su hija de 6 meses Adellyna. Al llegar a España, se encuentra con los problemas del idioma, y de no conocer a nadie. Trabaja en Castellón, en la economía sumergida, durmiendo en una caseta de herramientas en una obra. Posteriormente, se traslada a

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

Alcalá de Henares, donde consigue trabajo para hacer chapuzas por el área de Madrid, cobrando unos 40 euros al día. Se van alternando períodos de trabajo con períodos de paro, encontrándose tan pronto en la calle como acogido en diversos lugares y pueblos.

En su último lugar de residencia se encuentran los tres viviendo en una habitación de unos 20 m², donde duermen, cocinan y se asean. El dueño de la habitación es el “empresario” que los ha tenido trabajando en Madrid durante un mes y medio sin dar de alta y pagándoles nada más que pequeñas cantidades de 50 o 100 euros para “ir tirando”. Por supuesto el importe de la habitación se lo descuenta del salario. El miedo le impide contarle todo pues, ya sabe lo que son las represalias y, antes que verse en la calle, prefiere trabajar sin darse de alta, dónde sea y cómo sea. (Los nuevos esclavos del siglo XXI).” (HOAC, 2011: 7)

“Mohamed, llegó con permiso de estudiante, tras doctorarse optó a becas de investigación que le animó a instalarse en España y a fundar una familia. Después de más de diez años de estancia no ha podido conseguir la nacionalidad por no computar sus años de estudiante. Ahora con un hijo pequeño y con su mujer Fátima en paro sin derecho a renovar sus papeles porque no tiene contrato, ni derecho a ningún tipo de prestación porque sus contratos intermitentes no llegan al año, afronta el reto de echarse a sus espaldas toda la responsabilidad. Las becas a las que ha optado Mohamed durante varios cursos se agotarán a finales de año y como tales tampoco adquiere derechos laborales alguno. En resumen, con familia, sin trabajo próximamente, sin derecho a renovar los permisos de residencia o de trabajo de su mujer, las perspectivas se vuelven sombrías y el futuro incierto, con el riesgo no solo de caer en la exclusión, sino de ni siquiera contar entre los últimos” (Caso real y confidencial abordado en los centros de la Fundación Cepaim y Almería Acoge).

II.Datos

Tabla 2. Evolución de la Tasa de Actividad y Comparativa entre Españoles y Extranjeros

	Españoles			Extranjeros		
T. Activos	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2005TI	55,2	66,8	44,1	76,1	85,9	66,3
2006TI	56,0	67,1	45,3	76,3	85,6	67,2
2007TI	56,3	66,8	46,3	76,3	85,5	67,0
2008TI	56,9	67,0	47,1	76,6	85,3	67,8
2009TI	57,4	66,5	48,7	78,0	86,2	69,8
2010TI	57,2	65,5	49,3	77,3	84,1	70,4
2011TI	57,4	65,2	49,9	75,9	82,4	69,8

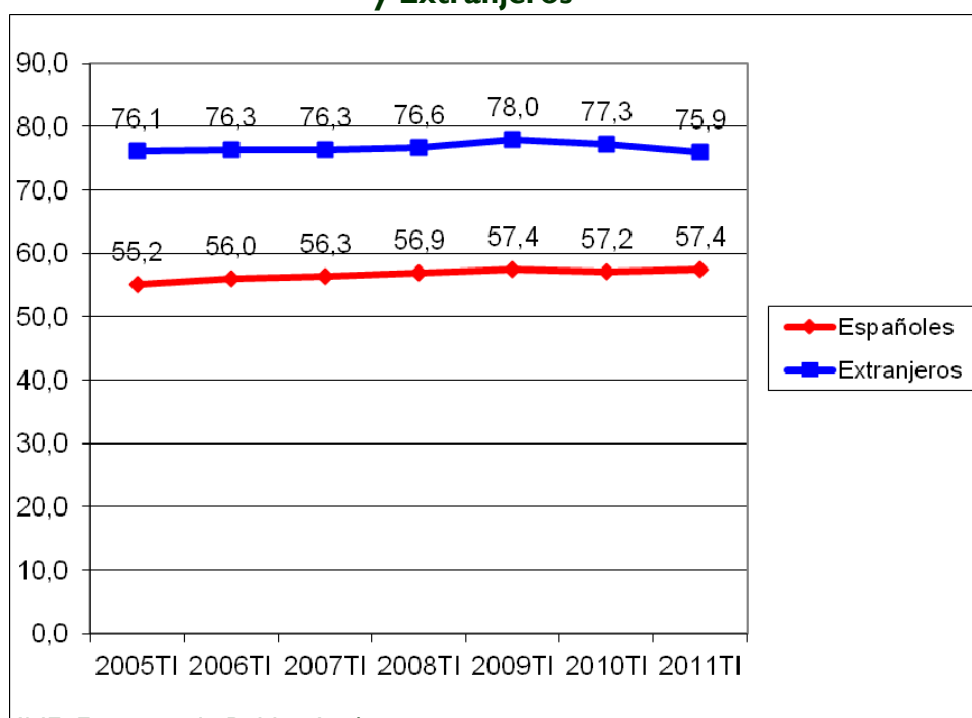
Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Tabla 3. Evolución de la Tasa de Paro y Comparativa entre Españoles y Extranjeros

	Españoles			Extranjeros		
T. Paro	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2005TI	9,7	7,4	13,2	14,0	11,2	17,5
2006TI	8,6	6,4	11,8	12,3	10,1	15,1
2007TI	7,8	5,7	10,6	12,6	10,4	15,5
2008TI	8,7	6,9	11,1	14,6	13,0	16,7
2009TI	15,1	14,2	16,4	28,4	30,7	25,5
2010TI	17,9	17,2	18,8	30,8	34,4	26,5
2011TI	19,2	18,4	20,1	32,0	33,4	30,4

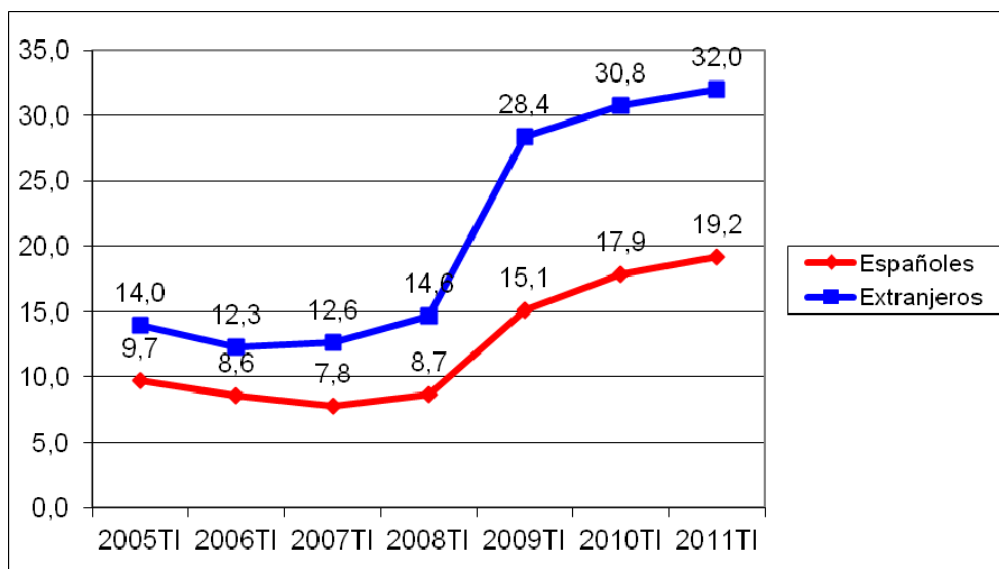
Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Gráfica I Evolución de la Tasa de Actividad y Comparativa entre Españoles y Extranjeros



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

Gráfica 2 Evolución de la Tasa de Paro y Comparativa entre Españoles y Extranjeros



Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

III. Consecuencias y Amenazas

Rinken (2011b) explora tres factores explicativos de la desventaja de la población inmigrante en el mercado laboral: (a) la desigual posición de las personas inmigrantes en la estructura horizontal y vertical del la estructura del mercado laboral, (b) su menor dotación de capital humano en comparación con los autóctonos, y (c) los problemas variados que pudiera acarrear un escaso grado de arraigo temporal en España. Todo parece indicar en los datos de las diferentes EPA de los últimos años es que la población inmigrante está siendo expulsada del mercado laboral que afecta ya a la tercera parte de la población activa con las consecuencias que implica de pobreza y exclusión social, al partir de hecho de cierta desventaja como colectivo vulnerable.

Tras esta consecuencia se esconde un dato que señala otro efecto sobre la población inmigrante fruto de la crisis. El Banco de España publicó los datos de las remesas que enviaron los inmigrantes desde España en el primer trimestre de 2011, obteniendo los siguientes resultados: En el primer trimestre de este año las remesas aumentaron un 17% con respecto al primer trimestre de 2010, lo cual nos hace pensar que los inmigrantes se están adaptando bastante bien a la crisis trabajando en la economía sumergida para poder hacer frente a sus necesidades económicas y seguir enviando dinero a sus países de origen.

Pero la consecuencia no es solo la exclusión sociolaboral, y la entrada forzosa en la economía sumergida, sino que a esta situación se añade que tras más de un año en paro los que se encuentra con permisos de residencia temporales pierde la opción de

obtener su renovación y pasan a situaciones administrativas irregulares, como veremos más adelante en el apartado correspondiente al ámbito jurídico.

EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

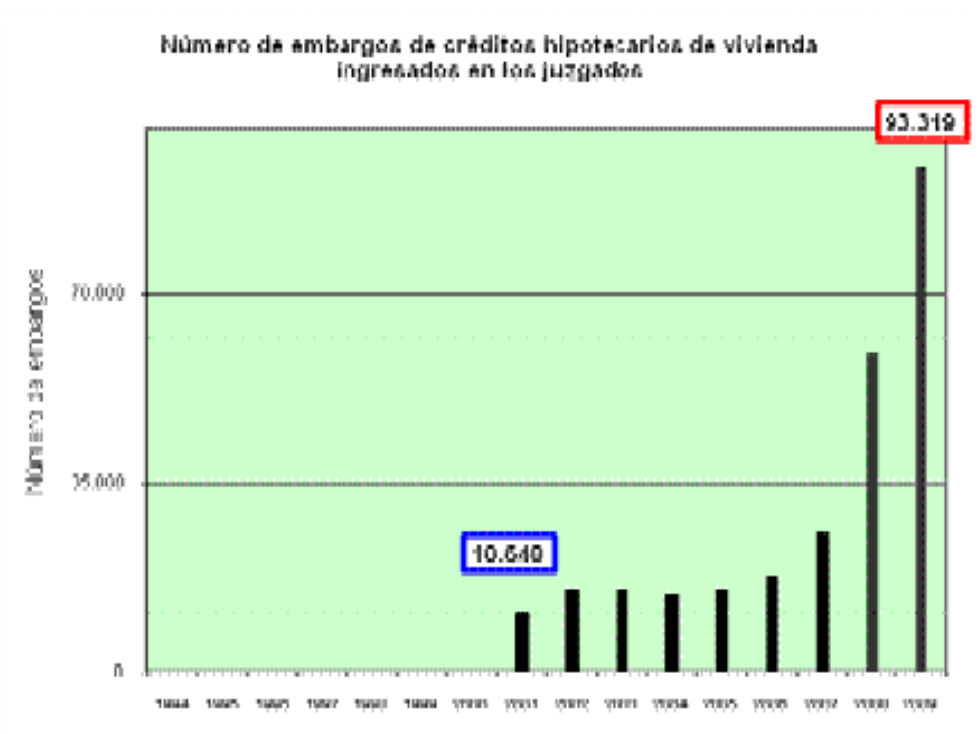
I. Casos y vida

“Verónica, ecuatoriana de 28 años que trabaja en el aeropuerto de Madrid. Lleva desde 2003 en España y en ese tiempo ha sido peluquera, empleada doméstica, camarera... Aquí se casó con un compatriota y aquí tuvo un hijo. En enero de 2008, su marido, que trabajaba en el sector de la construcción, se quedó en el paro por primera vez. Tardó un año en encontrar otra cosa. En febrero de este año volvió a perder el empleo. “Ahí tuvimos que tomar una decisión. Es muy difícil vivir solo con un sueldo cuando se tienen niños, hay que pagar el alquiler de un piso... Y yo tengo trabajo fijo”. Gana unos 1.000 euros al mes y su pareja, que se marchó de España en mayo, sigue buscando empleo. Verónica ahora afronta el pago de los pasajes de la familia a Ecuador y el envío de una remesa de unos 200 euros mensuales para manutención, gastos médicos, etcétera... “Me está costando. Es una lucha constante y un sacrificio”, suspira. Verónica pasó a vivir en un piso compartido cuando se marcharon su esposo y su hijo. Es, explica Íñigo Moré, otro de los recursos de los inmigrantes para seguir enviando dinero a sus parientes. Vuelven, incluso, a los llamados pisos patera. También renuncian al ocio, a las vacaciones, venden el coche... Si antes remitían entre el 15% y el 20% de su salario, ahora mandan entre el 20% y el 30%. “(El PAÍS, 8 de agosto 2011)

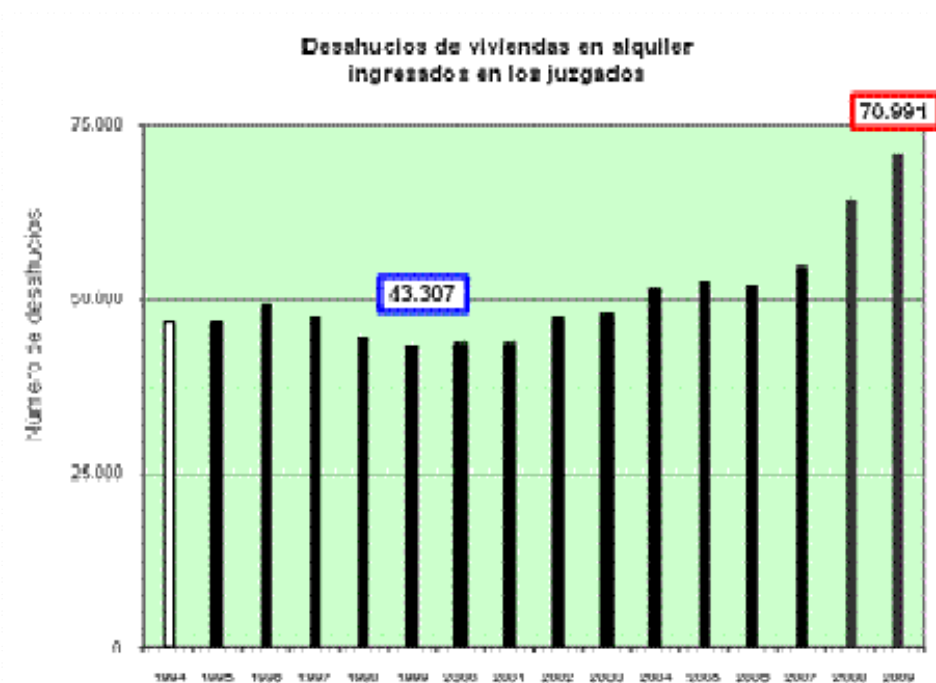
“En la puerta del número 14 de la calle Naranjo un grupo de indignados están apostados para evitar que un secretario judicial notificara el desahucio de una familia libanesa – Anuar, su mujer y su hija de 15 años – por no poder hacerse cargo de la hipoteca. Su historia, la de miles de personas en España cada mes, tiene el agravante de la desprotección social que supone ser inmigrante. El banco BBVA le ofreció un préstamo de 215.000 euros a pagar en 37 años para comprarse el piso en el que vivían en alquiler. Pensó que con los ingresos de la panadería que regentaba podrían salir adelante, pero llegó la crisis, el negocio se arruinó y hasta ahora ni siquiera ha podido terminar de devolver los intereses del crédito. Si el embargo se llevara a cabo (que todavía puede llevarse; lo de hoy es tan solo una suspensión), el piso de esta familia pasaría a propiedad del banco, que podría revenderlo al 50% del valor original de tasación. Pero Anuar tendría que seguir pagando su deuda, ya sin casa.” (Periodismo Humano, 6 de junio del 2011)

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

II. Datos y cifras.



Fuente: Colectivo IOE. Barómetro Social



Fuente: Colectivo IOE. Barómetro Social

Es muy complicado calcular cuántos de los afectados son de origen extranjero. En un artículo de El País del 4 de octubre de 2010 el juez instructor de uno de los juzgados madrileños que ejecutan hipotecas impagadas calculaba que el 60% de los casos que él atendía correspondía a personas inmigrantes. En este mismo argumento abunda la entidad ADICAE² la cuál estima, que una sexta parte de la deuda hipotecaria impagable corresponde a inmigrantes. Según el Boletín Financiero del Banco de España la tasa de morosidad hipotecaria de inmigrantes se ha elevado en los últimos años al 12,5% frente a la del resto de residentes, del 1,6%.³

III. Consecuencias y amenazas

Como consecuencia se agravan las situaciones precarias en el caso de las personas inmigrantes. La naturaleza del propio proceso migratorio y los efectos que ha tenido la crisis para este colectivo, hace de los inmigrantes uno de los grupos más vulnerables. Como se señala en el monográfico sobre “Vivienda, integración y diversidad” del Foro para la Integración de los Inmigrantes es claro que los desahucios y los embargos afectan de forma singular a los inmigrantes: “Primero por su menor posibilidad de acceder a redes de apoyo; segundo porque tal endeudamiento ha entorpecido los procesos de integración y de reagrupación emprendidos; tercero porque, en el caso de quienes han optado por vías de retorno, la subsistencia de deuda hipotecaria ha supuesto la imposibilidad de emprender esta vía hasta tanto no resolver dicha situación y, en último lugar porque muchas de estas familias, al perder su vivienda se han encontrado en situación de mayor vulnerabilidad, sin techo o viviendo de forma hacinada.” Esta mayor vulnerabilidad incrementa el estrés psicológico y agrava los problemas de salud.

EN EL AMBITO DE LA CONVIVENCIA CIUDADANA

I. Casos y vida

M'baye vive en un edificio de un barrio popular de Cataluña, durante el 2011 ha visto como crecía el conflicto en su edificio, los vecinos autóctonos se quejaban del aumento de ruidos y suciedad en la escalera, dicen que es por la sobreocupación de las casas de los inmigrantes, algunos vecinos piensan que se pueden arreglar las cosas de manera dialogada, otros sin embargo crispados como están por su situación económica solo quieren la intervención policial, no ven dialogo posible. M'Baye solo sabe que algunos familiares y amigos no tienen a dónde ir y seria una falta de respeto hacia ellos que no les abriera su casa, la crisis hace que se hacinen más de lo normal, que se sientan enfadados y mal y que las relaciones con los vecinos se deterioren. A M'Baye le

² http://adicae.org:4040/archivos/publicaciones/Dictamen_ADICAE_CCU_sobreendeudamiento.pdf 24.10.2011

³ <http://www.minutodigital.com/actualidad2/2009/05/06/la-tasa-de-morosidad-hipotecaria-entre-los-inmigrantes-se-eleva-al-125-por-ciento> 24.10.11

gustaría, poder compaginar las dos cosas: acoger a los suyos y poder vivir a gusto con sus vecinos” (Caso real y confidencial abordado en los centros de la Fundación Cepaim).

“En el barrio de Fátima han empezado a desarrollar actividades para participar en las mejoras de su barrio, hay taller de limpieza, de reciclado, de arreglo y decoración de fachadas, hace un año que viene participando en ellos, pero en estos momentos no puede más, en su casa ni su marido ni ella trabajan de manera continua desde hace meses, tienen 3 niños, han empezado a vender los muebles para poder comer y ella ha decidido que no puede seguir participando en las actividades del barrio, todas sus energías las emplea en la subsistencia, ella sabe que sus vecinas la miran mal porque no participa, sabe que se está distanciando de ellas, pero ¿qué puede hacer?” (Caso real y confidencial abordado en los centros de Almería Acoge).

II. Datos y gráficas⁴

En los estudios desarrollados durante el 2011 se refleja el aumento de las opiniones desfavorables hacia las migraciones, reflexionemos sobre los datos siguientes:

El 60% de los andaluces considera negativa la inmigración.

El 61% de los vascos relaciona inmigración con delincuencia.

El 50% de los catalanes consideran que la inmigración es mala para el país.

El 31% de los españoles expulsaría a los extranjeros que llevan mucho tiempo en el paro.

III. Consecuencias y amenazas

Con estos datos y con las historias que hemos visto ¿cómo podemos, inmigrantes y autóctonos, vecinos todos que compartimos un mismo territorio, convivir y participar en la construcción de una sociedad en la que todos quepamos, a pesar de la crisis?

Kapuscinski en su libro “Encuentro con el Otro”, plantea que en la relación con los otros (diferentes), solo caben tres opciones: La guerra, es decir la hostilidad, el aislamiento o el dialogo, es decir el encuentro, la convivencia.

Carlos Giménez y otros autores hablan también de estos tres niveles desde la perspectiva de la vecindad: podemos ser hostiles, podemos coexistir o podemos convivir.

⁴ Ibarra, E. (dir.) (2011) Informe Raxen, nº49 enero-junio 2011, Movimiento contra la Intolerancia, Madrid.

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

Pero la crisis nos está deshumanizando, no solo es una crisis económica y financiera que está poniendo en cuestión el orden político sino que está siendo una crisis de valores que lleva a una crisis, a una fractura de la convivencia.

La lucha por el acceso a los recursos sociales, siempre ha sido un factor de enfrentamiento entre los sectores más desfavorecidos, la crisis está agravando esta competencia por los recursos ya que cada vez hay un mayor número de personas con ingresos mínimos y por otro lado cada vez se reducen mas los recursos y las subvenciones con las que se cuenta.

Toda esta pugna por la supervivencia, dificulta la convivencia sobre todo en los barrios más empobrecidos y aumenta los sentimientos racistas y xenófobos, el inmigrante sirve como chivo expiatorio en el que volcar toda la culpa de las frustraciones personales, la precariedad económica y la crisis.

Durante la época de bonanza económica, se empezaba a cambiar la percepción de la inmigración, porque se valoraba como positivo su aportación a la seguridad social, su aportación en trabajos poco valorados por la población autóctona, como limpieza de casas, cuidado de personas mayores y niños, trabajos agrícolas y ganaderos, trabajos poco cualificados en la construcción...en estos momentos de crisis todas estas aportaciones de los inmigrantes generan justo el efecto contrario, el sentimiento de que en estos momentos sí que son competencia, para trabajos , recursos...

Por otro lado los niveles de participación de la población inmigrante han disminuido por varias razones: -la precariedad económica por la crisis hace que su vida este prácticamente orientada a la supervivencia y que no sea fácil su dedicación al desarrollo de otras actividades de convivencia y participación.

La menor cuantía en las subvenciones o la desaparición de algunas de ellas, ha provocado que muchas asociaciones de inmigrantes no puedan seguir funcionando o lo hagan de manera muy precaria.

Por tanto la crisis está suponiendo un retroceso en el dinamismo social, la participación, el asociacionismo y la convivencia, volviendo a rescatar falsos estereotipos y prejuicios hacía las migraciones con la carga emocional que conlleva de aislamiento personal, rechazo de los vecinos, miedo...

Los estudios también advierten que la cercanía y el conocimiento de los otros es una de las mejores opciones para erradicar las hostilidades y potenciar la convivencia, por tanto el desarrollo de proyectos y actividades participativas que fomentan las relaciones en un plano de igualdad entre autóctonos y migrantes son una oportunidad de conocerse y aprender a apreciarse y a respetarse, pasos previos para aprender a convivir.

EN EL AMBITO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

I. Casos y vida

“Mucha gente está pasando por malos momentos por la situación económica. A los inmigrantes se nos suma a esta crisis económica mundial otra crisis de ansiedad cuando nos toca renovar la documentación..”.

“...Sabías que la autorización que se nos da a los extranjeros depende mucho del mercado de trabajo, de nuestro buen comportamiento, de ser educado, de nuestro grado de integración, del tiempo de estancia...”..

“...Sabías que hay autorizaciones que duran un año y para renovarlas, te piden acreditar trabajar todo un año, que hay autorizaciones de dos años y para renovarlas debes estar trabajando como mínimo doce meses y acreditar una búsqueda activa de empleo. Verás que para renovar este permiso, el inmigrante debe ser casi perfecto, intachable laboral y jurídicamente...”.

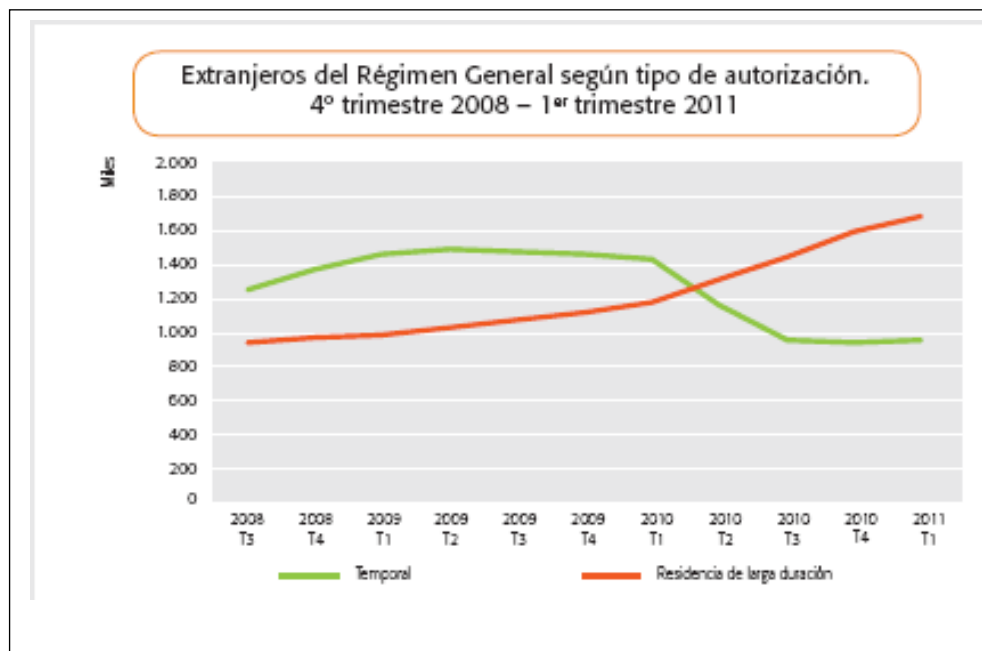
Renovar el permiso de trabajo es emprender un verdadero camino del combatiente, nos quita el sueño, nos produce pesadillas, nos preocupa y ocupa más de lo necesario.

“Lo único que sé es que no dejamos de buscar trabajo y trabajamos en lo que sea con tal de tener lo suficiente para mantener nuestra dignidad de seres humanos, de no pedir limosnas ni estar en la calle. Y trabajamos en lo que sea para ayudar a nuestras familias y trabajamos en lo que sea- si lo hay- para poder renovar..”..

“Renovar no es un trámite sencillo; porque tampoco me facilita la oficina de extranjería el acceso directo, me da largas en la asignación de citas y la información no me llega siempre como debiera y cambia de un empleado a otro. Hay casos que tienen la cita hasta cuatro meses después de caducidad. Mientras espero mi ansiada cita para renovar, puedo perder una oportunidad de trabajo, mi prestación por desempleo y encima puedo recibir una multa de hasta 500 euros por presentar “fuera de plazo”.

(manifestaciones que forman parte de una carta de un inmigrante en Almería en 2010)

II. Datos y gráficas



Fuente: OPI Extranjeros residentes en España a 31 de Marzo

III. Consecuencias y amenazas

La situación jurídico-administrativa de las personas inmigrantes ha sido siempre el talón de Aquiles de la inmigración.

El acceso a la documentación y por tanto al reconocimiento como ciudadano con derechos nunca ha sido fácil, pero en estos momentos de crisis menos.

El mantenimiento de los permisos (para poder renovar el permiso de trabajo es necesario una serie de meses cotizados y/o cobrar el paro) en una época de crisis en la que el acceso al trabajo estable y continuado no es posible, supone una enorme dificultad, cayendo en cascada no solo el permiso de trabajo del cabeza de familia sino además todos los permisos de residencia asociados al suyo. En este contexto observamos como se incrementan las situaciones de irregularidad sobrevenida y por tanto la presencia de un mayor número de personas inmigrantes en situación administrativa irregular.

La irregularidad sobrevenida ha evidenciado los riesgos y las posibles fracturas sociales de una política migratoria que se configura en torno al mercado laboral, sin tener en consideración a las personas inmigrantes como personas con vínculos y relaciones

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

sociales y familiares. La causa principal que esta provocando esta irregularidad sobrevenida, se sitúa en la rigidez de las condiciones exigidas para la renovación.

Estar en situación de irregularidad o volver a ella tiene un coste personal, laboral y económico. Un coste que no solo es para el inmigrante, sino también para el empleador/a que aunque tenga un potencial trabajador/a, no solo tiene que volver a regularizarlo, superando otra vez la burocracia administrativa, tiene que volver a pagar una tasa y asegurar una duración de actividad determinada.

También en los últimos tiempos se han acentuado las dificultades para acceder por primera vez a un permiso de trabajo, hay ciudades de España en las que esta puerta esta prácticamente cerrada debido a la interpretación excesivamente restrictiva de la Ley, como ejemplo el problema del empadronamiento para el arraigo social.

Fruto de esta mayor presión policial sobre la inmigración es el documento del **Comité europeo para la Eliminación de la Discriminación Racial, 78º período de sesiones, 14 de febrero a 11 de marzo de 2011**, en el que se recogen entre los motivos de preocupación de cara al Estado Español los siguientes: *El Comité considera preocupante la información que ha recibido acerca de los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7).*

Preocupan al Comité la situación de los migrantes en condición irregular que tras haber permanecido los 60 días que indica la ley en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE), son puestos en libertad con un proceso de expulsión pendiente, situación que los hace más vulnerables a ser víctimas de abusos y discriminaciones. También preocupan al Comité informaciones recibidas según las cuales los CIE no cuentan con una reglamentación que regule su funcionamiento y esto permite que las condiciones de vida, el acceso a información, asistencia legal y atención médica, así como el acceso de las organizaciones no gubernamentales para asistir a los internos a dichos centros, varíen de un CIE a otro (arts. 2, 5 y 6).

Muchas personas inmigrantes están retornando a sus países, otros están dejando de venir, otros tratan de sobrevivir aquí, pero está claro que la crisis ha traído también una recesión de las migraciones que ya se está haciendo visible con el descenso del crecimiento de la población española.

EN EL ÁMBITO DEL BIENESTAR SOCIAL

La crisis también está poniendo en cuestión el Estado del bienestar, el acceso a los servicios básicos de manera universal. Unicef y la Fundación Pere Tarrés han realizado un informe llamado: **Abriendo ventanas: infancia, adolescencia y familias inmigradas en situaciones de riesgo social**, en el que se recoge que “los niños y niñas

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

de familias inmigrantes que viven en España tienen dificultades para acceder a derechos fundamentales como la alimentación, la educación o la salud”.

SALUD

I. Casos y vida

“El 22 de agosto de 2011, los trabajadores de los centros de salud de la zona de XXXX nos informan de que llega una circular , en la que se da indicaciones de solicitar el certificado de empadronamiento, tanto para solicitar tarjeta sanitaria por primera vez, como para renovarla. Negándose la atención sanitaria sin dicha tarjeta. El requisito para obtener tarjeta sanitaria es estar empadronado. Según información de los Centros de Salud de XXXXXXXXXXXXXXXX, solo se va a dar atención de urgencia, de forma puntual, a aquellas personas que no la tengan, concretamente mujeres embarazadas y casos puntuales muy graves (aclarando que solo de forma muy puntual).

La validez de la tarjeta de salud provisional, que hasta el 22 de agosto era de un año, pasa a ser de tres meses, teniéndose que renovar cada tres meses presentando el certificado de empadronamiento cada vez que se solicite dicha renovación.

Hasta el 22 de agosto, al acreditar mediante un certificado nuestro que estaban en un centro de acogida se les daba la tarjeta sanitaria y se les hacían las pruebas analíticas que se tienen que hacer al llegar al centro. Pero desde esa fecha, no se está aceptando esta acreditación por nuestra parte para dar la tarjeta sanitaria. Además como el Ayuntamiento no concede los empadronamientos, aquellos que ya tenían tarjeta sanitaria a los tres meses la pierden y dejan de tener atención sanitaria primaria, ya que no les renuevan la tarjeta.

La información que tenemos es que esta circular se basa en el artículo 12.1 de la Ley de Extranjería y en el artículo 38.4 de la Ley General de la Seguridad Social”.

(Escrito de organizaciones sociales solicitando información al Defensor del Pueblo Andaluz sobre las restricciones para el acceso al sistema público de salud detectadas)

II. Datos y cifras

Un 27,9% de los españoles "cree que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita" y más de un 31% está "más bien de acuerdo" en que la población inmigrante causa una disminución en la calidad de la atención sanitaria, de acuerdo con el último estudio del CIS "Actitudes hacia la inmigración" (2008). Nada más lejos de la realidad.

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

Los inmigrantes van menos al médico y consumen menos fármacos que los españoles. Las cifras son claras: diversos informes avalan que visitan 6,4 veces al año su centro de salud de Atención Primaria frente a las 11,1 visitas de los españoles (Gimeno, 2009).

Las personas inmigrantes adultas **van 4,2 veces al médico por las 6,7 de los españoles**. En el caso de los niños, los inmigrantes acuden 5,5 veces frente a las 7,3 visitas de los niños autóctonos (Gimeno, 2009).

Además, los estudios reflejan que hacen uso de los servicios sociales en el inicio del proceso migratorio, como un primer trampolín a su adaptación a vivir en España.

Aunque subrayan que no existen muchos datos oficiales sobre el uso que hacen las personas inmigrantes de los servicios sociales, mencionan a nivel estatal que el 6,8% de los usuarios de servicios sociales eran personas extranjeras, cuando el peso de esta población en el año 2006-2007 era de un 8,8% del total de la población de los residentes en España, según datos del Ministerio de Trabajo.

III. Consecuencias y amenazas

Mientras que en años anteriores se llevaba una línea de control sanitario de la población inmigrante de manera que se tuvieran controladas las posibles epidemias de tuberculosis y enfermedades tropicales, así como de la prevención de enfermedades venéreas, VIH...y entre la población dedicada a la prostitución y en el control de la natalidad a través de los métodos anticonceptivos, en la actualidad nos hemos empezado a encontrar problemas en la atención sanitaria de los migrantes aduciendo la crisis como razón.

En algunas zonas del Estado Español resulta casi imposible el acceso al sistema sanitario tanto normalizado, como de urgencias, no solo de indocumentados que no están pudiendo empadronarse, sino además de documentados que por traslado a una nueva provincia no se han empadronado aún. Sanidad ha hecho llegar a los centros de salud circulares dando indicaciones y recomendaciones de cara al acceso y atención de extranjeros una serie de restricciones, que indican van sobre todo dirigidas a extranjeros comunitarios, pero la realidad es que en los que está teniendo mayor impacto dejándolos sin cobertura sanitaria es la población migrante.

EDUCACIÓN

I. Casos y vida

Una pelea multitudinaria en un instituto de Secundaria termina con quince **denunciados**.

- En la trifulca participaron alumnos del centro españoles y marroquíes

- Algunos de los estudiantes llamaron a familiares para 'tomarse la revancha'

José A. Cano | Granada

Una pelea por un balón de fútbol entre alumnos de 1º y 2º de la ESO que acabó con una pelea multitudinaria a la hora de salida del instituto y 15 denunciados de uno y otro bando. Sucedió el pasado viernes 25 de marzo, en el municipio granadino Albuñol, implicando a **alumnos de nacionalidad española y marroquí** que se vieron envueltos en lo que la Guardia Civil califica como «una riña tumultuosa» que **implicó también a algunos profesores** y que ahora están en mano del Juzgado de Instrucción número 3 de Motril.

Los hechos sucedieron en torno a las 14,45 horas del pasado viernes, justo junto a la puerta del IES La Contraviesa, donde se imparten los dos ciclos de la ESO y el Bachillerato. El día anterior, dos grupos de menores de entre 13 y 15 años **habían discutido por un balón de fútbol** durante un partidillo en el recreo y varios de ellos habían avisado a familiares o amigos mayores para **«tomarse la revancha»** por la trifulca en el típico pique 'a la salida de clase'.

Los testigos hablan de varios «adultos» de etnia magrebí que se presentaron a la salida para agredir a un grupo de menores, en «una encerrona», aunque la Guardia Civil matiza que aunque hubo implicados mayores de edad **ninguno pasaba de 19 años**. Otros amigos de las supuestas víctimas salieron en defensa de estas, produciéndose una pelea de «gran confusión» que acabó con múltiples heridos por lesiones varias, aunque ninguna de gravedad.

Se da la circunstancia de que en el curso 2009/10 el IES La Contraviesa recibió el **Premio Andalucía sobre Migraciones** por su «Proyecto de integración del alumnado y familias de inmigrantes en el entorno social y educativo». En este sentido, **la Guardia Civil ha descartado completamente los «motivos raciales»** para la pelea que alegaban algunos testigos, ya que «había heridos y denunciados tanto marroquíes como españoles o de otras nacionalidades en ambos bandos». En Albuñol, algo menos de 7.000 habitantes, el negocio de los invernaderos se ha nutrido de la inmigración.

Batalla campal en las aulas

Uno de estos testigos, que trabaja junto al instituto, narra cómo salió a la calle avisado por sus hijas, «que **llegaron gritando asustadas**, porque decían que se había montado una batalla en el instituto». Aunque algunos vecinos avisaron a la Guardia Civil y la Policía Local, la riña se disolvió sola.

Este trabajador, también en la Asociación de Padres del centro, recogió a dos de los jóvenes heridos en su coche y los acompañó hasta el centro de salud «para que les hiciesen parte» y luego al cuartel «a que avisasen a sus padres y denunciasen».

El relato de los presentes apunta a que acabaron siendo agredidos incluso menores que no estaban participando en la pelea y **sólo salían en ese momento del centro**, como un joven estudiante marroquí de Bachillerato a la que alguien quiso identificar como parte del grupo que había llegado a la hora de la salida, aunque entre los que se ‘defendían’ del propio IES también se contaban compatriotas suyos. (El Mundo, 18/03/2011)

II. Datos y cifras

Hay centros donde el 80% del alumnado es inmigrante o gitano, mientras que el entorno en el que están no llega a tasas de inmigración del 20 o 23%. Según las estadísticas del curso 2010-11 publicadas por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre Enseñanzas de Régimen General no universitarias, el 11,5 de los alumnos eran extranjeros en los centros públicos, mientras que el porcentaje en centros privados solo era del 5,6.

III. Consecuencias y amenazas

También en este ámbito se ve el impacto de las medidas de ahorro que conlleva la crisis y que se une a las medidas o a las falta de medidas para evitar la guetización de algunos colegios e institutos, en este sentido la Unión Europea alerta, a través de un informe del Consejo, de las pocas garantías de integración que ofrece el sistema escolar a inmigrantes y gitanos, recoge también que los colegios concertados rechazan habitualmente a estos colectivos de manera que ello contribuye a la creación de escuelas gueto. Segregar a los menores supone un grave peligro, ellos serán los hombres y mujeres que mañana estarán al frente de instituciones, política, empresas...y lo que habrán aprendido es a coexistir pero no a convivir. En tiempos de crisis los niños y niñas deben aprender la solidaridad, tienen que darse cuenta de que las dificultades económicas y de vulnerabilidad de unos mañana puede ser de otros o de todos y ante eso solo cabe la colaboración, la empatía, en definitiva la solidaridad.

De hecho, los niveles de violencia simbólica y real que se respira en otros niveles de la realidad social, se está trasladando también al ámbito escolar, detectándose un repunte en los enfrentamientos y la tensión en centros educativos con mayor diversidad en las aulas.

3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.

Ante las amenazas de exclusión provenientes de la precariedad de la situación documental de las personas migrantes que las convierten en un colectivo siempre amenazado de vulnerabilidad por la tensión personal y el riesgo de quedarse sin cobertura legal que resguarde sus derechos:

- ♦ Realizar estudios cualitativos de la situación documental de las personas migrantes, que tengan en cuenta la multitud de situaciones diversas, influidas por factores sociales, económicos, de mercado laboral coyuntural y específico por regiones e incluso por localidades, familiar y personal, de cara a ofrecer alternativas más específicas a estas situaciones.
- ♦ Revisar exhaustivamente la situación de las personas a las que no es posible expulsar y que permanecen en nuestro territorio en situación administrativa irregular, al margen del sistema de derechos y deberes. Buscar formulas legales para regularizar su residencia, ligadas a la situación específica, a la búsqueda activa de empleo o a la realidad de facto de empleo en el mercado sumergido.
- ♦ Flexibilizar los requisitos para la reagrupación familiar, no sólo como reconocimiento de un derecho fundamental para las personas, sino como medio de paliar la vulnerabilidad social que supone la soledad y la ausencia de redes familiares de apoyo.
- ♦ Evaluar de forma seria e independiente de presiones políticas y sociales no sólo las condiciones de estancia y la repercusión para las personas de la misma, sino la utilidad social misma de los CIES y tomar medidas decididas al respecto, optando por su eliminación.
- ♦ Habilitar soluciones para los inmigrantes en situación administrativa irregular y detener las situaciones de irregularidad sobrevenida. El Gobierno debe articular medidas que permitan erradicar las situaciones de vulnerabilidad e indefensión que sufren estas personas, como consecuencia de su situación administrativa, promoviendo un paquete de derechos básicos de ciudadanía social, que les garantice el acceso en igualdad de condiciones a estos derechos. Será imprescindible promover procedimientos de arraigo y autorizaciones de trabajo provisional, que tomen en cuenta los criterios personales y sociales de las personas, para evitar que caigan en la exclusión, e incluyan una referencia especial la búsqueda de soluciones para los “inexpulsables”.

Ante el aumento de actitudes racistas y xenófobas por parte de la población autóctona, puesto de relieve en multitud de estudios y al que se ha hecho referencia en esta monografía:

- ♦ Desarrollar y consolidar el actual Observatorio Permanente contra el Racismo y la Xenofobia, OBERAXE, dependiente de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, Ministerio de Trabajo e Inmigración, incorporando mayores

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

posibilidades de denuncia de delitos penales, y mayor capacidad de seguimiento de los casos detectados.

- ♦ Realizar campañas de visualización no solo de las aportaciones positivas de la necesaria presencia de la población migrante en nuestro territorio, sino también de la normalidad mayoritaria de la coexistencia de las personas migrantes en nuestra sociedad, como de la mayor parte de los distintos colectivos que la configuramos.
- ♦ Ante la barrera infranqueable a la inserción social, laboral y cultural que supone la dificultad de acceso a una vivienda digna y la existencia de infraviviendas, que colocan a la persona en situación de exclusión social:
- ♦ Desarrollar un plan de erradicación de asentamientos de inmigrantes a partir de la propuesta de alternativas de alojamiento que eviten la extrema exclusión y vulnerabilidad social y faciliten la dignificación de las condiciones de alojamiento.
- ♦ Desarrollar un plan de acceso a la vivienda digna para familias y personas con capacidad económica reducida, incluyendo la superación de las restricciones legales para el acceso a vivienda pública por parte de las personas migrantes, y desarrollar acciones de apoyo al mantenimiento de la vivienda en propiedad ante la amenaza de embargos por impago de hipotecas.
- ♦ Asegurar el cumplimiento del marco normativo general sobre empadronamiento, que evite las interpretaciones locales restrictivas que niegan a las personas migrantes el reconocimiento público de la realidad de residencia, en cualquier situación, en multitud de municipios, ocultando con ello una realidad evidente.

Ante el grave perjuicio que supone para cualquier persona no tener cubiertas las necesidades sanitarias y la vigilancia de la salud, así como de la amenaza que supone para toda la sociedad la ausencia de prevención de enfermedades:

- ♦ Asegurar el acceso universal a la salud por encima de cualquier situación administrativa y económica.
- ♦ Realizar campañas de prevención y vigilancia activa de la salud, de salud pública y saneamiento de las condiciones de higiene ambiental, especialmente entre los colectivos en situación de vulnerabilidad y riesgo o realidad de exclusión social.

Ante la necesidad de asegurar la participación de las personas migrantes en el entorno más cercano de los barrios y municipios en los que residen, facilitando con ello pasos decisivos hacia la inclusión social y cultural así como la relación vecinal que supere estereotipos y prejuicios, y ofreciendo el marco más adecuado a la ciudadanía:

- ♦ Promover proyectos de dinamización comunitaria, de apoyo a la cohesión social en barrios y municipios, que faciliten la superación de conflictos y la práctica real de la ciudadanía.

Aumento de la vulnerabilidad de la población inmigrante como consecuencia de la actual situación de crisis

Ante la dificultad generalizada de acceso al empleo, siendo este una base fundamental para la inclusión y la superación de situaciones de vulnerabilidad y exclusión social:

- ♦ Agilizar y simplificar los trámites para la homologación de títulos y reconocimiento de capacitación profesional.
- ♦ Facilitar la iniciativa del autoempleo en cualquier sector, apoyando la gran capacidad de emprendimiento de muchas personas migrantes, simplificando trámites y posibilitando la oferta de autoempleo para el acceso a los oportunos permisos de trabajo, rebajando las exigencias de capital inicial.
- ♦ Mejorar las condiciones laborales y el reconocimiento de las mismas, así como su situación respecto a Seguridad Social y protección de la situación laboral de las personas que trabajan en servicio doméstico, cuidado de personas dependientes, enfermos y menores; flexibilizando igualmente el acceso a los oportunos permisos de trabajo desde el reconocimiento de situaciones de hecho, siempre que respeten la dignidad y los derechos de los/as trabajadores/as.
- ♦ Habilitar soluciones para las personas inmigrantes en situación administrativa irregular y detener las situaciones de irregularidad sobrevenida. Las Administraciones Públicas deben articular medidas que permitan erradicar las situaciones de vulnerabilidad e indefensión que sufren estas personas, como consecuencia de su situación administrativa, promoviendo un paquete de derechos básicos de ciudadanía social, que les garanticen el acceso en igualdad de condiciones a estos derechos. Será imprescindible promover procedimientos de arraigo y autorizaciones de trabajo provisional, que tomen en cuenta los criterios personales y sociales de las personas, para evitar que caigan en la exclusión social, e incluyan un referencia especial centrada en la búsqueda de soluciones para los “inexpulsables”.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E.; ARANGO, J. & OLIVER, J. (eds.) (2011), *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro*. Anuario de inmigración en España, Barcelona Fundación CIDOB.
- BASTIDA, B. (2011) *Crisis, ¿Un final por escribir? Causas, consecuencias y salida a una crisis de sistema*, Barcelona, Fundación Lluís Espinal.
- CARITAS (2011) *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas. Informe del año 2010*. Observatorio de la Realidad Social, Madrid, Cáritas Española.
- CARITAS (2011b) *Propuestas políticas de Cáritas Española ante los retos actuales de la situación social*, Madrid, Cáritas Española.
- CEA D'ANCONA, M^a A. y VALLES, M. (2010) *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. [Informe 2010], Madrid, OBERAXE.
- CERD (2011) *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención*. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. España. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial/C/ESP/CO/18-20.
- GIMENO, LA; LASHERAS, M. (2009) *Estudio de la frecuentación en Atención Primaria y del patrón de consumo farmacéutico según el origen de los pacientes (inmigrantes vs autóctonos)*. En: XXIX Congreso de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria. Barcelona.
- HOAC (2011) *Crisis económica ¡justicia para el mundo obrero empobrecido!*, Madrid, Ediciones HOAC.
- IBARRA, E. (dir.) (2011) *Informe Raxen, nº49 enero-junio 2011*, Madrid, Movimiento contra la Intolerancia.
- MORENO FUENTES, Francisco Javier y BRUQUETAS CALLEJO, María (2011) *Inmigración y Estado de bienestar en España*, Barcelona, Obra Social de la Caixa.
- MTAS (2007) *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*, Madrid, Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- MTIN (2011) *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*, Madrid, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

- RINKEN, S. (2011) “La evolución de las actitudes ante la inmigración en tiempos de crisis económica: un análisis cualitativo”, en E. Aja, J. Arango & J. Oliver Alonso (eds.), Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de inmigración en España (edición 2010): 24-47. Barcelona Fundación CIDOB.
- RINKEN, S., et AL. (2011b) El (des-) empleo inmigrante en España en tiempos de crisis económica: un examen empírico de tres factores explicativos. Sociología del Trabajo, 72, 41-62.

Políticas públicas de integración y compromiso ciudadano

I. EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las políticas de integración surgen en parte para dar respuesta a las nuevas realidades sociales y las transformaciones en el tejido social generadas en los últimos años por la creciente movilidad y presencia estable de personas de distintos orígenes geográficos y culturales en el país.

Estas políticas públicas han ido reinterpretando y redirigiendo su enfoque a lo largo de su desarrollo y nacen enmarcadas dentro de las políticas de inmigración, como una fase posterior y complementaria a las políticas de acceso (aquellas que expresan la decisión estatal de autorizar la entrada y la permanencia, es decir, de seleccionar el número y la condición de los inmigrantes que ingresan en el territorio (De Lucas, J: 20)¹. Constituyen por tanto políticas de presencia y pertenencia, en las que cobra protagonismo la idea de participación, en el sentido amplio que incluyen la idea de participación social y política de todos los sujetos como miembros de una misma comunidad.²

La participación social y política de los ciudadanos de origen inmigrante, en igualdad de condiciones que los autóctonos, es por tanto un elemento clave en el proceso de integración, pues “si no hay integración política —al menos en el sentido de integración cívica—, si no hay sentimiento y conciencia de identidad, de pertenencia y de protagonismo/ competencia en la elaboración y toma de decisión de lo que llamamos políticas públicas, difícilmente cabe hablar de integración social” (De Lucas, J: 15). Por tanto las políticas públicas de integración deben incluir la idea de una participación activa y creativa de toda la comunidad, pues las políticas públicas dirigidas a la integración de los ciudadanos van dirigidas por tanto a la Ciudadanía en su conjunto, ya que entendiendo el concepto de integración como un proceso bidireccional, no tendría sentido dejar al margen del mismo a parte de los integrantes de una comunidad.

Por otra parte, en la configuración de los procesos de integración no hay que pensar únicamente en redes o cauces formales de participación, como pueden ser los foros, instituciones públicas o asociaciones de colectivos migrantes, pues existen distintos ámbitos o dimensiones desde las que los ciudadanos actúan e interactúan generando redes sociales de relación y compromiso, de una manera mas o menos autónoma o informal. Hay por tanto que destacar el papel de los barrios (su tejido social y asociaciones de vecinos), las escuelas (las asociaciones de padres y madres, como institución que educa en la participación a todos los elementos de la comunidad

¹ Con “derechos de participación”, designamos no sólo el derecho de sufragio, sino el resto de derechos cuyo reconocimiento y ejercicio posibilita a las comunidades de inmigrantes la intervención en la vida pública y la expresión de sus intereses, demandas y reivindicaciones. (De Luca, J: 17)

² De Lucas, J (coord). “Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes”. Informe 2008. Fundación BBVA

escolar, estudiantes y a las familias) y los centros de trabajo (la afiliación y participación sindical) como lugares potenciales de generar dinámicas de participación, relación y conocimiento mutuo. En este sentido, la implicación de los municipios en el diseño de estas políticas es clave, pues son protagonistas de los espacios donde está el “núcleo duro” de la interacción cotidiana entre los distintos actores de una comunidad.

A lo largo de los últimos años, y en sintonía con la evolución de los ciclos migratorios mundiales, se han ido matizando y enfatizando los conceptos de integración y convivencia a nivel europeo, estatal, autonómico y local, generando un gran volumen de normativa, planes y medidas que ponen el acento en la creación de nuevos contextos de convivencia en las que se camina hacia escenarios que den voz a todas las personas para construir conjuntamente espacios de convivencia que son comunes y compartidos. El reto por el que pasan las políticas públicas de integración en un momento como el actual, en el que el panorama económico amenaza con carcomer los cimientos sobre los que se construye la convivencia, es que estas lo hagan garantizando el principio básico de igualdad de condiciones en la participación social y política de todas y todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad, nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Dentro del contexto de la Unión Europea, creemos importante destacar una serie de hitos que vienen a marcar las distintas políticas de integración sirviendo por tanto de base al desarrollo de dichas políticas.

El 19 de noviembre de 2004 el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior aprobó once principios básicos sobre Integración entre los que cabe destacar aquellos que abordan la necesidad de establecer indicadores y dispositivos de evaluación.

En el año 2005 la Comisión Europea aprobó la Comunicación del Programa Común para la Integración, lo que constituye el marco para la integración de los nacionales de terceros países de la Unión Europea. Plantea unos principios comunes básicos tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, sugieren continuar elaborando ediciones del Manual sobre la integración, abrir un sitio en Internet de la integración y poner en marcha un Foro Europeo sobre la Integración. En este contexto se crea un Fondo Europeo de Integración dentro del Programa Marco denominado de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios para el período 2007-2013. En este programa se crean también otros tres nuevos fondos para financiar medidas en materia de asilo y refugio, el control de fronteras exteriores de la Unión Europea y la expulsión de inmigrantes irregulares.

En el año 2007 se celebra el “Año Europeo de la igualdad de Oportunidades para Todos, hacia una sociedad justa”, que se concreta en:

- a) Derechos: Todas las personas tienen derecho al mismo trato, sin distinción de sexo origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.
- b) Representación: Estimular un debate sobre formas de aumentar la participación en la sociedad de los grupos víctimas de discriminación
- c) Reconocimiento: Facilitar y celebrar la diversidad y la igualdad, subrayando la aportación positiva de las personas, poniendo el acento en las ventajas de la diversidad.
- d) Respeto: Promover una sociedad con más cohesión, concienciando sobre la importancia de suprimir los estereotipos, los prejuicios y la violencia y de impulsar y propagar los valores en que se basa la lucha contra la discriminación.

En este mismo año se lleva a cabo el Tratado de Reforma por el que se provee el establecimiento de una política común Europea para la integración de los inmigrantes. Así, dota de una base legal (art. 69.B4) que permitirá elaborar medidas legislativas comunes para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.

2. PLANES DE INTEGRACIÓN A NIVEL ESTATAL, AUTONÓMICO Y LOCAL

2.1. PLANES DE INTEGRACIÓN A NIVEL ESTATAL

Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI)

Siguiendo las directrices de la Unión Europea el 2 de diciembre de 1994, el Consejo de Ministros aprobó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) que por primera vez en España pretendía abordar la inmigración con un enfoque global. El PISI partía del reconocimiento de que “los movimientos migratorios representan un factor esencial de transformación y cambio de las sociedades occidentales a las que plantean el reto de una configuración pluricultural y pluriétnica, en la que deben establecer relaciones armónicas de convivencia, rechazando las tendencias xenófobas y racistas”.

Establecía, entre sus objetivos, eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes, promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes, garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable, combatir las barreras que dificultan la integración, luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros y movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

Para lograr estos objetivos el PISI estableció medidas de carácter normativo, de carácter socio-laboral, de carácter educativo y cultural y medidas para la participación social.

Estas medidas contribuyeron al establecimiento de objetivos para la acción pública y a la sistematización de una serie de medidas concretas que supuso un punto de partida para que otras administraciones comenzaran a elaborar planes de integración de los inmigrantes. Para lograr estos fines se crearon dos instrumentos: el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y el Observatorio Permanente de Inmigración.

Posteriormente, se aprobó Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 por Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero. Este Reglamento introdujo, entre otras novedades, los permisos de residencia y de trabajo permanentes y la no discrecionalidad de la Administración en la renovación de los permisos, que son dos elementos importantes para la integración de los inmigrantes.

Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración de 2001.

El programa GRECO tenía como finalidad dar un tratamiento integral a la extranjería y la inmigración, estructurándose en cuatro líneas básicas: el diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la Unión Europea, la integración de los residentes extranjeros y de sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España, la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española y el mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Dentro de la primera línea básica se incluían medidas para el estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones, por medio de estas medidas. El segundo bloque estaba orientado a favorecer la integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España.

Dentro de la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española, el GRECO se propuso la mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros. Dentro del objetivo del “Mantenimiento del sistema de la protección para los refugiados y desplazados” el GRECO perseguía proporcionar capacitación laboral para los refugiados.

El Programa GRECO puso de relieve las necesidades de inmigrantes que tiene la economía española, relacionó la política de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración y ordenó una serie de medidas que distintos Centros Directivos de la Administración General del Estado llevaban a cabo hasta entonces de forma dispersa.

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo.

El Fondo tiene por finalidad promover y potenciar las políticas públicas de integración en los ámbitos de acogida; integración en los ejes de empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización, y refuerzo educativo, en base a principios de subsidiariedad, complementariedad y cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

Las actuaciones recogidas en los Planes de Acción de cada Comunidad Autónoma, se enmarcan en 10 Ejes previstos, 7 de carácter sectorial y 3 de carácter transversal. En el año 2006 se incorporaron dos nuevos ejes referidos a Infancia y Juventud y Codesarrollo.

Las líneas de intervención a través del Fondo de Apoyo se articularon en torno a los siguientes 5 epígrafes:

- ♦ Refuerzo de los servicios públicos.
- ♦ Complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención.
- ♦ Formación de profesionales en interculturalidad.
- ♦ Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.
- ♦ Refuerzo del tercer sector y de su capacidad operativa.

La cuantía de este Fondo ha evolucionado del siguiente modo:

- ♦ 2005: 120 millones
- ♦ 2006: 182,4 millones
- ♦ 2007: 200 millones
- ♦ 2008: 200 millones
- ♦ 2009: 200 millones
- ♦ 2010: 70 millones
- ♦ 2011: 66,6 millones

Como se puede observar, en los dos últimos años se ha producido una reducción del mismo como consecuencia de la actual situación de crisis económica. Esta reducción tiene consecuencias directas y prácticas en las políticas públicas de integración.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010). (PECI)

El PECI pasa a convertirse en un elemento impulsor del proceso de integración orientando la acción de los poderes públicos y dirigiéndose al conjunto de la ciudadanía ya que la integración concierne a todos los miembros de la sociedad y es

necesario abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración se estructura en diez capítulos. Los cinco primeros tienen un carácter expositivo: el primero contiene una introducción general al objeto del Plan Estratégico; el segundo describe algunos rasgos y cifras básicos sobre la situación de la inmigración en España; el tercero expone el marco normativo en el que se insertan las políticas de integración; el cuarto presenta la evolución de las políticas de integración que se ha producido hasta el momento en el ámbito de la Unión Europea; y el quinto está dedicado a sintetizar las políticas desarrolladas en España en relación con la integración, tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico y local. Con el sexto capítulo se inicia la parte normativa del Plan. Este capítulo recoge lo que cabría denominar la filosofía política que inspira el Plan, concretada en seis premisas, tres principios políticos y diez grandes objetivos de carácter general.

Conectando con ello, el capítulo séptimo expone el enfoque participativo que anima el Plan Estratégico, sintetizado en el concepto de gobernanza de las políticas de integración.

El capítulo octavo contiene las doce áreas de actuación del Plan, cada una con sus objetivos, programas y medidas específicos. El capítulo noveno se refiere a cómo se va a gestionar este Plan y cómo se va a evaluar el cumplimiento de sus objetivos, teniendo en cuenta que tanto la gestión, como la evaluación han de tener carácter participativo. Por último, el capítulo décimo establece el presupuesto del Plan para 2007 y una previsión de las asignaciones presupuestarias para los ejercicios 2008, 2009 y 2010.

Los objetivos del PEI son:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los inmigrantes.
- Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar adecuadamente la diversidad de las nuevas demandas e incorporar las competencias interculturales necesarias.
- Garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos- especialmente a educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
- Establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales.
- Fomentar entre los inmigrantes el conocimiento y el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los

residentes en España, de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.

- Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
- Introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación.
- Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración.
- Favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia, y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
- Impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

Siendo muy positivos los objetivos fijados en el PECE I se produce, sin embargo, una evolución a la baja del presupuesto asignado el mismo que compromete a futuro que esos objetivos se puedan cumplir.

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014) (PECE)

El 23 de septiembre de 2011, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para el periodo 2011-2014. Su principal objetivo es el fortalecimiento de la cohesión social en un nuevo contexto migratorio caracterizado por la reducción de los flujos de entrada de inmigrantes.

En este Plan se han redefinido las prioridades de las políticas de integración; se ha incorporado el principio de *Inclusión* junto a los de *Igualdad*, *Ciudadanía* e *Interculturalidad*, que se mantienen del PECE I; se señalan, entre otras prioridades o énfasis, la *Gestión positiva de la Diversidad*, la *Lucha contra la discriminación*, la *Inclusión* y el *Desarrollo Local*, y se enuncian diez objetivos generales.

Como instrumentos para la ejecución y funcionamiento del Plan Estratégico se ha previsto Programas Interregionales de ámbito estatal con vocación plurianual; a modo de ejemplo se señalan los “Programas de Gestión de la diversidad en la empresa”; “Programas de actuación sobre la enseñanza de las lenguas” o “Programas de Capacitación del Tercer Sector en intervención comunitaria intercultural”.

El actual Plan consta de cuatro apartados; el **primero** contiene los fundamentos y premisas que incluyen los cinco primeros puntos; el **segundo** incluye las áreas específicas: Acogida; Empleo y promoción económica; Educación; Salud; Servicios sociales e inclusión; y Movilidad y desarrollo; y las áreas transversales: Convivencia; Igualdad de trato y lucha contra la discriminación; Infancia, Juventud y Familias;

Género; Participación y Educación Cívica, con un total de 39 objetivos (10 objetivos principales, 8 programas, 99 líneas de acción y 333 medidas). El **tercero** recoge la gobernanza del Plan y el **cuarto** contempla el presupuesto del mismo. Es importante destacar que en este Plan se propone como meta desarrollar un sistema de indicadores de integración, convivencia y ciudadanía.

2.2. PLANES A NIVEL AUTONÓMICO

Es importante destacar en este apartado que la Comisión Europea propuso el concepto de “ciudadanía cívica” en su Comunicación de noviembre de 2000 y lo definía “como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados”. Los planes más recientes, tanto autonómicos como municipales, han ido introduciendo con fuerza el concepto de ciudadanía entendida, en la estela de los planteamientos del Consejo y de la Comisión Europea, como una ciudadanía plural y cívica.

El desarrollo de todos estos planes y medidas ha ido formando un acervo común, en paralelo a los desarrollos de la Unión Europea sobre la integración de las personas inmigrantes, ha propiciado la toma en consideración del hecho migratorio en las políticas de carácter general de cada Comunidad Autónoma y ha ido consolidando, sobre todo en aquellas que cuentan con mayor presencia de población inmigrada, tanto prácticas administrativas de intervención social, como la existencia de organismos de gestión y de participación en el diseño y ejecución de las políticas de integración, tales como los Foros para la integración de los inmigrantes.

Cabe destacar los siguientes Planes de las Comunidades Autónomas orientados a la integración de las personas inmigrantes:

Andalucía:

- I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004.
- II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009.

Asturias:

- Como parte de los programas de apoyo a la incorporación social de colectivos vulnerables.

Aragón:

- Plan Integral para la Inmigración 2004-2007.
- Plan Integral para la convivencia intercultural en Aragón 2008/2011 (portal.aragon.es/portal/page/portal/INMIGRACION/LIBRO%20INMIGRACION.pdf)

Illes Balears:

- I Plan Integral de atención a la inmigración de las Illes Balears 2001-2004
- II Plan Integral de atención a las personas inmigrantes de las Illes Balears 2005-2007.
- II Plan integral de atención a las personas *inmigradas* de las Illes Balears 2005 (dgimmi.caib.es/www/esdeveniments/pla_immigracio/INMIGRACION.pdf)

Canarias:

- Plan Canario para la Inmigración 2002-2004.
- II Plan Canario para la Inmigración 2005-2006.

Cantabria:

- Plan de Interculturalidad 2005.

Castilla y León:

- Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009.

Castilla-La Mancha:

- Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes en Castilla-La Mancha.

Cataluña:

- I Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000.
- II Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004.
- Pla de ciutadania i immigració 2005-2008.
- Plan de ciutadania e inmigracion 2009-2012 de Cataluña (www20.gencat.cat/portal/site/dasc/menuitem.6e02226e86d88424e42a63a7b0c0e1a0/)

Comunidad Valenciana

- Plan Director de ciudadanía 2008-2011
- Plan director de inmigración y convivencia. Comunitat Valenciana 2008/2011 (www.cic.gva.es/images/stories/dgi/plan_valenciano/pd_inmigracin_y_convivencia_2008-2011.pdf)

Extremadura:

- Plan Integral de Inmigración.
- Plan de inclusión social de Extremadura 2005-2007, 2008-2011
- II Plan para la integración social de inmigrantes en Extremadura 2008-2011 (ie.juntaex.es/pdfs/Inmigrantes_Plan_Social.pdf)

Galicia:

- Plan Galego de ciudadanía, convivencia e integración, 2008-2011

Madrid:

- Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003.
- II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008.
- Plan de integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid (www.madrid.org/cs/Satellite).

Murcia:

- Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004.
- II Plan de Integración Social de las Personas Inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009.
- Plan de integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009 (www.carm.es/neweb2/servlet/integra.servlets.ControlPublico)

Navarra:

- Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2006.
- Plan para la integración social de la población inmigrante del Gobierno de Navarra (www.navarra.es/NR/rdonlyres/0C35C220-5BE4-45F0-8FA5-8BA5743EFF94/101552/completoI.pdf).

País Vasco:

- Plan Vasco de Inmigración 2003-2005.
- II Plan Vasco de inmigración 2007-2009 (http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continm/es/contenidos/informacion/2497/es_2211/adjuntos/ii_plan_castellano.pdf)

La Rioja:

- I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007.
- II Plan integral de la inmigración de La Rioja 2009-2012 (www.larioja.org/npRioja/components/ged/tools/dlg/dlg_opendocument.jsp)

La mayoría de estos planes tienen un carácter general y abordan ámbitos como la acogida, la educación, el empleo y la formación, la salud, la vivienda, los servicios sociales, la sensibilización, el asesoramiento jurídico, la cooperación al desarrollo y, parcialmente, la gestión de flujos y regularización. Su forma no es homogénea, algunos planes se han elaborado como un catálogo ordenado de los recursos no específicos para personas inmigrantes y otros sin embargo contienen políticas públicas que intervienen directamente en la problemática de la inmigración.

Estos planes han ido formando una doctrina de reconocimiento de derechos sociales de las personas inmigrantes, a partir de una serie de principios generalmente compartidos. El primero de ellos es la igualdad, entendida como equiparación de derechos, deberes y oportunidades de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes y autóctonos. Defienden un tratamiento integrado del conjunto de aspectos y campos que pueden afectar a la integración de los inmigrantes. Aplican la transversalidad

incorporando las cuestiones ligadas a la integración a todas las políticas públicas relevantes. Fomentan la inclusión de los inmigrantes en los sistemas generales de servicios que el Estado de bienestar presta a la ciudadanía y potencian la consideración de la diversidad cultural dentro de las políticas públicas.

Los planes abordan también otros principios que suelen calificar de “operativos”, como son los tres siguientes:

- ♦ La participación, tanto en el proceso de elaboración como en la ejecución y evaluación del plan, de los distintos actores y organizaciones sociales, incluida la de los inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes con implantación en el territorio.
- ♦ La coordinación, tanto en el ámbito de la Administración Autonómica como de ésta con la Administración General del Estado y con las Corporaciones Locales y organizaciones sociales.
- ♦ La descentralización, al configurarse el plan como un marco que permite la participación de administraciones locales y de organizaciones sociales en la ejecución de las políticas públicas.

2.3. PLANES EN EL NIVEL LOCAL

Muchas de las necesidades y demandas de los inmigrantes se producen en el nivel municipal que es la administración pública más próxima al ciudadano, por esta razón, el papel de los ayuntamientos españoles en la acogida e integración de los inmigrantes ha venido siendo fundamental desde que comenzó a haber una presencia significativa de inmigrantes.

Como viene señalando el Comité de las Regiones, los gobiernos locales y regionales como actores principales en la aplicación de medidas de integración, deben jugar un papel esencial en la definición de la política de inmigración para asegurar la efectiva integración de los inmigrantes.

La relevancia de las políticas locales es cada vez más reconocida desde diferentes ámbitos. Ejemplo de ello, es el grupo interservicios sobre desarrollo urbano de la Comisión Europea, así como la Red Europea de Ciudades para la Política e Integración Local (CLIP).

Los ayuntamientos que han tenido una presencia importante de inmigrantes en su territorio, han llevado a cabo actuaciones orientadas a proporcionar servicios a los nuevos vecinos que se incorporaban como residentes en su territorio. Estas actuaciones, en la mayoría de los casos, tendían a incorporar a los inmigrantes a los servicios generales del municipio contribuyendo a solucionar los problemas de acogida y de alojamiento. En muchos casos se han plasmado en planes de integración que han

orientado y sistematizado la actuación municipal ante los diferentes retos y desafíos que se planteaban.

La Federación Española de Municipios y Provincias dispone de una base de datos en la que están registrados los municipios de más de 20.000 habitantes que disponen de un plan de integración. Muchas de estas actuaciones se han realizado con recursos limitados o sin apoyos institucionales y económicos suficientes de otras administraciones y han servido para que los vecinos del municipio tomen conciencia de la realidad de la inmigración, fomentando el conocimiento mutuo y potenciando que las personas de origen inmigrante se puedan integrar como nuevos vecinos en igualdad de derechos y obligaciones en respeto a normas comunes de convivencia que a la vez respeten la diversidad con la que todos nos enriquecemos.

Todos estos planes, fondos y medidas aunque han ido conformando un conjunto de acciones y recursos en la acogida e integración de las personas migrantes hacen necesaria una evaluación de conjunto sobre el impacto de las mismas puestos en relación a la dotación económica prevista por cada una de las administraciones.

Ante el cambio de ciclo migratorio en que nos encontramos los Ayuntamientos aparte de garantizar la recepción y acogida de las personas recién llegadas, deben dirigir su actuación municipal en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, adecuar la calidad y cantidad de los servicios públicos, así como trabajar en favor de la integración y la convivencia ciudadana entre otros. Para ello los Gobiernos Locales deberían disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo de modo más eficaz los procesos de integración la tener las Corporaciones Locales un papel capital a la hora de impulsar a escala local estrategias de coordinación y trabaja en red entre las las administraciones públicas y las organizaciones no gubernamentales que intervienen en los procesos de integración de las personas inmigrantes.

Desde la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración en colaboración con la FEMP se ha desarrollado una iniciativa enmarcada en el PECE 2007-2010, llamada Integra Local, un portal en que se visibilizan las prácticas llevadas a cabo por las entidades locales en materia de integración de personas inmigrantes. Este portal tiene como objetivo el presentar buenas prácticas como modelos innovadores para el desarrollo de políticas locales de integración

3. ORGANISMOS CREADOS Y/O DESARROLLADOS

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración se creó en 2004 (Reales Decretos 553/2004, de 17 de abril y 562/2004, de 19 de abril). De ella dependen los siguientes órganos directivos:

- La Dirección General de Inmigración.
- La Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- La Dirección General de Emigración.

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se regula por el reciente Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, modificado por Real Decreto 1164/2009, de 10 de julio. Es un órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento, adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Tiene las siguientes funciones:

- a) Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración de los inmigrantes y refugiados en la sociedad española.
- b) Recibir información de los programas y actividades que, en materia de integración social de las personas inmigrantes lleva a cabo la Administración General del Estado, así como aquellos otros desarrollados en cooperación con otras Administraciones públicas. Asimismo, recibir información de los planes y programas propios de las Administraciones autonómicas y locales.
- c) Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales con actividad en el ámbito de la inmigración, con vistas a facilitar la perfecta convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad de acogida.
- d) Elaborar una memoria anual sobre los trabajos y actividades realizadas.
- e) Elaborar un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- f) Elaborar informes sobre las propuestas, planes y programas que puedan afectar a la integración social de las personas inmigrantes, a iniciativa propia o cuando le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado.
- g) Promover o elaborar estudios e iniciativas sobre asuntos relacionados con la integración social de los inmigrantes y refugiados.
- h) Cooperar con otros órganos análogos de ámbito internacional, autonómico o local con vistas a coordinar y mejorar todas aquellas actuaciones que redunden en beneficio de la integración social de las personas inmigrantes y refugiados.

Al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes le corresponde, asimismo, emitir informe preceptivo sobre los proyectos normativos de la Administración General del Estado que afecten a la integración social de los inmigrantes, así como sobre los planes

y programas de ámbito estatal relacionados con dicha materia, con carácter previo a su aprobación.

El Observatorio Permanente de la Inmigración regulado por el Real Decreto 345/2001, de 4 de abril. Es un órgano colegiado que tiene atribuidas, entre otras, las funciones de recogida de datos, análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España, y que está adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, según establece el artículo 5.4 del Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Tiene entre sus funciones:

- Actuar como órgano permanente de recogida, análisis e intercambio de la información cuantitativa y cualitativa que se recabe de los órganos de la Administración General del Estado en materia de extranjería, inmigración y asilo.
- Recopilar, promover y orientar la difusión de la información obtenida.
- Promover, elaborar, difundir y distribuir investigaciones, encuestas, estudios y publicaciones.
- Elaborar un informe anual e informes periódicos sobre la realidad inmigratoria.
- Creación y mantenimiento de una base de datos estadística.

Actúa en el ámbito europeo e internacional, elaborando informes, proporcionando datos estadísticos y coordinando el Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones.

El Consejo Superior de Política de Inmigración regulado por Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, modificado por Real Decreto 507/2002, de 10 de junio. Es un órgano colegiado, de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, adscrito orgánicamente al Ministerio del Interior. Tiene como finalidad establecer las bases y criterios sobre los que se debe asentar una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes.

En particular, y dentro del respeto a las competencias de cada una de las Administraciones públicas, le corresponde las funciones siguientes:

- a) Servir de cauce de colaboración, comunicación e información entre las Administraciones públicas que componen el Consejo en materia de integración de los inmigrantes.
- b) Intercambiar información y asistencia, así como formular propuestas tendentes a promover la integración social y laboral de los inmigrantes.

- c) Recabar información de los agentes sociales y económicos implicados en el fenómeno de la inmigración.
- d) Emitir informe, con carácter previo, al establecimiento por el Gobierno del contingente anual de mano de obra, según lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.
- e) El análisis de las propuestas formuladas por los miembros que componen el Consejo que tengan incidencia en la citada materia.
- f) Seguimiento y evaluación de las materias relacionadas con la integración de los inmigrantes tratadas en las diferentes Conferencias Sectoriales.
- g) La aprobación de las normas de régimen interno que se estimen procedentes para el mejor desarrollo de sus trabajos.
- h) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación a la política de integración social y laboral de los inmigrantes.

En la actualidad las funciones de este órgano las ha asumido la Conferencia Sectorial de Inmigración.

La Comisión Interministerial de Extranjería se rige por el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre, modificado por Real Decreto 645/2002, de 5 de julio.

Es un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio del Interior, que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo, y conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país.

Entre otras tiene las siguientes competencias:

- a) El análisis, debate y seguimiento de las propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales, integrados en la Comisión, que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo.
- b) Conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país.
- c) Emitir informe, cuando se solicite por los órganos competentes, en relación con las disposiciones normativas en materia de extranjería, inmigración y asilo.
- d) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la política de extranjería, inmigración y derecho de asilo.

La Comisión Laboral Tripartita, creada en virtud de la disposición adicional decimoquinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 como órgano colegiado del que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal. Es un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio del Interior, que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo, y conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país.

Entre otras tiene las siguientes competencias:

- a) El análisis, debate y seguimiento de las propuestas y actuaciones de los Departamentos ministeriales, integrados en la Comisión, que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y asilo.
- b) Conocer los acuerdos adoptados y el desarrollo de las actuaciones emprendidas en el seno de la Unión Europea, así como en otros organismos internacionales y evaluar su incidencia y aplicación en nuestro país.
- c) Emitir informe, cuando se solicite por los órganos competentes, en relación con las disposiciones normativas en materia de extranjería, inmigración y asilo.
- d) Cuantas otras actuaciones se consideren necesarias en relación con la política de extranjería, inmigración y derecho de asilo.

Conferencia Sectorial de Inmigración

Constituida en el marco de las previsiones del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se regirá por el presente Reglamento Interno.

Órgano de encuentro y deliberación, que tiene como finalidades primordiales conseguir la máxima coherencia en la aplicación de las políticas públicas ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración.

Dada la incidencia que la inmigración tiene en las competencias de las Entidades Locales, se invitará a las mismas a participar en las reuniones de la Conferencia Sectorial, con voz pero sin voto, a través de tres representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Son funciones de la Conferencia Sectorial de la Inmigración las siguientes:

- a) Analizar con carácter general el fenómeno de la inmigración y sus perspectivas futuras.
- b) Potenciar el ejercicio, por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, de sus respectivas competencias en materia de inmigración.
- c) Fortalecer la cooperación entre las Administraciones Públicas que asegure un ejercicio coordinado de las respectivas competencias en materia de Inmigración.
- d) Acordar los criterios de distribución de los créditos presupuestarios destinados al apoyo a las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia de acogida e integración de las personas inmigrantes, y examinar y deliberar sobre los programas desarrollados en las mismas con cargo a esos créditos.
- e) Cooperar en la determinación de objetivos comunes y sus correspondientes acciones en lo relativo a las políticas de inmigración.
- f) Servir de cauce de información sobre los procesos de elaboración de las normas en materia de extranjería e inmigración.
- g) Intercambiar información y puntos de vista en relación con la política de inmigración en el ámbito de la Unión Europea.
- h) Organizar conjuntamente actividades de estudio, formación y divulgación.
- i) La puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas.
- j) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación vigente o que contribuyan a asegurar la necesaria cooperación, coherencia y, en su caso, coordinación de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la inmigración.

Aunque se han creado y desarrollado todos estos mecanismos descritos, el Foro quiere hacer una llamada de atención a que dos de ellos: Comisión Interministerial de Extranjería y Comisión Laboral Tripartita, se encuentran bajo la órbita del Ministerio del Interior, aunque su contenido de trabajo no tenga que ver ni con el control de flujos ni con cuestiones de Seguridad.

4. MARCO JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN

El marco jurídico de la integración no es un marco normativo que afecte solo a las personas migrantes, sino que constituye un acervo normativo y político de carácter transversal.

Comenzando por nuestro texto constitucional que en su artículo 13.1 establece que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establecen los tratados y la ley”. El único derecho que la

propia Constitución reserva en exclusiva a los españoles es el de la participación en los asuntos públicos, aunque abre la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros puedan participar en las elecciones municipales si así lo establece una ley o un tratado internacional y siempre que exista reciprocidad. Todos los demás derechos son predicables también de los ciudadanos extranjeros, con las matizaciones en las condiciones de acceso y ejercicio que el legislador o los tratados internacionales puedan introducir.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada en cuatro ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre y 2/2009 de 11 de diciembre establece los principios que deben regir la integración de los inmigrantes en su artículo 2 ter.

Este artículo recoge la obligación de los poderes públicos de promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas y el deber de las Administraciones Públicas de incorporar el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, en condiciones de igualdad de trato.

En el ámbito de la protección internacional varias Directivas influyen directamente en la integración de los solicitantes y beneficiarios como la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida y el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados. Para transponer el contenido de estas directivas se aprobó la ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria que supuesto la total acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004.

La normativa reguladora del derecho a la igualdad y a la no discriminación, recogido en el artículo 14 de la Constitución de 1978, influye de forma transversal en la integración de los extranjeros. En este ámbito se han aprobado diversas leyes con el objetivo de promover la aplicación del derecho a la igualdad de trato y luchar contra la discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades e incidiendo sobre las distintas realidades en las que se percibía que podía existir discriminación como son la violencia de género, la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la discapacidad. En el

ámbito de la discriminación racial y étnica se promulgó la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, contiene en el Capítulo III de su Título II, diversas medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato. Sin embargo existen déficits y desequilibrios, ya que no todos los tipos de discriminación se protegen de la misma manera y para determinados tipos no existe una protección efectiva. Por esta razón fue aprobado por el Consejo de Ministros del día 27 de mayo de 2011 el proyecto de ley para igualdad de trato y la no discriminación que se encuentra en este momento pendiente de trámite parlamentario.

5. ACCIONES MARCO AL RESPECTO DE LA INTEGRACIÓN

La diversidad social y cultural que se ha fraguado en los últimos treinta años en nuestro país, plantea una serie de retos y oportunidades para el fomento de la integración ciudadana y la integración intercultural.

Según los últimos datos del INE (enero 2011), un 14,1% de la población residente en España es de origen extranjero; de ellos, el 40,8% son de origen comunitario y el 59,2% de origen extracomunitario.

Estos datos ponen de manifiesto la importancia de mantener líneas estratégicas y políticas sociales públicas que consideren la integración como eje transversal de actuación. Sólo de esta manera se podrá garantizar los avances que se han alcanzado en los últimos años en España en el desarrollo del Estado de Bienestar, siendo un país referente en políticas sociales y de integración.

5.1 CIUDADANIA

España ha pasado de ser un país de emigrantes a un país de acogida de inmigrantes de diferentes lugares, reconfigurando las características y necesidades sociales. Este proceso se ha desarrollado en muy poco tiempo (en estos últimos 15 años), y la Administración Pública no se encontraba preparada; sin embargo, fue capaz de dar respuesta a temas prioritarios como la formulación de la Ley de Extranjería o el desarrollo del Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía (PECI I y PECI II).

En el marco de la Unión Europea desde el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos del Interior se define la **integración** como: “*un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de la Unión Europea*”, esta definición es también asumida por España y se refleja en el primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de los inmigrantes.

En el II Plan de Ciudadanía e Integración se entiende la ciudadanía como “*una relación democrática entre sujetos libres e iguales en el marco del Estado de derecho. La ciudadanía implica tres dimensiones: titularidad, pertenencia y legitimidad institucional o, dicho de otra*

manera; a) la titularidad de derechos y deberes por parte de las personas, b) que pertenecen a la comunidad política donde está establecida esa titularidad, y c) existiendo unas instituciones legítimas que deben garantizar esos derechos y velar por el cumplimiento de esos deberes. Desde hace unas décadas viene planteándose a nivel mundial la necesidad de evolucionar hacia una nueva ciudadanía que no limite esta a la nacionalidad, planteándose el avanzar tanto en el plano de la ciudadanía política y jurídica como en el de la ciudadanía social o cívica. Todos estos elementos están recogidos en los siguientes planteamientos, desde la convicción que la perspectiva de la ciudadanía es fundamental – junto con el énfasis en la igualdad, la interculturalidad y la inclusión, para avanzar en el abordaje de la inmigración y en la políticas de integración y gestión de la diversidad cultural”.

El concepto de Ciudadanía, en su definición formal, se refiere al “derecho a la integración en la sociedad y el deber de ésta de integrar a los excluidos”; Jordi Borja³ (1998) señala que “la ciudadanía es para la gente lo que la democracia es para la organización política: no es posible separar progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía”. En este sentido la ciudadanía de las personas de origen inmigrante no sólo se limita en su condición jurídica de acceder a una nacionalidad, ya que el proceso de integrar para dejar de ser excluido tiene una connotación mucho más amplia y compleja. El contexto social y económico juega un papel importante en la orientación que las acciones o políticas persigan. El contexto social y económico juega un papel importante en la orientación que las acciones o políticas persigan y en este sentido, hemos de realizar un análisis de nuestra propia sociedad, de la participación social de los ciudadanos autóctonos. Si no lo hacemos así, la participación y el compromiso ciudadano se convertirá en una “obligación” para el ciudadano inmigrado y no en un derecho.

El impulso que se dio al tema de la inmigración y de sus políticas para la elaboración del primer Plan Estratégico de Ciudadanía e integración, se generaron en una época de bonanza económica. Creemos importante mencionar este factor, ya que ha sido el criterio económico y del mercado laboral, las que han orientado muchas de las políticas en inmigración, lo que ha supuesto muchas veces un déficit de un proceso más subjetivo y social, de la **integración**, sobre todo en aspectos como la **participación**, la **convivencia** y la **interrelación** en la diversidad cultural.

Existen tantas definiciones de integración, como documentos y autores sobre el tema. Según Lorenzo Cachón⁴: “La discusión sobre la integración de/con los inmigrantes, había que hacerla tanto desde la perspectiva analítica, como desde la perspectiva normativa, como una reflexión sobre el conjunto de la sociedad” (2009:266), menciona

³ Jordi Borja es geógrafo y urbanista y dirige en la actualidad el Máster de Políticas y Proyectos Urbanos de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)

⁴ Lorenzo Cachón es Catedrático de sociología de la Universidad Complutense, experto en temas de inmigración. Fue presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes durante el mandato 2006 - 2010.

“La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración. Anthropos Editorial. Barcelona, 2009”.

la importancia del proceso y no el fin de la integración, donde es clave el proceso de convertirse en parte aceptada de la sociedad. Desde las políticas de integración con una lectura normativa significa cumplir con una serie de requisitos que como consecuencia garantizan la igualdad de trato en una sociedad libre y plural, que quiere decir garantizar la igualdad de derechos cívicos sociales, económicos, culturales y políticos. Desde una lectura más analítica es necesario revisar cómo se fomenta la igualdad de oportunidades entre todas las personas y grupos que forman parte de la sociedad en la que esas políticas se aplican y de qué forma se reconoce el pluralismo cultural de distintos grupos sociales, a través de diferentes acciones que fomenten su interacción.

La normativa no siempre permite una igualdad de oportunidades, o de condiciones. Existe una estructura económica y social que tiene mayor alcance, y que condiciona las posibilidades de elección, con lo cual se limita esa “libertad”. Es necesario reconocer de forma clara el tipo de sociedad que desea ser España, donde la mirada de la política debe proyectarse a largo plazo y con un alcance mayor que permita modificar la visión que generan las políticas y que deberán repercutir en la modificación de normativas.

De acuerdo con Martínez de Pisón⁵, “el Estado debe intervenir y responsabilizarse de la situación material de los ciudadanos y, en su caso, debe procurar la satisfacción de sus necesidades. A diferencia de los derechos civiles y políticos, “los derechos sociales crean obligaciones positivas, en la medida en que son sólo realizables a través de la acción social del Estado”. La construcción de una sociedad plural requiere que las políticas permitan la creación de vínculos sociales, económicos, culturales y políticos, que sean fuertes y garanticen la pertenencia plena, que no quiere decir exclusiva, de los individuos y grupos que la forman y donde sientan que la sociedad en la que deciden permanecer como suya asumiendo la memoria y el proyecto colectivo y se sientan aceptados porque vean asumida colectivamente su memoria por la sociedad. Mejorar las condiciones de equidad, maximizando la posibilidad de decidir y elegir sobre sus propias vidas.

Cuando este reto político se alcance, es porque se habrá creado la condición tan esperada por todos, de normalización, es decir se parte de una equidad de condiciones que posibilita una verdadera libertad en la toma de decisiones sobre su realidad personal.

En la actualidad los datos y referencias estadísticas con relación al empleo muestran que esa realidad aún no es la ideal, por ello continúa siendo importante la participación de las personas de origen inmigrante a través de diferentes espacios, como son los foros u otros, que permitan canalizar una serie de demandas y situaciones que dificultan el proceso de integración. Además de reconocer el importante capital social que se genera con la diversidad que se genera en la sociedad española.

⁵ Eduardo Martínez de Pisón es catedrático de Geografía Física de la Universidad Autónoma de Madrid

En este sentido, la importancia de la **participación activa y propositiva** es también una forma de integración de la visión y experiencia de la población de origen inmigrante. Incluir su participación, desde la elaboración del diagnóstico, de su situación en diferentes ámbitos, y conocer de qué forma algunas de estas condiciones afectan en particular a la población de origen inmigrante. También es muy importante la **participación en el diseño de respuestas o alternativas** que puedan orientar a la generación de políticas y medidas.

Como plantea el informe 2008 del BBVA sobre los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes: Los derechos de participación incluyen, así, todas aquellas manifestaciones de la llamada libertad positiva o democrática:

- a) En primer término, los derechos comprendidos en la acepción restrictiva de los derechos políticos, es decir, el sufragio activo y pasivo y el acceso a cargos públicos.
- b) En segundo lugar, aquellos derechos de naturaleza participativa reconocidos en los textos constitucionales cuya titularidad y ejercicio resulta modulada por la regulación legal de las situaciones del extranjero en el Estado receptor. Es el caso de los derechos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga. También los derechos relativos a la libre expresión e información (en particular, las previsiones constitucionales relativas a la transmisión y recepción de una información veraz) y las medidas promocionales orientadas a facilitar el acceso de los inmigrantes a los medios de comunicación y la creación de plataformas propias de expresión podrían encuadrarse en la noción ampliada de los derechos de participación, atendidas la incuestionable relevancia de los medios en la percepción política de la inmigración (Ter Wal 2002; González-Enríquez 2004) y la necesidad de que los canales de comunicación masiva transmitan una imagen no distorsionada del fenómeno migratorio.
- c) Por último, las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta de tipo genérico o específico creados bajo la cobertura jurídica e institucional de las Administraciones estatales, regionales o locales, en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de los inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que les afectan.

La importancia de la **participación**, supone generar un sentido de pertenencia, donde los individuos pasan a ser parte del grupo; la coexistencia en relación a temas o intereses comunes promueve la corresponsabilidad y posibilita la cooperación cuando se abordan temas públicos y acciones para mejorar el contexto y entorno. En la recomendación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Inmigración, integración y empleo. Expone que la participación, hay que fomentarla a través de clubes deportivos, consejos escolares u otras actividades de las comunidades locales, y fomentar la participación en el debate público. Y se debe incentivar el encuentro con

los demás para establecerse y convertirse en parte de la sociedad; la interacción entre diferentes culturas y religiones aumentará la tolerancia y el respeto.

Desde este enfoque es importante entender la participación y ciudadanía como un proceso que debe ser integrador y debe realizarse desde la política macro y micro social, es decir, es importante que las acciones hagan vida en la población base, desde la **convivencia** en los barrios y distritos lo más cercano a la población de pie, sin perder de vista la necesidad de acoger esta iniciativa desde lo macro, buscando el acercamiento de las administraciones a la ciudadanía y la implicación de estos en el disfrute de los derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Otro aspecto importante es la **participación política**, el derecho a poder votar en la elección de autoridades locales, ha sido uno de los avances conquistados, en este año, para la población de origen inmigrante. Es necesario mejorar los mecanismos que faciliten el ejercicio de ese derecho y en mejorar la conciencia de la población en general de su participación a través del voto ciudadano.

En definitiva, según T.H. Marshall⁶ “sólo cuando gozamos del disfrute de los derechos civiles, políticos o de participación en los asuntos públicos, y de derechos sociales, económicos y culturales, significa que somos ciudadanos”, En la población de origen inmigrante este derecho aún se encuentra condicionado a la relación de reciprocidad, a través de la firma de convenio, con los países de origen. En algunos de estos países de origen, su sistema político aún no es democrático y el camino de la reciprocidad, o la firma de convenio no son viables. Por esa situación debemos reflexionar, sobre esta condición, que por supuesto, no favorece una condición de equidad.

Las personas de origen extranjero son además trabajadores, hombres y mujeres, jóvenes, deportistas, madres y padres, etc., por lo que en función de tales roles sociales también pueden ejercer, y ejercen, su **derecho a asociarse y a formar parte de otro tipo de organizaciones** (sindicales, vecinales, de madres y padres de alumnos, de mujeres, juveniles, culturales, deportivas, etc.). Derechos que se les reconoce en la actualidad, este tipo de **participación** e incorporación al tejido asociativo amplio y plural y al movimiento ciudadano, puede ir construyendo, de manera cotidiana, una sociedad intercultural en la que la sociedad de acogida pasa a ser sociedad de pertenencia. Este concepto es clave para una identidad compartida porque se establecen una serie de factores y necesidades comunes, fortaleciendo la corresponsabilidad con el bienestar social, es decir, todos somos parte responsable de que podamos vivir y convivir con mayor calidad. Por esa razón es importante fortalecer el tejido social y la organización a través de asociaciones de origen inmigrante o de origen mixto en su composición por origen, porque de esa forma se establecen puentes de comunicación, de información, de asesoramiento, de formación y por su puesto de participación.

⁶ MARSHALL, TH y BOTTOMORE, T. (1998): "Ciudadanía y clase social", Alianza, Madrid

Desde un enfoque de Derechos Humanos la participación es un derecho y, por tanto, es inalienable y predicable de todas las personas sin que podamos hacer distinción alguna y, por tanto, también es predicable de las personas migrantes en situación irregular. Una población a la cual no se le reconocen una gran parte de los derechos que configuran la ciudadanía, aunque se trate de personas que residen más de dos años o tres en el territorio o que incluso han nacido en él.

Para ello, la integración debe ir acompañada de una participación real tanto de las personas inmigrantes como la sociedad de acogida porque “la integración es una calle de doble dirección. Si los inmigrantes están dispuestos a adoptar las maneras de actuar locales, los nativos también tienen que estar dispuestos a tratarles como locales. Si la sociedad es racista, o incluso si es simplemente indiferente, los inmigrantes no encajarán en ella aunque tengan la mejor voluntad del mundo. Lo mismo sucede a la inversa.”⁷ como indica Philippe Legrain (2008:250)⁸, sin embargo, es necesario comprender que se quiere decir con actuar como locales y específicamente en qué. El reconocimiento a la diversidad de actuar y de ser no tiene porqué estar en contradicción con una serie de normas comunes y de respeto como factores necesarios para una convivencia positiva.

España fue capaz de dar respuesta, para mejorar la integración de los inmigrantes desde una visión de gobernanza, incorporando a los diferentes actores políticos (Estatales, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos); sin embargo, el Foro entiende que es necesario mejorar la coordinación de acciones y, para ello, es necesario un trabajo de consenso político y social que nos lleve a un Pacto de Estado en materia de inmigración e integración, es decir, no siendo suficiente identificar los desacuerdos, sino encontrar respuestas comunes para mejorar la cohesión social.

ELEMENTOS CONSTITUYENTES DE LA IDEA DE CIUDADANÍA

Los Derechos Humanos Fundamentales

- Derechos civiles y políticos
- Sociales
- Solidaridad y Medio Ambiente
- Los Derechos Complejos
- Deberes

Siguiendo a Camps I Cervera⁹, “mientras no podamos garantizar a todos los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos sociales básicos y en especial el derecho

⁷ La bidireccionalidad, no se garantiza simplemente por normas, requiere que se trabajen actitudes y predisposición.

⁸ Philippe Legrain es Economista y periodista. Su familia es de origen inmigrante.

“Inmigrantes, tu país los necesita. Fundación Intermon Oxfam, 2008.”

⁹ Victoria Camps I Cervera es Doctora en Filosofía por la Universidad de Barcelona y Catedrática de Filosofía moral y política en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

al trabajo, debemos asumir y reconocer que tenemos un déficit democrático preocupante e incoherente”.

No obstante, el concepto clásico de Ciudadanía, ligado al Empleo y a la Nacionalidad (Estado-Nación), es reduccionista y economicista, y tiene un efecto perverso: la pérdida de condición de ciudadano de determinados grupos sociales: los inmigrantes por su condición de “extranjeros”, los excluidos “inempleables” y aquellos sujetos a quienes, cada vez en mayor medida, afecta la situación de precariedad laboral y la coyuntura de inestabilidad e incertidumbre económica (zona de vulnerabilidad en términos del sociólogo francés Robert Castel¹⁰).

De lo destacado por diversos autores se ve la existencia de 3 elementos integradores básicos:

- La identidad (pertenencia)
- La participación cívica y democrática en todas sus manifestaciones
- El ejercicio de nuestros derechos y deberes en la convivencia de la comunidad (reciprocidad y corresponsabilidad).

En definitiva, el concepto de Ciudadanía, igual que el de Exclusión al que va estrechamente ligado, no es un concepto estático, sino dinámico, cambiante y de alcance transnacional; somos ya –o se supone– “ciudadanos europeos”, así que se está rompiendo de algún modo la concepción de ciudadano vinculada a los estados-nacionales, a pesar de que los ciudadanos no tomen parte, en muchos casos, en las decisiones que se toman en las alianzas internacionales y regionales de grandes corporaciones.

Desde un planteamiento crítico-propositivo, sin embargo, no podemos quedarnos en “lo que es”, sino en “lo que debiera ser” el alcance y desarrollo del pleno estatuto de ciudadanía, denunciando las limitaciones de acceso y ejercicio de los derechos y apostando por una ciudadanía “global” desde lo “local”: por la globalización de los derechos humanos y la participación en el gobierno y la gestión de los recursos de un territorio.

Objetivos que se deben buscar:

- Facilitar el encuentro, la participación e intercambio de experiencias entre la población inmigrante y autóctona.
- Integrar en lo posible a las personas en situación administrativa irregular, informando de sus derechos y obligaciones al margen de su situación administrativa.

¹⁰ Robert Castel es Sociólogo y director de Estudios de la École d'Hautes Etudes de Sciences Sociales de París

- Fomentar que la integración es bidireccional y formamos parte de ella toda la sociedad.
- Incluir la perspectiva de Género en las campañas de participación ciudadana y la participación política.
- Mejorar los procedimientos administrativos con criterios objetivos y operativos para facilitar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas.
- Evitar las corrientes que fomentan la integración unidireccional como única vía para el reconocimiento de derechos y ciudadanía.
- Visibilizar la potencialidad de la convivencia con diferentes culturas desde el planteamiento de las políticas públicas en un mismo territorio.

5.2 INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

La actual crisis económica ha dado lugar a que se produzca un aumento en el número de personas que se encuentran en riesgo de exclusión social. La crítica situación del mercado laboral es una de las causas principales y en el caso concreto de inmigrantes, refugiados o personas que cuentan con otro tipo de protección, son numerosas las dificultades con las que se encuentran a la hora de mantener o acceder a un puesto de trabajo como vía indispensable para lograr la autonomía económica y la integración en el país de acogida.

Actualmente es sabido que uno de los motivos por los cuales no hay una mayor conflictividad social se debe a la protección que ofrece las redes familiares y sociales a personas que se encuentran sin empleo y sin otros recursos que puedan sostener económicamente la unidad familiar. En el caso de los migrantes, la situación de vulnerabilidad se puede ver agravada pues las redes sociales ya no son efectivas y, por lo general, los apoyos con los que estas personas podían contar inicialmente se agotan, bien por el deterioro en las relaciones causadas por la necesidad de ayuda continuada o bien porque éstas, se encuentran en situaciones similares y, por tanto, no tienen posibilidades de continuar ofreciendo apoyo.

Por otra parte, los Servicios Sociales Públicos cuentan con recursos cada vez más limitados para poder atender todas las demandas que reciben, por lo que optan en una gran parte de los casos, por la derivación a entidades y organizaciones sociales sin ánimo de lucro para que reciban prestaciones asistenciales.

Es importante destacar que especialmente las personas solas encuentran más dificultades y apenas tienen posibilidades de acceder a algún tipo de ayudas ya que se tiende a dar prioridad a los casos en los que las demandas provienen de familias con menores a cargo.

A todo ello hay que añadir que el grado de vulnerabilidad de estas personas se intensifica en una situación de crisis socio-económica generalizada, en la que el acceso al mercado laboral es, de por sí, muy complicado. Así, a las dificultades a las que se enfrenta cualquier ciudadano se añaden aquellas propias de personas extranjeras (idioma, claves culturales, falta de información sobre el acceso y funcionamiento de los recursos, ausencia o escasez de redes sociales y familiares de apoyo, etc.).

En el trabajo con estas personas se observan varios perfiles:

- Personas establecidas en España que han llegado a normalizar su situación logrando subsistir de manera autónoma, pero que han perdido sus trabajos y tras un largo periodo de desempleo han agotado las prestaciones y sus ahorros. Los que consiguen trabajar lo hacen en precarias condiciones laborales y por lo general en trabajos de poca duración y escasamente remunerados. Por otra parte, la falta de recursos económicos y la urgencia de conseguir otros trabajos les impide dedicar el tiempo necesario a la formación necesaria para cubrir los perfiles de puestos de trabajo ofertados.
- Personas que nunca han conseguido una situación totalmente normalizada, pero que han conseguido subsistir gracias a trabajos de poca duración, el apoyo de sus redes sociales y recursos que le ofrece la sociedad de acogida. Estas personas se han visto igualmente afectadas por la situación del mercado laboral con el agravante de que por lo general carecen de ahorros y han agotado con anterioridad las prestaciones por desempleo en periodos en los que no han tenido trabajo.
- Personas recién llegadas a España que acceden ya en un contexto de crisis: A la situación actual del mercado laboral, se suma que cuando estas personas logran obtener la autorización para trabajar, se encuentran con que la necesidad de renovación semestral de la tarjeta de solicitante, genera cierta desconfianza en los empleadores, que prefieren contratar a personas con más estabilidad en relación a su situación administrativa. A esto hay que añadir la carencia de experiencia laboral, la falta de cualificación y el desconocimiento del idioma en muchos casos que por otra parte complica las posibilidades de formación.

En el caso de las personas recién llegadas a España, la situación de vulnerabilidad es especialmente acusada. Se trata de personas que generalmente no cuentan con redes de apoyo, en la mayoría de los casos desconocen el idioma y requieren un proceso de adaptación a la sociedad de acogida. Por tanto, la intervención integral en estos casos resulta fundamental, siendo el objetivo dotar a estas personas de herramientas y recursos suficientes para enfrentarse a su nueva realidad, así como de las habilidades necesarias para lograr una adecuada integración en el país de acogida.

La pobreza, la marginación y la exclusión social son conceptos distintos pero interconectados, al margen de muchas de las oportunidades y servicios que ofrece la sociedad.

La exclusión social es un fenómeno complejo por su multidimensionalidad y está producida por muchas causas, la segregación económica, laboral, educativa, de género, de edad, etc. pero también se da una exclusión espacial, en municipios de barrios o espacios vulnerables.

Es necesario elaborar una serie de **principios generales** articulados sobre el territorio que nos lleven a conseguir los objetivos necesarios para la integración social. Podemos proponer los siguientes cuatro bloques de principios:

En primer lugar, se hace necesaria la elaboración de programas y proyectos integrados que lleven a **actuaciones integrales**.

En segundo lugar, la **coordinación y la colaboración** nos llevan a la confluencia de esfuerzos y su complementariedad entre los diferentes niveles de la Administración y en los distintos ámbitos de actuación.

En tercer lugar, **la implicación de los agentes locales**. Se considera imprescindible el fomento de la participación activa de los propios afectados. La implicación de los colectivos desfavorecidos en su propia promoción y en la de su entorno pasa por la creación de tejido social que estimule el desarrollo de respuestas ante las necesidades locales identificadas.

En cuarto lugar, la definición conjunta de las secuencias de las intervenciones, mediante el diseño de un plan de acción, de carácter integral, temporalizado y consensuado por todos los agentes.

La intervención social ha de abordar tanto el diagnóstico e identificación de los elementos como el diseño de la intervención adecuada y ajustada a las situaciones personales. La intervención social ha de combinar diferentes ámbitos de actuación relacionados con la persona, la familia, el entorno laboral, educativo, familiar, de la salud, de la vivienda, el apoyo y refuerzo personal.

Son necesarias, por tanto, estrategias de coordinación, colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas y la iniciativa de entidades sociales que proporcionen respuestas integrales ante las diferentes situaciones identificadas, partiendo de la premisa de que los garantes o responsables de las políticas públicas de integración son, en último término, las Administraciones.

La complejidad de la intervención social aconseja establecer unos principios básicos que pueden ser los siguientes:

1. Diagnóstico compartido. La realidad tiene que ser conocida previamente, a través de los servicios sociales públicos y las organizaciones sociales.
2. Actuaciones integrales. Es necesaria la elaboración de programas y proyectos integrados que tengan en cuenta la realidad de las personas y de la comunidad.
3. Coordinación y colaboración. Es necesaria la confluencia de esfuerzos y su complementariedad.
4. Implicación de los agentes locales. Es imprescindible la participación activa de los propios afectados.
5. Definición conjunta de las secuencias de las intervenciones, mediante el diseño de un plan de acción consensuado por todos los agentes.

Hay algunas fases del proceso de inmigración (como la acogida) o aspectos del proceso de integración de los inmigrantes (como la enseñanza de las lenguas oficiales en España) que pueden exigir intervenciones o servicios específicos en algunos campos, al menos con carácter temporal. En general, cabe señalar que las intervenciones de carácter específico que pueden requerir algunos aspectos del proceso de integración están orientadas a la superación de situaciones de desventaja, hasta conseguir la plena autonomía e igualdad en el acceso a los servicios establecidos para el conjunto de la población. En este sentido, universalidad e igualdad son los dos conceptos centrales que vertebran la actuación de las Administraciones Públicas.

No obstante, las políticas de normalización también implican la necesidad de repensar, redimensionar y adecuar la oferta de servicios existentes, con el fin de dar respuesta a las diferentes necesidades y a la situación diversa de cada una de las personas que quiere integrarse en la sociedad.

La cuarta premisa sobre la que se construye el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración es su enfoque integral o global, puesto que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales.

Un enfoque global de la inmigración y de la integración de los inmigrantes viene siendo recomendado por las instituciones europeas desde las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y diversas Comunicaciones de la Comisión Europea desde el año 2000, hasta la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2005 sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los inmigrantes que comienza señalando que “la política de inmigración de la Unión Europea tiene que adoptar un enfoque global y no sectorial, basado no solamente en las exigencias del mercado laboral de los Estados miembros sino sobre todo en políticas de acogida e integración, así como en la definición de un estatuto claro y de derechos de ciudadanía, sociales y políticos para los inmigrantes en toda la Unión Europea”.

Este enfoque holístico de las políticas de integración de los inmigración exige que mantenga una relación coherente y complementaria con las políticas de inmigración. Exige abordar, además de los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de alojamiento y sociales de la integración, las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos de los inmigrantes. Y exige hacerlo en un marco global y coherente a largo plazo que tenga en cuenta las diversas condiciones regionales o locales y las necesidades específicas de grupos particulares.

5.3. IMPACTO DE LAS ACCIONES

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración expone diferentes modos de llevar a cabo las acciones previstas, y es la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración quien asume las siguientes funciones para el desarrollo del Plan:

- Impulso de una política de integración en la Unión Europea y a la inclusión de las políticas de integración del Plan Estratégico en las políticas de carácter general de la Administración General del Estado.
- Convenios con Comunidades Autónomas para el impulso y la gestión de programas en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.
- Convenios, contratos y subvenciones con agentes sociales y ONG.
- Gestión directa de algunos programas.
- Promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos agentes implicados en las políticas y programas de integración.
- Promoción de la innovación en los programas de integración desarrollados y las técnicas de intervención aplicadas en dichos programas.
- Elaboración de estudios que permitan un mejor conocimiento de la situación de la integración y de las medidas a desarrollar.
- Información y consulta con los organismos de participación.
- Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico.

El impacto de la medida correspondiente a “Convenios, contratos y subvenciones con agentes sociales y ONG”, se puede ver en los datos que muestra el Estudio sobre financiación pública editado por la Plataforma de ONG de Acción Social, donde se pone de manifiesto que en concreto el 61% de los fondos que reciben las entidades proceden de la Administración Pública, el 24% de entidades privadas y el 15% es propia. La financiación pública se realiza por distintos procedimientos: en torno al 16%

de la misma por la vía de contratación, el 44% por subvenciones y el 39% por convenios¹¹.

Por otra parte, se puede decir que la Elaboración de los Planes Locales y Regionales de Integración e Inmigración en las Comunidades Autónomas e incluso en muchas corporaciones locales, se han basado en los principios de participación social y diagnóstico compartido entre todas las partes implicadas directa o indirectamente con los procesos de lucha contra la exclusión social (agentes sociales, administraciones locales y regionales, ONG, etc.).

Han sido marco de referencia para las actuaciones a nivel territorial y ha supuesto un avance en la estrategia territorial para favorecer la integración de los migrantes en la sociedad en todos los aspectos cruciales para la población: sanidad, educación, empleo, vivienda, participación social.

5.4. NUEVAS NECESIDADES Y NUEVOS RETOS

Los tiempos de crisis tienen un efecto polarizador de la sociedad, como es sabido, generando mayores bolsas de pobreza (principalmente en núcleos de población urbana) y un aumento de la riqueza concentrada en manos de unos pocos. La crisis agrava situaciones que de partida no eran las mejores. Hemos de recordar que por primera vez en las últimas cuatro décadas, ni la desigualdad ni las situaciones de pobreza monetaria se han reducido en un contexto de crecimiento económico. El proceso de modernización económica de las dos últimas décadas, que permitió un importante recorte de las diferencias respecto a los niveles medios de renta de los países más ricos de la Unión Europea, no se ha traducido en mejoras de los hogares con menores recursos. Después de varias décadas de reducción continuada de la desigualdad, tal proceso se frenó a partir del primer tercio de los años noventa y los indicadores actuales se mantienen a un nivel muy similar al de hace quince años. Frente a la idea extendida de que la mejor forma de favorecer el bienestar es conseguir altas tasas de crecimiento económico y de creación de empleo, la experiencia española parece desdecir tal estereotipo. En los momentos de máxima creación de empleo la desigualdad no disminuyó.¹²

Este hecho debería generar una reflexión profunda sobre el modelo económico y social de crecimiento, evitando caer en modelos que ya han demostrado no ser eficaces en términos de desigualdad, ni de lucha contra la pobreza lo que finalmente redundará en una sociedad más o menos integradora.

¹¹ Fresno, José Manuel; Tsolakis, Andreas: "Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social". Ed. Plataforma de ONG de Acción Social.

¹² Conclusiones del VI INFORME FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España. www.foessa.es

Superada una primera etapa de la crisis económica, se mantiene el mensaje de dificultad para el crecimiento económico, sin que sea posible realizar previsiones a largo plazo dado que cada día observamos, a falta de acuerdos políticos, variaciones y cambios marcados por la presión financiera sobre los países occidentales, que condicionan absolutamente el crecimiento económico y el sistema de bienestar alcanzado hasta el momento.

En este marco, no debemos dejar de lado el hecho de que la integración de las personas inmigrantes en la sociedad receptora va más allá, como hemos señalado en este informe, de un marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, pero éste es un requisito imprescindible para que aquella se produzca.

Sin embargo, estamos viendo que esta situación puede afectar de manera generalizada a toda la población, en mayor o menor medida, teniendo mayor impacto en aquellos que ante la falta de empleo dejan de ser “necesarios” en términos de productividad (social o económica) para una sociedad estancada y que necesita de un fuerte impulso y regeneración que dinamice la economía a nivel global. Si tomamos el caso concreto del colectivo de inmigrantes y refugiados, estas personas corren el riesgo de ser considerados un “excedente” de una sociedad en crisis, de ser vistos como competidores ante escasos recursos, ante la necesidad de la Administración Pública de ajustar sus presupuestos, dejando de lado la aportación y trabajo que durante años ha contribuido al crecimiento y desarrollo de nuestro país.

Las medidas urgentes dirigidas a las personas con mayores necesidades, deben orientarse a:

- Paliar los efectos de la crisis
- Apoyar a las personas en estado de extrema precariedad
- Abordar los problemas clave

Una de las situaciones que en la actualidad puede generar una fragmentación en los procesos de integración, participación y compromiso de las personas de origen inmigrante, es el fenómeno de la irregularidad sobrevenida. A pesar de que en la última reforma del reglamento de extranjería se han intentado introducir elementos para flexibilizar los requisitos de renovación de las autorizaciones de residencia temporal del régimen general que eviten posibles situaciones de irregularidades sobrevenidas, es cierto que siguen dándose casos y que la tendencia es su incremento.

Las dificultades en el ámbito laboral y las difíciles situaciones económicas de las familias con varios miembros que dependen de una sola persona para aportar ingresos y renovar sus autorizaciones hace que personas que tenían regularizada su situación legal vuelvan a la irregularidad, con todo lo que ello conlleva.

Es un fenómeno por tanto que habrá que tener en cuenta al hablar de integración y buscar soluciones que eviten estas situaciones que implican un retroceso a nivel legal y social y que inciden de pleno en el proyecto migratorio de los individuos y sus familias.

Entre las medidas estructurales orientadas al conjunto de la población (corregir las desigualdades, promover el bienestar) se debería:

Abordar los problemas estructurales que causan exclusión y desigualdad
Intervenir para modificar las tendencias a medio plazo

Completando lo anterior, las disposiciones y normativa del Estado, mediante los Planes Estratégicos, así como las recomendaciones de algunas Organizaciones Internacionales (UNESCO y Consejo Europeo, por ejemplo) marcan la tendencia a la hora de intervenir con la diversidad cultural y la integración, señalando la necesidad de un enfoque holístico, teniendo una visión integral de la persona y sus derechos, responsabilidades y pertenencias que dan significado al término ciudadanía y que guían este Programa, como vienen haciéndolo desde hace años.



Secretaría
Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

José Abascal 39. 28003 Madrid

Tlfno: 91-363-90-52

91-363-16-24

Fax: 91-363-70-56

c.e.: forointegracion@mtin.es

www.mtin.es