



MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

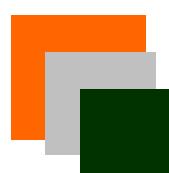
SECRETARÍA DE ESTADO
DE INMIGRACIÓN
Y EMIGRACIÓN

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 2010***

Aprobado en los Plenos Ordinarios de 16 de febrero de 2011 y 4 de marzo de 2011



Índice

ÍNDICE

	Página
Presentación	5
Cambios en las actitudes de la sociedad	
1. Inmigración y Educación: La escuela como generador de actitudes	9
2. Análisis de los cambios conceptuales y actitudinales	22
3. La sensibilización social como motor de cambio	27
4. Educación y ciudadanía	33
5. Recomendaciones	35
La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis	
1. Procesos de recepción	39
2. De la bonanza a la crisis	56
3. Participación de los trabajadores y trabajadoras extranjeros en la Formación Continua, Formación Profesional y Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI)	82
4. Conclusiones	89
En torno al Reglamento	
Preámbulo	95
1. Consideraciones generales	96
2. Preceptos de la LO 4/2000, de 11 de enero, que han sido reformados por la LO 2/2009, de 11 de diciembre y los que se contiene una remisión expresa a su desarrollo reglamentario	98
3. Otros preceptos que, no siendo objeto de mención expresa para su desarrollo reglamentario en el nuevo texto legal, entendemos que deben ser objeto de análisis y reformulación en el nuevo texto reglamentario ya sea por la importancia de los mismos o por la aclaración de los términos y su mejor desarrollo	103
4. Conclusiones	107
Impacto de las medidas de retorno	
Cuestiones generales	111
Medidas de retorno	112
Cifras de retornados de los programas promovido por la Administración desde España	113
Consideraciones a las medidas de retorno	121
Principales dificultades detectadas	123
Hacia una política integral de retorno que vincule migración y desarrollo	124

	Página
Vivienda, integración y diversidad	
1. El derecho a una vivienda adecuada: marco jurídico	129
2. Situación de la vivienda y del mercado inmobiliario en España	132
3. Elementos que generan exclusión en el acceso a una vivienda digna por parte de la población inmigrante	142
4. Tipos de infraviviendas y perfil de las personas inmigrantes que residen en ellas	156
5. Incremento de las situaciones de vulnerabilidad, como consecuencia de la crisis socioeconómica	159
6. Consecuencias de las situaciones de infravivienda en el proceso de integración de las personas inmigrantes	163
7. Algunas respuestas y buenas prácticas en materia de acceso a vivienda	167
8. Conclusiones y recomendaciones	179

Presentación

Dando continuidad a una tradición inaugurada en 2007, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha elaborado su “Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2010”. Como viene ocurriendo desde los meses finales de 2007 y especialmente desde 2008, y al igual que otras parcelas de la realidad social, en 2010 el fenómeno de la inmigración ha seguido estando presidido por el poderoso influjo de la crisis económica y financiera, y ensombrecido por los densos nubarrones generados por ésta. En efecto, la recesión ha atenuado considerablemente los flujos de entrada y aumentado los de retorno a los países de origen; y, sobre todo, ha destruido cerca de un cuarto de millón de puestos de trabajo que venían siendo desempeñados por trabajadores venidos de fuera y ha contribuido decisivamente a la elevación de la tasa de desempleo de la población inmigrada, en medida aún mayor que en la población autóctona. A través sobre todo del desfallecimiento de la demanda de trabajo y del aumento de la desocupación, la crisis económica está produciendo graves impactos sobre el bienestar y las condiciones de vida de centenares de miles, si no millones, de personas y familias de origen inmigrante. Un área en la que las consecuencias de la recesión están siendo especialmente dolorosas es la vivienda. La reducción de las oportunidades de trabajo y consiguientemente de vida de amplios segmentos de la población inmigrada parece estar induciendo a no pocos ciudadanos a retornar a sus lugares de origen. Una fracción de ellos se está acogiendo a los dos programas de retorno asistido existentes, poniendo de manifiesto los limitados recursos de éstos. Menos claras, pero no por ello desdeñables, son las posibles repercusiones del desfavorable clima social generado por la crisis sobre las actitudes ciudadanas en relación con la inmigración.

De tan relevantes facetas de la realidad social en la que se desenvuelve la inmigración se ocupa el Informe del Foro correspondiente a 2010. Como no podía ser de otro modo, el Pleno del Foro estimó que el Informe debía versar primordialmente sobre los impactos de la crisis. De las múltiples parcelas afectadas por ésta se seleccionaron, para otras tantas monografías, la evolución del empleo, la vivienda, el impacto de las medidas relativas al retorno y los posibles cambios observables en las actitudes sociales. Una quinta monografía, finalmente, recoge consideraciones y recomendaciones en relación con el reglamento de desarrollo de la Ley aprobada a fines de 2009, dado que a comienzos de 2011 estaba prevista la elaboración y aprobación del mismo. Como es habitual, los Informes del Foro proporcionan diagnóstico y formulan recomendaciones.

Las cinco monografías de que se compone el “Informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2010” dan cumplido testimonio del vasto conocimiento colectivo acumulado por las organizaciones y entidades que forman el Foro, así como de la seriedad, rigor, medida y sentido de la responsabilidad que animan sus trabajos. No es en absoluto hiperbólico afirmar que constituyen documentos de trabajo altamente valiosos. De ellos pueden beneficiarse los poderes públicos con responsabilidades en materia de inmigración e integración, las organizaciones de la sociedad civil que prestan su precioso concurso en este terreno y los estudiosos que contribuyen al mejor conocimiento del mismo. Estoy seguro de que para todos ellos el Informe será de considerable utilidad. Es de desear que tenga la difusión que su calidad e interés merecen.

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

Cambios en las actitudes de la sociedad

I. Inmigración y Educación. La escuela como generador de actitudes

Se puede considerar a la escuela como la mejor herramienta para la integración social del alumnado de origen extranjero y sus familias. Además, su incorporación a los centros educativos y a la sociedad enriquece y promueve una convivencia intercultural y la cohesión social.

Sin embargo, para que la multiculturalidad se convierta en un factor positivo, y no en una dificultad, es necesario gestionar los retos que plantea la nueva realidad multicultural, considerando los cambios que conlleva en el entorno educativo

Las políticas educativas, en lo que hace referencia al alumnado de origen extranjero, se encuentran estrechamente ligadas a las políticas generales de integración de los inmigrantes llevadas a cabo por cada uno de los Gobiernos. Son estas políticas las que marcan la pauta y determinan cómo este alumnado se incorpora y se integra en el sistema educativo.

I.I. Contexto europeo. Modelos educativos europeos¹

Se va a exponer, de forma breve y sin pretender presentarlas como modelo, las políticas de integración del alumnado inmigrante en tres países europeos: Francia, Reino Unido y Holanda.

Antes de abordar cada uno de estos casos, se puede decir que, en general, todos los países de la UE tienen en marcha medidas educativas dirigidas a cubrir las necesidades del alumnado de origen extranjero. Estas van desde la aplicación de programas de educación intercultural, programas lingüísticos (lengua de acogida y/o lengua de origen), formación del profesorado etc., al establecimiento de medidas que tratan de ir un paso más allá, al dirigirlas al conjunto de toda la escuela, y no sólo al alumnado de origen inmigrante.

Los programas generales, dirigidos específicamente a los hijos de familias inmigrantes, se ponen en marcha a finales de la década de los 70. Hasta la aprobación de la Directiva del Consejo de Europa, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes, no se recomienda la introducción de medidas específicas para mejorar la integración de los hijos de los trabajadores de otros estados miembros.

¹ Este apartado es un extracto del informe: "Políticas europeas de integración del alumnado inmigrante: una mirada comparativa", Laura Mijares, Colección Materiales de Aula Intercultural, enero 2009. Artículo completo disponible en: http://www.aulaintercultural.org/IMG/pdf/coleccion_1.pdf

Cambios en las actitudes de la sociedad

Estos programas se podrían clasificar en dos modalidades:

1. Programas lingüísticos, son los más numerosos, caracterizados porque se dirigen específicamente al alumnado inmigrante, y que pueden centrarse en la enseñanza de la lengua de acogida y/o en las lenguas de origen.
2. Programas que engloban medidas diversas, bajo nombres diversos, como multiculturalidad, interculturalidad o antirracistas, que se caracterizan porque van dirigidas al conjunto de la escuela.

Francia

El modelo de integración en Francia es de integración individual, según el cual todos los ciudadanos son seres individuales e iguales ante la ley. Pero los inmigrantes deben de asimilarse a la nación francesa, abandonando en el espacio público toda muestra de especificidad cultural o creencia.

Algunas de estas medidas concretas son, desde la década de 1970, clases de adaptación lingüística (*Classes d'Initiation, CLI*) o la implantación, en 1983, de las *Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP)*.

En Francia, las clases de *Enseignement des Langues et Cultures d'Origine (ELCO)* se conciben y ejecutan a partir de la década de los 70, en coordinación con los gobiernos de los países de origen de los inmigrantes, para completar la formación lingüística de unos alumnos que se espera regresen con su familia en algún momento.

También, desde 1976, existen en Francia los centros de formación del profesorado para proveer a los docentes de las herramientas pedagógicas necesarias para hacer frente a los retos específicos que plantea la escolarización del alumnado de origen extranjero, especialmente el reto que plantea que buena parte de él no conozca el francés. Para solucionar este problema, se crea el *Centre de formation et d'information pour la scolarisation des enfants de migrants (CEFISEM)* y el *Centre Académique pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et des enfants du Voyage (CASNAV)* que se ocupa fundamentalmente del alumnado recién llegado.

También se puede decir que, en Francia, los programas educativos enmarcados en la educación intercultural no forman parte de las líneas generales propuestas por el Estado francés y, por tanto, no están centralizados.

Holanda

Las estadísticas en Holanda recogen el número de los alumnos y alumnas según su nacionalidad y reflejan también el dato de aquellos que utilizan otras lenguas.

Cambios en las actitudes de la sociedad

A partir de la década de los 80, las políticas educativas se caracterizaron por la aplicación de una educación intercultural y también por su apoyo a los programas de mantenimiento de la lengua de origen que, como en otros países, en una primera etapa tenían el objetivo de preparar a este alumnado para su retorno y estaban organizados por las propias comunidades de inmigrantes.

Entre los años 1980 y 1985, se comienzan a elaborar políticas educativas de integración basadas en propuestas de lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades para los miembros de todas las culturas y orígenes nacionales.

A partir de 1985, se produjo el cambio más importante, la concesión de un estatuto legal para la educación intercultural y sus correspondientes programas (incluidos los programas lingüísticos como el de enseñanza de lengua y cultura de origen). Todas las escuelas de Primaria elaboraron sus currículos fundamentados en esta perspectiva intercultural y se dio gran importancia a la formación del profesorado.

Otra medida fue que el gobierno holandés concedió un complemento presupuestario adicional a las escuelas con elevado número de alumnos “alóctonos”. Para complementar estas medidas, el Ministerio de Cultura, en 1996, creó una comisión específica para desarrollar el marco teórico y las pautas a seguir en una educación intercultural.

En la actualidad, se ha producido una variación en las políticas educativas. Consecuencia de esto ha sido que los programas de “reconocimiento de las lenguas inmigrantes” ya no se financian por el gobierno en la enseñanza Primaria. En la Secundaria, estas lenguas se han introducido en el currículo, como optativas, bajo la denominación de lenguas extranjeras modernas.

Reino Unido

El modelo de integración es el llamado comunitario o multicultural, que reconoce el derecho a preservar la cultura propia y a no ser discriminado por ello.

En una primera etapa, a partir de los años 50, se potenció la enseñanza del inglés. Otra medida fue la de dispersar a los alumnos en distintos centros educativos para evitar la “guetización” de los mismos.

En la década de los 60, se fue introduciendo una aproximación multicultural, regida por dos principios básicos: el primero se centraba en dar respuesta a las necesidades de este alumnado y el segundo en preparar a los estudiantes para la vida en una sociedad multirracial. A la vez, se combinaban estas medidas con otras que incluían en los currículos temas sobre la lucha contra el racismo.

Finalmente, en el año 2000, la Ley de Relaciones Raciales obliga a todas las escuelas a revisar sus currículos para adaptarlos a la diversidad cultural y lingüística. Otros

programas puestos en marcha se refieren a la formación del profesorado para llevar a cabo una educación intercultural y antirracista.

1.2. Contexto español. Modelo educativo español

Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Educación, correspondientes al curso 2008/09, había escolarizados en España 7.443.625 alumnos en las enseñanzas de régimen general y 733.740 de régimen especial. De ellos, 755.587 eran de origen extranjero, es decir un 9,2% del total de alumnos matriculados, habiéndose producido un incremento de 52.090 respecto al curso anterior (2007/08), lo que, en cifras relativas, arroja un porcentaje de incremento del 7,40%, menor que el producido en los últimos cursos².

Los porcentajes de alumnado inmigrante por niveles educativos, desde Educación Infantil a Bachillerato y Formación Profesional, respecto al total del alumnado de cada nivel, arrojan las siguientes cifras: en Educación Infantil constituyen el 7,2%, en Educación Primaria el 11,6%, en Educación Especial el 10,75%, en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) el 11,94%, en Bachillerato el 5,32% y en Formación Profesional el 6,61%.

Finalmente, se analiza la procedencia del alumnado de origen extranjero y se llega a la conclusión que, en el curso 2008/09, el 43,9% de estos escolares proceden de América del Sur y Central, el 25,3% de la UE/27, el 20,2% de África y el resto de otras procedencias. Por nacionalidades, las cifras de dicho alumnado son: Marruecos con 121.224, Ecuador con 104.435, Rumanía con 83.612, Colombia con 57.747, Reino Unido con 25.545 y otras nacionalidades el resto.

Según Carabaña³, si se comparase el logro del alumnado procedente de otros países con el de la población nativa en la misma condición socioeconómica, se vería que los resultados no son tan dispares, y eximiría al sistema educativo de responsabilidad, transfiriéndosela a la sociedad en general y a las asimetrías de rentas provocadas por una economía en exceso especulativa y con un uso intensivo de mano de obra sin especializar, como es la economía española desde hace tiempo.

Los informes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Informe PISA) 2000, 2003 y 2006 igualmente, han permitido constatar que el rendimiento educativo del alumnado está relacionado de manera muy directa e intensa con el estatus social, económico y cultural de las familias y que es particularmente influyente el nivel de estudios de la madre.

² Los porcentajes que aparecen han sido calculados a partir de los datos publicados por el Ministerio de Educación respecto a los cursos citados.

³ Carabaña, Julio. El impacto de la inmigración en el sistema educativo español. Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales. ARI N° 63/2008, de 16 de junio.

Cambios en las actitudes de la sociedad

El artículo 149.30 de la Constitución atribuye al Estado la: “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27⁴ de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Como España se organiza bajo la forma de Estado de las Autonomías, y estas han recibido el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza, corresponde a las Administraciones Autonómicas desarrollar las normas en relación con este ámbito de actuación.

Tanto la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, como en el artículo 9⁵ de la 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, regulan el derecho de los extranjeros al acceso a los diferentes niveles educativos.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), establece, como principios del sistema educativo, entre otros, la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias y la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

El título II de la citada Ley, dedicado a la equidad en la educación, indica que el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo es aquel que requiere una educación diferente a la ordinaria, entre otros motivos, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar, y que su atención integral se ha de regir por los principios de normalización e inclusión.

⁴ **Artículo 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 garantizan 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 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. 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.

⁵ **Artículo 9. LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.**

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 posobligatoria. 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 posobligatorias, 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.»

Cambios en las actitudes de la sociedad

Así mismo, establece que las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de este alumnado y dispondrán los recursos necesarios para que pueda alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y los objetivos establecidos con carácter general en la Ley. Igualmente, les corresponde desarrollar programas específicos que, en todo caso, serán simultáneos a la escolarización de los alumnos en los grupos ordinarios para los que presenten graves carencias lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos, a fin de facilitar la integración de este alumnado en el curso correspondiente, conforme al nivel y evolución de su aprendizaje, así como adoptar las medidas necesarias para que los padres o tutores reciban al asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que comporta la incorporación al sistema educativo español.

En el capítulo II de este mismo título, dedicado a la compensación de las desigualdades en educación, se indica, como principio, que las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.

Así mismo, el Ministerio de Educación ha publicado la Orden EDU/849/2010 por la que se regula la ordenación de la educación del alumnado con necesidad de apoyo educativo y se regulan los servicios de orientación educativa en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, en las ciudades de Ceuta y Melilla, enmarcada dentro de los principios de normalización e inclusión, proponiendo medidas para la aplicación de los referidos principios.

En base a esta norma, los centros han de elaborar un Plan de Atención a la Diversidad en el que se recojan las medidas a la atención a todo el alumnado y, más concretamente, al que presenta necesidad específica de apoyo educativo.

Para la atención al alumnado inmigrante, dicha norma contempla acciones concretas, entre ellas:

- ♦ Realización de una evaluación inicial individualizada para detectar de forma temprana las necesidades del alumno, de cuyos resultados se establece el plan de actuación a seguir.
- ♦ Promoción de la participación de la comunidad educativa, del trabajo en equipo y de la cooperación y colaboración de todos sus miembros para la adopción y desarrollo de medidas organizativas y curriculares.
- ♦ Incremento del profesorado asignado a los centros para que las actuaciones destinadas a la compensación de desigualdades en educación se lleven a cabo de forma coordinada por todo el personal docente que atienda a dicho alumnado.
- ♦ Atención, con carácter general, al alumnado con necesidad de apoyo educativo en su grupo de referencia, junto con el resto del alumnado, de acuerdo con las

Cambios en las actitudes de la sociedad

medidas organizativas y curriculares y los recursos previstos en el Plan de Atención a la Diversidad. Se podrán adoptar medidas que permitan, durante períodos reducidos de tiempo, la atención específica de determinados alumnos en grupos reducidos para proporcionarles una respuesta educativa adaptada a sus necesidades.

Igualmente, con el fin de dar respuesta a los retos que plantean los objetivos de la educación para la década 2010-2020, el Consejo de Ministros de 25 de junio de 2010, aprueba el Plan de Acción 2010-2011 del Ministerio de Educación, que contempla diversas actuaciones para la atención de este alumnado, tanto en su ámbito de gestión como en el resto del Estado, en colaboración con las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas o con distintas entidades.

Entre las referidas actuaciones están:

- ♦ *Plan Educa3*: programa para el mantenimiento de una oferta educativa de calidad en Educación Infantil en el periodo de 0 a 3 años.
- ♦ *Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo (Plan PROA)*: es un programa de colaboración territorial entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas que pretende abordar las necesidades educativas asociadas al entorno sociocultural del alumnado.
- ♦ *Programa para la reducción del abandono escolar temprano de la educación y la formación*, una de cuyas líneas de actuación va dirigida a todos los agentes educativos (familias, alumnado y profesorado) en aquellas zonas y colectivos en los que se dan las mayores bolsas de abandono escolar (inmigrantes, minorías étnicas o zonas especialmente deprimidas).
- ♦ Leer.es: portal creado por el Ministerio de Educación, en colaboración con las Comunidades Autónomas y con instituciones y entidades de reconocido prestigio, para mejorar el rendimiento académico de todo el alumnado, especialmente en la lectura.
- ♦ *Contrato-Programa*: a partir de 2010, mediante estos contratos-programa, las Administraciones públicas podrán ofrecer más recursos a aquellos centros sostenidos con fondos públicos de Educación Primaria y Secundaria que realicen esfuerzos para mejorar el rendimiento escolar de sus alumnos, especialmente de aquellos en situación de desventaja escolar.

Así mismo, el Ministerio de Educación desarrolla otras actuaciones para la atención de esta población, como:

- ♦ *Convocatoria anual de premios de carácter estatal para los centros que desarrollen acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación*.
- ♦ *Convocatoria anual de concurso nacional de buenas prácticas para el impulso y mejora de la convivencia en los centros educativos*.

Cambios en las actitudes de la sociedad

- ♦ Convocatoria anual de subvenciones a instituciones privadas sin fines de lucro para el desarrollo de actuaciones de compensación de desigualdades en educación.
- ♦ Convocatoria anual de subvenciones a entidades privadas sin fines de lucro para la realización de actividades dirigidas a la educación de personas adultas en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida.
- ♦ Programa de Lengua y Cultura Portuguesa: programa gestionado en colaboración con la Embajada de Portugal en España y las Comunidades Autónomas.
- ♦ Programa hispano-marroquí: gestionado en colaboración con la embajada de Marruecos y las Comunidades Autónomas.
- ♦ Centro de Recursos para la Atención a la Diversidad Cultural en Educación (CREADE): Proporciona recursos interculturales, ofrece asesoramiento y herramientas formativas y da a conocer los sistemas educativos de los países de origen del alumnado, entre otros.

Como ya se ha comentado anteriormente, el Estado español está organizado en Comunidades Autónomas. Cada una de ellas, tomando como marco de referencia la LOE, están desarrollando leyes educativas, normas y medidas para la atención a la diversidad del alumnado en su ámbito territorial de competencia. De forma resumida, se exponen las actuaciones que se realizan en relación con el alumnado inmigrante en este momento⁶:

Andalucía

La Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, indica que la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo se regirá por los principios de normalización, inclusión escolar y social, flexibilización, personalización de la enseñanza y coordinación interadministrativa.

Con respecto a la educación de alumnado extranjero, existe la Orden de 15 de enero de 2007 que define y regula las medidas a desarrollar por los centros educativos orientadas a la atención del alumnado inmigrante, favoreciendo su acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo.

En concreto, se recogen propuestas específicas de acogida, centrando gran parte de los esfuerzos en el ámbito lingüístico: Acogida e Integración, Enseñanza del Español y Mantenimiento de las Culturas de Origen.

Dos de los instrumentos para llevar a cabo estas medidas son:

- Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL).

⁶ Se toman como fuente de referencia las páginas web de las Consejerías de Educación de las distintas Comunidades Autónomas, a fecha de 28 de octubre de 2010.

Cambios en las actitudes de la sociedad

- Servicio de Traducción de Documentos como herramienta para la atención educativa del alumnado inmigrante escolarizado en Andalucía y de sus familias.

Aragón

La Comunidad aragonesa dispone de distintos instrumentos para la integración del alumnado de origen inmigrante, como son:

Aulas de español para alumnos inmigrantes en centros de Educación Infantil, Primaria y Educación Secundaria que escolariza alumnado inmigrante con desconocimiento del idioma.

Programa de Acogida y de Integración de alumnos inmigrantes, entre cuyos objetivos están el establecer una estructura de apoyo para atender las necesidades derivadas de la escolarización de este alumnado, facilitar recursos educativos al profesorado y a los centros. También incorpora a los centros la figura del Tutor de Acogida.

Así mismo, dispone del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural (CAREI), cuyo objetivo es facilitar el acceso a los recursos y prestar apoyo a los centros educativos desde una perspectiva intercultural de la gestión de aula y/o de centro.

Asturias

La Comunidad asturiana cuenta con un Programa de Atención a la Diversidad, en el cual se enmarca el Plan de Acogida del Alumnado Inmigrante, que recoge, en aquellos centros de Educación Primaria o de ESO donde exista un número importante de alumnado extranjero, la posibilidad de la Tutoría de Acogida, flexibilización de la escolarización y desarrollo de estrategias de dinamización.

Existen, desde el curso 2006-07, las Aulas de Acogida y Acceso al Currículo y también las Aulas Intensivas de Inmersión Lingüística para alumnado de Educación Primaria y Secundaria.

Islas Baleares

En el año 2002, se aprobó una Orden que regulaba el Programa de Acogida Lingüística y Cultural (PALIC) en la Etapa Secundaria. Dicho programa está planteado de forma flexible, e incorpora Aulas de Acogida y Talleres de Lengua y Cultura, con un tiempo marcado mínimo y máximo semanal.

Desde el curso 2008-2009, está en funcionamiento el programa PAIRE (Programa de Acogida, Integración y Refuerzo Educativo), destinado fomentar la educación

Cambios en las actitudes de la sociedad

intercultural y potenciar la integración social entre el alumnado inmigrante y la comunidad de acogida.

Canarias

En estas islas, hacen especial hincapié en las medidas que favorecen la superación de las barreras idiomáticas y en la convocatoria para la realización de Proyectos de Educación Intercultural en todos los centros públicos.

El año 2009, se crean las Aulas de Acogida, para la acogida e integración escolar y social del alumnado inmigrante y su adaptación al sistema educativo.

Por otro lado, el Decreto 104/2010, de 29 de julio, regula la atención a la diversidad del alumnado en el ámbito de la enseñanza no universitaria y establece que desarrollarán programas específicos para el alumnado que, por incorporación tardía al sistema educativo, presente graves carencias en sus capacidades lingüísticas o en sus competencias o conocimientos básicos a fin de facilitar su integración en el curso correspondiente.

Cantabria

En Cantabria se desarrolla un Plan de Interculturalidad, que presenta medidas dirigidas al profesorado, las familias y las Instituciones.

Entre las medidas principales encontramos las que pretenden incorporar la interculturalidad a los centros: puesta en marcha de Aulas de Dinamización Intercultural, que cuenta con el trabajo de mediadores interculturales, la creación de la figura del coordinador de interculturalidad, y la creación del Equipo de Interculturalidad que va recorriendo los colegios de educación infantil y primaria.

Castilla-León

En 2007, se crea el CREI (Centro de Recursos de Educación Intercultural), centro de carácter regional que aporta apoyo técnico y didáctico a la comunidad educativa sobre la atención al alumnado extranjero y de minorías.

La Resolución de 17 de mayo de 2010, organiza la atención educativa al alumnado con integración tardía en el sistema educativo y al alumnado en situación de desventaja socioeducativa, escolarizado en el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. Uno de sus objetivos es el de promover la educación intercultural de la población escolar, favoreciendo el respeto y la comunicación y comprensión mutua entre todos los alumnos, independientemente de su origen cultural, lingüístico, étnico o religioso.

Castilla-La Mancha

En el año 2002, esta Comunidad Autónoma emitió un Decreto sobre diversidad del alumnado, con propuestas de trabajo sobre la educación intercultural. En dicho decreto se recogen medidas tales como programas de lucha contra el absentismo escolar, educación en valores, hábitos sociales y acceso al mundo laboral, entre otras. En el curso 2002-03, se crean los Equipos de Apoyo Lingüístico.

La Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla La Mancha, indica que la respuesta a la diversidad se realizará mediante metodologías individualizadas en grupos heterogéneos y que se desarrollarán programas personalizados, en contextos normalizados, para atender a las distintas capacidades, ritmos y estilos de aprendizaje del conjunto del alumnado, incluido el que presenta necesidad específica de apoyo educativo.

Cataluña

En Cataluña, desde el curso 2004-05, han incorporado las Aulas de Acogida, trabajando de forma paralela el Plan para la Lengua y la Cohesión Social (Plan LIC). La permanencia en las aulas de acogida se reduce de manera progresiva, acorde a los avances del alumnado. Se estima que cada alumno permanecerá en estas aulas dos años, como máximo.

A partir de 2008, se han puesto en marcha los Planes de Entorno Educativos y los llamados Espacios de Bienvenida Educativa (EBE) destinados a mejorar los procesos de atención y de acogida de las familias recién llegadas y la integración e incorporación del alumnado al sistema educativo para garantizar la atención individualizada de acuerdo con sus necesidades educativas y sociales.

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña señala que uno de los objetivos prioritarios de la Ley es que los centros educativos catalanes adecuen su acción educativa para atender la diversidad y las necesidades educativas específicas del alumnado, promuevan su inclusión y se adapten mejor a su entorno socioeconómico.

Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana cuenta, como marco jurídico, desde 2001, con la Orden que regula la atención al alumnado con necesidades de compensación educativa y atención a la diversidad.

En 2005 se creó el Programa de Acogida al Sistema Educativo (PASE) medida de apoyo temporal que desarrolla el centro para la acogida e integración del alumnado extranjero de nueva incorporación al sistema educativo, con la finalidad de facilitarle la superación de los problemas iniciales que dificultan su rápida integración escolar.

Extremadura

En el año 2002, la Consejería de Educación puso en marcha un Plan de Mejora para Centros de Atención Educativa Preferente creando los Centros de Atención Educativa Preferente, ubicados en zonas de exclusión social o de desventaja económica o riesgo social.

Se crean además las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL) dirigidas a la adquisición, de forma rápida, de unas destrezas básicas en la lengua castellana.

Por otro lado, cuentan con un Programa de Enseñanza del Portugués debido al elevado porcentaje de población de origen portugués en Extremadura.

Galicia

En el año 2004, se promulga la Orden por la que se establecen las medidas de atención específica al alumnado extranjero. Además, se dan a conocer algunos materiales de apoyo al profesorado para la atención educativa de este alumnado, como es el caso de la publicación del Plan de Acogida, que reúne tanto aspectos curriculares como de organización de los centros.

Se recogen, entre las medidas de carácter organizativo, dos tipos de Agrupamientos, los Grupos de Adquisición de las Lenguas y los Grupos de Adaptación de la Competencia Curricular.

La Rioja

La incorporación al aula del alumnado de origen inmigrante se lleva a cabo con el apoyo del profesorado de compensatoria. Se han creado aulas de lingüística, centrándose en el aspecto de la lengua oral. Cada alumno o alumna podrá permanecer en estas aulas entre 3 y 6 meses.

Madrid

En la Comunidad de Madrid existen una serie de recursos para atención del alumnado inmigrante, entre ellos, se destacan los siguientes:

- ♦ Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Inmigrante (SAI), operativo desde el curso 2000/2001
- ♦ Aulas de Enlace: Son aulas dirigidas al alumnado que desconoce el castellano y al que se le suponen graves carencias en lo que a conocimientos básicos se refiere. Operativas desde el curso 2002/2003.

Cambios en las actitudes de la sociedad

- ♦ Proyecto Madrid: Éxito para todos. Se trata de una propuesta que persigue el objetivo de mejorar la atención a la diversidad a través de la participación de los alumnos inmigrantes y de sus familias en el centro.
- ♦ Servicio Educativo de Traductores e Intérpretes (SETI), cuyo objetivo es favorecer, utilizando la lengua de origen como medio de comunicación, la relación entre los centros y las familias que desconocen el español.

Murcia

El Decreto nº 359/2009, de 30 de octubre, establece y regula la respuesta educativa a la diversidad del alumnado. En este sentido, el alumnado cuya lengua materna sea distinta del español y presente graves carencias lingüísticas en esta lengua podrá seguir un Programa Específico de Español para Extranjeros.

Este alumnado también podrá ser atendido temporalmente en un Aula de Acogida a fin de facilitar su integración en el curso correspondiente.

Navarra

Ha concretado, en una Orden Foral de 2008, la regulación para la atención educativa al alumnado de incorporación tardía en el sistema educativo y/o condición sociocultural desfavorecida. Se incorpora un Programa de Acogida que regula la recepción y la intervención educativa para este alumnado.

Así mismo, se proponen programas específicos de atención educativa, entre ellos, el programa de Acompañamiento Escolar, tanto en Educación Primaria como Secundaria y un programa de inmersión lingüística para el aprendizaje intensivo de la lengua vehicular, el conocimiento de la cultura de acogida y, en consecuencia, la integración educativa y social de este alumnado.

País Vasco

- ♦ El País Vasco ha propuesto, en el Plan de Inmigración 2005-2009, el desarrollo de las medidas pertinentes en el ámbito del sistema educativo para su adaptación a una realidad intercultural.
- ♦ En este marco se crean dos proyectos destinados a la promoción de la interculturalidad, y al refuerzo lingüístico (PRL).

Ceuta y Melilla

Ambas ciudades tienen la peculiaridad de su ubicación geográfica y la de que su gestión depende del Ministerio de Educación y la atención educativa a este alumnado, se realiza de acuerdo con los principios y medidas referidas en la Orden EDU/849/2010.

En Ceuta, existe el denominado Plan de Escolarización de Jóvenes Transfronterizos, dirigido, principalmente, a jóvenes de Marruecos y Argelia con escaso conocimiento del castellano.

Melilla, desde el curso 2004/2005, cuenta con un Programa de Formación dirigido a la población inmigrante, enmarcándose en éste una medida específica de Reforzamiento de la Escolarización para jóvenes que requieren una adaptación curricular y lingüística.

En ambas ciudades autónomas se desarrolla el Programa MUS-E, programa en el que el Ministerio de Educación colabora con la Fundación Yehudi Menuhin (FYME) para fomentar el desarrollo de valores como el respeto, la tolerancia, la convivencia, la solidaridad y la participación social a través de las artes.

2. Análisis de los cambios conceptuales y actitudinales

Este capítulo intenta hacer una reflexión sobre los retos de la educación en el manejo de los elementos conceptuales y actitudinales y su influencia sobre la educación intercultural. Esta aproximación, además de reconocer la importancia de incorporar la realidad y los elementos del contexto para generar situaciones de aprendizaje, plantea el reto de incorporar los elementos actitudinales implícitos en la educación.

2.1 Necesidades, carencias y oportunidades

Con demasiada frecuencia se ha puesto de relieve la complejidad de los procesos educativos en contextos de inmigración, hasta el punto que, durante un tiempo, se consideró el ámbito de la Educación compensatoria como el propio para tratar de resolver y gestionar los cambios producidos por la llegada a la escuela, y a otras instancias educativas, de personas de origen cultural diverso.

Hoy podemos considerar superada esta visión, que implica confundir lo diferente con lo deficiente, donde las medidas son compensatorias más que inclusivas, gracias a múltiples estudios, investigaciones y, sobre todo, buenas prácticas educativas, que han puesto de relieve que un contexto educativo multicultural ofrece amplias posibilidades para estimular los procesos educativos y, es más, que resultaría difícil desarrollar los objetivos educativos básicos en nuestra sociedad plural en contextos monoculturales.

Cambios en las actitudes de la sociedad

Esto no implica obviar las dificultades y necesidad de formación para gestionar la diversidad.

En este necesario esfuerzo para descubrir y utilizar la riqueza cultural de los participantes de todo proceso educativo es importante distinguir la problemática vinculada a las situaciones de pobreza y/o precariedad familiar y social de las derivadas de la diversidad cultural, aunque a veces se den simultáneamente.

El fenómeno de la inmigración ha experimentado en nuestro país un importante cambio cuantitativo que ha llevado a multiplicar el número de inmigrantes registrados en los últimos años. Es evidente que la inmigración de la última década representa un cambio importante en la situación social, económica, cultural y laboral de nuestro país. Numerosos estudios realizados ponen de manifiesto los bajos niveles de xenofobia y/o racismo que presenta la sociedad española, respecto a la inmigración, en comparación con otros países de la Unión Europea.

En estos últimos años, nos encontramos en España con una nueva fase del proceso migratorio; se trata de una inmigración que se establece: los nacionalizados, los hijos que ya han nacido aquí y los que llevan más de la mitad de su vida en este país. Urge tener en cuenta la necesidad de “normalizar su situación”, es decir, contemplar la problemática y las potencialidades de los niños y jóvenes de origen extranjero estrechamente vinculada a la que vive la infancia y los jóvenes autóctonos.

En la actual situación de crisis económica, han surgido voces que vinculan, o culpan directamente, de todos los males de la crisis económica a la presencia de los inmigrantes: el desempleo, la subida de los precios, el aumento de la delincuencia, la precariedad de los servicios sociales, etc.; lo que contribuye a la idea de un posible deterioro de la actitud⁷ hacia los inmigrantes por parte de la población española. Por otro lado, cabe destacar, la importancia de los medios de comunicación en la creación y transmisión de un "imaginario", de unos estereotipos muy definidos, en referencia a la imagen del inmigrante.

La eficacia de la puesta en marcha de cualquier política educativa depende de diversos factores; uno de los más importantes es contar con la disposición favorable de todos los implicados en el proceso educativo hacia la integración y las nuevas necesidades educativas. Por eso, es particularmente importante que seamos capaces de identificar y

⁷ Desde una perspectiva psicológica, la actitud puede definirse como una disposición emocional, favorable o desfavorable, hacia algo, en cuya constitución inciden elementos emocionales y componentes cognitivos, como las creencias, pensamientos u opiniones, que pueden acabar por manifestarse mediante conductas específicas positivas o de rechazo.

Cambios en las actitudes de la sociedad

analizar los cambios en las actitudes y concepciones culturales, sentimientos, juicios y sobre todo, prejuicios, y creencias de la población española respecto a la extranjera, así como reconocer en qué medida inciden en el abordaje de la educación multicultural. Este conocimiento implica reconocer estos cambios para ofrecer una respuesta adaptada y flexible.

El éxito de la integración no puede ser impuesto por una ley. La eficacia de la puesta en marcha de cualquier política educativa depende de múltiples factores. Uno de los más influyentes se refiere a las actitudes de profesores, miembros de la comunidad educativa, familias y de la sociedad en general, hacia la integración. Se deben abordar aspectos relacionados con: la integración de los diferentes tipos de alumnos; posibles medidas para mejorar la integración; la participación fuera del aula; el tipo de escolarización que se propone para los distintos alumnos; la aceptación por parte de los compañeros, de las familias y de la comunidad educativa en general; el funcionamiento de la integración, del aula y del centro educativo con presencia de alumnos inmigrantes.

2.2 Los espacios públicos

Estamos convencidos de que el derecho a la educación no se agota en el derecho a la escolarización y, por tanto, aunque el segundo, en España, tiene un alto grado de realización, es necesario seguir trabajando para que la experiencia positiva y gratificante de aprender durante toda la vida y desarrollar al máximo las potencialidades de cada persona, sea una realidad compartida por toda la población.

En este sentido, la importancia de los contextos, los espacios públicos, es primordial. El acceso a bienes culturales, a estímulos educativos vinculados con las artes, el deporte, el tiempo libre y el ocio como espacios educativos es llamativamente desigual, dependiendo, fundamentalmente, del contexto en el que se desarrolla la vida personal, familiar y social de cada uno. En España se está dando, cada vez más, como fenómeno que tiende a generalizarse sin advertir sus contradicciones, el hecho de que las ofertas culturales (públicas y privadas) se centran en determinados barrios y zonas, dejando otras, en las que residen la población económicamente más vulnerable, más pobre y con un mayor porcentaje de población de origen extranjero, sin ningún recurso cultural.

Esta dificultad en el acceso a los bienes culturales de una parte de la población contribuye a la “guetización” de determinados barrios y zonas, a la vez que dificulta la generación de espacios de convivencia, conocimiento mutuo y participación como ingredientes imprescindibles para una ciudadanía intercultural y es uno de los factores

que inciden en el crecimiento de los índices de fracaso escolar, paro juvenil, brotes de violencia, etc.

2.3 La escuela

La escuela es, inevitablemente, el lugar de encuentro de la heterogeneidad individual y cultural presente en nuestra sociedad y se ve abocada a diseñar fórmulas para dar respuesta educativa a los retos de la realidad social actual.

Independientemente de las cifras concretas, lo que vienen a reflejar los datos es la presencia de una nueva diversidad en las aulas que exige una respuesta ajustada a las necesidades educativas de estos niños y niñas, poniendo el acento, no sólo en la igualdad de oportunidades, sino también en poner en marcha un modelo educativo basado en el conocimiento, la comprensión y el respeto de la diversidad cultural. Tanto para atender las necesidades específicas de la población escolar de origen inmigrante, como para generalizar los valores de respeto y convivencia intercultural, la educación en valores debe ser el eje transversal del currículo, que fomente una educación antirracista que promueva comportamientos tolerantes y sensibles a la diversidad cultural. Estas propuestas educativas requieren de la disposición de un profesorado a favor de la educación intercultural, bien formado, con habilidades de innovación y gestión de la actividad en el aula. Por ello se hace indispensable la exigencia de examinar de forma sistemática las necesidades de formación, asesoramiento y apoyo del profesorado para que pueda asumir las tareas educativas en las aulas interculturales. Esta formación debe ir acompañada de más personal, más recursos y material adaptado. Con la combinación de estos elementos, es más probable que mejoren las actitudes del profesorado, su percepción de éxito en la acción educativa en las aulas interculturales y su capacidad para implementar programas interculturales.

No podemos olvidar, en el análisis de la situación actual de la escuela, que, con demasiada frecuencia, se solapan las dificultades vinculadas con la diversidad cultural con las que tienen su origen en una difícil situación familiar por problemas económicos y laborales; por lo que las condiciones de precariedad personal, familiar y contextual de muchos escolares constituyen un obstáculo para alcanzar una experiencia gratificante y exitosa en la escuela. Este aspecto está compartido por la población autóctona en las mismas circunstancias, por lo que urge buscar soluciones comunes.

2.4 Medios de comunicación

El fenómeno de la inmigración en España y la diversidad que de ella se deriva, se está reflejando en los diferentes ámbitos educativos de la sociedad española. Los medios de comunicación transmiten una gran preocupación, tanto por el incremento del alumnado extranjero como por su integración. En este sentido, *tampoco los medios de comunicación deben estar al margen de la educación intercultural*. Cualquier estudio que se haga sobre las noticias e informaciones que aparecen en los medios de comunicación, teniendo los inmigrantes como protagonistas, pondrá en evidencia que, aunque la mayoría de

Cambios en las actitudes de la sociedad

las editoriales y artículos de opinión ofrezcan juicios valorativos con argumentos humanitarios positivos para los inmigrantes, en el interior de los periódicos se produce un goteo de imágenes negativas, estereotipadas y ciertos prejuicios sobre los extranjeros no comunitarios. Los medios de comunicación hablan de “avalanchas de inmigrantes” cuando llegan varios cayucos o pateras a nuestras costas, pero no dicen lo mismo con los miles de “turistas” que llegan en avión. Estos no son “avalanchas”. Además incumpliendo el código deontológico de la profesión periodista, en las noticias sobre violencia o delincuencia se menciona la nacionalidad del sospechoso cuando no es español. Independientemente de la ideología del periódico, encontramos asociaciones entre racismo e inmigración, entre inmigración y delincuencia, entre inmigración y desempleo....además de expresiones que generalizan las opiniones: “los árabes”, “los musulmanes”, “los rumano” etc. Por otra parte, las opiniones de los inmigrantes pesan menos que las de los autóctonos, eso cuando son tenidas en cuenta, y no pocas veces sus afirmaciones se contrastan con las de los autóctonos. Y así podríamos seguir.⁸

Los medios de comunicación, sobre todo los audiovisuales, son un potente prisma óptico, una especie de lente mediante la que conocemos la realidad. Nos enseñan cómo somos y nos permiten ver cómo son los demás. Reflejan y condicionan la construcción de nuestra identidad individual y colectiva. Además, son un factor decisivo en la creación de opinión pública y resultan esenciales para facilitar el proceso de incorporación, acomodación y convivencia de los inmigrantes.

Para eliminar los prejuicios y los estereotipos culturales negativos sobre los “otros”, debe impulsarse una relación armónica entre identidad y alteridad, es decir, la identidad del otro. Es necesario tratar con el máximo rigor y normalidad las informaciones e imágenes relacionadas con la cuestión migratoria y la diversidad cultural. Del mismo modo, es conveniente que las fuentes de información consultadas sean plurales, y que por tanto, recojan la opinión directa de las personas y los colectivos de inmigrantes que son noticia.

Los medios de comunicación intervienen en el proceso migratorio de dos formas: con las imágenes que transmiten desde el país de destino (allí donde irán) los posibles y futuros inmigrantes. Segundo en la construcción social de las migraciones que se hacen en la sociedad receptora, y que tendrá efectos sobre el grado de inclusión o de exclusión con que se encuentren los inmigrantes. Por ejemplo, a veces actúan como portavoces de partidos políticos u otros grupos poderosos. Los discursos de los medios de comunicación, se han demostrado que son inmensamente influyentes en la construcción de los inmigrantes como “los otros” y a veces también como “delincuentes o indeseables”.

Los discursos de los medios con audiencias de masas como son la radio y la televisión tienen una gran influencia sobre los comportamientos de las personas, establecen a grandes rasgos los temas de debates públicos, construyen la representación social de la realidad y también producen y reproducen la realidad, no toda, pero sí una parte, valores y jerarquías, poder.

⁸ Andrés Escarbajal, *Interculturalidad, Mediación y Trabajo colaborativo*, pg. 44, Narcea, 2010

El papel que juegan los medios de comunicación en la creación y transmisión de un imaginario en referencia a la inmigración es uno de los principales retos con los que se encuentra la sociedad española.

3. La sensibilización social como motor de cambio

Los cambios que se están dando en la sociedad están aumentando en velocidad e intensidad en los últimos años. La globalización, entendida en su sentido más amplio, tiene, entre sus múltiples consecuencias, un acelerado proceso migratorio y, en España, lo hemos vivido de manera especialmente intensa en las últimas dos décadas. Así, hemos pasado de ser un país de emigrantes a ser unos de los destinos donde mayor impacto ha tenido la inmigración en Europa.

Las migraciones han supuesto un cambio irreversible en la sociedad española: la llegada de personas de otros países ha configurado una sociedad más compleja y culturalmente diversa; características que se deben en gran parte a la heterogeneidad en la procedencia, los códigos, las prácticas, las reglas y las imágenes que aportan.

Es imprescindible aceptar que este fenómeno ya forma parte de nuestra realidad social y económica. Además, se mantendrá y crecerá planteando retos, no sólo en los sistemas de atención social, sino también en lo que concierne a la sociedad autóctona en su conjunto, incluidas sus instituciones. Estos retos exigirán configurar de manera positiva esta nueva realidad de diversidad cultural, basada en la cohesión social y en la igualdad de derechos y deberes de todas las personas independientemente del lugar de origen de las mismas.

Esta situación, que en un primer momento puede poner a prueba nuestra capacidad de responder ante el cambio, nos obliga a hacer un esfuerzo de reestructuración de nuestros esquemas y paradigmas sociales para dar respuestas que beneficien a todas las personas que convivimos en un territorio, incluidas a las personas procedentes de otros países.

En el caso de que no exista una real y efectiva igualdad de derechos y normalización en el acceso a los servicios y recursos, resulta difícil hablar de integración de las personas inmigrantes en España. El Estado y la sociedad deben garantizar la igualdad en el acceso a los recursos y servicios sociales que permitan no solo cubrir necesidades básicas, sino también, el tener en cuenta todas las necesidades que experimenta el ser humano y que implican la promoción, el desarrollo personal y la participación social. Todo ello, desde un planteamiento de normalización y reconocimiento de la ciudadanía.

Estamos aún lejos de tener una visión global, que permitiría abordar las migraciones de forma integral. La inmigración en España sigue entendiéndose como un problema y no como un fenómeno estructural, producto de los cambios socioeconómicos y políticos a nivel mundial.

Cambios en las actitudes de la sociedad

Por otro lado, la actual coyuntura económica mundial, ha sumido a España en una situación de crisis económica sin precedentes. La crisis española, además, cuenta con la particularidad de un altísimo índice de desempleo, en buena medida provocado por el estallido de la burbuja inmobiliaria, un sector en el que el empleo de población inmigrante era especialmente importante. Esta situación de crisis ha acentuado la percepción negativa hacia la inmigración en España.

Se ha generado en la sociedad, y también a veces en las instituciones, un discurso peligroso, sobre el uso/abuso de las prestaciones sociales por parte de la población inmigrante o la competencia entre población española e inmigrante por el acceso a los servicios y recursos. Decimos que es peligroso en la medida que se formula así, en vez de valorarse la existencia o no de recursos suficientes para todas aquellas personas que, tras una valoración de su situación personal lo necesitan.

Por otro lado, mientras se exagera sobre el uso de recursos, existe una falta de reconocimiento de la contribución al desarrollo, social y económico, que supone la inmigración en el país de acogida.

Con respecto al aporte social de la inmigración, la falta de reconocimiento de la diversidad cultural desde un punto de vista positivo y enriquecedor, y no como dificultad impuesta al grupo mayoritario, trae como consecuencia la identificación de la cultura de los inmigrantes como un elemento que va a deteriorar la cultura española. Eso, si tenemos en cuenta, que hablar de una única cultura española, no deja de ser un “mito”.

Este sentido de “invasión” de otros modelos culturales está siendo muy negativo, y no sólo porque estigmatiza un fenómeno, sino que permite eludir la responsabilidad para abordar con normalidad los cambios necesarios para gestionar la diversidad en beneficio de todas las personas (abordaje de las diferencias culturales, necesidad de nuevos pactos o fórmulas de convivencia, la definición y desarrollo del concepto de ciudadanía, etc.).

Nos encontramos ante prejuicios y estereotipos de parte de la opinión pública que conducen a la discriminación y a la xenofobia. La estigmatización de los inmigrantes como culpables de la crisis crece en todos los países receptores de inmigración, y por supuesto también en España, muestra de ello, son los resultados de las últimas encuestas del CIS.⁹ Según el Informe 2009 del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, el 77% de la población encuestada opina que hay demasiados inmigrantes, mientras en el año 2005 esta opinión era compartida por menos del 28%.

⁹ En el barómetro de CIS que del mes de septiembre de 2010, la inmigración era considerada como el cuarto problema que existe actualmente en España, después del paro, los problemas de índole económica y la clase política.

Cambios en las actitudes de la sociedad

La población inmigrante percibe también este rechazo, y este hecho acrecienta su alejamiento de la vida comunitaria, estableciendo la relación y comunicación, fundamentalmente, con sus grupos de iguales.

Por ello, cómo gestionar la diversidad sociocultural, étnica, lingüística y religiosa de forma pacífica, preventiva y participativa, y también de forma eficaz y exitosa, superando situaciones de hostilidad y coexistencia, para generar situaciones de convivencia intercultural, es un reto al que se enfrentan hoy día y de forma creciente los países, ciudades y municipios.

Instituciones expertas y concienciadas en el tema nos recuerdan que las sociedades que opten por soluciones pacíficas y participativas de los conflictos estarán en el camino para conseguir una convivencia pacífica e intercultural y lograr, por ello, la cohesión social.

Tanto el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración del Estado, como las recomendaciones de varias organizaciones internacionales, como por ejemplo el informe mundial de la UNESCO 2009 y la Estrategia Europea 2000 del Consejo Europeo, marcan nuevas tendencias a la hora de intervenir en relación con la diversidad cultural.

Estas iniciativas priorizan el desarrollo de proyectos con carácter preventivo y promocional, capaces de impulsar procesos para el fomento de la interculturalidad y la cohesión social, y plantean estrategias ambiciosas que tengan un impacto en la vida cotidiana de la ciudadanía culturalmente diversa.

Señalan también la necesidad de dar un enfoque más global a las actuaciones en este terreno, teniendo una visión integral de la persona y de sus derechos, responsabilidades y pertenencias que dan significado al término *ciudadanía*.

En este sentido, también el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “no discriminación e igualdad de oportunidades y aplicación del principio de igualdad de trato de las personas” (Diario Oficial de la Unión Europea, 4 de septiembre de 2009), “señala que la educación y la sensibilización y en particular la educación para la diversidad, son medidas estratégicas importantes que mejoran las relaciones sociales y refuerzan la cohesión social”.

Este documento también reafirma la importancia de hacer participar a los entes locales y regionales para adoptar medidas específicas para garantizar a las personas y grupos en riesgo de exclusión social un acceso equitativo y justo a los bienes y servicios.

Estamos convencidos de que la convivencia en una sociedad diversa, social y culturalmente, sólo es posible si existe un acercamiento hacia “el otro” en condiciones de igualdad, y que forma parte de la dinámica cotidiana de la convivencia el que existan desacuerdos, falta de comunicación y desconocimiento entre grupos, en un entorno donde habitan distintas ideologías, religiones y culturas. En este sentido, el promover

Cambios en las actitudes de la sociedad

una conciencia social que ponga el énfasis en la gestión positiva de los conflictos y el rechazo a toda forma de racismo y discriminación, creemos que es el camino por el que debemos avanzar.

Para ello, se debe fomentar la integración, considerada desde una **perspectiva multidimensional** y entendida como un **proceso bidireccional**, que implica esfuerzos, tanto de las personas que acaban de llegar, como de la sociedad que las recibe, sus ciudadanos y ciudadanas, sus organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas.

Es preciso encontrar el principio activo del cambio y, por ello, vemos necesario poner en marcha elementos transformadores que permitan la realización de un trabajo conjunto entre todas las personas y grupos que conforman esta nueva sociedad, en la que todos y todas somos responsables de su presente y su futuro.

3.1 La sensibilización social, como elemento clave para la definición de una nueva ciudadanía

Tal y como se ha apuntado, las migraciones, dentro de un contexto de globalización, plantean un desafío social al que la Educación y la Sensibilización deben responder desde la promoción de una conciencia de ciudadanía global.

Esto significa que las acciones de sensibilización deben apuntar a que cada persona, dondequiera que viva, debe saber y sentir que forma parte de una sociedad global y que es responsable de la misma.

La **Sensibilización** cumple un papel fundamental en la transformación del discurso social, ya que pone a disposición de la ciudadanía mecanismos de acción participativa para ser actores de estos cambios.

Por ello, entendemos la sensibilización como un proceso que ofrece a las personas información directa de las diferentes problemáticas sociales que son un obstáculo para la convivencia, con el objetivo de conseguir que la gente se sienta identificada con esas realidades y darles la posibilidad de participar, plantear acciones y pensar en cambios que transformen de forma estructural la sociedad.

Esta transformación del discurso debe ir dirigida a influir sobre ideas, percepciones, estereotipos, conceptos o actitudes de las personas o grupos.

Teniendo en cuenta que la sensibilización es un proceso educativo, este proceso educativo debe ir enfocado a enseñar a convivir a la ciudadanía en un mundo diverso y plural, con capacidad para respetar las manifestaciones o conductas políticas, sociales, culturales o religiosas de cualquier signo que pudieran surgir en su entorno, inmediato o no, respetando, siempre, las premisas de los Derechos Humanos.

Educar, es un ejercicio de intercambio en el que las partes se ofrecen mutuamente la posibilidad de desarrollar aptitudes, recibiendo a cambio nuevas ideas, nuevas visiones fruto de la interpretación personal que cada ser humano hace de las cosas. Es una relación de igualdad en la cual la autoridad se plantea como una traba.

3.2 Las fases del proceso de sensibilización

Difusión de la Información

La información puede hacer referencia a las características de la entidad, sus objetivos, sus posicionamientos ante situaciones determinadas, sus líneas de actuación y sus programas o acciones concretas.

Por otra parte, también puede estar referida a temas, conceptos o situaciones particulares que sustenten, con una base teórica, qué trabajo se puede hacer o pudiera hacerse.

El papel que juega la difusión de la información dentro del proceso sensibilizador es mostrar las distintas realidades sobre las que la entidad incide con su trabajo diario. De esta forma se establecen canales de comunicación directa entre la organización y la comunidad. Esta información, no solo debe ser veraz, sino que debe estar contrastada con las acciones concretas que la organización desarrolla en cada uno de los lugares en los que está presente.

Promover el debate y la reflexión crítica

Una vez difundida la información, para que ésta no quede en un simple relato, la sensibilización debe promover la reflexión individual y/o colectiva de las realidades planteadas y la adopción de un posicionamiento crítico al respecto.

Plantear alternativas o soluciones concretas desde la participación activa

La tercera fase del proceso sensibilizador es facilitar alternativas de participación para pasar del pensamiento crítico a la acción. En este caso, es la entidad quien debe ofrecer diferentes alternativas de actuación y al mismo tiempo estar abierta a las propuestas que provengan de todas aquellas personas que están inmersas en el proceso sensibilizador.

La sensibilización se plantea, además de como un proceso, como una herramienta para promover una actitud crítica y activa ante una realidad injusta y desigual, teniendo como fin último el cambio social.

3.3 Agentes sensibilizadores

Todos y todas somos responsables de este proceso de cambio y transformación social. La participación e implicación debe tener en cuenta a todos los grupos y ámbitos de responsabilidad en la sociedad.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que, dentro de este cúmulo de actores sociales, existen algunos que ostentan mayor responsabilidad en este proceso educador/ sensibilizador.

Estos agentes pueden cambiar la dinámica de los valores y prejuicios hacia la inmigración y, con su labor diaria, constante y coordinada, provocar una visión distinta de la sociedad en la que nos movemos.

Esta responsabilidad no sólo debe recaer en las instituciones gubernamentales *ad hoc*, y en organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen como parte de sus fines la realización de este tipo de actuaciones. Hay otras instituciones y personas que también pueden ser potentes agentes de sensibilización social y que actúan en todas las esferas de la sociedad.

Todas estas personas e instituciones tienen influencia social por los siguientes motivos:

- ♦ Poseen capacidad de llegar a un mayor número de personas.
- ♦ Poseen medios atractivos y están al alcance de la mayoría.
- ♦ Tienen una influencia mayor en la conformación de la opinión pública.
- ♦ Tienen capacidad de tomar decisiones que afectan a la mayoría.
- ♦ Han establecido relaciones de cercanía con las personas de la comunidad.

Atendiendo a estas afirmaciones, podemos dividir a los agentes sensibilizadores de la siguiente manera:

Agentes de sensibilización en el ámbito institucional y gubernamental:

- ♦ Organismos de la administración del Estado, autonómicos y locales encargados de las políticas de igualdad.
- ♦ Organismos de la administración del Estado, autonómicos y locales encargados de las políticas de inmigración y empleo.
- ♦ Organismos de la administración del Estado, autonómicos y locales encargados de la legislación antidiscriminación.
- ♦ Centros educativos
- ♦ Oficinas de atención al ciudadano.
- ♦ Puntos de información juvenil.

Agentes de sensibilización en la sociedad civil:

- ♦ Partidos políticos.
- ♦ Organizaciones no gubernamentales.
- ♦ Asociaciones de inmigrantes.
- ♦ Medios de comunicación: Prensa escrita, televisión, radio.
- ♦ Medios publicitarios.
- ♦ Sociedad organizada: Asociaciones de vecinos, asociaciones de padres y madres, asociaciones de consumidores, etc.

4. Educación y ciudadanía

Partiendo de un concepto de educación en sentido lato, refiriéndonos tanto a la educación formal en todos sus niveles como a la educación no formal, es necesario continuar dando respuesta a las necesidades de las personas y colectivos que conforman nuestra sociedad multicultural.

Las distintas instituciones educativas, formales o no, constituyen un medio y una oportunidad para el desarrollo de la ciudadanía, entendida ésta más allá de su definición íntimamente ligada a la persona como sujeto de derechos y deberes; es decir, entendida como sujetos y colectivos que participan en la vida y desarrollo del contexto en el que viven.

En este sentido es necesario establecer y evaluar las estrategias puestas en marcha, confirmando si responden o no al principio de inclusividad, intentando superar las dificultades que se presentan, tanto las que se derivan del acceso a los recursos como del abordaje del proceso educativo y de la participación.

Sería conveniente incluir como eje transversal la diversidad cultural en las distintas instituciones educativas y sociales como medio de avanzar hacia un modelo de ciudadanía respetuoso con las diferencias culturales. Esto implica trabajar, tanto con la población autóctona como con la población inmigrante, con el fin de erradicar actitudes de rechazo y/o de “guetización”, por tanto, insistir en la planificación de programas interculturales y de educación en los derechos humanos, con el fin de erradicar posturas y actitudes que puedan evitar indeseadas conductas racistas o xenófobas.

La propuesta de educar a la ciudadanía en y para la diversidad se construye, no enseñando el camino, sino recorriéndolo juntos, confrontando, analizando las prácticas educativas, que a veces incluyen un currículum oculto bien distinto del ideado y explicitado en los planes y leyes orgánicas de educación, análisis necesario, tanto para los profesionales de las instituciones educativas como para los profesionales de toda institución social. Finalmente, se podría decir que se trataría de realizar una reflexión

Cambios en las actitudes de la sociedad

cotidiana individual y colectiva respecto de la competencia participativa en contextos multiculturales.

Aún en la situación actual de evidente crisis económica, es necesario apostar por la implementación de programas de mediación intercultural comunitarios, educativos y socio-sanitarios que sirvan de puente con el fin de posibilitar la participación, el conocimiento mutuo y la adaptación de las instituciones a la diversidad de usuarios, a la diversidad de ciudadanos.

5. RECOMENDACIONES

- ♦ Implementar acciones para el mantenimiento de la cultural y la lengua de origen y aumentar la existencia de bibliotecas para facilitar el conocimiento y el intercambio cultural.
- ♦ Implementar programas de mediación intercultural en los centros educativos que faciliten la inclusión y participación de las familias del alumnado y promuevan el conocimiento de las diversas claves culturales del mismo.
- ♦ Continuar orientando las iniciativas educativas hacia la transformación de la escuela en un espacio de aprendizaje donde se de la mayor equidad entre los alumnos.
- ♦ Promover las estrategias y los contenidos éticos, procedimentales y conceptuales que se precisan para construir una sociedad que vea en la diversidad la oportunidad pedagógica para aprender y crecer juntos y no un obstáculo o problema.
- ♦ Dotar las escuelas de más recursos materiales y personales que faciliten la formación continua del profesorado en sensibilización e interculturalidad.
- ♦ Promover la formación y capacitación en interculturalidad para los responsables de los medios de comunicación y demás agentes.
- ♦ Trabajar herramientas desde la Educación y la Sensibilización que deben responder desde la promoción de una conciencia de ciudadanía global y participativa.
- ♦ Promover la interculturalidad como un eje transversal sujeto a evaluación en la práctica educativa en el ámbito estatal, autonómico y local.
- ♦ Generar reflexión y debate sobre el modelo inclusivo y su aplicación en el aula.
- ♦ Generar espacios de convivencia y de acceso a bienes culturales que promuevan la interculturalidad.
- ♦ Motivar e incentivar la participación de la familia y el barrio en temas relativos a interculturalidad en el proceso educativo
- ♦ Difundir las actividades de los centros de documentación, información y de investigación en prácticas educativas interculturales
- ♦ Promover la colaboración entre la comunidad educativa y las asociaciones e instituciones de apoyo a la inmigración en la mediación escolar y la convivencia intercultural.

Estas recomendaciones no sólo deben ser una oportunidad de formación y actualización sino, fundamentalmente, un espacio de innovación educativa y de construcción y reconstrucción teórica y metodológica, este esfuerzo debe ampliarse a los diferentes espacios vinculados con procesos educativos.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Brito, Juan Manuel. Aulas de acogida para jóvenes inmigrantes. ¿Una medida para la integración? Página Abierta, 196, octubre de 2008. www.pensamientocritico.org.
- Carabaña, Julio. El impacto de la inmigración en el sistema educativo español. Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales. ARI nº 63/2008, de 16 de junio.
- Carabaña, Julio. La inmigración y la escuela. Revista ECONOMISTAS. Colegio de Madrid. Número 99. Enero 2004.
- Cebolla Boado, Héctor. La concentración de inmigrantes en las escuelas españolas. Área: Demografía, Población y Migraciones - ARI nº 7/2009, de 13 de enero.
- CES. Sistema Educativo y Capital Humano. Colección Informes, nº 01/2009. Primera edición, marzo 2009.
- CIDE (Centro de Investigación y Documentación Educativa). Evolución y situación actual de la presencia del alumnado extranjero en el sistema educativo español (1996-2007). MEC. Agosto 2007.
- CIDE (Centro de Investigación y Documentación Educativa). La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España, Colección: INVESTIGACIÓN, nº 168
- FETE-UGT, Revista de los Trabajadores de la Enseñanza, 2008.
- García Castaño, Francisco Javier; Rubio Gómez, María y Bouachra, Ouafa. Población inmigrante y escuela en España: un balance de investigación. Revista de Educación, 345. Enero-abril 2008. MEC. www.revistaeducacion.mec.es
- INE. Documentos de trabajo. Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007. Abril 2008.
- INE. Encuesta sobre gasto de los hogares en educación. (Módulo Piloto de la Encuesta de Presupuestos Familiares 2007). Febrero de 2009.
- Lacasa, José Manuel. El indicador de nivel de formación de los jóvenes baja hasta el 60%. Magisterio Español, 2 de febrero de 2009.
- Mijares, Laura. Políticas europeas de integración del alumnado inmigrante: una mirada comparativa. Colección de materiales del Aula Intercultural. nº 1. Enero de 2009. FETE-UGT.
- Ministerio de Educación. Estadísticas. Educación no universitaria. Resultados detallados del curso 2008-2009. <http://www.educacion.es/>
- PISA 2006. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Informe Español. Ministerio de Educación y Ciencia. 2007. www.cnice.mec.es
- Revista de Educación. PISA. Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos. Número Extraordinario 2006. MEC. www.revistaeducacion.mec.es/re2006.htm.
- Programas de interculturalidad realizados por FAPAR.
Programa Educar Juntos FAPA MALLORCAI.

***La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera
en España: de la bonanza a la crisis***

Es una convención analítica admitida que en el proceso migratorio español resulta posible, hasta ahora, distinguir cuatro fases: la primera, iniciada en 1985 (1^a LOEx), la segunda desde 1996 (2^º Reglamento LOEx), la tercera desde el año 2000 (2^a LOEx) y la cuarta, y última, desde 2008 (crisis económica y de empleo) hasta el momento actual. Apoyándonos en los datos consolidados respecto a las tres primeras (PROCESOS DE RECEPCIÓN) intentaremos analizar más detalladamente la cuarta (DE LA BONANZA A LA CRISIS).

Es una evidencia contrastada¹⁰ que la inmigración ha sido uno de los factores fundamentales que ha intervenido en la evolución la sociedad y del mercado de trabajo español en los últimos 10 años: tanto por el volumen de la población trabajadora de origen extranjero que ha llegado, como por los efectos inducidos por la entrada y permanencia de estas personas en España; intentamos analizar la incidencia de la inmigración en el mercado laboral, en dos etapas de desarrollo económico especialmente dispares, pero sin solución de continuidad en el tiempo:

- 1^a 2000-2007
- 2^a 2008-2010

I.- PROCESOS DE RECEPCIÓN

1.1.- Padrón de habitantes

En los últimos diez años (2000-2009) el crecimiento de la población en España ha sido moderado, a un ritmo inferior al 2% anual, excepto en 2002 y 2007 que se superó ligeramente ese porcentaje; sin la presencia de las personas empadronadas de origen extranjero¹¹ el ritmo de crecimiento poblacional hubiese sido aún más lento, apenas significativo. Supondría un incremento de 1.666.680 españoles, sólo un 4,12% más en el año 2009 que en el año 2000.

Mientras que la población total crecía en 6.451.741 empadronados¹² los registrados por el padrón a quienes este atribuye origen extranjero crecieron en 4.785.061. Esto supone que **el 74,17% del crecimiento de la población en España se debe a la población extranjera que creció siempre por encima del 10% año tras año**

¹⁰ La conclusión que puede extraerse de este ejercicio es que una importante fracción de la inmigración que ha llegado a nuestro país en los últimos años ha venido atraída por la fuerte expansión económica, y este efecto se ha visto potenciado por el desarrollo asociado de las comunidades inmigrantes. De cara al futuro, la recesión provocará que un flujo menor de inmigrantes acuda a nuestro país y, si la situación de bajo crecimiento se prolonga lo suficiente en el tiempo, esta reducción se puede ver potenciada por el menor tamaño de los colectivos inmigrantes. (Banco de España. Documento de trabajo N° 1016.2010)

¹¹ ¿QUIÉNES SON EXTRANJEROS EN ESPAÑA? Todas aquellas personas que permaneciendo en nuestro país carecen de la nacionalidad española. Incluimos por tanto en este apartado, tanto a quienes tienen nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea, como a nacionales de países no comunitarios.

¹² En las dos décadas previas la población creció solo en 3,4 millones de empadronados

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

entre 2000 y 2007, siendo especialmente significados los incrementos producidos en los años 2000, 2001 y 2002 y en menor medida el del año 2004¹³. **El año 2008, con un incremento solo del 7,21%, parece iniciar un cambio de tendencia, confirmado en el año 2009** (incremento de sólo un 1,07%), hacia la ralentización de la llegada de personas extranjeras, debido como veremos, entre otras causas, a la situación del mercado de trabajo español, y en consecuencia a la disminución del flujo migratorio laboral.

	Población en Padrón			Extranjeros en Padrón			
	TOTAL	Incremento anual	%/TOTAL	Total	Incremento anual		
ene-00	40.499.791		%	2,28%	923.879		%
ene-01	41.116.842	617.051	1,52%	3,33%	1.370.657	446.778	48,36%
ene-02	41.837.894	721.052	1,75%	4,72%	1.972.946	602.289	43,94%
ene-03	42.717.064	879.170	2,10%	6,24%	2.664.168	691.222	35,04%
ene-04	43.197.684	480.620	1,13%	7,02%	3.034.326	370.158	13,89%
ene-05	43.975.375	777.691	1,80%	8,48%	3.730.610	696.284	22,95%
ene-06	44.708.964	733.589	1,67%	9,27%	4.144.466	413.856	11,09%
ene-07	45.200.737	491.773	1,10%	10,00%	4.519.554	375.088	9,05%
ene-08	46.157.822	957.085	2,12%	11,41%	5.268.762	749.208	16,58%
ene-09	46.745.807	587.985	1,27%	12,08%	5.648.671	379.909	7,21%
ene-10	46.951.532	205.725	0,44%	12,16%	5.708.940	60.269	1,07%

Fuente: Padrón

Tal ritmo de crecimiento ha implicado que la población extranjera ganara peso específico porcentual, **desde el 2,28% del año 2000 al 12,08% al finalizar el año 2008**. España se ha convertido en el décimo país del mundo por número total de población extranjera (comunitaria y no comunitaria), revirtiendo una larga tradición histórica que la caracterizaba como país de emigración. Aunque todavía residen en el extranjero alrededor de millón y medio de españoles, dicha cifra fue superada por la inmigración a comienzos de este siglo.

Según la División de Población de Naciones Unidas, España era, en 2005, el tercer país del mundo que más había incrementado su población extranjera en números absolutos

¹³ El menor incremento de la cifra (375.088) de personas extranjeras en 2006, resulta de aplicar ese año, por primera vez, la modificación legislativa que introdujo la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que obliga a los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente a renovar su inscripción padronal cada dos años; se calcula que se dieron de baja por este motivo a 233.059 extranjeros que no renovaron su inscripción padronal por alguna de las siguientes causas: pueden haber salido de España durante los últimos años, puede que no hayan renovado por falta de información sobre la obligación legal de hacerlo, e incluso pudieran haberse inscrito indebidamente sin estar en el país. Las bajas padronales de extranjeros en 2007 fueron 134.685 y en 2008 142.314.

desde 1990, tras Estados Unidos y Alemania, y el que más lo había hecho en términos relativos. Por su parte, la OCDE constató, también en 2005, que España se había convertido en uno de los países con mayor número de población de origen extranjero, superando en números absolutos a tradicionales países de inmigración como Francia (9%) y Reino Unido(10%), aproximándose en términos relativos a Estados Unidos (14%) y Alemania (13%), aunque todavía inferior a países como Australia (23,6%), Canadá 20%), Nueva Zelanda (18,8)%...

La brecha económica Norte-Sur, está en el origen de las migraciones desde los países periféricos hacia los países situados en posición más ventajosa en el jerarquizado mundo de la globalización. Estos migrantes del Sur hacia el Norte forman parte de la corriente internacional más importante de nuestros días: mientras los países de renta alta –según la clasificación establecida por el Banco Mundial- han incrementado la inmigración estable en 40 millones de personas desde 1990, pasando de 72 a 112 millones, los países de renta media se mantienen en la misma cifra (50 millones) y los de renta baja la han reducido de 33 a 28 millones. En términos relativos a la población mundial, la migración transnacional no ha superado el listón del 3% en las últimas décadas; sin embargo, su desigual distribución por áreas geográficas explica que en los países del Norte se tenga la falsa percepción de que la globalización económica ha acelerado las migraciones en el conjunto del planeta.

España se ha situado en los últimos años en el centro de ese proceso social migratorio Sur-Norte, con un mercado de trabajo en expansión, que ha incrementado el número de ocupados en más de 5 millones entre 1999 y 2007 (de ellos, 2,3 millones extranjeros). **España en el año 2008¹⁴, se situaría a la cabeza de los países de la UE en cuanto al porcentaje de personas de nacionalidad extranjera**, si se exceptúan los micro-estados como Liechtenstein, Luxemburgo o Chipre y los países frontera de la UE Lituania y Estonia, y tan sólo en segundo lugar, en cifras absolutas tras Alemania, que al finalizar el año 2008 contaba con 7,186 millones de habitantes extranjeros.

El mismo Padrón nos apunta ya cual ha sido el motivo fundamental de la llegada de personas extranjeras a España, si desagregamos por grupos de edad, vemos que el **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 población de origen extranjero está directamente relacionada con las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo.

¹⁴ En 2008 Eurostat coloca a España en el sexto lugar de la UE de mayor porcentaje de población extranjera (12,3%) por delante de países como Alemania, Francia y Reino Unido, que al hallarse en un estadio más avanzado del ciclo inmigratorio tienen mayor número de nacionalizaciones (segunda y tercera generación).

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

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	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

A lo largo de estos años, la proporción de mujeres entre la población extranjera empadronada es menor que en la población nativa, más de cuatro puntos porcentuales de diferencia. Con todo, **se trata una inmigración mucho más feminizada que la que se produjo en otros movimientos migratorios recientes en Europa**. Veremos más adelante que la llegada de mujeres inmigrantes es uno de los factores que ha permitido la incorporación de las españolas al mercado laboral en posiciones mejoradas respecto a las ocupadas por generaciones precedentes. En el periodo 2000-2007, de los 2,7 millones de nuevos ocupados nativos españoles, 1,7 millones eran mujeres, esto habría generado **un nicho en la base de la escala laboral y en aquellas tareas reproductivas y de cuidados personales ya no efectuadas por las mujeres autóctonas, que estaría siendo ocupado por las mujeres inmigrantes**.

	Padrón	Nativos				Extranjeros			
		TOTAL	Total	Varones	Mujeres	% Mujer	Total	Varones	Mujeres
ene-00	40.499.791	39.575.912	19.349.919	20.225.993	51,11%	923.879	471.465	452.414	48,97%
ene-01	41.116.842	39.746.185	19.448.677	20.297.508	51,07%	1.370.657	716.837	653.820	47,70%
ene-02	41.837.894	39.864.948	19.515.911	20.349.037	51,04%	1.972.946	1.048.178	924.768	46,87%
ene-03	42.717.064	40.052.896	19.619.576	20.433.320	51,02%	2.664.168	1.414.750	1.249.418	46,90%
ene-04	43.197.684	40.163.358	19.679.524	20.483.834	51,00%	3.034.326	1.605.723	1.428.603	47,08%
ene-05	43.975.375	40.244.765	19.788.835	20.455.930	50,83%	3.730.610	1.992.034	1.738.576	46,60%
ene-06	44.708.964	40.564.498	19.884.997	20.679.501	50,98%	4.144.466	2.215.469	1.928.997	46,54%
ene-07	45.200.737	40.681.183	19.944.277	20.736.906	50,97%	4.519.554	2.395.685	2.123.869	46,99%
ene-08	46.157.822	40.889.060	20.045.064	20.843.996	50,98%	5.268.762	2.802.673	2.466.089	46,81%
ene-09	46.745.807	41.097.136	20.124.352	20.972.784	51,03%	5.648.671	2.992.636	2.656.035	47,02%
ene-10	46.951.532	41.242.592	20.196.474	21.046.118	51,03%	5.708.940	2.999.030	2.709.910	47,47%

1.2.- Autorizaciones de residencia

Son residentes aquellos extranjeros que han obtenido una autorización para permanecer de forma temporal -por un tiempo superior a 90 días- o permanente en España, o están protegidos por la ciudadanía europea, en este último caso no necesitan autorización administrativa previa para residir o trabajar en España, aunque deben inscribirse en el Registro Central de Extranjeros.

Este indicador confirma la tendencia general al crecimiento¹⁵ de la población extranjera en España, que nos señalaba el Padrón. También nos muestra las medidas legislativas y administrativas que se han ido formulando a lo largo de estos años para regularizar la presencia de facto de extranjeros:

- Procedimientos extraordinarios¹⁶: 1986 (LO7/85), 1991(Proposición no de ley del Congreso de 9 de abril de 1991), 1996 (R.D. 155/1996, segundo Reglamento de la LO 7/85.) 2000 (Ley O 4/00 marzo a julio), 2001 (R. D. 864/2001) y 2005 (R.D 2393/04).
- Cupos de 93, 94, 95, 97, 98 y 99. También supusieron normalización de extranjeros en situación administrativa irregular.

En el cuadro siguiente podemos observar un hecho muy relevante: **el incremento de las personas residentes extranjeras, es compatible con la disminución paulatina de la tasa de paro.**

Hasta ahora han sido procesos sociales paralelos; la fuerza laboral inmigrante se incorpora a un mercado de trabajo en pleno crecimiento que necesita su presencia, para responder a la demanda de mano de obra intensiva para rentabilizar sectores productivos poco tecnificados, pero claves para la competitividad económica española: la construcción, la agricultura de primor, los servicios de atención a las personas...

Esta necesidad de mano de obra no cualificada, para puestos de trabajo con baja remuneración salarial, de disponibilidad inmediata y de “prescindibilidad” inmediata también, es estructural en el mercado de trabajo español, aunque se manifiesta con mayores exigencias según la coyuntura económica, y se ha mantenido especialmente alta desde 1994.

¹⁵ El incremento de 2005 se explica por el proceso de normalización. El de 2007 porque desde el 2 de abril de ese año se obligó a la inscripción en el Registro Central de Extranjeros y obtener el certificado de residencia a los comunitarios, hasta entonces esta inscripción no era obligatoria.

³ Regularizaciones extraordinarias

Año	1986	1991	1996	2000	2001	2005
Solicitudes	43.800	130.406	25.128	244.327- 24.884 (Ecuat) 57.616(Reexamen)	338.439	691.655
Regularizados	38.181	109.068	21.294	152.207- 24.352	36.013	157.883

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Vemos, en el cuadro siguiente, como vimos en el Padrón, que **la inmigración regularizada que acoge España desde el año 2000 está muy feminizada, respecto a experiencias migratorias recientes en Europa**, y la tendencia es de crecimiento relativo de las mujeres extranjeras residentes respecto a los varones, ganando algo más de 1 punto porcentual en estos 10 años¹⁷.

31/12	Resd. Extrj	Variación	%	Tasa paro	Mujeres	Total	% /M.Extr
1985	241.971			21,5			
1990	407.647	165.676	68,47%	16,1	Mujeres		
1995	499.773	92.126	22,60%	22,8	Total		
2000	895.720	395.947	79,23%	13,4	407.423	45,49%	
2001	1.109.060	213.340	23,82%	10,6	494.843	44,62%	
2002	1.324.001	214.941	19,38%	11,6	590.629	44,61%	
2003	1.647.011	323.010	24,40%	11,4	739.153	44,88%	
2004	1.977.291	330.280	20,05%	10,6	907.129	45,88%	
2005	2.738.932	761.641	38,52%	8,7	1.250.371	45,65%	
2006	3.021.808	282.876	10,33%	8,3	1.384.541	45,82%	
2007	3.979.014	957.206	31,68%	8,6	1.816.392	45,65%	
2008	4.473.499	494.485	12,43%	13,9	2.059.252	46,03%	
2009	4.791.232	317.733	7,10%	17,93	2.228.608	46,51%	
jun10	4.744.169	-47.063	-0,98%	20,09	2.217.812	47,75%	

El mercado laboral específico al que se incorpora la población trabajadora de origen extranjero, tiene su propio ritmo de desarrollo, por lo que no siempre los recibe de igual manera. Al respecto vemos que el aumento de la tasa de paro en 2008 y 2009, aunque reduce el ritmo de llegada de extranjeros previamente autorizados estos siguen llegando, procedentes tanto de la Unión Europea, como de terceros Países, como veremos a continuación.

El proceso de documentación de un trabajador extranjero no comunitario, ha estado sometido desde el año 2000 a un “alud normativo” de todo rango -cuatro reformas legales, dos reglamentos de desarrollo con sucesivas reformas, varias sentencias del Tribunal Constitucional, Reales Decretos, Decretos e Instrucciones administrativas-.

¹⁷ “Ello significa que el masivo crecimiento de la ocupación extranjera ha tenido lugar en un contexto de incremento paralelo e igualmente explosivo de empleo de los autóctonos, y especialmente de las féminas, lo que debería llevarnos a relativizar el papel de la demografía en la llegada de los inmigrantes y conceder más importancia a los factores vinculados al funcionamiento del mercado de trabajo español, marcado por la segmentación y la “dualización” (Revista del MTIN. nº 85. 2010. Pg. 88)

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Una superproducción normativa que intentaba dar respuesta a un hecho social global, complejo y multidimensional como la llegada de inmigrantes a España, pero que es algo más que una mera cuestión de equilibrio de flujos laborales como se ha querido creer.

En los 7 años considerados inicialmente, 2001-2007, se incrementaron los residentes en un total de 3.083.294 personas, 1.235.099 nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y 1.848.204 personas procedentes de terceros países.

Autorizaciones	Total	Régimen general	cuenta ajena	cuenta propia	no lucrativa	Resd Permtne.	R.Comunitario
31/12/2000							
No UE	584.501	475.846	181..368	18.385	183..202	92.891	108.655
UE	311.219						311.219
TOTAL	895.720						419.874
31/12/2007							
No UE	2.432.705	2.357.218	1.044.031	15.045	446.553	851.589	75.487
UE	1.546.309						1.546.309
TOTAL	3.979.014						1.621.796
Incrmt No UE	1.848.204	1.881.372	862..663	-3.340	263.351	758.698	-33.168
% Incrmt No UE	316,20%	395,37%	475,64%	-18,17%	143,75%	816,76%	-30,53%
Incrmt UE	1.235.090						1.235.090

De los procedentes de terceros países, 1.881.372 lo hacen dentro del régimen general de extranjería, lo que supone un incremento del 395% respecto a diciembre de 2000, mientras que los ciudadanos de terceros países que llegan protegidos por el régimen comunitario, y que suman -33.168 personas, decrecen en un 30,53 % respecto a la misma fecha; la residencia permanente¹⁸ y las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena, y secundariamente las residencia no lucrativa, por agrupación familiar, son los factores de crecimiento de la inmigración. Las autorizaciones laborales por cuenta propia pierden peso, había 3.340 menos autorizados a trabajar en diciembre de 2007 que en diciembre de 2000.

En los últimos 30 meses, durante los años 2008 y 2009, y hasta junio de 2010, se incrementaron como residentes 765.155 personas, 383.954 nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y 311.201 personas procedentes de terceros países.

¹⁸ Posteriormente, desde 13 de diciembre de 2009, de “larga duración”.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Autorizaciones	Total	Régimen general	cuenta ajena	cuenta propia	no lucrativa	Resd Permte.	R.Comunitario
31/12/2007							
No UE	2.432.705	2.357.218	1.044.031	15.045	446.553	851.589	75.487
UE	1.546.309						1.546.309
TOTAL	3.979.014						1.621.796
30/06/2010							
No UE	2.813.906	2.436.399	649.459	10.421	489.910	1.286.609	377.507
UE	1.930.263						1.930.263
TOTAL	4.744.169						2.307.770
Incrmto No UE	381.201	79.181	-394.572	-4.624	43.357	435.020	302.020
% Incrmto No UE	15,67%	3,36%	-37,79%	-30,73%	9,71%	51,08%	400,10%
Incrmto UE	383.954						383.954

Fuente. Anuarios de extranjería MTIN

De los procedentes de terceros países, tan solo 79.181 personas lo hacen dentro del régimen general de extranjería, que supone un incremento del 3,36% respecto a diciembre de 2007, mientras que los nacionales de terceros países que llegan protegidos por el régimen comunitario, y que suman 302.020 personas, crecen en un 400,1 % respecto a esa misma fecha; muchos de los extranjeros que adquirieron la nacionalidad española, están reagrupando a sus familiares y lo hacen dentro del régimen comunitario. Otros reagrupan en el régimen de extranjería por eso también han crecido las residencias no lucrativas (9,71%), las autorizaciones laborales pierden peso, concretamente 41,15 puntos porcentuales, había 399.196 menos autorizados a trabajar en junio de 2010 que en diciembre de 2007 (- 4.624 cta. propia y -394.572 cta. ajena).

Tal evolución del número de residentes, se traduce en un stock de residentes extranjeros a 30 de junio de 2010, que se resume en el cuadro siguiente:

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

30/06/2010	Total	% Total	Régimen General	Régimen Comunit	De 0 a 15 años	De 16 a 64 años	65 años y más	Edad media
TOTAL	4.744.169	100,00%	2.436.399	2.307.770	645.690	3.911.478	186.984	33,9
UNIÓN EUROPEA	1.954.854	41,21%	0	1.954.854	163.051	1.652.149	139.649	36,8
Rumanía	793.205	16,72%	0	793.205	77.798	712.245	3.160	31,8
RESTO DE EUROPA	128.621	2,71%	109.987	18.634	17.244	109.300	2.077	34,7
ÁFRICA	987.060	20,81%	935.523	51.537	248.146	728.085	10.825	28,4
Marruecos	758.900	16,00%	728.844	30.056	201.743	548.031	9.122	27,9
IBEROAMÉRICA	1.347.721	28,41%	1.091.941	255.780	155.838	1.166.943	24.934	33,7
Ecuador	382.129	8,05%	354.386	27.743	57.209	321.974	2.945	31,9
AMÉRICA DEL NORTE	20.153	0,42%	10.294	9.859	1.585	15.103	3.465	45,5
ASIA	302.981	6,39%	286.965	16.016	59.330	237.822	5.827	31,2
China	152.853	3,22%	150.431	2.422	34.474	115.850	2.528	29,5
OCEANÍA	1.753	0,04%	766	987	173	1.412	168	41,3
Apátridas y No consta	1.026	0,02%	923	103	323	664	39	28,6

Un total de 1.954.854, el 41,21%, de los residentes extranjeros en España proceden de los otros 26 países de la UE, a esa cifra hay que sumar 342.916 familiares directos de ciudadanos españoles o europeos, por lo que **son un total de 2.307.770, un 48,6 %, los extranjeros residentes en España que están protegidos por legislación europea.**

África aporta 987.060 residentes, el 20,81%, de la inmigración, casi ocho puntos porcentuales menos que Iberoamérica pero bastante más que los otros grupos continentales. De todas formas esta es una cifra sesgada, en el sentido que el norte de África (Marruecos, 16,0%, Mauritania, 0,2% y Argelia 1,1%) aporta el 17,3% de los residentes; por lo tanto, excluidos los nacionales de estos tres países, África aporta sólo el 3,5 % de los extranjeros residentes en España.

Además en conjunto los africanos son los que están menos protegidos por el régimen de residencia comunitario al ser familiares directos de europeos o españoles, sólo son 51.537, un 5,2%, los que están en esta circunstancia, que en principio, mientras se mantenga el vínculo familiar es la más favorable para los extranjeros no comunitarios.

La media de edad de los africanos, 28,4 años, es la más baja entre todos los grupos continentales, debido a que Marruecos aporta una inmigración muy joven, 201.743. Un 26,6% de los marroquíes en España son menores de 15 años.

1.2.1.- Residentes en “régimen general”.

En el cuadro siguiente podemos observar que un **52,81% de los residentes en régimen general, lo son en función de una autorización permanente** y que otro 19,4% está en condiciones de conseguirla al disfrutar ya de la segunda renovación, en definitiva un **72,21% de los extranjeros en régimen general**

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

I llevan más de tres años residiendo en España; el 81,45 % de los ecuatorianos y el 79,12 % de los africanos están en esta última circunstancia, la más favorable para mantener la legalidad en la residencia, aunque no siempre sea suficiente para conseguir la integración social plena.

30.06. 2010	Total	Temporal: Inicial	1ª Renovación	2ª Renovación	Temporal: Otro tipo	Larga Duración	% L.Durc	% + 3 años
TOTAL	2.436.399	173.140	428.958	472.736	74.956	1.286.609	52,81%	72,21%
RESTO DE EUROPA	109.987	6.956	16.674	26.253	3.229	56.875	51,71%	75,58%
ÁFRICA	935.523	68.024	109.714	126.978	17.618	613.189	65,55%	79,12%
Marruecos	728.844	53.688	89.252	93.374	9.829	482.701	66,23%	79,04%
IBEROAMÉRICA	1.091.941	68.283	250.441	271.088	46.958	455.171	41,68%	66,51%
Bolivia	110.347	8.213	37.245	29.517	20.494	14.878	13,48%	40,23%
Colombia	217.559	15.616	46.456	53.294	2.749	99.444	45,71%	70,21%
Ecuador	354.386	16.623	48.925	93.658	1.613	193.567	54,62%	81,05%
Perú	122.374	8.754	37.191	26.829	648	48.952	40,00%	61,93%
Rep Dominicana	57.715	4.515	15.808	12.047	844	24.501	42,45%	63,32%
A. DEL NORTE	10.294	1.184	1.883	925	95	6.207	60,30%	69,28%
ASIA	286.965	28.506	49.969	47.280	6.992	154.218	53,74%	70,22%
China	150.431	12.498	26.591	24.848	1.953	84.541	56,20%	72,72%
OCEANÍA	766	109	181	127	0	349	45,56%	62,14%
Apárt No/c	923	78	96	85	64	600	65,01%	74,21%

A este resultado se ha llegado paulatinamente, pero de forma continua, como era de esperar el proceso de asentamiento de la población de origen extranjero ha sido permanente, año tras año, como podemos ver en el cuadro siguiente, cada vez mayor número de ellos ha ido accediendo a la autorización de larga duración (antes permanente), lo cual nos permite afirmar que **los proyectos inmigratorios en España son a largo plazo, a pesar de las dificultades económicas de los momentos por los que atravesamos.**

Extranjeros 31/12	Total	Inicial	1ª Renov	2ª Renov	Temporal: Otro tipo	Permanente	% Permtes	% + 3 años
Extranjeros 31/12	Total	Inicial	1ª Renov	2ª Renov	Temporal: Otro tipo	Permanente	% Permtes	
2002	826.956	277.503	114.254	214.134	9.769	211.296	25,55%	51,45%
2003	1.074.895	201.875	430.580	157.779	10.114	274.547	25,54%	40,22%
2004	1.305.041	258.320	390.269	230.444	38.480	387.528	29,69%	47,35%
2005	1.958.091	768.768	300.454	414.900	42.129	431.840	22,05%	43,24%
2006	2.092.095	257.541	844.857	331.941	23.225	634.531	30,33%	46,20%
2007	2.357.218	324.918	873.425	271.925	35.361	851.589	36,13%	47,66%
2008	2.341.052	263.826	407.865	638.330	61.983	969.048	41,39%	68,66%
2009	2.562.032	207.709	484.711	675.230	82.318	1.112.064	43,41%	69,76%

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

1.2.2.- Residentes no permanentes

Los residentes no permanentes, es decir aquellos que todavía no suman cinco años de residencia legal en España son 1.149.790 extranjeros, **la inmensa mayoría, el 63,65% son autorizaciones de trabajo**, y solo 208.348 el 18,12% son reagrupaciones familiares.

30/06/2010	Resid y Trabajo		Residencia Temporal				Total	R y Trab	% R y Trab			
	c. ajena	c. propia	Residencia	Reagrupación	Circunst. Excepç.							
	Arraigo ¹	Otras										
TOTAL	649.459	10.421	206.606	208.348	72.240	2.716	1.149.790	732.120	63,67%			
RESTO DE EUROPA	31.315	625	10.760	7.183	3.123	106	53.112	35.063	66,02%			
ÁFRICA	164.545	1.138	66.423	72.610	16.655	963	322.334	182.338	56,57%			
Marruecos	120.574	810	54.180	60.750	9.419	410	246.143	130.803	53,14%			
IBEROAMÉRICA	389.298	5.064	104.400	91.050	45.542	1.416	636.770	439.904	69,08%			
Ecuador	90.343	679	43.327	24.857	1.517	96	160.819	92.539	57,54%			
AMÉRICA DEL N	1.949	97	1.825	121	86	9	4.087	2.132	52,17%			
ASIA	62.035	3.483	22.884	37.353	6.817	175	132.747	72.335	54,49%			
China	27.524	2.785	13.149	20.479	1.948	5	65.890	32.257	48,96%			
OCEANÍA	225	13	161	18	0	0	417	238	57,07%			
Apátridas y No consta	92	1	153	13	17	47	323	110	34,06%			

El alto porcentaje de autorizaciones de trabajo de iberoamericanos, casi con el 70%, es especialmente significativo, por ser el grupo más “laboralizado” entre los no permanentes, y porque es un indicador de la fuerza de trabajo que está perdiendo recientemente el Continente de origen como consecuencia de la emigración.

Del total de extranjeros autorizados a trabajar (cta. ajena + cta. propia + arraigo) que, el 30 de junio de 2010, son 732.120 personas, el 98,58% trabajan por cuenta ajena.

1.3.- Seguridad Social

La afiliación de la población de origen extranjero a la Seguridad Social ha crecido, como era de esperar, a ritmo paralelo al del incremento poblacional general que vimos anteriormente al observar la cifras del Padrón y las de residentes, pasando **del 3,56% en el año 2001 al 10,48 % en el año 2009 sobre el total de afiliados**. Destacan significativamente los saltos que para la afiliación a la SS suponen los procesos de regularización, y muy especialmente el de año 2005, único en el que la regularidad estaba vinculada al alta efectiva del trabajador en la Seguridad Social.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

media	TOTAL	ESP	EXTRAJ.	UE	No UE	Esp	Extr	UE	No UE
2001	15.649.900	15.092.826	557.074	157.553	399.521	96,44%	3,56%	1,01%	2,55%
2002	16.126.300	15.359.830	766.470	176.592	589.878	95,25%	4,75%	1,10%	3,66%
2003	16.613.600	15.688.795	924.805	202.813	721.992	94,43%	5,57%	1,22%	4,35%
2004	17.081.800	16.033.570	1.048.230	243.110	805.120	93,86%	6,14%	1,42%	4,71%
2005	17.835.400	16.374.260	1.461.140	283.053	1.178.087	91,81%	8,19%	1,59%	6,61%
2006	18.596.300	16.773.894	1.822.406	332.579	1.489.827	90,20%	9,80%	1,79%	8,01%
2007	19.152.300	17.176.722	1.975.578	646.351	1.329.227	89,68%	10,32%	3,37%	6,94%
2008	19.005.600	16.953.194	2.052.406	701.829	1.350.577	89,20%	10,80%	3,69%	7,11%
2009	17.916.800	16.038.777	1.878.023	666.474	1.211.549	89,52%	10,48%	3,72%	6,76%

Será con la entrada de Rumanía y Bulgaria en la libre circulación de personas el 1 de enero 2007 cuando se produzca el salto cualitativo de afiliados comunitarios a la Seguridad Social por encima del 3%; porque muchos de ellos que ya estaban en España salen de la economía sumergida afiliándose inicialmente como autónomos y por el periodo de dos años establecido como prórroga hasta conseguir la libre circulación de trabajadores; y a partir de 1 de enero de 2009 muchos accederán al empleo a través de la contratación de temporada o campaña agrícola. Estos dos regímenes (autónomos y agrarios) son los únicos que crecen porcentualmente para rumanos y búlgaros a lo largo de estos tres años.

31.12.06	General	%	Autónos.	%	Agrar	%	EH	%	Total
Bulgaria	33.168	74,06%	1.489	3,32%	4.211	9,40%	5.915	13,21%	44.783
Rumania	123.351	73,05%	4.900	2,90%	16.445	9,74%	24.156	14,31%	168.852
31.12.07									
Bulgaria	36.910	71,36%	6.423	12,42%	4.361	8,43%	4.030	7,79%	51.724
Rumania	149.847	64,99%	41.880	18,16%	21.853	9,48%	16.992	7,37%	230.572
31.12.08									
Bulgaria	32.360	67,98%	5.367	11,27%	6.550	13,76%	3.324	6,98%	47.601
Rumania	140.673	60,07%	37.832	16,15%	41.784	17,84%	13.909	5,94%	234.198
31.12.2009									
Bulgaria	34.039	63,05%	4.042	7,49%	12.251	22,69%	3.637	6,74%	53.985
Rumania	159.329	56,81%	24.190	8,62%	81.730	29,14%	15.044	5,36%	280.468

Fuente: Estadísticas de Afiliación a la S.S. MTIN

Las mujeres extranjeras han ido ganando peso en el mercado laboral regularizado o protegido por la Seguridad Social, a lo largo de estos años, el porcentaje de afiliadas sobre la población extranjera, del 32,21% en 2001 al 42,38% en 2009, se ha ido aproximado el peso que tienen como residentes sobre la población extranjera (44,62% en 2001 y 46,51% en 2009).

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Media	TOTAL	EXTRAJ.	Muj. Extr	%MEx/Total	%MEx/Ext
2001	15.649.900	557.074	190.770	1,22%	34,21%
2002	16.126.300	766.470	268.624	1,67%	35,05%
2003	16.613.600	924.805	330.355	1,99%	35,72%
2004	17.081.800	1.048.230	379.652	2,22%	36,22%
2005	17.835.400	1.461.140	568.315	3,19%	38,90%
2006	18.596.300	1.822.406	713.962	3,84%	39,18%
2007	19.152.300	1.975.578	763.197	3,98%	38,63%
2008	19.005.600	2.052.406	826.546	4,35%	40,27%
2009	17.916.800	1.878.023	804.427	4,49%	42,83%

Dadas estas cifras, lo que preocupa es el proceso de perdida de afiliación iniciado a mediados del año 2008. El mes de julio del año 2008 significa el punto de inflexión. Este es el mes que registra las mejores cifras de afiliación de los extranjeros a la Seguridad Social, con 2.115.561 afiliados (713.659 UE + 1.401.902 No UE), un 10,91% del total; desde entonces la cifra de afiliación de personas de nacionalidad extranjera ha ido cayendo significativamente, demostrando que la crisis económica afecta de manera especial a los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero.

I.3.1. Perdida de afiliación a la Seguridad Social

Jul 08/jul10	Total	Extranj	Españoles	UE	No UE
Total	-1.533.901	-251.723	-1.282.178	-35.155	-216.568
Mujeres	-296.183	-34.988	-261.195	16.035	-51.023
Hombres	-1.237.717	-216.735	-1.020.982	-51.190	-165.545
Total	-7,91%	-11,70%	-7,44%	-4,89%	-15,11%
Mujeres	-3,59%	-4,02%	-3,54%	5,84%	-8,55%
Hombres	-11,12%	-16,92%	-10,36%	-11,53%	-19,78%

Entre el mes de julio del año 2008 y el mes de julio de 2010, los afiliados españoles a la Seguridad Social han decrecido en un 7,44%, mientras que los extranjeros lo han hecho en un 11,70%, situación que es especialmente preocupante para los de origen no comunitario que han perdido un 15,11%, y no pocos de ellos dependen de la cotización a la Seguridad Social para renovar su autorización de residencia. Los hombres han perdido porcentualmente mas afiliados que las mujeres, incluso las mujeres comunitarias han aumentado su afiliación a la seguridad social, sobre todo por las trabajadoras que acuden desde Rumanía y Bulgaria a las campañas agrícolas y que antes

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

del 1 de enero de 2009 venían como trabajadoras extranjeras autorizadas temporalmente.

Estas cifras son preocupantes sobre todo teniendo en cuenta que desde junio-08 a junio-10 el incremento de extranjeros residentes se ha producido en el tramo de 16 a 64 años de edad (edad laboral), que con 441.934 inmigrantes representa el 76,85 % del incremento poblacional habido en el colectivo de residentes extranjeros, durante esos meses¹⁹.

I.3.2. Ubicación de la población en los regímenes de Seguridad Social

La distribución de cotizantes por regímenes de cotización en julio de 2010 nos refiere las diferencias persistentes, y agudizadas desde 2008, en los procesos de acceso al mercado laboral de la población de origen extranjero si tenemos en cuenta su nacionalidad comunitaria o no.

jul-08	General	Auton	Agrario	Mar/Carb	Hogar	Total
Total	76,84%	17,54%	3,74%	0,42%	1,46%	100,00%
Españoles	77,32%	18,35%	3,22%	0,43%	0,68%	100,00%
Extranjeros	72,94%	11,05%	7,95%	0,30%	7,76%	100,00%
UE	68,91%	20,12%	7,52%	0,29%	3,16%	100,00%
No UE	74,97%	6,50%	8,17%	0,30%	10,06%	100,00%
julio 10	General	Auton	Agrario	Mar/Carb	Hogar	Total
Total	75,94%	17,59%	4,39%	0,42%	1,66%	100,00%
Españoles	76,94%	18,43%	3,48%	0,43%	0,71%	100,00%
Extranjeros	67,51%	10,55%	12,01%	0,32%	9,61%	100,00%
UE	66,25%	15,70%	14,43%	0,27%	3,34%	100,00%
No UE	68,21%	7,66%	10,65%	0,35%	13,13%	100,00%

Existe poca similitud entre la ubicación laboral de los españoles y los ciudadanos de la Unión Europea, por la menor cotización en el Régimen General de la SS de estos últimos, que llega a ser 10,69 puntos porcentuales menor, y por su mayor peso porcentual el régimen agrario y hogar. La supresión en enero-09 de la moratoria que impedía la libre circulación de población trabajadora de nacionalidad rumana y búlgara, ha permitido que muchos de ellos hayan pasado, del régimen especial de autónomos en el que habían estado los dos años previos cuando eran ciudadanos europeos pero autorizados para trabajar en España sólo por cuenta propia, al régimen general de la Seguridad Social, acercándose de esta forma el porcentaje de autónomos comunitarios al de los españoles.

¹⁹ El 31 de junio de 2008 eran residentes en edad laboral (16 a 64 años) un total de 3.469.544 extranjeros; 1.431.526 UE y 2.038.018 no UE. El 31-06-2010 las cifras son un total de 3.911.478 extranjeros; 1.652.149 UE y 2.259.329 no UE.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Pero los trabajadores y trabajadoras rumanos y búlgaros, pese a que son ciudadanos comunitarios, comparten mercado laboral y regímenes de cotización con los trabajadores no pertenecientes a la UE, entre los que se observa aún una mayor prevalencia del sector hogar y del sector agrario, lo que nos revela que estos dos sectores, son sectores refugio, tanto para el empleo efectivo (campañas agrícolas de mujeres rumanas y búlgaras) de la población nacional de países de la Unión Europea, como para garantizar la cotización necesaria al renovar las autorizaciones de trabajo en el caso de los no comunitarios.

La forma habitual de cuantificar las diferencias en la distribución del empleo entre los nacionales y los extranjeros es utilizar el índice de Duncan²⁰. En julio-10 un 13,58% de los trabajadores comunitarios y un 19,80% de extracomunitarios tendrían que cambiar de sector de cotización para igualar la distribución de sendos grupos de trabajadores a la de los trabajadores españoles. Superando en cierta medida el análisis descriptivo hasta aquí efectuado acerca del número de persona afiliados al sistema de la Seguridad Social, resulta interesante comparar la población afiliada con la población empadronada, lo que 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 I enero	Tasa afil	Afil SS Media a.	Empadrons. I enero	Tasa afil
2001	15.092.826	39.746.185	38,0%	557.074	1.370.657	40,6%
2002	15.359.830	39.864.948	38,5%	766.470	1.972.946	38,8%
2003	15.688.795	40.052.896	39,2%	924.805	2.664.168	34,7%
2004	16.033.570	40.163.358	39,9%	1.048.230	3.034.326	34,5%
2005	16.374.260	40.244.765	40,7%	1.461.140	3.730.610	39,2%
2006	16.773.894	40.564.498	41,4%	1.822.406	4.144.466	44,0%
2007	17.176.722	40.681.183	42,2%	1.975.578	4.519.554	43,7%
2008	16.953.194	40.889.060	41,5%	2.052.406	5.268.762	39,0%
2009	16.038.777	41.097.136	39,0%	1.878.023	5.648.671	33,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social e INE

La tasa de afiliación media de la población trabajadora de origen extranjero se sitúa varios puntos por debajo de la tasa de afiliación de la de nacionalidad española hasta el año 2006 en que se invierte la relación gracias a que la regularización extraordinaria (normalización de mayo de 2005) permitió que aflorase población trabajadora extranjera y empleo, hasta entonces en la economía sumergida, 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

²⁰ Índice de Duncan es igual a la semisuma de las diferencias en valor absoluto de los porcentajes del empleo sectorial de los españoles y los extranjeros. Los valores están comprendidos entre 0 y 100 y el significado del índice es el porcentaje de trabajadores extranjeros que tendrían que cambiar de rama de actividad para que su distribución sea igual que la de los trabajadores españoles

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

retroceso de la tasa de los nacionales. Entre 2005 y 2007 crece la tasa de afiliación de ambos colectivos, 1,5 puntos la de nacionales y 4,5 puntos la de extranjeros, lo que nos permite afirmar, aquí también, que desde el punto de vista laboral se trata de poblaciones complementarias.

1.4.- Autorizaciones de trabajo

A efectos de un análisis temporal sobre como han llegado los trabajadores de origen extranjero, un buen indicador son las cifras de autorizaciones de trabajo concedidas. Los datos sobre autorizaciones en serie temporal se publican en el Anuario de Estadísticas Laborales del MTIN, y hemos intentado recogerlas en el siguiente cuadro.

AUTORIZACIONES DE TRABAJO CONCEDIDAS (I)										
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL parcial	235.228	259.602	318.579	271.776	498.280	995.607	822.682	456.429	701.931	184.022
CUENTA AJENA	225.903	252.407	312.267	264.495	484.394	984.076	812.979	448.320	690.561	178.044
Cta Ajena Inicial	166.588	150.674	97.463	70.771	152.920	644.305	101.079	222.561	69.020	23.878
Cta Ajena 1ª renovación	11.181	4.315	194.400	172.879	110.394	129.082	624.617	108.325	132.689	154.166
Cta Ajena 2ª renovación	47.131	96.757	15.810	14.258	208.639	193.048	79.952	100.281	438.563	95.324
Transfronterizos	1.003	661	1.675	1.395	1.435	2.472	1.920			
prestación transnacional			1.184	10	1.404	1.091	965	1.396	1.341	870
temporada o campaña			635	637	9.602	13.642	4.032	15.650	46.248	1.736
duración determinada			1.100	4.545		436	414	107	2.700	15
CUENTA PROPIA	9.325	7.195	6.312	7.281	13.886	11.531	9.703	8.109	11.370	5.978
Cta Propia Inicial	6.735	2.516	1.382	1.862	2.507	1.134	609	509	465	441
Cta Propia 1ª renovación	627	1.503	4.028	2.991	3.898	3.046	4.760	4.214	2.489	1.913
Cta Propia 2ª renovación	1.855	3.165	902	2.424	7.455	7.246	4.322	3.386	8.416	3.624
Transfronterizos	108	11	-	4	26	105	12			

(I) No se incluyen las autorizaciones gestionadas a través del Contingente, ni por arraigo, a estudiantes, a cónyuge e hijo/a de reagrupado/a y circunstancias excepcionales.

Otras fuentes										
Contingente Estables					4.773	3.901	5.559	5.730	1.370	901
Arraigo							7.244	29.798	65.048	77.866
Aut. TRABAJO								13.181	23.226	7.023
TOTAL	235.228	259.602	318.579	271.776	503.053	999.508	835.485	491.957	791.575	269.812

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario de Migraciones 2009 del Ministerio de Trabajo e Inmigración

Podemos apreciar el salto cuantitativo que se da a partir de 2004 en el número de autorizaciones. Ese año se hizo un esfuerzo de gestión para aliviar la situación de retraso en la tramitación de expedientes acumulados en meses anteriores. El año 2005, que fue el de la “normalización” y del primer Catálogo de Ocupaciones de difícil Cobertura, arrastra el número de autorizaciones a 2006 como primera renovación y a 2008 como segunda renovación. Los años 2007 y 2008, en el que no hay medidas

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

administrativas especiales, se aproxima en cuanto al número total de autorizaciones de trabajo a las cifras previas a 2004. Y en 2009 se empieza dibujar cual será la evolución futura de las autorizaciones laborales a extranjeros, en franca disminución, en consonancia con las necesidades y la situación del mercado laboral.

Podemos observar también el decrecimiento de los autorizados a trabajar a través de la figura legal de la contratación colectiva en los países de origen (antes Contingente), y el incremento notable de las autorizaciones de residencia y trabajo por arraigo, que es uno de los procesos individualizados y extraordinario de acceso a la documentación previsto en el Reglamento de desarrollo de la LOEX.

A lo largo de estos nueve años, sean cuales sean las cifras totales, se mantiene la preponderancia de las autorizaciones para el trabajo por cuenta ajena en torno al 97-98%.

Las mujeres, que consiguen mantener su cuota en las autorizaciones iniciales por cuenta ajena desde el año 2004, sin embargo en el caso de las autorizaciones por cuenta propia, en las que inicialmente tienen una cuota alta o incluso superior a los hombres, no consiguen mantenerla en los mismos niveles en años posteriores, cuando hay que proceder a renovarlas.

	2004		2005		2006		2007		2008	
AUTORIZACIONES DE TRABAJO	Ambos sexos	% MUJ								
Total	498.280	36,66%	995.607	42,58%	822.682	42,08%	456.429	39,30%	645.876	41,79%
CUENTA AJENA	484.394	36,82%	984.076	42,70%	812.979	42,17%	448.320	39,32%	635.735	41,84%
Cta Ajena Inicial	152.514	43,32%	644.305	43,13%	101.079	35,74%	222.561	38,78%	68.818	43,48%
Cta Ajena 1ª renov	110.394	40,32%	129.082	43,40%	624.617	43,30%	108.325	36,54%	117.215	38,96%
Cta Ajena 2ª renov	208.639	30,27%	193.048	40,19%	79.952	42,17%	100.281	44,39%	399.436	42,79%
transfronterizos	1.435	37,07%	2.472	57,89%	1.920	46,25%
Prestac. transnac	1.404	14,17%	1.091	14,85%	965	11,71%	1.396	15,83%	1.343	15,93%
Temporada/campañ	9.602	40,16%	13.642	52,08%	4.032	37,65%	15.650	35,89%	46.223	39,65%
Duración determ	406	7,14%	436	5,96%	414	9,66%	107	7,48%	2.700	35,19%
CUENTA PROPIA	13.886	31,24%	11.531	32,53%	9.703	34,57%	8.109	38,56%	10.141	38,69%
Cta Propia Inicial	2.507	40,93%	1.134	44,09%	609	53,53%	509	46,95%	444	55,18%
Cta Propia 1ª renov	3.898	33,45%	3.046	37,26%	4.760	35,27%	4.214	37,38%	2.354	38,74%
Cta Propia 2ª renov	7.455	26,91%	7.246	29,12%	4.322	31,21%	3.386	38,78%	7.343	37,68%
Transfronterizos	26	7,69%	105	5,71%	12

2.- DE LA BONANZA A LA CRISIS.

En efecto, el consumo de energía en nuestro país, como un buen indicador de la marcha de la economía, ha descendido significativamente. La energía final lo ha hecho en un 7,1% y la electricidad en un 4,3%, situándose esta última en valores cercanos a la demanda del año 2005.

Energía 2010. Foro de la Industria Nuclear Española

El panorama comparado muestra la peor situación relativa del mercado de trabajo español donde, en apenas dos años (2008 y 2009), las pérdidas de empleo han supuesto el retroceso hasta los niveles de 2005.

Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2009. CES. Mayo de 2010.

Dos tercios de los Estados miembros han detectado un impacto de la crisis económica en los flujos migratorios, reflejado principalmente en una reducción de la demanda de trabajadores extranjeros

Comisión Europea. COM (2010) 214. Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009)

Habiéndonos aproximado en la primera parte a los datos descriptivos del proceso inmigratorio en España, y una vez reconocida oficialmente la situación de crisis económica en la que estamos instalados, corresponde ahora intentar entender el impacto que tiene y va a tener esta última en las corrientes migratorias. Es de esperar que la actual recesión reduzca sustancialmente los flujos migratorios que se han venido observando en los últimos años.

Para poder estudiar el comportamiento de las entradas de inmigrantes en España, de forma tal que podamos evaluar en qué medida se reducirán en la actual fase de desaceleración económica, resulta necesario entender los distintos determinantes que puedan afectar a la decisión de migrar de una persona. Dicha decisión debe entenderse como un cúmulo heterogéneo de motivaciones, no todas las cuales tienen relación con la posición cíclica de la economía.

La principal motivación de la mayoría de los inmigrantes que han llegado a nuestro país en los últimos años ha sido económica²¹. Para este grupo de personas, el principal elemento a tener en cuenta ha sido si la mejora en las condiciones económicas, que se producía al emigrar, compensaba la tensión inevitable con otros factores de desarrollo personal como los sociales o culturales. La percepción de las posibles ventajas migratorias está fuertemente asociada a la posición cíclica de la economía de acogida, tanto en comparación con el país de origen, como en relación con otros potenciales países de destino. En este sentido España ha sido enormemente atractiva durante el periodo de tiempo que estamos analizando.

Por otra parte, existen otros factores que pueden ser muy relevantes en la decisión de inmigración y que no están relacionados con el ciclo económico. En particular, una

²¹ Las explicaciones económicas de las migraciones abarcan desde el crecimiento de la demanda debido a la segmentación del mercado de trabajo, pasando por los desfases demográficos y la internacionalización del trabajo doméstico, hasta la presencia de la economía sumergida.

lengua común o la cercanía geográfica son elementos que hacen menos costosa la decisión de inmigración. Asimismo, la existencia de una comunidad de inmigrantes ya desarrollada en el país de destino puede hacer más llevadero el coste que supone el cambio de costumbres y de cultura, y puede producir también un incremento de las entradas de inmigrantes por la posibilidad de reunificar la familia; también pueden jugar algún papel otros factores como el nivel de desigualdad social existente, tanto en origen como en destino, la presión impositiva, el clima político o la cobertura del gasto social.

En cualquier caso, la evidencia empírica del efecto de las variables económicas sobre los flujos migratorios hacia España es muy abundante. Los estudios disponibles han tratado de valorar la importancia relativa en la determinación de los flujos migratorios, de tres factores: 1.- la riqueza relativa de los países que participan en la emigración (relacionando los flujos migratorios con el PIB per cápita de origen y destino²² o con el salario potencial); 2.-como pueden prevenir o fomentar las instituciones políticas el flujo de entrada (políticas de cuotas, regularizaciones, sistema de bienestar); 3.- la consolidación de un tejido de inmigrantes, red social de apoyo, en el país de destino como factor de atracción²³.

En realidad, ha sido la complementariedad de todos esos factores lo que permite explicar un hecho social tan complejo como es la inmigración hacia España durante esta primera década, que ahora acaba, del siglo XXI.

Estos estudios también nos dicen que los efectos inducidos por los procesos de recepción de inmigrantes sobre las condiciones laborales de la población nacional (tasa de empleo²⁴) tienen una magnitud muy reducida; tampoco han influido demasiado en la evolución de los salarios (dependientes de la situación económica y de la negociación colectiva), pero si han contribuido a la creación de empleo y a elevar la tasa de actividad (han facilitado la incorporación de mujeres españolas al mercado de trabajo, economía étnica, revitalización de actividades y recursos poco rentables...), su mayor movilidad laboral ha contribuido a flexibilizar el mercado de trabajo.

²² “Los resultados muestran que la situación económica es muy relevante como determinante de la inmigración, estimándose un incremento de la inmigración de más de un 8% por cada punto porcentual adicional de crecimiento en el país de destino. El efecto del crecimiento del país de origen es, sin embargo, no significativo...el flujo de inmigrantes que entra en nuestro país se podría reducir aproximadamente en un 10% por cada punto porcentual de caída en la tasa de crecimiento del PIB per cápita en España” (Banco de España. Documento de trabajo N° 1016.2010)

²³ “El tamaño de la comunidad inmigrante en su conjunto, como el de la comunidad procedente de un país concreto, tiene efectos positivos y significativos sobre el flujo migratorio procedente de dicho país. El tamaño a partir del cual el efecto deja de ser positivo es de 6,7% de inmigrantes procedentes de un mismo país, o un 14,3% de inmigrantes en total, ambos como proporción de la población de destino. Para el caso particular español, ninguno de estos umbrales ha sido alcanzado por el momento. (Banco de España. Documento de trabajo N° 1016.2010)

²⁴ Tasa de empleo= Ocupados/Población en edad de trabajar. Su evolución se explica por dos factores: un aumento de la tasa de actividad y una reducción de la tasa de paro.

Las pautas laborales de la población inmigrante convergen moderadamente con las propias de los nacionales. La asimilación se está produciendo de manera muy poco significativa especialmente tras la explosión de la crisis. Por el contrario, ahora se están remarcando las diferencias fundamentales entre trabajadores nacionales-europeos y de terceros Estados, aparentemente no tan visibles antes de la evidencia de la crisis. Pero, además de hacerse notorio de nuevo, que hay dos sectores refugio, el agrario y el empleo doméstico, este último especialmente para las mujeres, la población extrajera recibe una respuesta administrativa a la situación de desempleo especial. Tomamos como ejemplo de las distintas respuestas, las medidas de retorno voluntario establecidas a partir del año 2008, y que culminan en 2010 con dos convocatorias de subvenciones, que suman más de 10 millones de euros para promover y facilitar con fondos públicos el retorno de inmigrantes regularizados y no regularizados.

La segmentación del mercado laboral que nunca ha sido superada, parece renacer con absoluta crudeza, alimentando el viejo tópico de que la presencia de los trabajadores extranjeros ha contribuido a la evolución negativa de la productividad, olvidando que este hecho no tiene su origen en la capacidad y la dedicación de estos trabajadores, sino en los sectores de actividad y baja productividad, que han sido el motor de los años de bonanza económica y en el tipo de empleos que ha desempeñado esta población.

Estos procesos tienen una intensidad muy distinta desde una perspectiva autonómica o territorial, y van a incidir en términos de convergencia /divergencia en los mercados de trabajo regionales. Y aunque es un fenómeno poco estudiado podría ser muy interesante llevar a cabo este tipo de análisis.

2. I.- Encuesta de Población Activa

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, caracterizada por dos factores: una actividad productiva que exigía poca inversión y, segundo, la especulación 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 se reducen, los puestos de trabajo, por la huida de los inversores hacia los primeros más especulativos; por lo que en tiempo de crisis económica se destruye mucho empleo, simétricamente a como se creó. Las cifras más recientes corroboran estas afirmaciones²⁵:

²⁵ Ver nota final sobre este mismo análisis hecho para las mujeres trabajadoras

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

TOTAL	DATOS			DIFERENCIA	
	2000TIII	2007TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
mas 16	33.651,90	37.733,90	38.485,40	4.082,00	4.833,50
Activos	18.137,40	22.302,50	23.121,50	4.165,10	4.984,10
Ocupados	15.681,80	20.510,60	18.546,80	4.828,80	2.865,00
Parados	2.455,60	1.791,90	4.574,70	-663,70	2.119,10

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 mas personas que las que manifestaban en la EPA deseo de encontrarlo; pero tras los **36 meses de crisis** económica, desde finales del año 2007 hasta finales de 2010, la generación de empleo se reduce notablemente, con todo el saldo es positivo, hay **2.865.000 ocupados mas hasta septiembre del año 2010** que en el año **2000**, pero al mismo tiempo tenemos **2.119.100 parados** mas que entonces, porque el aumento de los activos, personas que trabajan o buscan activamente empleo, ha sido de casi 5 millones (4.984.100).

TOTAL	DATOS			DIFERENCIA	
	2000TIII	2007TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
Nativos					
mas 16	32.805,70	33.498,30	33.728,40	692,60	922,70
Activos	17.565,30	19.076,10	19.447,10	1.510,80	1.881,80
Ocupados	15.200,10	17.664,20	15.950,80	2.464,10	750,70
Parados	2.365,20	1.411,90	3.496,30	-953,30	1.131,10
Extranjeros	2000TIII	2007TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
mas 16	846,2	4.235,50	4.757,00	3.389,30	3.910,80
Activos	572,2	3.226,40	3.674,40	2.654,20	3.102,20
Ocupados	481,7	2.846,40	2.596,00	2.364,70	2.114,30
Parados	90,50	380,00	1.078,40	289,50	987,90

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 actividad²⁶ en 3,41 puntos porcentuales, pasando del 53,54% al 56,95%, y reducir su tasa de paro²⁷ 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

²⁶ Tasa de actividad (EPA) es el cociente entre el total de activos y la población de 16 y más años.

²⁷ Tasa de paro (EPA) es el cociente entre el número de parados y el de activos.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

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%	

En el caso de las mujeres, las cifras que arroja la EPA desagregada por sexos, serían las siguientes en los tres momentos considerados:

MUJERES	Datos			Diferencia	
	2000TIII	2007TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
mas 16	17.291,00	19.215,10	19.657,60	1.924,10	2.366,60
Activas	7.181,60	9.411,90	10.265,20	2.230,30	3.083,60
Ocupadas	5.729,70	8.421,00	8.170,60	2.691,30	2.440,90
Paradas	1.451,90	990,90	2.094,60	-461,00	642,70

Comparadas esas cifras con las de los hombres obtendríamos el cuadro siguiente. Relativo a las diferencias de ambos sexos en los dos períodos de tiempo considerados, y para los conceptos recogidos por la EPA.

Periodos	Diferencia			% Muj/Var
	Total	Mujeres	Varones	
2000-07				
mas 16	4.082,00	1.924,10	2.157,90	47,14%
Activas/os	4.165,10	2.230,30	1.934,80	53,55%
Ocupadas/os	4.828,80	2.691,30	2.137,50	55,73%
Paradas/os	-663,70	-461,00	-202,70	69,46%
	2007-10			
mas 16	4.833,50	2.366,60	2.466,90	48,96%
Activas/os	4.984,10	3.083,60	1.900,50	61,87%
Ocupadas/os	2.865,00	2.440,90	424,10	85,20%
Paradas/os	2.119,10	642,70	1.476,40	30,33%

Las mujeres han aportado en el periodo de expansión económica, 2000-2007, menos población potencialmente activa que los hombres, las mujeres de más de 16 años de edad han aumentado sólo en 1.924.100, por 2.157.900 hombres. Sin embargo se han mostrado más dispuestas al empleo que los varones, las mujeres activas aumentaron en 2.230.300 trabajadoras, frente a 1.934.800 varones activos, lo cual se traduce en un incremento de 2.691.300, un 55,73%, de los ocupados frente a sólo 2.137.500 hombres.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Como habíamos indicado con anterioridad, parece evidente que sin la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, no hubiese sido posible el crecimiento económico que situó a España entre los 9 países más desarrollados del mundo.

Considerando el periodo en su totalidad, 2000-2010, vemos que los treinta y seis meses de crisis económica, que van del tercer trimestre 2007 al tercer trimestre de 2010, afectan a ambos sexos, aunque ambos ganan ocupados respecto al año 2000, las trabajadoras crecen en 2.440.900 ocupadas, y los varones sólo en 424.100, es decir, en el periodo de 10 años las mujeres han aportado el 85,2% de la población ocupada.

También para la contención de la crisis el trabajo de las mujeres está resultando imprescindible.

La comparativa entre españolas y extranjeras puede resumirse en el cuadro siguiente:

MUJERES	Datos			Diferencia	
	2000 TIII	2007 TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
Españolas					
mas 16	16.813,20	17.067,00	16.506,80	253,80	-306,40
Activas	6.918,10	7.959,10	10.894,10	1.041,00	3.976,00
Ocupadas	5.518,20	7.176,40	6.930,10	1.658,20	1.411,90
Paradas	1.399,90	782,70	3.964,00	-617,20	2.564,10
Extranjeras					
mas 16	433	2.148,10	2.436,00	1.715,10	2.003,00
Activas	242,2	1.452,80	1.712,20	1.210,60	1.470,00
Ocupadas	194,7	1.244,60	1.240,50	1.049,90	1.045,80
Paradas	47,5	208,2	471,7	160,70	424,20

Considerando el periodo es su integridad, 2000-2010, vemos que las mujeres españolas han perdido, entre ambas fechas población potencialmente activa (-306.400), lo que no ha impedido que haya crecido el número de mujeres activas, porque durante esos años un número creciente de ellas consiguió o quiso incorporarse al mercado de trabajo y buscó activamente empleo, lo que ha sumado 1.411.900 ocupadas más en 2010 que en 2000.

La trayectoria del grupo de mujeres extranjeras detectada por la EPA, ha sido bien distinta. Entre 2000 y 2010 ha aumentado, y mucho, la población potencialmente activa, aunque sólo una parte de ellas se muestran activas en el tercer trimestre de 2010. Con todo, el incremento es de 1.045.800 ocupadas extranjeras respecto al año 2000.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Sin duda las dificultades para encontrar empleo, están afectando más a las mujeres extranjeras que a las españolas, por eso muchas de ellas, parecen renunciar a buscar empleo, con todo mantiene una tasa de actividad del 70,29%, frente a la del 66,0% de las españolas. Sus tasas de actividad en 2000 eran de 55,94% y un 41,15% respectivamente.

La última bonanza económica supuso como era de esperar la generación neta de empleo, en el primer periodo considerado, **2000-2007**, las **ocupadas aumentan** un total de **2.691.300** trabajadoras, crecen incluso más que las activas, es decir encuentran empleo 461.000 mujeres más que las que manifestaban en la EPA deseo de encontrarlo; pero tras los **36 meses de crisis** económica, desde finales del año 2007 hasta finales de 2010, la generación de empleo se reduce notablemente para las mujeres, con todo el saldo es positivo, hay **2.440.900 ocupadas mas hasta septiembre del año 2010 que en el año 2000**, pero al mismo tiempo tenemos **642.700 mujeres paradas** más que entonces, porque el aumento de las personas activas de ambos sexos que trabajan o buscan activamente empleo, ha sido de 3.083.600.

TOTAL	DATOS			DIFERENCIA	
	2000TIII	2007TIII	2010 TIII	2000-07	2000-10
Españolas					
mas 16	16.813,20	17.067,00	16.506,80	253,80	-306,40
Activas	6.918,10	7.959,10	10.894,10	1.041,00	3.976,00
Ocupadas	5.518,20	7.176,40	6.930,10	1.658,20	1.411,90
Paradas	1.399,90	782,70	3.964,00	-617,20	2.564,10
Extranjeras					
mas 16	433	2.148,10	2.436,00	1.715,10	2.003,00
Activas	242,2	1.452,80	1.712,20	1.210,60	1.470,00
Ocupadas	194,7	1.244,60	1.240,50	1.049,90	1.045,80
Paradas	47,5	208,2	471,7	160,70	424,20

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 las **trabajadoras autóctonas**. A pesar de aumentar su tasa de actividad²⁸ en 5,48 puntos porcentuales, pasando del 41,15% al 46,63%, y reducir su tasa de paro²⁹ en 10,41 puntos (del 20,24% al 9,38%), dado el escaso crecimiento de la población encuadrada en la edad superior a 16 años (253,800), pudieron aportar un incremento de sólo **1.041.000 ocupadas**. El resto, **1.049.900**, hasta los 2.691.300 ocupadas, lo aportaron **trabajadoras de origen extranjero**. La población femenina extranjera de más de 16 años de edad se incrementó en 1.715.100 personas, pero además aumentaron notablemente su tasa de actividad (10,69 puntos) y redujeron también su tasa de paro

²⁸ Tasa de actividad (EPA) es el cociente entre el total de activos y la población de 16 y más años.

²⁹ Tasa de paro (EPA) es el cociente entre el número de parados y el de activos.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

en 7,67 puntos, para ocupar casi el 39% 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%
Mujeres	41,53	41,15	55,94
T. paro	13,54%	13,47%	15,82%
Mujeres	20,22	20,24	24,40
2007TIII	Total	Española	Extranjera
T. actividad	59,10%	56,95%	76,18%
Mujeres	49,00	46,63	67,63
T. paro	8,03%	7,40%	11,78%
Mujeres	10,53	9,83	16,73

2.2 ¿Qué ha supuesto la crisis para el empleo?

Si consideramos el periodo integro 2000-2010, 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, 750.700 para los autóctonos y 2.114.300 para los extranjeros, hasta el año 2010 ha habido una creación neta de empleo de 2.865.000 puestos de trabajo respecto al año 2000.

Cifras que son compatibles con un paro de 2.119.100 personas también sumando ambos colectivos, la población de nacionalidad española por encima del millón, al que no llega la de nacionalidad extranjera. (Ver cuadro página 21)

Conviene ahora fijar la atención en el periodo temporal relativo a la crisis, en el caso de los españoles, en el periodo 2007-2010 se ha pasado desde un saldo-EPA negativo del paro en la etapa de crecimiento (-953.300) a casi 1.131.100 parados ahora, quiere decir que en el periodo, 2.084.400 españoles no encontraron ocupación a pesar de buscarla activamente, teniendo en cuenta que hubo un incremento de sólo 371.000 activos, el resto, 1.713.400, serían los trabajadores nacionales que habiendo estado ocupados han perdido su empleo en esos 36 meses.

El paro acumulado por los extranjeros durante la crisis es la suma de 289.500 parados que se habían acumulado hasta el años 2007, pese a la bonanza económica de esos años, y los 698.400 “nuevos parados” que habría provocado la crisis, de los cuales 250.400 son perdidas de ocupaciones y 448.000 serían nuevos activos.

En resumen en el periodo 2000-2010:

- La incorporación de la población activa española ha sido de 1.881.800 personas de las cuales el 39,9% esta ocupada y el 60,1% estarían paradas.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

- La incorporación de la población activa extranjera ha sido de 3.102.200 personas, de las cuales el 68,15% estarían ocupadas y el 32,85% paradas. (Ver cuadro página 21).

Sumando los efectos de la bonanza económica de los 7 años previos y los 3 años de crisis, podemos concluir que aquella no hubiera sido posible sin la incorporación al mercado laboral de la población trabajadora de origen extranjero, y que la crisis ha incidido de forma menos agresiva en la perdida del empleo de los extranjeros que en la de los españoles, porque los primeros se han adaptado mejor a la movilidad profesional y geográfica ,que exigen unos puestos de trabajo tan frágiles como son los que se ofrecieron tanto en la etapa de crecimiento y, sobre todo, en el periodo de crisis económica por el que estamos pasando.

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.

	EPA	Nacionales					Extranjeros				
		Activos	ocupados	paro	difer paro	tasa paro	activos	Ocupados	paro	difer paro	tasa paro
2007	TI	18.889,00	17.415,90	1.473,10		7,80%	3.036,20	2.653,30	382,90		12,61%
	TII	18.999,00	17.613,50	1.385,50	-87,60	7,29%	3.128,30	2.753,80	374,50	-8,40	11,97%
	TIII	19.076,10	17.664,20	1.411,90	26,40	7,40%	3.226,40	2.846,40	380,00	5,50	11,78%
	T IV	19.109,70	17.589,90	1.519,80	107,90	7,95%	3.294,70	2.887,00	407,70	27,70	12,37%
2008	TI	19.130,60	17.461,10	1.669,50	149,70	8,73%	3.445,80	2.941,10	504,70	97,00	14,65%
	TII	19.283,60	17.482,10	1.801,50	132,00	9,34%	3.523,10	2.943,10	580,00	75,30	16,46%
	TIII	19.374,10	17.398,40	1.975,70	174,20	10,20%	3.571,00	2.947,90	623,10	43,10	17,45%
	T IV	19.398,70	16.970,30	2.428,40	452,70	12,52%	3.665,90	2.886,50	779,40	156,30	21,26%
2009	TI	19.377,00	16.423,80	2.953,20	524,80	15,24%	3.724,50	2.667,00	1.057,50	278,10	28,39%
	TII	19.371,80	16.273,20	3.098,60	145,40	16,00%	3.710,60	2.671,80	1.038,80	-18,70	28,00%
	TIII	19.334,60	16.218,00	3.116,60	18,00	16,12%	3.658,80	2.652,20	1.006,60	-32,20	27,51%
	T IV	19.349,00	16.098,70	3.250,30	133,70	16,80%	3.623,50	2.547,20	1.076,30	69,70	29,70%
2010	TI	19.332,20	15.850,90	3.481,30	231,00	18,01%	3.674,70	2.543,30	1.131,40	55,10	30,79%
	TII	19.466,40	15.926,40	3.540,00	58,70	18,19%	3.655,90	2.550,50	1.105,40	-26,00	30,24%
	TIII	19.447,10	15.950,80	3.496,30	-43,70	17,98%	3.674,40	2.596,00	1.078,40	-27,00	29,35%

La crisis comenzó a afectar a la población de nacionalidad española antes. Ya en el tercer trimestre de 2008 se produjo un incremento del paro no habitual, mientras que para la población de nacionalidad extranjera, 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 personas desempleadas, situación que empieza a remitir en los dos trimestres posteriores, para retomar la pauta de aumento habitual al que nos referímos en el cuarto trimestre de 2009 y primero de 2010. Iniciándose en el tercer semestre de 2010 la habitual

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

reducción en el número de parados correspondiente a las contrataciones de temporada estival agrícola y de servicios.

Si observamos la evolución de la población activa conjuntamente con la evolución de los parados podemos apreciar que existen diferencias entre los dos colectivos de referencia.

EPA	Nacionales			Extranjeros		
	activos	Dif. act	Dif. paro	activos	Dif. act	Dif. paro
TI	18.889,00			3.036,20		
TII	18.999,00	110,00	-87,60	3.128,30	92,10	-8,4
TIII	19.076,10	77,10	26,40	3.226,40	98,10	5,5
T IV	19.109,70	33,60	107,90	3.294,70	68,30	27,7
TI	19.130,60	20,90	149,70	3.445,80	151,10	97
TII	19.283,60	153,00	132,00	3.523,10	77,30	75,3
TIII	19.374,10	90,50	174,20	3.571,00	47,90	43,1
T IV	19.398,70	24,60	452,70	3.665,90	94,90	156,3
TI	19.377,00	-21,70	524,80	3.724,50	58,60	278,1
TII	19.371,80	-5,20	145,40	3.710,60	-13,90	-18,7
TIII	19.334,60	-37,20	18,00	3.658,80	-51,80	-32,2
T IV	19.349,00	14,40	133,70	3.623,50	-35,30	69,7
TI	19.332,20	-16,80	231,00	3.674,70	51,20	55,1
TII	19.466,40	134,20	58,70	3.655,90	-18,80	-26
TIII	19.447,10	-19,30	-43,70	3.674,40	18,50	-27

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 población activa extranjera 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 española 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.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

La tasa de paro para ambos colectivos ha sido creciente como era de esperar en una época de crisis económica general (2007-2010) y en un sistema productivo tan sectorializado como es el sistema económico español.

EPA	Tasa de paro			
	Nacnl.	Extranj.	Dif.	
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%

Esto nos habla de dificultades reales en el periodo para encontrar trabajo por parte de ambos colectivos, si embargo, la población de origen extranjero ha tenido muchas mas 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.

La EPA no permite evaluar cual es el peso relativo de la economía sumergida en la creación o destrucción del empleo detectado por la misma, pero si puede hacerse una aproximación a la incidencia del empleo informar en los distintos colectivos de trabajadores según su nacionalidad, relacionando, por ejemplo los resultados de la Encuesta con los datos registrados en la Seguridad Social y en el SPEE que nos informan respectivamente del número de afiliados medios en alta (SS) y de los inscritos como parados demandantes de empleo (Paro registrado. Pr) respectivamente. Es cierto que este análisis parte de una licencia metodológica poco afortunada, pero muy repetida, como es la de contrastar los datos estimativos de una encuesta (EPA), con

los datos cuantitativos de registros (afiliados y paro registrado). Pero esto nos permitiría comprobar que hay trabajadores que, por una parte, no consiguen entrar en el sistema de seguridad social (diferencia entre los activos y ocupados según la EPA y los afiliados a la Seguridad Social), españoles, comunitarios y no comunitarios; estos últimos, bien porque están en situación irregular o porque pese a estar autorizados administrativamente, no se les ha dado de alta en seguridad social, o bien porque no consiguen empleo, situaciones, estas dos últimas, que comparten con comunitarios y españoles. Un análisis distinto de los mismos datos que comparábamos, nos permitiría concluir que hay ocupados (según la EPA) que no cotizan a la Seguridad Social.

Este análisis, nos permiten denunciar la importancia que todavía tiene la economía irregular en nuestro país, y que esta no afecta exclusivamente a población trabajadora extranjera no comunitaria en situación administrativa irregular. Una economía sumergida, ajena al mercado laboral regulado y al sistema contributivo general, que además de la lesión de los derechos de los trabajadores, implica una competencia desleal para las empresas que cumplen las normas.

2.3.- ¿Qué interrogantes en el presente y para el futuro?

¿Existen dos mercados laborales? ¿Para nacionales y extranjeros? ¿O son más? ¿Para mujeres? ¿Para jóvenes? ¿Para cualificados (tarjeta azul)? ¿Para desempleados subsidiados? ¿Resulta pertinente categorizar a la población parada, como autóctona e inmigrante? ¿Existen diferencias evaluables entre perfil del parado inmigrante y el resto? ¿La presencia de inmigrantes precariza el empleo? ¿El empleo precario reclama la presencia de trabajadores inmigrantes? ¿Cuáles son las razones? ¿Es relevante la nacionalidad como categoría de análisis del mercado laboral? ¿Sería más pertinente decir que el inmigrante ha estado más expuesto a los vaivenes del mercado laboral por ocuparse en sectores más vulnerables a la crisis (construcción, servicios, agricultura...), acumular menor antigüedad en el empleo, suscribir peores contratos por su precariedad legal (al menos los tres primeros años de residencia)?

El cambio del espectro laboral que se inicia con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (1985), y que nos conduce hacia la terciarización de la actividad económica, ha traído consigo un aumento de la contratación temporal (35%); y también la persistencia de un alto volumen de economía sumergida, así como la fragilidad laboral de parte de la población trabajadora, especialmente mujeres y jóvenes. Así pues, la población trabajadora de origen extranjero se suma, desde el principio, a un mercado laboral con determinadas características, características que han mantenido la tasa de paro en España en cifras superiores al doble que en la UE. Los trabajadores y trabajadoras extranjeros se incorporan de forma adicional ocupando los huecos en el servicio doméstico y en agricultura, porque la mejora de

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

expectativas para desarrollo personal de los nacionales conlleva que estos no se oferten para empleos no valorados socialmente. También es una población trabajadora **complementaria o concurrente** ocupando junto a los nacionales y comunitarios los nuevos puestos de trabajo (hostelería, construcción, comercio, transporte...) generados por la etapa cíclica de expansión. Sin embargo también en esta forma de incorporación, que es la más integradora de las tres, se va a producir segregación, pues perviven sectores cerrados relativamente a la inmigración incluso por razones legales (funcionariado). Y por otra parte los inmigrantes son trabajadores vulnerables, entre otras muchas razones, por estar desplazados, por no contar con una red social de apoyo o, simplemente, por necesitar autorización administrativa para trabajar; trabajadores que pueden ser víctimas de actuaciones que lesionan sus derechos laborales. El empleo de los extranjeros se ha producido mayoritariamente en un segmento del mercado laboral y en puestos de trabajo caracterizados por la temporalidad, la rotación laboral y donde la movilidad geográfica y funcional sirven sólo para ocupar otros puestos de trabajo infravalorados, que no implican promoción.

Esta situación estructural ha estado acompañada, a lo largo de estos años, por un marco institucional que dirigía a la población trabajadora de origen extranjero hacia determinados puestos de trabajo.

Ahora, más que un análisis temporal comparado, vamos a analizar cual ha sido el resultado final del proceso de entrada, adaptación y salida al empleo de la población trabajadora española y extranjera a través de las cifras que nos ofrece la EPA del III Trimestre de 2010.

2010 TIII	ACTIVOS. RAMAS DE ACTIVIDAD			Total	Extranjera
	Total	Española	Extranjera		
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	18,89%
Agricultura	4,27%	3,77%	6,90%	100,00%	34,59%
Industria	12,31%	13,32%	6,94%	100,00%	9,84%
Construcción	9,21%	8,44%	13,30%	100,00%	29,78%
Servicios	64,48%	65,47%	59,28%	100,00%	17,11%

Los inmigrantes, como los españoles, se ocupan principalmente en el sector servicios 59,28%, sólo en construcción 13,30% y agricultura 6,90% sus porcentajes de empleo son superiores a los de los españoles en distribución sectorial dentro de cada grupo de trabajadores, es en estos sectores, en los que 1 de cada 4 trabajadores es extranjero, donde se han concentrado los efectos más adversos de la crisis de empleo, era de prever que los trabajadores inmigrantes sufrieran mas contundentemente la pérdida de empleo generalizada.

Por otro lado como podemos ver en el cuadro siguiente mientras que la población española concentra su fuerza de trabajo, 41,68%, en labores de dirección, científicas, intelectuales, técnicas, otros profesionales de apoyo y administrativas, sólo el 15,37% de la población de nacionalidad extranjera se dedica a estas labores, que son las que

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

dan continuidad a los procesos productivos, y por lo tanto son las más estables laboralmente. Además el 30,9% de los extranjeros se identifica en la EPA como trabajador/a no cualificado, frente al 11,0% de los españoles. Los extranjeros se ocupan en mayor proporción que los españoles como trabajadores y trabajadoras de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio, ocupaciones ligadas al empleo temporal y a los ciclos económicos de corto y medio plazo. Artesanos y cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería son ocupaciones en las que los extranjeros se emplean porcentualmente más que los españoles, sabemos que la construcción ha sido el gran causante del desempleo durante los años 2008 y 2009.

Un 29,55% de la población trabajadora de nacionalidad extranjera tendría que cambiar de profesión para que su ubicación profesional fuese igual a la de los españoles.

2010 TIII	Total	Española	Extranjera	UE	No UE
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
1. Dirección de las empresas y de la administración pública	6,55%	7,21%	3,09%	4,89%	2,30%
2. Científicos e intelectuales	11,76%	13,19%	4,17%	6,92%	2,98%
3. Técnicos y profesionales de apoyo	10,91%	12,19%	4,15%	7,07%	2,88%
4. Empleados de tipo administrativo	8,28%	9,09%	3,97%	3,75%	4,06%
5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedor de comercio	16,14%	15,62%	18,87%	17,31%	19,56%
6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	2,10%	2,19%	1,62%	1,51%	1,67%
7. Artesanos y cualificados de industrias manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	12,28%	11,95%	14,06%	17,37%	12,62%
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	7,65%	8,07%	5,43%	6,65%	4,90%
9. Trabajadores no cualificados	14,16%	11,00%	30,90%	23,36%	34,19%
0. Fuerzas armadas	0,44%	0,49%	0,16%	0,00%	0,22%
Han dejado último empleo hace + de 1 año	8,10%	7,61%	10,69%	8,97%	11,44%
Parados que buscan primer empleo	1,64%	1,40%	2,90%	2,20%	3,20%

Aunque el 52,11% de la población activa extranjera lleva más de seis años en España, y el 78,08% lleva más de cuatro años, es decir llegaron en tiempo de bonanza económica (antes del 2º semestre de 2007), parece que el mero transcurso del tiempo no garantiza la estabilidad laboral aunque si mejore las posibilidades de regularizar la residencia legal; pero esta no basta para dar continuidad y dignidad al proyecto migratorio. Sólo 43.300, un 1,1% no ha completado el primer año de permanencia. En definitiva, tanto por su tiempo de permanencia en España como por los proyectos migratorios que les motivan, la inmensa mayoría de la población activa extranjera está

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

en condiciones de compartir las condiciones de trabajo generales, sea cual sea su situación administrativa.

Tendríamos que plantearnos si es preciso, siempre y en todo caso, establecer políticas y actuaciones administrativas diferenciadas para el colectivo de trabajadores extranjeros en su conjunto. O, y dado, que hablamos de una parte de la población trabajadora que forma parte de la sociedad, garantizar la igualdad en todas las políticas públicas y únicamente establecer medidas específicas cuando exista una situación de desventaja acreditada. Aunque también habría de tenerse en cuenta la necesidad de agilizar los distintos procedimientos administrativos para acceder y/o permanecer de manera regular en España y en el mercado de trabajo y, en particular, los relacionados con la renovación de autorizaciones, la modificación de las mismas y la homologación de títulos o el reconocimiento de la capacitación profesional.

Activos extranjeros por tº de residencia en España			
2010TIII	Total	UE	No UE
Total	3.674,40	1.115,80	2.558,60
- de 1 año	43,3	16,4	26,90
1 año	138,6	34,6	104,00
2 años	252,9	64,9	188,00
3 años	370,3	110	260,30
De 4 a 6	954,3	325,8	628,50
+ 6 años	1.915,00	564	1.351,00

¿Qué implica la tasa de actividad?

Vemos que la tasa de actividad de los extranjeros está muy por encima de la de los nacionales, la diferencia está en 19,85 puntos porcentuales a favor de los primeros, 20,98 puntos si consideramos solo el grupo de las mujeres. Además esta mayor tasa de actividad se mantiene en todos los grupos de edad menos en la cohorte de 25 a 34 años, donde está muy igualada dicha tasa incluso es ligeramente superior la de los nacionales.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

TASA DE ACTIVIDAD					
2010 TII	Total	Española	Extranjera	UE	Esp-Ext
Ambos	60,08	57,39	77,24	71,48	-19,85
Varones	68,28	65,79	84,54	76,89	-18,75
Mujeres	52,22	49,31	70,29	66,17	-20,98
16 a 24 años	48,56	46,52	58,81	64,91	-12,29
25 a 34 años	88,24	88,26	87,78	88,83	0,48
35 a 44 años	86,69	86,35	88,06	89,91	-1,71
45 a 54 años	80,48	79,85	85,14	80,06	-5,29
55 y más	21,41	20,81	31,3	15,96	-10,49

Vemos, en el cuadro siguiente, que los hombres extranjeros mantienen una tasa de actividad superior a la de los españoles en todos los grupos de edad, pero las mujeres extranjeras, tienen una menor tasa de actividad que las españolas en el grupo de 25 a 34 años de edad, puede relacionarse con la etapa en la que los hijos necesitan más atención y cuidados. Las mujeres extranjeras optan (o no tienen otra alternativa) en mayor medida que las españolas por dejar el mercado laboral y abandonar la búsqueda activa de empleo. Desde luego puede tratarse de una opción forzada por la ausencia de redes familiares de apoyo entre las mujeres inmigrantes, y por la carencia de servicios públicos alternativos (guarderías, becas de comedor, prolongación de horarios escolares...).

Tasa Activ	Mujeres		Varones	
	2010 TIII	Españolas	Extranjeras	Españoles
Total	49,31	70,29	65,79	84,54
16 a 24 años	44,08	54,99	48,79	63,2
25 a 34 años	84,97	80,72	91,23	95,84
35 a 44 años	77,97	79,87	94,4	95,52
45 a 54 años	69,44	79,5	90,33	90,66
55 y más	14,6	25,53	28,36	37,87

La población extranjera en épocas de bonanza económica y por supuesto en la crisis actual, están más expuesto a los vaivenes del mercado laboral por ocuparse en sectores más vulnerables a la crisis (construcción, servicios, agricultura...), con salarios inferiores a la población trabajadora española, acumular menor antigüedad en el empleo, y también, en caso de pérdida del empleo, al no tener fuentes de ingreso alternativas y si mayores gastos (deudas del viaje, remesas, gastos de inserción inicial...).

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Ocurre sin embargo que conforme ha ido avanzando la crisis económica cada vez mayor número de nacionales se encuentra en las mismas condiciones que los extranjeros.

2.3. Contratación

Tabla I.

2009

2007

TOTAL EXTRANJ	EXTRANJ. UE	EXTRANJ. NO UE	MUJERES EXTRANJERAS (UE y no UE)	TOTAL EXTRANJ.	EXTRANJ. UE	EXTRANJ. NO UE	MUJERES EXTRANJ. UE	MUJERES EXTRANJ. NO UE
1. Peones agrícolas	Peones agrícolas	Peones agrícolas	1. Empleados domésticos y otro personal limpieza de interior de edificios.	1. Peones agrícolas	1. Peones agrícolas	1. Personal limpieza oficinas, hoteles, otros establec. similares	1. Personal limpieza de oficinas, hoteles y otros establec. similares	1. Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establec. similares
640.848	229.072	411.776	270.332	467.810	106.774	389.580	58.228	319.370
2. Personal de limpieza de oficinas, hoteles	Camareros bármberos y asimil.	Personal de limpieza de oficinas, hoteles	2. Trabajadores servicios de restauración.	2. Personal de limpieza oficinas, hoteles, otros establec. simil	2. Camareros, bármberos y asimil.	2. Peones agrícolas	2. Camareros, bármberos y asimilados	2. Camareros, bármberos y asimilados
330.986	97.447	264.758	195.319	460.202	97.785	361.036	56.717	117.063
3.Camareros, bármberos y asimilados	Personal de limpieza de oficinas, hoteles	Camareros, bármberos y asimil.	3. Peones agricultura y pesca.	3. Albañiles, mamposteros	3. Albañil. mamposteros	3. Peones industrias manufactureras	3. Peones agrícolas	3. Peones agrícolas
274.240	66.228	176.793	171.166	354.855	96.965	274.333	55.818	84.133
4. Albañiles y mamposteros	Albañiles y mamposteros	Albañiles y mamposteros	4. Trabajad. servicios personales, protección y seguridad.	4. Peones de industrias manufactureras	4. Peones industrias manufactureras	4. Albañ., mamposteros	4. Depend. y exhibidores en tiendas, almacenes,	4. Depend. y exhibidores en tiendas, almacenes
164.325	51.368	112.957	80.332	351.543	77.210	257.890	28.558	75.437
5. Peones de industrias manufactureras	Peones de industrias manufactureras	Peones de industrias manufactureras	5. Depend. de comercio y asimilados.	5.Camareros, bármberos y asimilados	5.Personal limpieza oficinas, hoteles, establec. similares	5.Camareros, bármberos y asimilados	5. Trabaj. Cualif. por cuenta ajena en activ. Agric. excep. huertas, viveros, jardines	5. Cocineros y otros preparadores de comida
156.582	44.076	112.506	74.058	306.450	70.622	208.665	16.706	44.843

Fuente: Elaboración propia a partir del "Informe del mercado de trabajo de los extranjeros, Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal", 2008 y 2010.

En este apartado, hemos procedido a realizar una comparación entre las cinco primeras ocupaciones con mayor número de contratos a extranjeros/as en el año 2007 y en el año 2009, aunque para realizarla nos hemos encontrado con dificultades. Si bien la tabla correspondiente al año 2007, recoge la variable de sexo y además diferencia entre "Mujeres extranjeras de la UE" y "Mujeres extranjeras no UE" (también diferencia entre UE y no UE para los hombres), esta variable no se recoge en la misma tabla correspondiente a datos del año 2009, que si ofrece otros datos como son la tasa de extranjería y la variación interanual 08/09 (%).

Tabla 2.

Cinco primeras ocupaciones con mayor número de contratos en 2009, a extranjeros/as.

TOTAL EXTRANJEROS	EXTRANJEROS UE	EXTRANJEROS NO UE	TASA DE EXTRANJERIA	VARIACIÓN 08/09 %
1. PEONES AGRÍCOLAS	PEONES AGRICOLAS	PEONES AGRICOLAS	42'64 %	12'59 %
2. PERSONAL DE LIMPIEZA DE OFICINAS, HOTELES	CAMAREROS, BÁRMANES Y ASIMILADOS	PERSONAL DE LIMPIEZA DE OFICINAS, HOTELES	28'23 %	-20'87%
3. CAMAREROS, BÁRMANES Y ASIMILADOS	PERSONAL DE LIMPIEZA DE OFICINAS, HOTELES	CAMAREROS, BÁRMANES Y ASIMILADOS	25'95 %	-11'04 %
4. ALBAÑILES Y MAMPOSTEROS	ALBAÑILES Y MAMPOSTEROS	ALBAÑILES Y MAMPOSTEROS	27'07 %	-37'02 %
5. PEONES DE INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	PEONES DE INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	PEONES DE INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	21'08 %	-38'84 %
22. MEDICOS	23. MEDICOS	20. MEDICOS	28'11 %	22' 22 %

El “Informe del Mercado de Trabajo 2010” (Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal), aporta el dato genérico de la contratación a hombres y mujeres extranjeros. Pero aunque curiosamente, se tiene en cuenta la variable de género, en la contratación por nivel formativo, según modalidad del contrato y número de contratos por persona e índice de rotación, en el capítulo dedicado a las ocupaciones y trabajadores extranjeros, no se tiene en cuenta la variable de género. Por su parte, el “Informe sobre Mercado de Trabajo y Mujeres 2009”, no tiene en cuenta la variable de nacionalidad.

Los datos genéricos de contrataciones a población de nacionalidad extranjera en 2009, según sexo, son los siguientes:

HOMBRES EXTRANJEROS: 1.860.051 (63'10 %)

MUJERES EXTRANJERAS: 1.087.909 (36'90 %)

Fuente: Informe del mercado de trabajo. Estatal 2010, Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, (los datos corresponden al 2009, se refieren a contratos registrados, por lo tanto, al darse el supuesto de que un trabajador/a tenga varios contratos en este periodo, no coincidirá con otras estadísticas del mismo periodo sobre “trabajadores con contratos registrados”).

Por lo tanto, para conocer estos datos que no nos aportaban los “Informes sobre Mercado de Trabajo de Extranjeros” del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, correspondientes a los datos de los años 2008 y 2009 (variable que si recoge el mismo informe sobre los datos de 2007), hemos acudido a las estadísticas sobre “contratos registrados de trabajadores extranjeros, según sexo, por ocupación” de los Anuarios de Estadísticas del MTIN, donde sí que encontramos cruzadas las variables de sexo, extranjería y ocupación, si bien, dentro de “contratos de

“mujeres extranjeras” se contabilizan tanto las de nacionalidad comunitario como no comunitaria.

Así, las cinco ocupaciones con un mayor número de contratos registrados en el año 2009, de mujeres extranjeras comunitarias y no comunitarias, son las siguientes:

1. EMPLEADOS DOMÉSTICOS Y OTRO PERSONAL LIMPIEZA DE INTERIOR DE EDIFICIOS.
2. TRABAJADORES SERVICIOS DE RESTAURACIÓN.
3. PEONES AGRICULTURA Y PESCA.
4. TRABAJADORES SERVICIOS PERSONALES, PROTECCIÓN Y SEGURIDAD.
5. DEPENDIENTES DE COMERCIO Y ASIMILADOS.

Fuente: CEX-4. *Contratos registrados de trabajadores extranjeros, según sexo, por ocupación. Anuario de estadísticas, 2009, MTIN.*

Para tener datos sobre contratación y mujeres extranjeras (2009), desagregadas por UE y No UE, hay que acudir a la estadística de “Trabajadores extranjeros con contratos registrado en los Servicios Públicos de Empleo, según sexo y edad, por país de nacionalidad”³⁰, según el cual, había un total de 512.834 trabajadoras extranjeras con contrato registrado en los Servicios Públicos de Empleo en 2009, de las cuales 211.937 son mujeres de nacionalidad comunitaria y 300.897 son de nacionalidad extracomunitaria. Y recordamos, que el total de contratos registrados por mujeres extranjeras en el 2009 es de 1.087.873 (UE y no UE), algo más del doble de las trabajadoras extranjeras con contrato registrado, lo que nos daría una media de 2'12 contratos por cada una.

Por lo que respecta a los datos del año 2009 en general, podemos decir que en este año, los peones agrícolas, y los médicos, han sido las dos únicas ocupaciones en las que se ha producido un incremento de las contrataciones en relación con el año 2008. Si bien, la ocupación de médicos ocupa el puesto 22 en el listado de contrataciones por ocupación del total de extranjeros (de las 24 que se recogen en la estadística del Servicio Público de Empleo Estatal), siendo la ocupación nº 23 para los extranjeros de la UE, y la número 20 para los extranjeros de fuera de la UE, esto es, no es la ocupación con mas contratación, pero la variación interanual respecto al 2008 ha sido del 22'22 %.

Si tomamos la tabla I, parece que la situación en 2009 respecto a las cinco primeras ocupaciones con mayor número de contratos de trabajadores y trabajadoras extranjeros no difiere mucho de la que existente en el 2007, pese al cambio de la situación económica con la caída del sector de la construcción, un sector donde mayoritariamente trabajaban los extranjeros. La ocupación de “peones agrícolas” sigue

³⁰ Fuente: CEX-7 “Trabajadores extranjeros con contratos registrado en los Servicios Públicos de Empleo, según sexo y edad, por país de nacionalidad”. Anuario de estadísticas, 2009, MTIN.

estando la primera al tomar la referencia del número de contratos registrados de trabajadores extranjeros, tanto hombres como mujeres.

Para comprender bien estos datos, hay que tener en cuenta dos hechos, en primer lugar y respecto al año 2007, si contemplamos las ocupaciones con más contratos a trabajadores extranjeros hombres, la primera de las ocupaciones para los nacionales comunitarios es la de “Albañiles y mamposteros”, que a su vez ocupa el segundo lugar para los hombres extranjeros no comunitarios, cuya primera ocupación es la de “peón agrícola”. Es el peso de las mujeres extranjeras (comunitarias y no comunitarias) y el de los hombres extranjeros no comunitarios en la ocupación de “peón agrícola” en el año 2007, lo que determina que esta ocupación aparezca en primer lugar al contemplar el colectivo de trabajadores extranjeros sin desagregar por sexo.

En el año 2009 han descendido de forma generalizada las contrataciones de extranjeros en las ocupaciones de “camareros, bármans....”, “personal de limpieza....”, “albañiles y mamposteros” así como “peones de industrias manufactureras”, y en cambio se ha incrementado la contratación en la ocupación de “peón agrícola”.

También llama la atención que contrataciones a trabajadoras extranjeras que antes se hacían en la ocupación de “personal de limpieza de oficinas.....” y “empleados domésticos y otro personal de limpieza....”, que siempre es la ocupación mayoritaria para las mujeres extranjeras especialmente las extracomunitarias, en el 2009 se han realizado en otros sectores, ya que si bien sigue siendo la primera ocupación, de 377.598 contratos (a extranjeras UE y no UE) en el 2007, en el 2009 hay 270.332. Por su parte la ocupación de “peón agrícola” se incrementó con respecto al 2007, pasando de 139.951 contratos en el 2007 a 171.166 contratos en el 2009.

En cuanto a la rotación (un índice que nos ayuda a matizar todos estos datos) en la ocupación de “peón agrícola” nos encontramos con 640.848 contratos a extranjeros y 278.816 trabajadores extranjeros contratados, con un índice de rotación de 2'30, superado con amplitud por la ocupación de “personal de limpieza de oficinas, hoteles”, con un índice de 7'12 (con 330.986 contratos a extranjeros y 46.499 trabajadores extranjeros contratados), y el de los médicos asciende a 2'92 (13.257 contratos y 4.536 trabajadores extranjeros contratados).

Como ya señalamos al principio, la ocupación de “peón agrícola” junto con la de “médico” son las dos únicas que en 2009 han visto incrementada la contratación. En el extremo opuesto se encuentra precisamente la ocupación de “Albañiles y mamposteros”, con un decrecimiento de la contratación de los más altos. El porcentaje de variación de la contratación respecto al 2008 es del -37'02 %, superado por el de “peones de industrias manufactureras” con -38'84 %, y “trabajadores en hormigón armado, enfoscadores, ferrallistas y asimilados” con un -38'14 %.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Hay otro indicador importante, que nos permite ver la evolución de la situación de la población trabajadora extranjera en el mercado de empleo desde el año 2007, hasta el 2010: las ocupaciones en las que es más relevante la contratación de extranjeros³¹.

Tabla 3.
Ocupaciones en las que la presencia de extranjeros es más relevante³²

2007	2008	2009	2010 (3er trimestre)
1. Peones agropecuarios	1. Peones agropecuarios	1. Peones agropecuarios	1. Peones agrícolas
2. Peones de la construcción de edificios	2. Otros trabajadores diversos de acabado de construcciones	2. Peones ganaderos	2. Personal de limpieza de oficinas, hoteles, y otros establecimientos similares
3. Otros trabajadores diversos de acabado de construcciones	3. Peones de la construcción de edificios	3. Peones agrícolas	3. Camareros, bármanes y asimilados
4. Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción	4. Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción	4. Otros trabajadores diversos de acabado de construcciones	4. Albañiles y mamposteros
5. Lavanderos, planchadores y asimilados	5. Peones agrícolas	5. Otros trabajadores de las obras estructurales de construcción	5. Cocineros y otros preparadores de comidas
6. Peones agrícolas	6. Lavanderos, planchadores y asimilados	6. Limpiacristales, lavacoches y asimilados	6. Peones de la construcción de edificios
7. Albañiles y mamposteros	7. Cocineros y otros preparadores de comidas	7. Peones de la construcción de edificios	7. Trabajadores cualificados por cuenta ajena
8. Cocineros y otros preparadores de comidas	8. Albañiles y mamposteros	8. Lavanderos, planchadores y asimilados	8. Peones agropecuarios
9. Personal de limpieza de oficinas, hoteles, y otros establecimientos similares	9. Parqueteros, soladores y asimilados	9. Cocineros y otros preparadores de comidas	9. Trabajadores en hormigón armado, enfoscadores

Como se puede constatar, si bien el sector agropecuario siempre aparece en primer lugar, el sector de la construcción, en sus distintas ocupaciones, sufre una caída a partir del año 2009 siendo sustituido por el sector agrario, y en el 2010 también por el sector servicios.

³¹ Aquellas ocupaciones con mayor número de contratos a extranjeros y cuyas tasas superan la tasa nacional de contratación, que en estos 3 últimos años han sido las siguientes: 2007, 21'25 %; 2008, 21'87 %; 2009, 21'02 % y 2010 (3er trimestre), 19'78 %.

³² Tabla realizada a partir de los datos aportados por los Informes del Mercado de trabajo de los extranjeros, 2007, 2008 y 2009, y el Boletín Trimestral del Mercado de Trabajo (3º trimestre) 2010, Observatorio de las ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.

2.4. Paro registrado y demandantes de empleo

Está constituido por el total de demandantes de empleo en alta, registrados por el SPEE el último día de cada mes, esto exige una actitud proactiva del trabajador para permanecer en este registro, pues si no renueva su inscripción como demandante cuando corresponda, o si su demanda tiene determinadas características (OM del 13.3.1985) es excluido de ese registro.

Por lo tanto los datos son muy ilustrativos de las dificultades reales de los colectivos considerados para encontrar empleo a lo largo de los tres años y 9 meses, que vamos a considerar.

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
s/10	4.048.081	2.029.836	2.018.244	589.990	365.059	224.931	3.458.091	1.664.778	1.793.313
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%	
s/10	100,00%	50,14%		100,00%	61,88%		100,00%	48,14%	
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%					
s/10	100,00%			14,57%					
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%			
s/10		100,00%	100,00%		17,98%	11,14%			

El paro registrado en la población trabajadora extranjera, ha crecido en 442.434 trabajadores, al comparar la media del año 2006 con la media de 2010 hasta el mes de septiembre, esto significa que representaban un 7,24% de los parados en 2006, y un 14,57% en 2010. Estas cifras nos hablan de dificultades reales para encontrar empleo, es un crecimiento descompensado respecto al incremento de la población extranjera empadronada, los extranjeros al finalizar 2006 representaban el 10% del total de empadronados muy por encima del porcentaje de parados, y al acabar 2009 representaban el 12,16, por debajo su representación específica como parados; pero también nos hablan de un mayor conocimiento y uso por parte de los extranjeros de las estructuras administrativas de empleo y de un mayor acceso, como veremos a continuación, a la protección por desempleo al haber consolidado su derecho a la misma.

El incremento del paro registrado entre la población de nacionalidad extranjera se debe en mayor medida a los hombres. Pasaron de significar el 9,64% al 18,98% del total de parados, 8,34 puntos porcentuales mas, mientras que las mujeres extranjeras apenas aumentaron 5,41 puntos porcentuales respecto a las paradas.

Siempre, a lo largo del periodo de tiempo considerado los hombres parados extranjeros, han sido comparativamente mas numerosos que las mujeres paradas extranjeras, y la crisis ha aumentado esa distancia entre los sexos, de tal forma que los hombres representan en 2010 el 61,88% de del total de parados extranjeros. En el colectivo de nacionales ocurre lo contrario, hay más paradas que parados, la crisis ha acortado las distancias pero todavía hoy, en 2010, las mujeres representan el 51,86% de los parados nacionales.

Las cifras nos vuelven a señalar que los procesos de sustitución, adición y complementariedad de mano de obra nacional por mano de obra extranjera, han sido y son más dinámicos para las mujeres inmigrantes que para los hombres, fundamentalmente porque se han incorporado a otros sectores productivos aunque siempre en empleos de mejor cualificación, y los hombres han dependido en exceso de empleos en sectores tales como la construcción.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Demandantes de empleo³³

DEMANDANTES DE EMPLEO, PARADOS Y NO PARADOS, INSCRITOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO A 31 DE DICIEMBRE (excepto año 2010: a 31 de oct.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL DTES. Nac. y Extranj.	3.052.285	2.992.165	3.165.296	3.171.788	3.080.431	3.037.541	2.957.667	3.079.957	4.236.5940	5.325.731	5.522.223
* Mujer dte. Empleo nac. y extranj.	1.784.514	1.749.776	1.835.872	1.871.355	1.786.650	1.250.974	1.789.759	1.820.051	2.188.096	2.655.336	2.837.654
* % sobre total dtes.	58'5 %	58'47 %	58 %	59 %	58%	59 %	60'51 %	59'09 %	51'64 %	50'04 %	51'38 %

DEMANDANTES DE EMPLEO EXTRANJEROS, PARADOS Y NO PARADOS, INSCRITOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO A 31 DE DICIEMBRE (excepto año 2010: a 31 de oct.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTALES EXTRANJEROS DEMANDANTES	66.614	90.513	121.853	141.749	155.455	192.856	230.064	306.868	544.462	751.202	782.876
% respecto total demandantes	2'2 %	3'02 %	3'84 %	4'5 %	5 %	6'35 %	7'78 %	9'96 %	12'6%	14'11%	14'17 %
* Mujer extranjera demandante empleo	29.928	39.923	54.688	64.558	73.389	90.527	108.797	132.985	-	-	318.918
* % sobre demandantes extranjeros	44'92 %	44'1 %	44'9 %	41'52 %	47'20 %	46'94 %	47'3%	43'33 %	-	-	40'73 %

³³ Fuente: elaboración propia a partir de los Informes sobre el “Mercado de trabajo. Resumen anual de datos del Observatorio Ocupacional”, sobre los datos de los años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009; así como los informes de estos mismos años del Observatorio relativos al “Mercado de trabajo de los extranjeros”. Para el año 2010 se han utilizado los resúmenes estadísticos mensuales del Servicio Público Estatal. A su vez los datos correspondientes al año 2004 sobre los demandantes de empleo, tanto las cifras totales como las referidas a los extranjeros, se refieren a demandantes parados y no parados; no se han podido localizar datos sobre demandantes de empleo parados. Las estadísticas del Boletín de Estadísticas Laborales (BEL) del año 2004 sobre “Demandas pendientes de trabajadores extranjeros” también hace referencia a demandantes de empleo parados y no parados. Los datos referidos a extranjeros incluyen a los comunitarios debido a que en algunos años las estadísticas no los desagregan.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

DEMANDANTES DE EMPLEO PARADOS INSCRITOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO A 31 DE DICIEMBRE (excepto año 2010: a 31 de oct.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL DTES. PARADOS Nac. y extranj.	1.556.376	1.574.838	1.688.062	1.711.485	-	2.102.937	2.022.873	2.129.547	3.128.963	3.923.603	4.085.976
* Mujer Dte. empleo PARADA	930.644	930.895	979.076	1.009.776	-	1.250.974	1.218.599	1.244.408	1.552.496	1.911.067	2.069.505
* % sobre total demandantes parados.	59'8 %	59'11 %	58 %	59 %		59'5 %	60'24 %	58'43 %	49'61 %	48'70 %	50'65 %

TOTAL EXTRANJEROS DEMANDANTES DE EMPLEO PARADOS INSCRITOS EN LAS OFICINAS DE EMPLEO A 31 DE DICIEMBRE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ³⁴	2007	2008	2009	2010
TOTAL EXTRANJEROS DEMANDANTES PARADOS	39	28	105.938	121.889	-	153.482	170.155	211.966	410.960	566.517	593.066
% respecto total demandantes extranjeros	0'06 %	0'030 %	87 %	86 %	-	79'6 %	73'95 %	69'07 %	75'48 %	75'41 %	75'75 %
% respecto total demandantes parados (nac. y extranj.)	0'0025 %	0'0017 %	6'3 %	7'12 %	-	7'3 %	8'41 %	9'95 %	13'13 %	14'43 %	14'51 %
* Mujer extranjera demandante empleo PARADA	-	18	45.497	52.781	-	71.883	77.745	88.948	139.439	207.444	237.420
* % sobre dtes extranjeros parados	-	64'28%	43 %	43'3 %		46'83 %	45'69 %	41'96 %	33'93 %	36'62 %	40 %

2.5.-Prestaciones

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 cotización de doce meses dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo. El **subsidiado por desempleo** es una prestación de nivel asistencial que garantiza la protección a los trabajadores desempleados en determinadas situaciones reguladas expresamente por la

³⁴ En los datos recogidos en el Informe "Mercado de trabajo de los extranjeros.2006", paginas 3-6, y gráfico de la página 16, se han localizado errores: el porcentaje de demandantes parados extranjeros, respecto a los demandantes extranjeros (230.064) es de 73'96 %, lo que nos da la cifra de 170.155, y no 170.145 (pag. 16). A su vez el sumatorio "Mujeres, UE-NO UE" contiene un error, UE: 17.144, No UE: 60.601, da un total de 77.745 mujeres y no 77.979.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

ley cuando no tienen derecho a la prestación contributiva o una vez agotada ésta, que comprende una prestación económica y, en su caso, cotización a la Seguridad Social.

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES							
AÑOS (media anual)	Total	Nivel contributivo	NIVEL ASISTENCIAL				R. ACTIVA
			Total	Subsidio	Renta agraria	eventuales agrarios	
EXTRANJEROS							
2006.....	77.788	59.709	16.550	14.429	41	2.080	1.528
2007.....	111.016	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.....	371.514	240.511	124.831	122.449	164	2.218	6.173
Dif 09-06	293.726	180.802	108.281	108.020	123	138	4.645
	377,6%	302,8%	654,3%	748,6%	299,6%	6,7%	304,0%
ESPAÑOLES							
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
Dif 09-06	1.057.065	723.606	293.905	302.878	17.118	-26.091	39.552
	84,4%	109,5%	54,2%	89,2%	86,1%	-14,3%	79,4%

Vemos que ambos colectivos comparados, entre las fechas de referencia 2006-2009, 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.

Las personas extranjeras que reciben prestaciones por desempleo han aumentado proporcionalmente muy por encima de los nacionales, 303% frente a 109%, pero esto, que sin duda se debe a la crisis, está también muy relacionado con el importante 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 podrán ser beneficiarios de prestación por desempleo, prácticamente hasta después de iniciado el año 2007. En definitiva a mayor número de cotizantes, más beneficiarios 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.

3. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EXTRANJEROS EN LA FORMACIÓN CONTINUA. FORMACION PROFESIONAL Y PROGRAMAS DE CUALIFICACION PROFESIONAL INICIAL (PCPI)

2007³⁵:

El colectivo de trabajadores extranjeros representa el 5'1 % de los participantes en la formación organizada por las empresas, lo que supone un incremento de un punto porcentual con respecto al 2006. En términos de variación interanual, los 80.199 participantes extranjeros, supusieron un incremento del 41 % con respecto al año anterior.

De estos participantes extranjeros, el 50'7 % eran hombres y el 49'2 % mujeres. La presencia de mujeres extranjeras en esta formación, está por encima de la participación del colectivo femenino nacional y muy por encima de su participación en el mercado laboral.

En cuanto a la categoría profesional de los extranjeros que han participado en la formación, el grupo más numeroso es el de los trabajadores no cualificados, un 48 %, el doble que para el resto de participantes nacionales. En el otro extremo se sitúan los directivos o mandos intermedios, solo un 6% de los que participaron en la formación eran extranjeros, mientras que entre los nacionales el porcentaje era del 16 %.

En términos absolutos, Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, concentran más del 70 % de los extranjeros formados. Sin embargo en términos relativos, es Baleares la Comunidad Autónoma donde los participantes extranjeros tienen más peso, ya que suponen el 10'1 % de los participantes en esta formación.

El sector “Servicios” es donde más población trabajadora de nacionalidad extranjera se forma: el 29 %, seguido de “Hostelería”, el 23 %, y “Comercio”, el 18 %; si bien al considerar el peso de la población extranjera sobre el conjunto de participantes en la formación sectorial, es en el sector de “Hostelería” donde más extranjeros se forman. En cuanto al sexo, es en el sector de construcción donde hay más diferencias entre la participación de los hombres y de las mujeres, siendo el de estas casi cuatro puntos inferior al de los hombres. El resto de los sectores, las diferencias oscilan entre 1 punto y los 2 puntos y medio, aproximadamente.

En cuanto a los contenidos de la formación, la más seguida por los participantes extranjeros es la relativa a la seguridad alimentaria: manipulación y control, con una amplia diferencia respecto a los participantes nacionales. La siguiente es la referida a la prevención de riesgos laborales, y ya con un porcentaje mucho menor, gestión de

³⁵ “Formación en las empresas 2008 ”, Fundación Tripartita para la formación en el empleo:
http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/publicaciones/documentos/14778_2042042009125633.pdf

recursos humanos (la formación más demandada por los participantes españoles) y atención al cliente.

2008³⁶:

En el año 2008 los extranjeros representan el 6'2 % de los formados por las empresas, lo que supone un punto más que en el año 2007. En términos de variación interanual, los 123.499 participantes extranjeros suponen un incremento del 54 % con respecto al año anterior.

Por lo que respecta al sexo, hay un 55% de participantes hombres y un 45 % de mujeres, lo que supone un cambio con respecto al año anterior: en 2008 se ha incrementado la participación de los hombres y descendido la participación de las mujeres, si bien es una participación similar a la del conjunto de los participantes nacionales.

En términos absolutos, el grupo profesional con mayor representación de extranjeros, son los trabajadores no cualificados, que suponen el 44'8 %, más del doble de la participación de los trabajadores españoles, y en relación al 2007 hay un descenso de 4 puntos en este grupo. Detrás, viene la categoría de trabajadores cualificados que supone el 40'8 %, y que respecto al año anterior, 2007, hay un incremento de 4 puntos en esta categoría.

Por lo que respecta a los sectores, es el sector de “Otros Servicios” (educación, sanidad, intermediación financiera, transporte, comunicaciones.....) el mayoritario, con el 30%, a continuación viene “Hostelería” con el 21'5%, seguido por “Comercio” con un 15'7%.

En cuanto al sexo de participantes de nacionalidad extranjera en cada uno de estos sectores, apreciamos que no hay tan apenas diferencias, salvo en el sector de la “Construcción” donde las mujeres extranjeras solo suponían el 2'6% frente al 11'8% de los hombres extranjeros.

En términos absolutos, la distribución territorial de los participantes extranjeros se centra en Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, donde de cada 10 participantes, 7 tienen nacionalidad extranjera. Sin embargo en términos relativos sigue siendo la comunidad de Baleares donde se imparte más formación al colectivo de trabajadores extranjeros, por encima del peso que tienen en el mercado de trabajo. Y Andalucía es una de las regiones donde menos personas extranjeras participan en la formación, por debajo de su tasa de población de referencia.

³⁶ “Formación en las empresas 2008 ”, Fundación Tripartita para la formación en el empleo:
http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/publicaciones/documentos/39912_222222010101520.pdf

La relación de los contenidos principales de la formación donde se concentran casi la mitad de los participantes extranjeros formados en 2008 es, como en años anteriores: prevención de riesgos laborales, seguridad alimentaria y gestión de recursos humanos; ahora ya en la misma línea que los elegidos por participantes de nacionalidad española.

2009 y 2010:

Por el momento no se pueden facilitar informaciones muy amplias correspondientes al año 2009, ya que el informe definitivo anual todavía no se ha publicado. Y respecto al año 2010 solo se puede acceder a un avance de la información de participantes por CCAA. Sabemos sin embargo que el porcentaje de extranjeros que han participado en acciones de formación continua de las empresas fue de un 6'4 %³⁷ en el año 2009, y en el 2010 ha pasado a ser 7'02%³⁸.

En el año 2010, son las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña las que, en términos absolutos, cuentan con el mayor número de participantes de nacionalidad extranjera en acciones de formación (24.921 y 22.673 respectivamente). En términos relativos, y como en años anteriores, es Baleares la que tiene un mayor porcentaje de participantes extranjeros (13'11%).

Y por sectores, es “Hostelería” el sector que cuenta, con un porcentaje mayor de participantes extranjeros (21'19%), si bien en términos absolutos el sector donde se han formado más trabajadores extranjeros ha sido “Construcción” (24.194) con una media de horas por participante de 18'25, datos en los que sin duda ha sido determinante la implantación de la “Tarjeta Profesional de Construcción” (TPC), obligatoria para trabajar en el sector de la construcción a partir del 1 de enero de 2012

Formación profesional y Programas de Cualificación Profesional Inicial en el sistema educativo

La dificultad de encontrar datos desagregados por nacionalidad, se extiende a los supuestos de la formación impartida en escuelas taller y casas de oficio y a la formación para demandantes de empleo.

Hemos tomado en consideración la necesidad de abordar en el ámbito educativo la posición del alumnado de origen extranjero con respecto a la formación profesional y los programas de cualificación profesional inicial en el sistema educativo.³⁹ Las

³⁷ Datos a 30/4/2010, Estadísticas y Observatorio de la Formación para el Empleo, Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

³⁸ Datos a 29/10/2010, Estadísticas y Observatorio de la Formación para el Empleo, Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

³⁹ PCPI: oferta formativa para el alumnado, mayor de 16 años, que no haya obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria; con la superación de los módulos obligatorios el alumno/a recibe una certificación académica que da derecho a solicitar un certificado de profesionalidad emitido por la administración laboral.

diferencias entre el curso 2007-2008 y el avance de datos del 2009-2010, no son sustanciales y requieren en todo caso un análisis mas pormenorizado. Si bien es cierto que aumenta el alumnado en Formación Profesional y PCPI en los distintos cursos, también se incrementa tanto el total de alumnado como el alumnado extranjero (6.537.802 alumnado de nacionalidad española y 703.497 de nacionalidad extranjera en el curso 2007-2008 a 6.843.771 alumnado de nacionalidad española y 762.746 de nacionalidad extranjera en el curso 2009-2010).

Según los datos, todavía provisionales, publicados por el Ministerio de Educación, al finalizar el curso 2009/10 había escolarizados en España 8.396.590 alumnos y alumnas, en Enseñanzas de Régimen General y de Regímenes Especiales⁴⁰, de los cuales **762.746 eran de origen extranjero, es decir un 9,1% del total de alumnado matriculado**, habiéndose producido un incremento de 7.159 estudiantes de nacionalidad extranjera respecto al curso 2008/09, que en cifras relativas representa un incremento de un 0,95%, apenas perceptible al ser mucho menor que el incremento relativo de los últimos cursos, que venía siendo por encima del 15%.

Evolución alumnado de origen extranjero

Curso	Alumnos	Incremento	%
1996-1997	63.044		
1997-1998	72.335	9.291	14,74%
1998-1999	80.587	8.252	11,41%
1999-2000	107.303	26.716	33,15%
2000-2001	141.916	34.613	32,26%
2001-2002	207.112	65.196	45,94%
2002-2003	309.058	101.946	49,22%
2003-2004	402.116	93.058	30,11%
2004-2005	460.518	58.402	14,52%
2005-2006	530.954	70.436	15,29%
2006-2007	610.702	79.748	15,02%
2007-2008	703.497	92.795	15,19%
2008-2009	755.587	52.090	7,40%
2009-2010	762.746	7.159	0,95%

FUENTE: Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias del Ministerio de Educación

El peso específico del alumnado de origen extranjero respecto al total, ha sufrido una evolución consecuente con el incremento poblacional general de los extranjeros en

⁴⁰ **Enseñanzas de Régimen General:** E. Infantil, E. Primaria, Educación Especial, E.S.O., Bachillerato (presencial y a distancia), Ciclos Formativos de F.P. (presencial y a distancia), Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) y Programas de Garantía Social.

Enseñanzas de Régimen Especial: Ciclos Formativos de Artes Plásticas y Diseño, Conservación y Restauración de Bienes Culturales, Estudios Superiores de Diseño, Cerámica y Vidrio, Enseñanzas de Música y de Danza (regladas y no regladas), Enseñanzas de Arte Dramático, Enseñanzas de las E. Oficiales de Idiomas y Enseñanzas Deportivas.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

España, refleja los ciclos generales con tres-cuatro años de diferencia, los que necesita como término medio la familia para proceder a la reagrupación de los menores.

La presencia de alumnado de nacionalidad extranjera en Enseñanza obligatoria (Primaria, Educación especial y ESO) que es del 11,61%, y en los Programas de Cualificación Profesional Inicial. El 18,5% durante el curso 2009-10 es bastante significativa, se mantiene mucho más alta porcentualmente que en otras enseñanzas, confirmando la tendencia de años anteriores: el descenso de la presencia relativa de alumnos extranjeros una vez que se avanza en los niveles educativos no obligatorios

Alumnado matriculado por enseñanza 08-09	TOTAL	Origen Extranjero	%
RÉGIMEN GENERAL	7.456.806	733.993	9,6%
E. Infantil	1.784.629	126.422	6,9%
E. Primaria	2.659.424	296.327	11,0%
Educación Especial	30.767	3.430	11,2%
E.S.O.	1.810.298	216.792	12,1%
Bachillerato	628.741	37.826	5,8%
Ciclos Formativos de F.P.	489.218	39.479	7,4%
Programas de Cualif. P. Inicial	74.080	13.717	18,5%
RÉGIMEN ESPECIAL	790.073	28.753	3,6%
TOTAL	8.396.590	762.746	9,1%

11,61
%

Porcentaje de Alumnado de origen extranjero.

Curso	97- 98	98- 99	99- 00	00- 01	01- 02	02- 03	03- 04	04- 05	05- 06	06- 07	07- 08	08- 09	09- 10
Total	0,99	1,13	1,49	1,99	2,95	4,4	5,7	6,5	7,44	8,37	8,75	9,7	9,1
E. infantil/preescolar	1,09	1,1	1,51	2,11	3,22	4,72	5,87	6,07	6,41	6,76	7,2	7	6,9
E. primaria	1,34	1,33	1,74	2,38	3,54	5,35	7,05	8,07	9,22	10,32	11,25	11,5	11
Educación especial	0,83	0,64	1,21	1,57	2,07	3,57	4,79	5,64	6,38	8,38	9,37	11,2	11,2
ESO	0,9	1,19	1,48	1,97	2,91	4,27	5,75	6,73	7,97	9,21	10,8	11,8	12,1
Bachilleratos	0,56	0,65	0,78	0,92	1,2	1,78	2,36	2,97	3,42	4,03	4,38	5,1	5,8
Form. Profs	0,43	0,48	0,74	0,93	1,36	2,07	2,86	3,812	4,89	5,87	5,93	6,5	7,4

Observamos que en estos doce años los bachilleres de origen extranjeros son los que menos han incrementado su peso relativo como alumnado; mientras Primaria y Secundaria han pasado del 1% a superar el 11%, los bachilleres han pasado del 0,6% a sólo el 5,8%, este que era inicialmente un indicador de la edad temprana de incorporación del alumnado de origen extranjero al sistema, es también un indicador de las dificultades que tienen estos para superar la etapa de la enseñanza obligatoria, a pesar del tiempo transcurrido en los proyectos migratorios de sus familias.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Alumnos/as extranjeros por nacionalidad.

TOTAL	762.746	100,00%
Unión Europea	188.564	24,72%
Rumanía	82.890	10,87%
Europa no UE	28.511	3,74%
Africa	166.678	21,85%
Marruecos	132.002	17,31%
América del N	6.898	0,90%
América Central	29.470	3,86%
América del Sur	295.112	38,69%
Ecuador	100.202	13,14%
Asia	42.304	5,55%
China	23.550	3,09%
Oceanía	393	0,05%
No consta país	4.816	0,63%

En el curso 2009-10, 188.564 alumnos, el 24,72% de los escolares de origen extranjero procede de la UE-27, y 324.582 alumnos, el 42,55%, del Centro y del Sur de América. Por nacionalidades: Marruecos 132.002 (17,31%), Ecuador 100.202, 13,14%) Rumanía 82.890, (10,87%), Colombia 56.996, Bolivia 32.848 y Argentina 27.918 son los países que más contribuyen a mantener pobladas las escuelas.

Datos porcentuales que se corresponden en gran medida con las autorizaciones de residencia concedidas o registradas, según el régimen de extranjería a 30-06-2010.

30/06/2010	Total	% Total	Régimen General	Régimen Comunit	De 0 a 15 años	De 16 a 64 años	65 años y más	Edad media
TOTAL	4.744.169	100,00%	2.436.399	2.307.770	645.690	3.911.478	186.984	33,9
UNIÓN EUROPEA	1.954.854	41,21%	0	1.954.854	163.051	1.652.149	139.649	36,8
Rumanía	793.205	16,72%	0	793.205	77.798	712.245	3.160	31,8
RESTO EUROPA	128.621	2,71%	109.987	18.634	17.244	109.300	2.077	34,7
ÁFRICA	987.060	20,81%	935.523	51.537	248.146	728.085	10.825	28,4
Marruecos	758.900	16,00%	728.844	30.056	201.743	548.031	9.122	27,9
IBEROAMÉRICA	1.347.721	28,41%	1.091.941	255.780	155.838	1.166.943	24.934	33,7
Ecuador	382.129	8,05%	354.386	27.743	57.209	321.974	2.945	31,9
AMÉRICA DEL N	20.153	0,42%	10.294	9.859	1.585	15.103	3.465	45,5
ASIA	302.981	6,39%	286.965	16.016	59.330	237.822	5.827	31,2
China	152.853	3,22%	150.431	2.422	34.474	115.850	2.528	29,5
OCEANÍA	1.753	0,04%	766	987	173	1.412	168	41,3
Apátridas y No c	1.026	0,02%	923	103	323	664	39	28,6

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

Sin embargo si son interesantes ciertas diferencias:

Curso 2007-2008	Total	FP	Bachillerato	Garantía social
Nacionalidad española	6.537.802 (100%)	6'65%	9'02%	0'6%
Nacionalidad extranjera	703.497(100%)	3'93%	4'17%	1'01%
Curso 2008-2009	Total	FP	Bachillerato	PCPI
Nacionalidad española	6.688.038(100%)	6'7%	8'9%	0'69%
Nacionalidad extranjera	755.587(100%)	4'2%	4'4%	1'15%
Curso 2009-2010	Total	FP	Bachillerato	PCPI
Nacionalidad española	6.843.771(100%)	7'3%	8'9%	0'88%
Nacionalidad extranjera	762.746(100%)	5'17%	4'9%	1'79%

Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del Ministerio de Educación

El peso del alumnado extranjero en PCPI es superior y se incrementa más que el del alumnado de nacionalidad española. En sentido inverso, la participación en Bachillerato del alumnado extranjero es inferior a la de los alumnos y alumnas de nacionalidad española, y pese a que se incrementa en los últimos tres cursos, es aun mayor el incremento de su participación en la Formación profesional. El alumnado de nacionalidad española también incrementa su participación en la Formación profesional y mantiene, aunque con un ligero descenso, la participación en el Bachillerato.

Con todo, el alumnado de nacionalidad extranjera, con un 9,1% son una proporción menor en la escuela que en la población en general (12,16% de los empadronados a 1-1-10) y también menor que en el mercado laboral (10,65% de los afiliados al SS el 31-07-10), pero esos valores están lo suficientemente próximos para permitirnos afirmar que ya se han consolidado muchos de los proyectos migratorios que comenzaron como proyectos temporales individuales, pero que han pasado a ser proyectos de familiares de permanencia, tras el reagrupamiento familiar de cónyuges e hijos en edad escolar.

La escuela cobra cada vez mayor importancia como ámbito para la integración social, no sólo de los alumnos y alumnas sino también para sus familias, pues supone una ocasión ideal para la participación igualitaria y el respeto a la diversidad.

4. CONCLUSIONES

4.1 PROCESOS DE RECEPCION

El 74'17% del incremento de la población española entre los años 2000 y 2007 se debe al aporte de la inmigración

La migración tiene un componente fundamentalmente laboral y carácter de permanencia. En junio de 2010, el 52'81% de las personas residentes, son titulares de una autorización de larga duración (cinco años o más de residencia regular en España). De los titulares de una autorización temporal, el 63'65% lo son de una autorización para trabajar.

Las altas laborales de los trabajadores extranjeros al sistema de la SS ha aumentado mas rápidamente que las del conjunto de la población, hasta finales del año 2008, pero a partir de entonces han disminuido también mas rápidamente. Es preocupante la pérdida de afiliación al sistema, y en consiguiente la falta de cotización, que puede implicar, en el caso de quienes son titulares de una autorización temporal, la perdida de la situación administrativa regular. Y en el acceso a autorizaciones en las que uno de los requisitos es la existencia de un contrato de trabajo, la situación actual puede impedir la normalización de personas que cumplen el resto de condiciones para acceder a una autorización. Esta circunstancia ya motivó la flexibilización de los requisitos exigidos para la renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia, mediante instrucciones y la modificación del Reglamento de desarrollo de la LOEX. Pero, teniendo en cuenta los datos apuntados, la situación no ha mejorado sustancialmente.

En el conjunto de la población trabajadora extranjera, las mujeres han ganado peso en el mercado de trabajo regularizado. Pero este es un análisis que no se puede separar de la situación de los regímenes a los que están afiliadas, principalmente empleo doméstico, con menos derechos laborales y de protección social que la población afiliada al régimen general y con un elevado índice de economía sumergida.

La mano de obra extranjera es más joven que el conjunto de la población. Se incorporó al mercado de trabajo como mano de obra adicional, ocupando los huecos dejados por los trabajadores nacionales o concurrentes en las nuevas actividades generadas por la bonanza económica. Pero en este ultimo caso, no en condiciones de igualdad, como se deduce de la mayor incidencia del desempleo y el tipo de puestos de trabajo ocupados.

Los trabajadores extranjeros se concentran principalmente en las actividades de construcción, hostelería, agricultura, otras actividades empresariales y empleo doméstico. Las ocupaciones en las que los trabajadores extranjeros están más representados (como activos, ocupados o demandantes) son las de más baja

cualificación profesional (esta situación no siempre está relacionada con el nivel real de cualificación o capacitación de la población extranjera), además tienen una menor antigüedad laboral y un mayor número de contratos temporales.

En el caso de los nacionales de Rumania y Bulgaria, ciudadanos europeos, su evolución en el mercado de trabajo es mas similar a la de los extranjeros no comunitarios que a los nacionales del resto de Estados miembros de la Unión Europea. Sector agrario y empleo doméstico, son sectores refugio para esta población al igual que para los extranjeros no comunitarios.

Las repercusiones de la crisis se perciben en el número de autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena concedidas, al estar estas condicionadas a la situación nacional de empleo. De 101.079 en el año 2006 a 23.878 en el año 2009.

4.2 DE LA BONANZA A LA CRISIS

Uno de los efectos es que se ha pasado de una moderada convergencia con las pautas laborales de los trabajadores nacionales, a una polarización de nuevo, en la que los trabajadores no comunitarios vuelven a concentrarse en los regímenes especiales de la Seguridad Social.

Con la crisis, la dificultad de encontrar empleo es mayor entre la población extranjera, aunque su tasa de actividad sea mas alta. Relevante es que el único caso de tasa de actividad inferior a la española, es el de las mujeres extranjeras entre 25 y 34 años, lo que puede relacionarse con la maternidad y crianza de los hijos, que se ven obligadas a abandonar el mercado de trabajo al no existir redes familiares ni servicios públicos suficientes, ni disponer de medios económicos para sustituir la falta de estos servicios

La crisis tiene su reflejo en la contratación de la población extranjera. La de peón agrícola sigue siendo la primera ocupación con mayor número de contratos⁴¹. Pero en el análisis diferenciado entre mujeres y hombres, hemos pasado de que la ocupación de personal de limpieza en hoteles, oficinas etc... fuera la primera ocupación para mujeres extranjeras (comunitarias o no comunitarias) en el año 2007 al empleo doméstico como primera ocupación en el 2010.

Del mismo modo, las ocupaciones en las que la presencia de extranjeros es mas importante, han cambiado entre 2007 y 2010, desplazando las relacionadas con la construcción de los primeros puestos, manteniéndose la de peón agrícola, y adquiriendo mas importancia el personal de limpieza o camareros.

⁴¹ Mayor número de contratos, no de personas contratadas. Por tanto, se computan todos los contratos que puede tener una persona.

La evolución del empleo de la población trabajadora extranjera en España: de la bonanza a la crisis

En cuanto al paro registrado, este afecta en mayor medida a los hombres extranjeros que han dependido en exceso de los empleos en construcción, mientras que las mujeres extranjeras se han incorporado a otros sectores productivos.

Por otra parte, la incidencia del trabajo informal es relevante y aumenta, tanto para la población extrajera, regularizada o no, como para la población comunitaria y española.

4.3. LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EXTRANJERAS EN LA FORMACION CONTINUA. FORMACION PROFESIONAL Y PCPI.

Destaca el incremento de la participación de trabajadores extranjeros en la formación continua (impartida en las empresas a trabajadores empleados) entre 2007 y 2010. En consonancia con los puestos de trabajo desempeñados, el grupo profesional más numeroso es de los no cualificados, y la participación de las mujeres en este tipo de formación, independientemente del grado de cualificación que tengan.

Respecto a la educación, en los cursos que han coincidido con la época de crisis 2007 a 2010, es preciso destacar por una parte el aumento del alumnado en PCPI, y en Formación profesional, tanto en el de nacionalidad española como extranjera, así como que el porcentaje de alumnos de nacionalidad extranjera sigue siendo inferior al del alumnado de nacionalidad española (por el contrario tienen un porcentaje mayor en PCPI).

BIBLIOGRAFÍA:

- CARRASCO, Raquel y ORTEGA, Carolina. “*La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos*”. Documento de trabajo 80/2005. Fundación Alternativas. 2006.
- COLLANTES, Fernando; PINILLA, Vicente; SÁEZ, Luis Antonio y SILVESTRE, Javier. “*El impacto demográfico de la inmigración en la España rural despoblada*”. Documento de Trabajo 30/2010. Real Instituto Elcano.
- COMISIÓN EUROPEA. “*Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009)*”. COM (2010) 214 final. Bruselas 6.5.2010.
- CONDE-RUIZ, J. Ignacio; GARCÍA, Juan Ramón y NAVARRO, María. “*Inmigración y Crecimiento Regional en España*”. Colección de Estudios Económicos 09-08. Serie Inmigración. FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada).
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. “Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2009”. Mayo de 2010.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. “*Inmigración: balance de una década y propuestas para un nuevo período*”. N° 12 Informes Elcano. Junio 2010.
- LACUESTA, Aitor y PUENTE, Sergio. “*El efecto del ciclo económico en las entradas y salidas de Inmigrantes en España*”. Documentos de Trabajo n° 1016. Banco de España.
- MAHÍA, Ramón y ARCE, Rafael del. “*Impacto de la crisis laboral sobre la población inmigrante*”. Área: Demografía y Población- ARI n° 21/2010. Real Instituto Elcano.
- NACIONES UNIDAS. “*Tendencias demográficas en el mundo. Informe del Secretario General*”. E/CN.9/2007/6.
- OFICINA ECONÓMICA DEL PRESIDENTE. “*Inmigración y economía española: 1996-2006*”. 15 de noviembre de 2006.
- ORTEGA MASAGUÉ; Ana Carolina. “*La situación de los inmigrantes en España: Un análisis descriptivo*”. Documento de Trabajo 2005-08. Marzo 2005. FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada).
- OYARZUN, Javier. “*Causas y efectos económicos de la inmigración. Un análisis teórico-empírico.*” Papeles del Este 17(2008).
- PÉREZ INFANTE, José Ignacio.”*El marco legal y la problemática del empleo de los extranjeros en España: una perspectiva económica*”. Ponencia V Congreso de la Inmigración en España. Universitat de Valencia. Valencia 21-24 de marzo de 2007.
- RED EUROPEA DE MIGRACIONES. “*Informe anual de políticas de inmigración y asilo 2009. España.*”

En torno al Reglamento

PREÁMBULO

El pasado 26 de noviembre el Congreso de los Diputados aprobó la **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.

Esta reforma, que supone la cuarta en sus 9 años de vigencia, está motivada según su exposición de motivos:

- por la necesidad de adaptar determinados preceptos de la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero** a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha declarado la inconstitucionalidad de determinados preceptos,
- por la necesidad de transponer determinadas **Directivas europeas sobre inmigración** a nuestro ordenamiento jurídico interno,
- por la necesidad de introducir determinadas modificaciones en la **Ley Orgánica de extranjería** con el fin de adaptar su regulación a los nuevos requerimientos que plantea el fenómeno migratorio en España.

A diferencia de sus antecesoras, la reforma legal operada a través de la Ley Orgánica 2/2009, no ha supuesto una mera corrección formal del texto de la Ley de extranjería ya que ha supuesto la modificación de 60 de sus artículos y la introducción de nuevos artículos con la finalidad de regular diversas situaciones que no se veían reflejadas en la misma. La magnitud de la reforma hace necesario reformar el vigente Reglamento de extranjería aprobado por RD 2393/2004 como refleja el apartado I de la Disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que establece que el Gobierno en el plazo de seis meses desde su publicación en el BOE dictará cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo sean necesarias.

No es objeto de este informe realizar propuestas concretas a un futuro Reglamento. Su finalidad es realizar un análisis de aquellos apartados de la Ley que el propio texto remite a un posterior desarrollo reglamentario y de aquellos aspectos del Reglamento en vigor sobre los cuales, tras cinco años de práctica administrativa, se ha puesto en evidencia que adolecen de algún déficit normativo, para lo cual la necesaria reforma reglamentaria ofrece una ocasión oportuna para reformular.

Asimismo el Foro, en el presente informe, pretende realizar una serie de recomendaciones concretas sobre los temas de especial trascendencia en materia de extranjería para que puedan ser tenidos en cuenta a la hora de redactar el nuevo texto reglamentario.

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

En relación a la necesidad de transponer determinadas Directivas europeas sobre inmigración a nuestro ordenamiento jurídico interno, hay que tener en cuenta que la política de inmigración española se ha incorporado al escenario europeo, el cual ha sufrido importantes avances desde el año 2005, como la presencia conjunta en la lucha contra la inmigración clandestina a través del Frontex y la promulgación de diversas Directivas que regulan determinados supuestos dentro del fenómeno migratorio, que es necesario introducir a través del Reglamento en el marco del Pacto europeo sobre la inmigración y el asilo.

Es necesario que el desarrollo reglamentario termine de materializar la trasposición de las siguientes directivas:

- ♦ La Directiva 2003/110/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea.
- ♦ La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre, de 2003, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- ♦ La Directiva 2004/81/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.
- ♦ La Directiva 2004/82/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.
- ♦ La Directiva 2004/114/CE, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- ♦ La Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

Asimismo es necesario implementar el contenido de dos Directivas que regulan aspectos incluidos dentro del ámbito de las infracciones y sanciones, la Directiva 2008/115/CEE, de 16 de diciembre de 2008 relativa a las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación de estancia ilegal, y la Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

La transposición a nuestro ordenamiento jurídico del contenido de estas Directivas a través del preceptivo desarrollo reglamentario, deberá realizarse teniendo presente que las mismas tienen carácter de normas mínimas y permiten que la normativa

nacional regule todos los aspectos que estime procedentes siempre y cuando no sean contrarios al contenido de las mismas.

En lo que respecta a la necesidad de adaptar el actual Reglamento a los nuevos requerimientos que plantea el fenómeno migratorio en España, es necesario tener en cuenta que el contexto migratorio ha evolucionado notablemente en los últimos años. En 1999 había en España 801.329 residente extranjeros en España de los cuales el 52,21 se regía en virtud del régimen comunitario y el 47,79 en virtud de lo establecido en el régimen general. A 31 de diciembre de 2009 el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor era de 4.791.232, de los cuales el 46,53% se rige por el régimen comunitario y el 53,47% se rige por el régimen general.

En diez años la población inmigrante ha pasado a representar del 2 al 12% respecto a la población general; el número de hijos nacidos de madre extranjera ha pasado de suponer del 5 al 24% del total de nacimientos en el año 2009; y los matrimonios extranjeros han pasado del 5 al 17%.

Como se puede apreciar analizando estas cifras las situaciones, que ha ido regulando la normativa de extranjería, han evolucionado notablemente desde el año 1999. Es necesario que la modificación reglamentaria haga un esfuerzo por incorporar los nuevos supuestos establecidos por la reforma legal operada a través de la Ley Orgánica 2/2009 y adaptar supuestos existentes a la nueva realidad que los conforma.

En el contexto socioeconómico actual la regulación legal que emane del desarrollo reglamentario debe, por encima de todo, garantizar la integración de los extranjeros residentes en España para lo cual es necesario impedir, en la medida de lo posible, que puedan darse situaciones de irregularidad sobrevenida por circunstancias no imputables al trabajador o residente extranjero. Asimismo, es necesario garantizar la plena incorporación de las segundas generaciones a los procesos de movilidad sin discriminación de ningún tipo y el acceso a los derechos sociales básicos con independencia de la situación administrativa en la que se encuentre la persona para evitar que puedan producirse situaciones de exclusión y descartar el riesgo de fractura social.

Queremos destacar la necesidad de unificar la práctica administrativa, toda vez que la falta de desarrollo reglamentario de determinados preceptos de la Ley ha motivado que estos hayan tenido una práctica desigual en las distintas comunidades autónomas, según se constata por las diferentes entidades que conforman el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Asimismo, en virtud del contenido de la Disposición adicional tercera de la ley 2/2009, de 11 de diciembre, es preceptivo aprobar un Reglamento que desarrolle el régimen de internamiento de los extranjeros para garantizar los derechos y deberes de las personas que se encuentran en situación de internamiento.

Por todo ello, la habilitación que contiene la Disposición final tercera ofrece una oportunidad no despreciable para acometer la reforma del Reglamento no solo en los límites estrictos de dicha Disposición sino en unos términos más amplios.

2. PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, QUE HAN SIDO REFORMADOS POR LA LEY ORGÁNICA 2/2009, DE 11 DE DICIEMBRE, Y EN LOS QUE SE CONTIENE UNA REMISIÓN EXPRESA A SU DESARROLLO REGLAMENTARIO.

En el ámbito del **DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN** del artículo 4 de la Ley su punto segundo establece que el Reglamento deberá contemplar los supuestos en los que se podrá obtener la tarjeta de identidad de extranjero cuando se haya concedido una autorización para permanecer en España por un periodo no superior a seis meses.

En el ámbito de la **REAGRUPACIÓN FAMILIAR** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 17.1.d) establece que el Reglamento deberá determinar las condiciones en las que se realizará la reagrupación familiar:
 - de los ascendientes de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea,
 - de los trabajadores titulares de la tarjeta azul de la UE
 - de los beneficiarios del régimen especial de investigadores.

Se trata, por tanto, de supuestos de reagrupación regulados en tres Directivas europeas cuyo contenido es necesario trasponer al ordenamiento jurídico nacional.

- ♦ El artículo 17.5 establece que el Reglamento deberá determinar la forma en que se acreditará la relación afectiva análoga a la conyugal.
- ♦ El artículo 18.2 establece que el Reglamento deberá determinar la forma en la que el reagrupante deberá acreditar la disponibilidad de vivienda adecuada y medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia una vez reagrupada.
- ♦ El artículo 19.4 establece que el Reglamento deberá determinar la forma y la cuantía de los medios económicos considerados suficientes para que los familiares reagrupados puedan obtener una autorización independiente.
- ♦ El artículo 19.5 establece que el Reglamento determinará las condiciones en las cuales los familiares reagrupados podrán obtener una autorización de residencia independiente.

En el ámbito de la **RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN** existen diversos supuestos que el texto de la ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 32.3 señala que es preceptivo establecer las condiciones en las que los extranjeros residentes de larga duración en otro Estado miembro de la UE podrán solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena.
- ♦ El artículo 32.5.c) establece que el Reglamento determinará las excepciones a la pérdida de la autorización por la ausencia del territorio de la Unión Europea durante 12 meses consecutivos así como el procedimiento y requisitos para su recuperación.
- ♦ El artículo 32.6 establece que es preceptivo que el Reglamento determine el procedimiento que se aplicará para que las personas extranjeras que hayan perdido la condición de residentes de larga duración puedan recuperar dicho estatuto.

En el ámbito del **RÉGIMEN DE ADMISIÓN A EFECTOS DE ESTUDIOS, INTERCAMBIO DE ALUMNOS, PRÁCTICAS NO LABORALES O SERVICIOS DE VOLUNTARIADO** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 33.6 establece que el Reglamento recogerá los términos en los que se facilitará la entrada y permanencia de los estudiantes extranjeros que participen en programas de la Unión Europea destinados a favorecer la movilidad con destino a la Unión o en la misma.

En el ámbito de los **MENORES NO ACOMPAÑADOS** el artículo 35.9 establece que el Reglamento determinará las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que tengan autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar dicha autorización o acceder a una de residencia y trabajo.

En el ámbito de la **AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA Y TRABAJO** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ En el apartado I del artículo 36 se establece la necesidad de determinar reglamentariamente los supuestos excepcionales en los que la autorización de trabajo se podrá conceder sin autorización de residencia conjunta.
- ♦ El artículo 36.8 indica que es preceptivo determinar las condiciones y requisitos para hacer posible la participación de trabajadores extranjeros en sociedades anónimas laborales y sociedades cooperativas.
- ♦ En relación con la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia el artículo 37.2 establece que reglamentariamente se determinará la duración de la autorización inicial.
- ♦ El artículo 38.2 establece que se fijarán reglamentariamente los requisitos mínimos para valorar que la gestión de la oferta de empleo es considerada suficiente para determinar que la situación nacional de empleo permite la contratación en ocupaciones no catalogadas.

- ♦ El artículo 38.5 establece que la duración de la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena se determinará reglamentariamente.

En particular en supuestos de extinción del contrato de trabajo o suspensión de la relación laboral como consecuencia de ser víctima de violencia de género.

En el ámbito del **RÉGIMEN ESPECIAL DE INVESTIGADORES** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 38 bis.2 establece que el Reglamento determinará las condiciones que serán necesarias para que las entidades dedicadas a la investigación, públicas o privadas puedan ser autorizadas por el Estado o por las Comunidades Autónomas como organismos de investigación para acoger a investigadores extranjeros.
- ♦ El artículo 38 bis.3 establece que reglamentariamente se determinarán los requisitos para la firma del Convenio de acogida entre el investigador y el organismo de investigación y las condiciones del proyecto de investigación.
- ♦ El artículo 38 bis.7 establece que el Reglamento determinará los requisitos para el acceso a una autorización de residencia y trabajo en España para los investigadores que hayan sido admitidos en calidad de tales en otros Estados de la U.E y tengan que realizar parte de su investigación durante un período superior a tres meses.
- ♦ El artículo 38 bis.8 establece que reglamentariamente se determinarán las causas de finalización del convenio no imputables al investigador que le permitirán ejercer una actividad lucrativa.

En el ámbito de la **RESIDENCIA Y TRABAJO DE LOS PROFESIONALES ALTAMENTE CUALIFICADOS** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 38 ter 1 establece que el Reglamento determinará los términos en los que los profesionales que demuestren cinco años de experiencia podrán ser considerados profesionales altamente cualificados aunque no puedan acreditar cualificaciones de enseñanza superior.
- ♦ El artículo 38 ter 5 establece que el Reglamento determinará los requisitos para la concesión y renovación de la autorización de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados.

En el ámbito de los **SUPUESTOS ESPECÍFICOS DE EXENCIÓN DE LA SITUACIÓN NACIONAL DE EMPLEO** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 40.1.j) establece que el Reglamento deberá determinar qué supuestos de residencia por circunstancias excepcionales estarán exentos de aplicar la situación nacional de empleo y en todo caso cuando se trate de víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos.

- ♦ El artículo 40.2 establece que el Reglamento determinara las condiciones en las que no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo en el caso de:
 - ♦ La cobertura de puestos de confianza y directivos de empresas.
 - ♦ Los profesionales altamente cualificados, incluyendo técnicos y científicos contratados por entidades públicas, universidades o centros de investigación, desarrollo e innovación dependientes de empresas, sin perjuicio de la aplicación del régimen específico de autorización aplicable de conformidad con la presente Ley.
 - ♦ Los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas en otro país que pretendan desarrollar su actividad laboral para la misma empresa o grupo en España.
 - ♦ Los artistas de reconocido prestigio.

En el ámbito del **RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS TRABAJADORES DE TEMPORADA** el artículo 42.6 establece que el Reglamento determinará las condiciones en las que las que los trabajadores en plantilla de una empresa o grupo de empresas que desarrollen su actividad en otro país puedan ser autorizados a trabajar temporalmente en España para la misma empresa o grupo.

En el ámbito de las **INFRACCIONES Y SANCIONES** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 57.4 establece que el Reglamento determinará los supuestos en los que serán revocadas las resoluciones de expulsión.
- ♦ El artículo 58.2 establece que de forma preceptiva el Reglamento determinará las circunstancias en la cuales no se impondrá la prohibición de entrada cuando el extranjero hubiera abandonado el territorio nacional durante la tramitación de un expediente administrativo sancionador.

En el ámbito de la **COLABORACIÓN CONTRA REDES ORGANIZADAS** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 59.2 establece que será el Reglamento el que deba regular el procedimiento para la concesión de una autorización provisional de residencia y trabajo mientras se tramita el procedimiento sancionador.
- ♦ El artículo 59.6 establece que el Reglamento deberá determinar las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la acogida y protección de las víctimas de la trata de seres humanos.

En el ámbito de la **PROTECCION VICTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 59 bis.2 establece que el Reglamento determinará el procedimiento que regulará la concesión de un período de restablecimiento y reflexión.
- ♦ El artículo 59 bis.4 establece que el Reglamento determinará el procedimiento de concesión de la autorización provisional de residencia y trabajo mientras se resuelve el procedimiento de autorización y trabajo por circunstancias excepcionales.
- ♦ El artículo 59 bis.6 establece que las condiciones de colaboración de las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro que tengan por objeto la protección y reinserción de las víctimas de trata de seres humanos.

En el ámbito de **DE LOS DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS INTERNADOS** existen diversos supuestos que el texto de la Ley deja a un posterior desarrollo reglamentario:

- ♦ El artículo 62 bis.2 establece que el Reglamento determinará las condiciones en que se prestarán los servicios de asistencia social y sanitaria.
- ♦ El artículo 62.3 bis establece que el Reglamento desarrollará las condiciones en las que las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes podrán visitar los centros de internamiento.

En el ámbito de la **COORDINACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**.

- ♦ El artículo 68.3 establece que reglamentariamente se determinará el contenido del informe de arraigo emitido por las CCAA o por los ayuntamientos.

En el ámbito de las **DISPOSICIONES ADICIONALES**

- ♦ La Disposición adicional tercera de la L.O. 4/2000, en su apartado 1º, establece que el Reglamento fijará las excepciones a la presentación personal y en los registros de los órganos competentes para su tramitación de solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y de trabajo cuando el sujeto legitimado se encuentre en España.
- ♦ La Disposición adicional quinta de la L.O. 4/2000, en su apartado 3º, determina que reglamentariamente se establecerá la interconexión que, en su caso, resulte necesaria para que en la aplicación informática común conste la información que pueda repercutir en la situación administrativa de los extranjeros en España.
- ♦ La Disposición adicional segunda de la L.O. 2/2009 establece que reglamentariamente podrán fijarse condiciones más favorables para la reagrupación familiar de ciudadanos españoles respecto a sus familiares nacionales de terceros países.

- ♦ La Disposición adicional tercera de la L.O. 2/2009, establece en su apartado Iº que un reglamento independiente deberá regular el régimen de internamiento de los extranjeros.
- ♦ La Disposición final tercera de la L.O. 2/2009 establece que reglamentariamente se regulará el contenido de la Resolución de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, de 28 de febrero de 2007, relativa al Acuerdo por el que se aprueban las instrucciones por las que se determina el procedimiento para autorizar la entrada, residencia y trabajo en España, de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o relativas a la realización de trabajos de investigación o desarrollo o docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural. Dicha regulación deberá incluir a pequeñas y medianas empresas.

3. OTROS PRECEPTOS QUE, NO SIENDO OBJETO DE MENCIÓN EXPRESA PARA SU DESARROLLO REGLAMENTARIO EN EL NUEVO TEXTO LEGAL, ENTENDEMOS QUE DEBEN SER OBJETO DE ANÁLISIS Y REFORMULACIÓN EN EL NUEVO TEXTO REGLAMENTARIO YA SEA POR LA IMPORTANCIA DE LOS MISMOS O POR LA ACLARACIÓN DE LOS TERMINOS Y SU MEJOR DESARROLLO.

En el ámbito de los **DERECHOS Y DEBERES DE LOS EXTRANJEROS** y concretamente del derecho a la educación del artículo 9 de la Ley sería necesario que el Reglamento precisara el contenido y el valor del informe al que se refiere el punto 4 del artículo.

En el ámbito de la **REAGRUPACIÓN FAMILIAR** sería adecuado que el Reglamento desarrollara, sin que fuera de forma tasada, los supuestos en los que excepcionalmente se permite reagrupar a los ascendientes menores de 65 años.

La falta de desarrollo de estos supuestos excepcionales podría provocar que no se permita en ningún caso la reagrupación familiar de un ascendiente menor de 65 años en contra del espíritu de la norma que, si bien dota a este supuesto de un carácter excepcional, no por ello deja de reconocer la posibilidad de acogerse a la misma.

Asimismo a la hora de establecer la regulación reglamentaria del procedimiento debería tenerse en cuenta, en aras a garantizar el derecho a la intimidad familiar, que el mismo debe ser claro, ágil y permitir una adecuada coordinación de las administraciones involucradas en el mismo. En este sentido también es necesario que los criterios que se fijen respecto a la vivienda y los medios de vida adecuados no se impongan a través de estándares inflexibles o de imposible cumplimiento.

En el ámbito de las **GARANTÍAS JURÍDICAS**, en relación al derecho a la asistencia jurídica gratuita recogida en el artículo 22 de la Ley, sería adecuado que el Reglamento

desarrollase el concepto de manifestación de la voluntad de recurrir, ante qué autoridad debe realizarse tanto en España como en el extranjero así como los mecanismos para efectuarla.

En el ámbito del **RÉGIMEN DE VISADOS** sería adecuado que el Reglamento desarrollase un procedimiento de concesión en el que se simplificasen los trámites, se evitase una doble valoración de las solicitudes y se exigiese una motivación clara y concisa en el caso de resolución denegatoria de la solicitud.

Dentro de este ámbito también sería necesario adaptar el texto relativo a los visados de tránsito y estancia al contenido del Reglamento nº 810/2009, de 13 de julio, por el que se establece un Código Comunitario sobre Visados.

En referencia al visado de residencia y trabajo contenido en el artículo 25 bis 2.d) se señala que este habilita para la entrada y estancia por un periodo máximo de tres meses y para el comienzo en ese plazo de la actividad para la que hubiera sido autorizado. El Reglamento debería aclarar si este plazo es único para la vigencia del visado y para la estancia o si, por el contrario, el visado tiene una vigencia para efectuar la entrada y a partir de ese momento comienzan a computarse los tres meses.

En el ámbito de la **RESIDENCIA TEMPORAL** sería adecuado revisar los supuestos en lo que se concederán las autorizaciones por circunstancias excepcionales y flexibilizar los requisitos establecidos para su concesión. Hay que tener en cuenta que estos supuestos no son utilizados con carácter general para regularizar la situación administrativa de los extranjeros que se encuentran en España en situación irregular sino que pretenden ofrecer una alternativa al Régimen General para determinados supuestos excepcionales que por sus particulares circunstancias requieren un tratamiento diferenciado. Asimismo sería adecuado desarrollar el contenido y la forma en la que van a valorarse los requisitos recogidos en el artículo 31.7 de la Ley que se van a tener en cuenta a la hora de valorar las renovaciones de las autorizaciones de residencia.

En lo que respecta a la **residencia no laboral** sería conveniente que el Reglamento establezca los criterios que van a seguirse para determinar que una persona dispone de medios económicos suficientes para ser autorizado a residir en España en virtud del contenido del artículo 31.2 de la LOEX. A este respecto sería conveniente que el Reglamento determinase que sean tenidos en cuenta, a la hora de acreditar medios de vida suficiente, aquellos que puedan derivarse de la situación social o familiar del interesado.

En el ámbito de los **nacionales de terceros países ascendientes de un menor español** resultaría adecuado que el desarrollo reglamentario recogiese este supuesto dentro de la regulación de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales.

El hecho de ser ascendiente de un ciudadano español es una circunstancia que no se recoge expresamente en el actual reglamento de extranjería pero eso no significa que

no puedan incluirse dicha circunstancia entre los supuestos excepcionales del artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

En el caso de la residencia **TEMPORAL Y TRABAJO DE MUJERES EXTRANJERAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO** del artículo 31 bis, sería adecuado que el Reglamento realizase un desarrollo exhaustivo de este supuesto incluyendo los supuestos de renovación de las autorizaciones previamente concedidas al amparo del mismo, también en los casos de que la víctima estuviese previamente autorizada a residir en España por cualquier otra causa.

Aunque no es preceptivo debería establecerse en el Reglamento la duración del plazo que se va a conceder para realizar la solicitud de la autorización cuando exista sentencia condenatoria y no se hubiera solicitado con anterioridad la autorización.

En el ámbito de la **RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN** consideramos que el Reglamento debe hacer distinción clara entre el supuesto de residencia de larga duración-CE previsto en la Directiva 2003/109 y el supuesto de residencia de larga duración “nacional” que pueda concederse al amparo de lo establecido en el artículo 13 de dicha Directiva (“Disposiciones nacionales más favorables”), con objeto de que puedan acceder los interesados a este estatuto en las mismas condiciones que actualmente recoge el vigente texto reglamentario.

En el ámbito de los **MENORES EXTRANJEROS** sería adecuado que el Reglamento especificara qué medidas técnicas van a ser tenidas en cuenta a la hora de determinar la edad de los menores extranjeros indocumentados y el orden de jerarquía que debe seguirse a la hora de valorarlas. Asimismo el Reglamento debería regular de forma más clara la situación de los menores acogidos cuando alcanzan la mayoría de edad favoreciendo la continuidad de la situación de legalidad y su incorporación al mercado o la continuación de los estudios que estuvieren realizando.

Deberían establecerse en el nuevo texto reglamentario las condiciones y el procedimiento, en su caso, para el acceso a una actividad laboral, tanto por parte de los menores no acompañados como para aquellos que hayan accedido a la regularidad al amparo de lo previsto en el artículo 94.2 del Reglamento vigente, tratando de asimilar dicho régimen de acceso al supuesto de los hijos en edad laboral previamente reagrupados previsto en la Ley.

En el ámbito de las autorizaciones de **RESIDENCIA Y TRABAJO** sería necesario establecer nuevas fórmulas en el procedimiento administrativo que permita atenuar el impacto de la nueva regulación de las tasas. Asimismo sería adecuado realizar una revisión del contenido de la Disposición adicional cuarta del Reglamento vigente en aras a establecer fórmulas más flexibles para acreditar la representación en los procedimientos previstos en la norma, especialmente en lo referido a la representación legal empresarial. Dentro de este ámbito también sería conveniente que el Reglamento incorporase el contenido del R.D. 1800/2008, de 3 de noviembre,

particularmente en lo referente a la extinción de las autorizaciones, su recuperación y las consecuencias del incumplimiento de los compromisos contraídos.

Respecto a los trabajadores y trabajadoras de servicio doméstico: sería recomendable que para el caso de que el empleador/a sea persona física (específicamente referido al contrato de trabajo doméstico), se fijase reglamentariamente, qué se entiende por capacidad económica del empleador/a y los medios de acreditarla.

En relación con la autorización de residencia y trabajo por cuenta propia, se estima conveniente precisar y clarificar, haciendo uso de lo previsto en el artículo 37.1 de la Ley, su régimen de concesión.

En el apartado cuarto del artículo 36 se señala que para la contratación de un extranjero la solicitud de autorización presentada por el empresario deberá acompañarse de un contrato de trabajo, que sustituye, por tanto, a la oferta de empleo. El Reglamento, en consecuencia debería adaptar los distintos procedimientos de concesión de autorizaciones a las exigencias que supone un contrato de trabajo.

En relación al artículo 38.4 que señala que el contrato de trabajo que ha de registrarse en los Servicios Públicos de Empleo ha de ser el mismo que dio origen a la solicitud, el Reglamento debería prever aquellos supuestos, en los que no siendo imputable al trabajador la falta de alta en Seguridad Social y registro del contrato en los SPEs del contrato, este podría buscar otro empleador.

Así mismo el desarrollo reglamentario debe prestar especial atención a la regulación de la renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo, atendiendo particularmente a la actual situación de crisis, su reflejo en el mercado de trabajo, su repercusión en la situación administrativa de los extranjeros y la deseable estabilidad de éstos.

En el mismo sentido, en relación a la denegación de renovaciones, el Reglamento debería tasar y especificar el contenido de los informes policiales.

En el artículo dedicado a los trabajadores transfronterizos 43.1) se ha añadido que a estos será de aplicación lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley y, por lo tanto, tal como establece este artículo, tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles, entendiendo que el reglamento ha de prever un tratamiento para los transfronterizos en materia de cotización y prestación por desempleo igual que el de los residentes y los españoles.

El nuevo texto reglamentario es ocasión oportuna para revisar y flexibilizar el régimen jurídico que regula la modificación de las situaciones de los extranjeros, facilitando en la mayor medida posible el tránsito entre los distintos tipos de autorizaciones.

A la hora de redactar el nuevo texto reglamentario debería prestarse especial atención a la revisión de las causas de extinción de los distintos tipos de autorizaciones (no solo

las de residencia no lucrativa, las de residencia temporal y trabajo, y las de residencia de larga duración sino también en los supuestos de estancia por estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado) con objeto de establecer una sistemática más adecuada a la realidad socioeconómica actual y contemplando la posibilidad de que los titulares de tales autorizaciones puedan ausentarse de España durante períodos más largos, teniendo en cuenta coyunturas desfavorables, sin que ello comporte la pérdida definitiva de su derecho de residencia.

En el ámbito de las **INFRACCIONES Y SANCIONES** es necesario que el Reglamento establezca de forma expresa la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre la graduación de las sanciones en el supuesto de la infracción administrativa por mera estancia irregular para impedir que continúen imponiendo sanciones de expulsión a quienes han cometido únicamente esta infracción administrativa.

Sería conveniente que el Reglamento estableciera las circunstancias personales y familiares que van a tenerse en cuenta para graduar la sanción de multa establecida en el artículo 55.1.b) de la Ley cuando se incurra en la infracción descrita en el artículo 53.2.c) de la Ley.

Sería conveniente que el reglamento regulase la forma de tomarse en consideración los informes y valoraciones que las entidades sin ánimo de lucro que trabajan con personas extranjeras emitan en relación a las mismas a los efectos entre otros del art. 31.7 último apartado de la Ley.

4. CONCLUSIONES

El Foro considera que toda vez que han transcurrido más de seis meses desde la promulgación de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, plazo establecido por la apartado I de la citada Ley para aprobar el desarrollo reglamentario de la misma, resulta necesario aprobar el citado desarrollo reglamentario a la mayor brevedad posible para evitar que alguno de sus preceptos provoque inseguridad jurídica en su aplicación.

Valora el esfuerzo de la Administración por adecuar la legislación nacional a la legislación comunitaria que debía ser incorporada al ordenamiento jurídico y considera que esta armonización debe continuar realizándose en el Reglamento teniendo en cuenta que su carácter de normas mínimas permite el mantenimiento de aquellos aspectos de la legislación nacional que resulten más favorables u otorguen mayores garantías.

Considera que en el contexto socioeconómico actual la regulación legal que emane del desarrollo reglamentario debe por encima de todo garantizar la integración de los extranjeros residentes en España, para lo cual es necesario impedir en la medida de lo

posible que puedan darse situaciones de irregularidad sobrevenida por circunstancias no imputables al trabajador o residente extranjero. Asimismo deberá facilitar la reagrupación familiar como vía de integración y reconocimiento del derecho a la vida en familia y garantizar el acceso a los derechos sociales básicos a todos los ciudadanos extranjeros, sea cual sea su situación administrativa tal y como reconoce la Ley

Señala que la reforma reglamentaria es el momento adecuado para corregir los desajustes que la práctica administrativa ha ido mostrando durante los cinco años de vigencia del R.D. 2393/2009.

Impacto de las medidas de retorno

CUESTIONES GENERALES

En la actualidad, a pesar de los datos de los programas puestos en marcha por la Administración, no se dispone de datos estadísticos suficientes para hacer una valoración del impacto de las medidas de retorno españolas y de la gestión que se está haciendo de éstas. Tampoco existen estimaciones fehacientes del retorno “espontáneo” que realizan miles de familias al año, como consecuencia de una decisión particular y “anónima” y sin otros apoyos públicos.

Además, no se dispone de datos cuantitativos suficientes para conocer el impacto del retorno en la situación de los y las migrantes en España y de sus familiares en el origen, ni de datos que nos permitan detallar el seguimiento de los retornados y el impacto que este retorno está teniendo en las regiones y lugares de reasentamiento de los retornados.

Las cifras oficiales cuantifican para el año 2009 un retorno asistido, en cualquiera de las modalidades de las que se cuenta, de cerca de 4.000, al que añadiremos otros cerca de 9.000 del programa APRE. En la coyuntura de la crisis, el retorno no forzoso, sea asistido o espontáneo, tiende a crecer respecto a cifras de retorno asistido anteriores y cabe suponer que, dada la coyuntura de crisis global y de disminución de remesas en los países de regreso, va a impactar en las economías y sociedades “de acogida” y en terceros países.

Además de las acciones emprendidas por España, existe un marco de política europea que afecta a las medidas de retorno en España:

El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de octubre de 2008 establece, entre sus cinco ejes de trabajo, dos que afectan al retorno: Uno, más específico, donde se trata el retorno en el eje “combatir la inmigración irregular”, y se invita a los Estados a abordar medidas de ayuda al retorno voluntario; el otro en el eje último, que propone favorecer las sinergias entre la migración y el desarrollo con los países de origen y de tránsito.

Además existe un Fondo Europeo para el retorno para el período 2008-2013 (Decisión del Consejo 575/2007 de 23 de mayo), con una dotación de 676 millones de euros, de los que a retorno voluntario en España corresponderán 25,3 millones de euros. Este Fondo es fruto de la decisión adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2007 y que forma parte de las estrategias del “Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios 2007-2013”.

El Fondo Europeo es un verdadero instrumento financiador del retorno en España, y la autoridad responsable de su administración es el Ministerio del Interior, que es el competente de la planificación plurianual de los recursos, si bien la gestión de los programas de retorno asistido es competencia del Ministerio de Trabajo e Inmigración que actúa como entidad delegada.

MEDIDAS DE RETORNO

Promovidas por la Administración española

- a) El conocido como retorno de atención social, que funciona desde 2003, enfocado a personas con perfiles de alta vulnerabilidad y de escasas posibilidades de subsistencia en España a quienes, por razones humanitarias, se ayuda a retornar a su país de origen, donde se supone que pueden encontrar mejores vías de subsistencia.
- b) El llamado programa APRE o Plan de retorno voluntario para trabajadores desempleados que surge a partir y en desarrollo del RDL 4/2008 y el RD 1800/2008, de desarrollo de éste, que permite la capitalización de la prestación de desempleo a la que tienen derecho bajo ciertas condiciones personas que retornan. Este programa se puede complementar con diversas ayudas al retorno.
- c) Además existe otro programa de retorno voluntario denominado “productivo” que resulta una modalidad más elaborada y minoritaria y consiste en favorecer el desarrollo de proyectos empresariales en microempresas o pequeñas empresas familiares, a personas emprendedoras que desean retornar, capacitándolas antes de su salida de España y realizando los estudios, prospecciones y coordinaciones necesarias con anterioridad, para garantizar el éxito de estas pequeñas empresas en los países de origen.
- d) Junto con este planteamiento, existen también programas financiados por diversas comunidades autónomas para el apoyo de las acciones de retorno (Comunidad de Madrid, Comunidad de Valencia, etc.) así como ayudas puntuales de algunos municipios también enfocadas a apoyar el retorno de personas inmigrantes a sus países de origen. Dichos programas establecen principalmente ayudas puntuales para el viaje, compra de medicamentos u otros productos necesarios.

Promovidas por los países de origen

En cuanto a los países de destino, en líneas generales, y a diferencia de lo que ocurre en España respecto de los españoles inmigrados que deseen retornar, no se cuenta con programas amplios de apoyo al retorno de sus connacionales, limitándose las actuaciones a algunos incentivos o supresión de tasas e impuestos para el traslado de ajuar o menaje o a incentivos para el retorno de cerebros fugados, como es el caso argentino.

Por otra parte la política migratoria ecuatoriana, que cuenta con una secretaría específica de apoyo a la inmigración –SENAMI- y con un plan de retorno llamado “bienvenido a casa”, el cual acoge diversas actuaciones de apoyo, como explicaremos más adelante. Si bien los escasos recursos con los que cuenta este plan, en relación al número de potenciales migrantes con interés en el retorno, hace en la práctica que la

Impacto de las medidas de retorno

respuesta sea de poco impacto, la orientación del plan de retorno, sin embargo, ofrece potencialidades evidentes de vincular migración y desarrollo en el caso ecuatoriano.

En el caso de Bolivia se han promulgado dos Decretos Supremos relacionados con el retorno, lo que significa que, por primera vez, se ha incluido la cuestión del retorno en la política migratoria del país.

CIFRAS DE RETORNADOS DE LOS PROGRAMAS PROMOVIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN DESDE ESPAÑA:

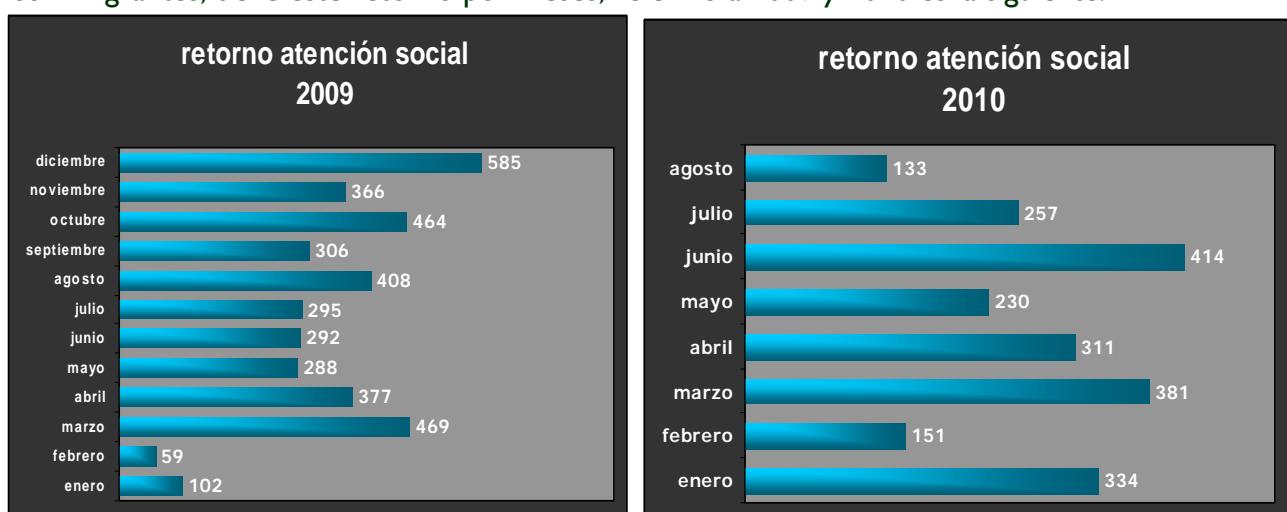
Retorno voluntario “de atención social”

En cuanto al retorno voluntario asistido desde alguno de los programas del gobierno español, contamos con los siguientes datos “oficiales”

Año	Cifra
2006	958
2007	1.184
2008	1.821
2009	4.022
2010 (agosto)	2.211 *
TOTALES	10.196

Fuente: Datos proporcionados por la DGII. Aclaramos que el número de “solicitudes” es superior al de retornos efectuados, que es el aquí computado

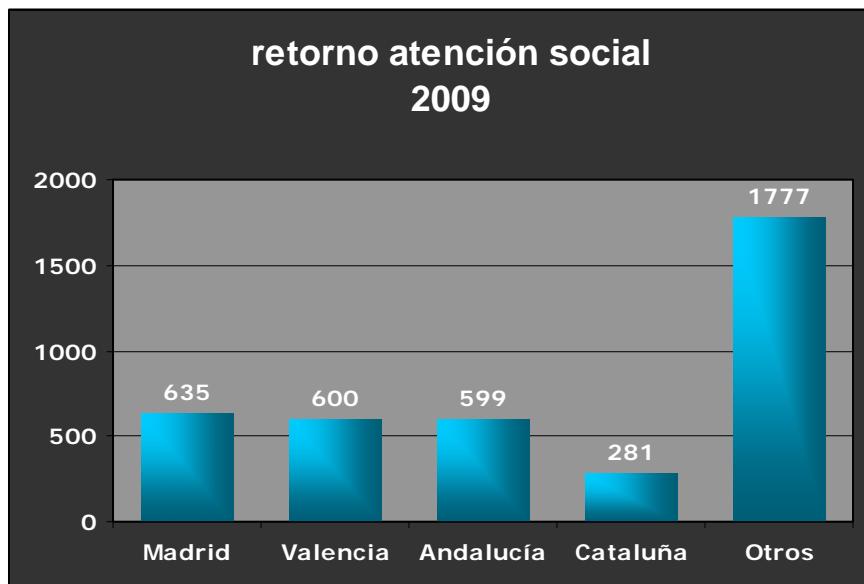
La distribución que, conforme a los datos de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, tiene este retorno por meses, referido a 2009 y 2010 es la siguiente:



Fuente: Elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por la DGII.

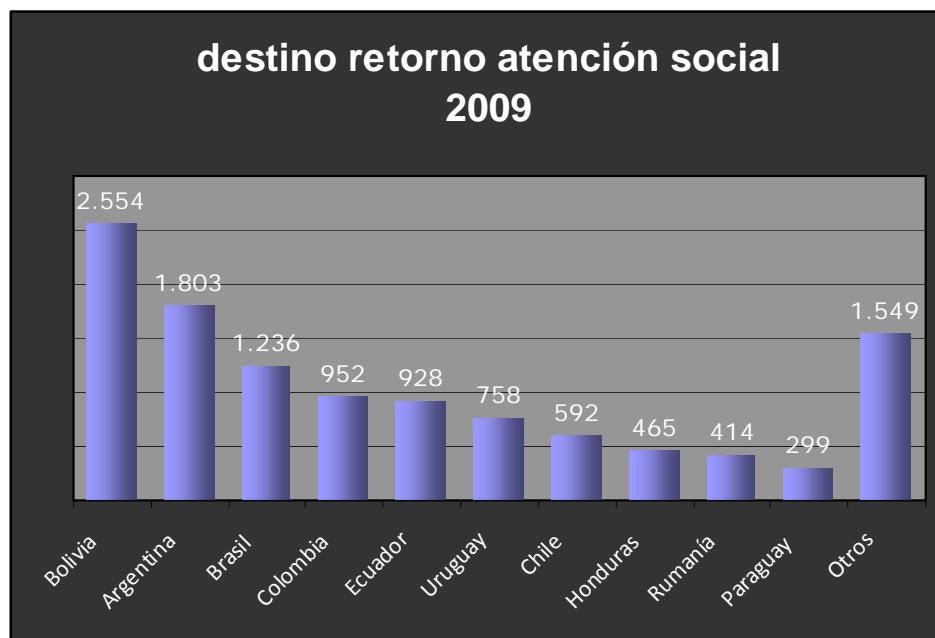
Impacto de las medidas de retorno

Conforme a estos datos, la principal distribución de estos retornos, referida a 2009, y que puede valernos como orientadora de la realidad actual, sería como sigue:



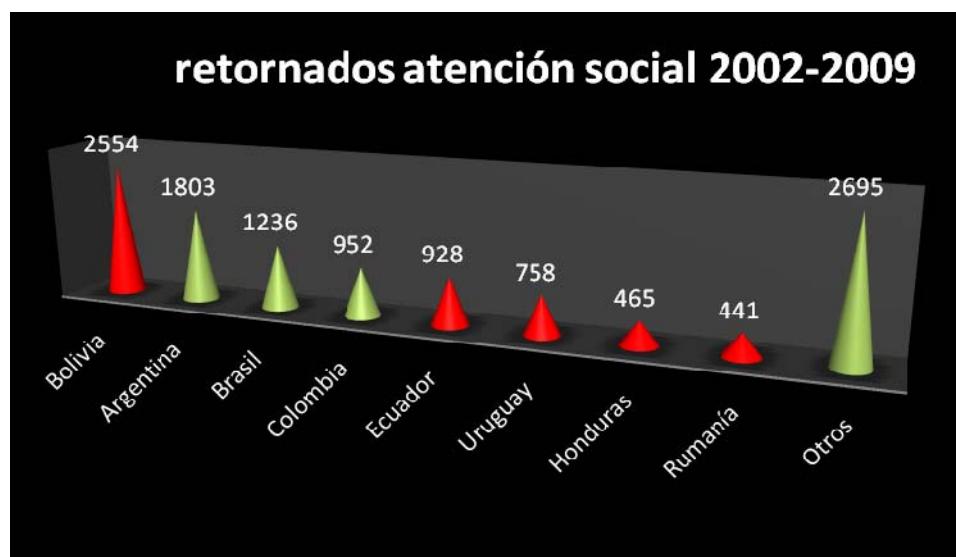
Fuente: elaboración de AESCO a partir de los datos proporcionados por el MTIN⁴²

Si miramos las cifras totales de retorno por atención social, atendiendo al país al que se regresa desde España, los resultados serían:



⁴² Balance del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios. http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm

Por último, si nos fijamos en la suma total de retorno de atención social o humanitario desde 2002 a 2009 en atención a los países de regreso, seguiríamos comprobando el mayor impacto de este tipo de retorno en Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador, con una importante incidencia en Uruguay de donde la comunidad migrante, en realidad, es pequeña, arrojaría un resultado como sigue:



Tan significativo como el conocimiento del quantum total de retornados en atención social en este período es el conocer la tendencia de retorno de este tipo en las distintas procedencias. Así, mientras Bolivia, Ecuador, Uruguay, Honduras y Rumanía tienen tendencia al crecimiento en este tipo de retorno, Argentina y Colombia a la reducción.

Este dato nos permite relacionar el tipo de retorno específico de vulnerables con la mayor estabilidad o inestabilidad de las comunidades migrantes de estos países en España, tal vez efecto de la crisis, y no tanto con la mayor o menor antigüedad de sus poblaciones migrantes.

Retornados por el programa APRE

Las cifras del programa APRE son puntualmente seguidas por la Dirección General de integración de los Inmigrantes, y comunicadas con cierta regularidad. En noviembre de 2009 el entonces Ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, aprovechando el paso de un año desde la implantación del plan APRE, proporcionó una estimación pública⁴³ en la que se señalaba que a 20 de noviembre de ese año se contaba con 9.144 solicitantes de ingreso en ese programa, de los que 6.767 habían retorna do, otras 186 solicitudes estaban en trámite, 389 habían sido denegadas por no

⁴³ http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm

Impacto de las medidas de retorno

cumplirse los requisitos legales y 1.763 solicitudes habían sido renunciadas o desistidas. Este dato merece una reflexión al respecto para evaluar las causas de dicha renuncia.

El programa, durante el año 2010 ha experimentado un crecimiento importante, si lo comparamos con las cifras iniciales.

Conforme a las que contamos, aparece que

Año	Cifra concedidas
2008 (se inició en octubre)	3.346
2009	7.048
2010 (14 diciembre)	11.272

Fuente: Datos de la DGII a partir de los datos proporcionados por las organizaciones que gestionan programas APRE.

Conforme al balance efectuado por el ministro Corbacho al que antes nos hemos referido, la procedencia principal de estos retornos es latinoamericana y principalmente Andina (entre Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú superarían el 70%), concentrándose la inmensa mayoría entre Ecuador (44% de las solicitudes), Colombia (19%) y Argentina (9,7)⁴⁴, siendo por comunidades autónomas Madrid la que más retornos ha gestionado (1857) seguidos de Cataluña (1432) y Valencia (1234) para ese año.

De este modo tendríamos que



Retorno voluntario productivo

En esta modalidad de retorno más que el conocimiento de las estadísticas, es importante saber que las iniciativas empresariales puestas en marcha han servido para impulsar el desarrollo económico y social de las zonas en las que se han implantado,

⁴⁴ Balance del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios.
http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm

mediante el desarrollo de un tejido productivo que puede tener un efecto arrastre de otras iniciativas. Entre éstas cabe destacar la creación de microempresas en sectores como la agricultura, ganadería, servicios, turismo y construcción

Retorno fuera de programas regulados

Al cálculo del retorno gestionado desde distintas instancias del Estado debe añadirse la existencia de un retorno desregulado, descontrolado y fuera por tanto de toda estadística. A falta de estudios específicos, es prácticamente imposible, a la fecha, conocer las cifras precisas de este retorno, por lo que debemos basarnos en estimaciones y proyecciones.

Se conoce la existencia de un importante número de inmigrantes que retornan de forma espontánea (ya lo hacía en el pasado), aún cuando no se pueda, a falta de estudios precisos, cuantificar esta masa de personas. La estimación de este contingente de retorno voluntario espontáneo se ha significado por diversos cauces:

- ♦ Los datos con los que cuentan las organizaciones de inmigrantes acerca de sus afiliados y usuarios que han emprendido este tipo de soluciones.
- ♦ Los datos con los que cuentan las organizaciones “partenaires” en los países de origen en relación a proyectos de retorno de organizaciones españolas o multilaterales (caso de Senda en Perú, casos de OIM para el conjunto del eje andino, etc.) o las delegaciones de organizaciones españolas (caso de AESCO, ACOBE, MPDL, etc.) en países de origen.
- ♦ Las estimaciones (no se cuenta con datos medibles) con las que se cuenta en los departamentos oficiales de los países de origen en sus diversos niveles: estatal, departamental y/o municipal de éstos respecto a retornados.
- ♦ Datos extrapolables a partir de la emisión de billetes de viaje de compañías aeronáuticas.

Aún cuando estos datos no permiten una cuantificación exacta, sí nos dejan hablar de un retorno espontáneo de entre dos y tres veces mayor que el retorno voluntario oficial y regulado, cifra que se acerca a la de retornados forzados por aplicación de la Ley de extranjería y del Pacto europeo sobre inmigración y que supera con mucho al retorno que cuenta con algún tipo de apoyo público o de atención específica desde las políticas públicas españolas.

Resta señalar que, respecto de este retorno espontáneo, sin embargo, no tenemos a día de hoy manera de medir si se ha incrementado muy sustancialmente respecto a los años anteriores a la crisis.

El seguimiento del retorno

Uno de los aspectos fundamentales en el análisis y la preocupación por las medidas de retorno es el conocimiento de la situación de los retornados una vez se reasientan en su país y ciudad concreta de retorno.

En realidad, si las medidas adoptadas sobre retorno quisieran contribuir a la ordenación corresponsable de las políticas migratorias a escala global, a fin de que su impacto no redunde en mayor desregulación y desorden, o para que sirva de instrumento o de oportunidad de desarrollo y de mutuo beneficio para origen y destino migratorio, debería conocerse cuántos inmigrantes se marcharon, vía retorno, al país de origen. Debemos conocer, en la medida de lo posible, en qué condiciones personales y de sostenibilidad de su proyecto de retorno lo hicieron, qué ha sido de ellos allí, cuál es el nivel efectivo de reasentamiento que han obtenido y, lo que es más importante, si han conseguido un cierto nivel de inserción o reinserción, o si han emprendido un nuevo encadenamiento de emigración, abriendo otras rutas migratorias y, en ese caso, el nivel de ordenación y regulación de estas.

Lo cierto es que, entre los datos que poseemos, tanto de los que cuenta Europa como de los que se cuenta en diversas instancias oficiales españolas, no se tiene información sobre la situación real de los retornados en los países de origen y el impacto de esta migración de regreso en ellos.

Esto es lógico porque asistimos ahora a una primera fase de las medidas de retorno (no en vano contamos únicamente con medidas concretas de apoyo a determinados tipos de retorno, pero no con una política integral que atienda de forma completa y compleja al retorno) nos hemos centrado en asistir a los tipos de retorno más elocuentes, como puede ser el de personas en grave situación de vulnerabilidad y ahora, por efecto de la crisis, a parados con capacidad de capitalizar el paro. Pero ahora, pasada esta primera fase, se hace necesario aspirar a un enfoque del retorno mucho más amplio y acompañado de mejores instrumentos.

Resulta así que aún cuando tenemos una cierta noticia de la magnitud cuantitativa de los retornados bajo alguna modalidad de asistencia pública al retorno, y cuando podemos intuir la magnitud dos o tres veces superior del retorno espontáneo, casi no se cuenta con ningún dato fiable relativo al seguimiento ni a la situación de estos retornados, ni de su impacto en los países de origen migratorio, con la salvedad propia de los datos de los que algunas de las entidades que operan estos planes del gobierno y cuentan con partenaires en los países de origen que pueden dar cuenta y noticia de los retornados bajo su seguimiento.

Es cierto que en muchas ocasiones ha dado la impresión de que el interés mediático o político por el retorno era únicamente el de conocer cuántos se han marchado, y no tanto en qué condiciones y con qué sostenibilidad.

Esta ausencia de datos implica, a su vez, la dificultad de analizar las mejores acciones y políticas a desarrollar para hacer del retorno una medida óptima, para conseguir la necesaria concertación y corresponsabilidad de los países de origen migratorio, para evitar el efecto rebote que se puede producir cuando esos retornados “fracasados” busquen rutas de reingreso a la sociedad española o salten a otras comunidades en condiciones de desregulación migratoria o para conseguir la oportuna vinculación

migración-desarrollo, por medio de acciones de codesarrollo enfocadas hacia el retorno.

Por otra parte, los países de origen migratorio a los que principalmente retornan los migrantes no han contado, en general, con la posibilidad de retorno de sus nacionales y, en consecuencia, se aprecia ausencia de disposiciones específicas. A excepción de Ecuador, donde se ha avanzado algo más en la definición de una acción específica de acompañamiento al retorno de los ecuatorianos de la que luego se hablará, y de las iniciativas de Colombia, lo cierto es que no hay disposiciones específicas para acogida de retornados en los países de origen.

Si con anterioridad, para los países emisores de emigración, y especialmente para los del eje andino, el binomio era emigración-recepción de remesas, y a ello se encaminaba una política inducida y no explícita ni ordenada de emigración, en la actualidad, por efecto de la crisis, las remesas descienden (lo que repercute seriamente tanto en las familias migratorias como en las capacidades de consumo y fiscales de la economía de los países de origen) y se corre el riesgo de que regresen un cierto número de emigrantes.

El retorno en el eje andino, principal destino de retornados

Habida cuenta de que el retorno desde España, sea por el cauce de retorno que sea, fundamentalmente está teniendo lugar hacia el eje andino, interesa describir y detallar el impacto de este retorno en las políticas de la zona.

Queremos significar, en primer lugar, que tratándose de un fenómeno de cierta modernidad, pues el eje hasta la fecha ha sido más emisor de emigración que receptor de retorno, las estimaciones sobre el impacto son provisionales, si bien, dadas las tendencias que se observan, nos sitúan en un punto muy oportuno por cuanto que podemos alertar, con tiempo, de buenas y malas prácticas y recomendaciones cuando aún pueden implementarse medidas adecuadas o remediar las inadecuadas.

El eje andino, y principalmente los países de Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia, principales emisores de emigración hacia España, cuenta en este momento con unos incipientes instrumentos de política común en lo que se refiere a la movilidad humana.

Efectivamente, existe una titubeante Comunidad Andina de Naciones (CAN) que ha adoptado ya algunas decisiones en materia migratoria, como es la Decisión 504 que crea el Pasaporte Andino, La Decisión 545 de libre circulación en la subregión andina de trabajadores y con fines laborales bajo contratación por cuenta ajena, la Decisión 548 sobre “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular” o la Decisión 583 por la que los estados firmantes se comprometen a

dotarse de igualdad de trato y prestaciones en materia de seguridad social para trabajadores andinos que trabajan en otro país andino distinto al suyo. Junto a ello existe una propuesta, presentada en agosto de 2006 por la Secretaría General (Documento SG/Propuesta 154/Rev. 1) sobre Lineamientos de la Política Externa Común Andina de Migraciones, la cual se convirtió posteriormente en proyecto de Decisión, y el Documento de Trabajo de la Secretaría General (SG/dt 421) sobre “Las migraciones intracomunitarias y extracomunitarias en la agenda de la Comunidad Andina” de agosto de 2008 y que ha servido también de base para las negociaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea y para la armonización de discursos de cara a la negociación y la búsqueda de concertación de espacios y coordinación de políticas con España.

La mayoría de estos textos, si bien pretenden una mejor ordenación de la movilidad humana, en el ámbito de respeto de los principales acuerdos internacionales de la OIT y de la Convención Universal de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, en la realidad no se han plasmado normativamente sino de forma muy residual en las legislaciones de los países afectados y tienen un carácter más programático y de intenciones que efectivo.

También debe considerarse la privilegiada relación bilateral de España y los países andinos, que se plasma tanto en los acuerdos bilaterales existentes como en la pertenencia mutua a la Comunidad de Estados Iberoamericanos, entre cuyas cumbres se ha afirmado positivamente la vinculación migración-desarrollo y la preocupación por establecer medidas de retorno que se vinculen con el codesarrollo.

La Cumbre de Salamanca supuso el inicio de este nuevo enfoque al abordar en su punto 7 compromisos mutuos de coordinación de las políticas migratorias “que permitieran la canalización y el tratamiento ordenado de los flujos migratorios, desarrollar programas de promoción del respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, erradicar todas las formas de discriminación y promover el valor de la diversidad y el respeto de la dignidad humana, promover experiencias de desarrollo que vinculen a los migrantes y sus familias con los esfuerzos para potenciar el desarrollo de sus áreas de origen, favorecer mediante políticas conjuntas entre países emisores, receptores y de tránsito la migración temporal con estímulos adecuados de promoción, capacitación y ahorro para el retorno.

La XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo en noviembre de 2006, cuyo tema central fue precisamente Migración y Desarrollo, vino a establecer el conocido como “Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo”, el cual configura una agenda migratoria positiva, en el marco de los principios del derecho internacional y de los derechos humanos, y representa una continuidad de acción desde la Declaración de Salamanca.

Todos estos esfuerzos han ido concretándose mediante encuentros encargados a la SEGIB (Madrid, 18 y 19 de julio de 2006, Cuenca, los días 10 y 11 de abril de 2008), en los que se ha descendido a proponer líneas operativas y programas de acción concretos en algunas de las principales temáticas que vinculan migración y desarrollo

A este respecto, el programa de acción decidido en Cuenca propone que se desplieguen y promuevan programas de buenas prácticas entre los que se encuentran:

- Programas voluntarios de retorno para los migrantes.
- Reducción de costos de las remesas.
- Programas destinados a potenciar el efecto favorable de las remesas en el desarrollo de los países.
- Programas de migración especiales vinculados con el trabajo temporal.
- Programas especiales de integración de los migrantes y sus familias en los países receptores.
- Programas para promover y asegurar el respeto a la diversidad cultural de los migrantes.
- Planes tendentes a eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes.
- Programas de información sobre los derechos humanos de los migrantes.

Sin embargo este corpus de proyectos, hasta la fecha, no ha desplegado toda su potencialidad y no ha influido decisivamente en la construcción de un marco legislativo y político privilegiado en el espacio iberoamericano de políticas migratorias que permita acuerdos de movilidad humana específicos y de desarrollo conjunto de políticas de desarrollo.

CONSIDERACIONES A LAS MEDIDAS DE RETORNO

El retorno, en la actual coyuntura de crisis, se puede afirmar que ha aumentado cuantitativamente respecto del que se venía observando en el anterior ciclo económico, pero no en números tan radicales que vayan a marcar un cambio fundamental de las tendencias de retorno previas. La crisis podría ser un acicate para que algunas familias decidan el regreso y para que un número significativo de estas lo acabe materializando.

Sin embargo, si atendemos a las cifras oficiales existentes, que si bien señalan una mayor incidencia del retorno no parece que señalen que este sea masivo, y la existencia, secular, de una amplia bolsa de retorno espontáneo del que nada se sabía antes, ni en su magnitud ni en sus perfiles, y poco se sabe ahora, es difícil concluir que

la crisis, amén de un factor potenciador de deseos de retorno en el imaginario de los migrantes, sea también el de un factor de efectiva materialización del retorno.

No parece, y así lo refleja Pajares en un reciente estudio⁴⁵., que el retorno desde España sea actualmente o vaya a ser más adelante masivo y una “solución” a las graves consecuencias que la crisis nos ha traído en el mercado de trabajo. Más bien, nos dice, las decisiones de retorno dependen más de la situación en los países de origen que de la situación en los de destino. La crisis puede ser entendida como un potenciador del deseo de retorno, pero no como un inductor, que seguirá siendo fundamentalmente el hecho de que la situación social y económica del país de origen haya mejorado y provea de posibilidades reales de regreso con inserción o no.

Otra cara de la moneda nos dice que si el impacto del retorno, anteriormente era pequeño en las sociedades de origen migratorio, y podemos suponer que se veía compensado con la llegada de remesas abundantes y la salida de otros emigrantes, en la coyuntura de crisis, donde la cifra de salidas de emigrantes se estanca y decrece de forma muy alta y las remesas caen formidablemente, la llegada de retornados en la misma o mayor proporción que antes supone para los países y zonas donde llegan, una situación de mayor dificultad, una vez consumidos los escasos recursos con que estos llegan, y para los retornados y sus familias un mayor riesgo de desarraigamiento y vulnerabilidad del que hubieran mantenido quedándose en España.

Tan es así que en encuestas de satisfacción efectuadas a retornados en Colombia y en Ecuador que se acercan a los puntos de encuentro de las organizaciones, los retornados en un porcentaje superior al 70%, suelen afirmar que de haber sabido lo que les iba a pasar antes de salir, no habrían salido.

Si el retorno en época de bonanza puede ser mejor absorbido por las sociedades de regreso, aún cuando éstas carezcan de estrategias específicas para ello, en época de crisis la absorción se hace mucho más complicada y el imaginario de los ciudadanos y administradores más receloso.

Es por eso que es erróneo analizar el retorno desde puntos de vista unilaterales o simplistas que analizan únicamente cuánta gente regresa a su país de origen o que se plantean en exclusiva para perfiles residuales de potenciales retornados. Es más, desde una óptica así no cabe sino que el retorno contenga un enfoque estigmatizador para el retornado y de vulnerabilidad de su situación, perdiendo la capacidad mejor que el retorno puede tener: la de vincularse a perfiles migratorios más dinámicos y convertir a éstos en verdaderos vectores de desarrollo.

⁴⁵http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/archivos/lnmigracion_Mercado_de_Trabajo_OPI25.pdf

PRINCIPALES DIFICULTADES DETECTADAS

Entre las principales dificultades detectadas en las medidas de retorno actuales cabe hacer los siguientes grupos:

a) Dificultades relativas a la gestión del cobro de la prestación por desempleo (APRE):

- a) La información proporcionada por las oficinas del INEM donde se tramita el APRE, respecto a las ayudas, entidades que las gestionan y condiciones de éstas no ha sido completa ni suficientemente comprendida por los beneficiarios.
- b) Problemas de lentitud en la resolución de los expedientes APRE y/o en el cálculo de las prestaciones.
- c) La brevedad del plazo para retornar en los casos de APRE dificulta un trabajo sostenido para la preparación del retorno.
- d) Dificultad inicial de coordinación entre las administraciones involucradas y las organizaciones con éstas o entre sí, que se han ido superando a medida que los programas se han ido estabilizando y desarrollando.
- e) Problemas detectados en el país de origen para la entrega y los plazos de ésta, de la segunda parte de la prestación de desempleo capitalizada.

b) Dificultades relacionadas con el Programa de Retorno gestionado por el MTIN:

- a) Los recursos destinados al Programa de Retorno aun siendo importantes, han resultado insuficientes para atender toda la demanda.
- b) Necesidad de mejorar la coordinación entre los agentes implicados.
- c) Necesidad de mejorar la información facilitada por servicios públicos municipales, autonómicos, etc.
- d) Falta de dispositivos de urgencia para las personas que se acogen al programa de retorno de vulnerables durante el trámite administrativo, así como dificultades de mantener el contacto con los usuarios cuando no cuentan, por su grave carencia, con un teléfono o modo de contacto adecuado.

c) Dificultades para el replanteamiento de los programas

- a) Dificultades de seguimiento en los países de destino del retorno.
- b) Insuficiencia de evaluación de los programas de retorno para diseñar mejoras.

- c) Falta de organizaciones “partenaires” para realizar un trabajo de acompañamiento y/o seguimiento.
- d) Dificultad para destinar recursos del Fondo de Retorno que gestiona la DGII al apoyo del país de origen.

d) Dificultades de Coordinación con los países de origen

- a) Falta de políticas y compromisos en los países de regreso y de recursos para apoyo a los retornados.
- b) Falta de concertación de políticas para el retorno y de diseño de políticas compartidas.
- c) Falta de acuerdos “de segunda generación” que permitan el trabajo conjunto en materia de retorno vinculado a desarrollo.
- d) Falta de coordinación con los departamentos específicos de los gobiernos que cuentan con planes de retorno para sus connacionales (ejemplo de SENAMI en Ecuador o Plan Colombia nos Une en Colombia).
- e) La falta de recursos específicos de apoyo a la inserción de los retornados en los países de origen, motivados por la situación socioeconómica de éstos, que da lugar, en algunas situaciones, a una segunda migración desordenada hacia los países fronterizos.

HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE RETORNO QUE VINCULE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

El retorno es una parte más de los movimientos migratorios, y más que un fenómeno que se esté produciendo ahora coyunturalmente por la crisis, habría que considerarlo parte del ordenamiento de los flujos, incluyendo programas que colaboren a mejorar las condiciones de este hecho.

Una política de retorno no pretende influir en la decisión de retornar o no retornar de los migrantes y por tanto no es una política diseñada para incentivar o desincentivar el retorno de éstos, sino para acompañar, en su caso, la decisión voluntaria de retorno para que sea lo más sostenible y positiva posible tanto para el migrante, como para la familia migratoria, el país de origen y de destino.

La política de retorno debe acompañar el retorno voluntario y asistido, especialmente de las personas que se encuentran en España en situación irregular o de quienes deciden regresar voluntariamente por otros motivos.

La respuesta integral al retorno voluntario desde las políticas de inmigración deben considerar los siguientes aspectos:

Impacto de las medidas de retorno

- a) Debe organizarse coordinado y concertado e instrumentarse mediante acuerdos corresponsables entre países de origen y destino para garantizar retornos con impacto en las zonas donde se asienten las personas retornadas favoreciendo el desarrollo de estas.
- b) Debe hacer partícipe a los países de origen en su diseño, seguimiento y evaluación y cofinanciación.
- c) Debe recoger las condiciones necesarias y suficientes para que sea considerado una opción y no un fracaso, se garanticen los procesos de reintegración y abarque la máxima diversificación de casos y perfiles de potenciales retornados.
- d) Debe tener en cuenta la experiencia y buenas prácticas tanto nacionales como internacionales ya experimentadas. En este sentido se debe profundizar también la vía del retorno productivo.
- e) Debe ser una respuesta integral contemplando la dimensión económica, jurídica, psicológica, familiar, transnacional, etc. y debe reconocer el valor de las remesas sociales de las personas retornadas a través de su experiencia de vida, laboral, social, y formativa.
- f) Debe permitir la mejora simultánea en el origen y en el destino, vía transferencia de tecnología y conocimientos, mejora de la calidad de vida y de los servicios públicos y creación de nuevos sectores de trabajo.
- g) Debe realizarse de manera coordinada desde las distintas partes de la Administración que intervengan en cooperación al desarrollo.
- h) Deben ser protagonizados o respaldados por entidades de inmigrantes u organizaciones suficientemente cualificadas y que garanticen la construcción de redes de inmigrantes en el destino y los organicen por localidades y zonas.
- i) Debe incentivar el emprendimiento y la transferencia de experiencias y tecnología, generando verdaderos proyectos productivos ejemplares.
- j) Debe vincular para su efectividad diversos programas asociados al retorno, que lo facilitan, que lo acompañan o que lo potencian.
- k) Debe integrar diversos actores y recursos.
- l) Debe contar con el suficiente apoyo técnico para asesorar y garantizar proyectos productivos y de inversión eficaz y viable a largo plazo.
- m) Debe garantizar seguimientos a largo plazo y un proceso de evaluación externo y continuo suficientemente cualificado para asegurar su eficacia y mejora constante.
- n) Debe permitir la transferencia de tecnología y capacidades desde el destino al origen, vincular los proyectos individuales y colectivos a planes de desarrollo local del origen que potencien la vinculación y compromiso del actor institucional local del origen.

Habida cuenta de la especial vinculación que se establece entre migración y desarrollo, y que no todas las entidades comparten una misma visión acerca de esta realidad, sería necesario el diálogo con organizaciones con experiencia en migraciones y en desarrollo, así como las diversas administraciones con competencia en estas materias, para debatir y compartir más adecuadamente el necesario diálogo entre ambos ejes. Es necesario adoptar/disponer de un posicionamiento común que vaya más allá de la necesidad de gestionar los programas de retorno. Por lo que se sugiere realizar una mesa de trabajo y, con todas las instituciones concernidas y que consideren importante debatir, reflexionar y proponer acciones con relación al retorno y sus posibilidades de ser vinculado con estrategias de migración-desarrollo.

Vivienda, integración y diversidad

I. EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA: MARCO JURÍDICO

I.I Derechos humanos y legislación internacional

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a ella como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.⁴⁶

El derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano se establece también en pactos y convenciones internacionales de derechos humanos, tales como:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11.1.)
- Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 27.3)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 14.h.)
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5. c.).
- Programa de Hábitat (Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II (Párrafo 61)

I.2 Legislación europea

La Carta Social Europea firmada en 1961 y revisada en 1996, establece en su Artículo 31 los estándares europeos en materia de acceso a la vivienda, y sirve de instrumento de defensa y protección, en el que se establece la necesidad de que los Estados promuevan y garanticen el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. De acuerdo con este artículo las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas a:

- Favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;
- Prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
- Hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

⁴⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Art. 25.1

Según el documento de recomendaciones elaborado por el Comisario Europeo para los Derechos humanos, Thomas Hammarberg, "Los Estados tienen que asegurar que los derechos a la vivienda son efectivos en la práctica. Incluso cuando existen alternativas judiciales para las violaciones del derecho a la vivienda, el rol del Estado tendría que ser el de implementar y supervisar activamente este derecho".

El Estado español firmó y ratificó en su momento la Carta Social Europea de 1961 pero todavía no ha ratificado la versión revisada de 1996, ni tampoco el Protocolo Adicional de 1995 que establece un sistema de Reclamaciones Colectivas que permite llevar a los tribunales a los Estados que no cumplan con lo especificado en el artículo 31 anteriormente mencionado.

A través de sendas reclamaciones colectivas FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones que luchan contra la problemática de las personas sin hogar) ha logrado que el Comité Europeo de Derechos Sociales declare que Francia y Eslovenia han violado las disposiciones de la Carta Social y por lo tanto incumplido las obligaciones de los Estados en la promoción y la aplicación del derecho al alojamiento.

1.3 Legislación española

La Constitución española, en su artículo 47, dice: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Aunque a través de este artículo no se reconoce el derecho a la vivienda de las personas inmigrantes, la Constitución apoya este derecho a través de otros artículos en los que se expone lo siguiente:

- "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".⁴⁷
- "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España".⁴⁸

⁴⁷ Constitución Española (Art. 9.2.)

⁴⁸ Constitución Española (Art. 10.2.)

- “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.⁴⁹

Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.⁵⁰

La vivienda no es sólo un derecho básico desde el punto de vista de satisfacer las necesidades físicas de cobijo y privacidad de un individuo o familia sino que es el punto de partida desde el cual se lleva a cabo la participación en la “vida pública” y por lo tanto, un elemento clave en la integración social de cualquier persona en su entorno. El derecho a una vivienda digna, como queda recogido en el artículo 47 de la Constitución Española es, sin embargo, un derecho incumplido para aquellos sectores de la población que no pueden satisfacer los requisitos que el mercado residencial español exige. Nos encontramos así con un colectivo de personas excluidas por el sistema mercantil de provisión de viviendas que no pueden cubrir una de sus necesidades básicas como es el alojamiento.

I.4 Contexto autonómico y municipal.

España, al tratarse de un Estado descentralizado, tiene diferentes niveles de reconocimiento del derecho a la vivienda, que van desde la Constitución, mencionada anteriormente, hasta las leyes estatales hasta los Estatutos y leyes autonómicas, pasando por Cartas firmadas por diferentes ayuntamientos.

El artículo **148.I de la Constitución Española** estipula que las **Comunidades Autónomas** pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Las políticas de vivienda desarrolladas en cada comunidad autónoma están vinculadas, por tanto, al grado de autonomía asumido por cada una de ellas y a la combinación de sus competencias con las del Estado.

En términos generales corresponde al Estado la coordinación de la vivienda como sector económico y el establecimiento de la política fiscal de vivienda, excepto en las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco. Es también competente para determinar la normativa básica de edificación y construcción y para definir las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de recursos, etcétera. Es competente, asimismo, en cuestiones de derecho hipotecario y registral y de expropiación forzosa.

⁴⁹ Constitución Española (Art. 13.1.)

⁵⁰ 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”

Por su parte, las comunidades autónomas, en función del nivel competencial atribuido en sus respectivos Estatutos, están facultadas para desarrollar su política de vivienda con cargo a sus recursos y les corresponde también el planteamiento y la gestión urbanística y su control⁵¹. Igualmente, son competentes en las siguientes cuestiones:

- Elaboración de la propia normativa de vivienda y ordenación del territorio.
- Definición y desarrollo de la política de vivienda.
- Programación, ejecución, control y seguimiento de las promociones públicas.
- Administración de su patrimonio de viviendas.
- Calificación de protección de las promociones privadas.
- Control y gestión de la financiación cualificada de las actuaciones de viviendas protegidas, rehabilitaciones o urbanizaciones del suelo.

La Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local también otorga a los ayuntamientos, sobre todo a partir de los artículos 25.2 d) y 28, un papel fundamental en la política de vivienda. Las administraciones locales son competentes para la planificación urbana y para la gestión del suelo destinado al proceso de urbanización. Asimismo, las corporaciones locales son competentes para la gestión y la administración de su patrimonio público de viviendas y suelo y para establecer, en este marco, los convenios que consideren oportunos con diferentes instituciones o empresas públicas y privadas para la promoción de viviendas protegidas en sus diferentes modalidades.

2. SITUACIÓN DE LA VIVIENDA Y DEL MERCADO INMOBILIARIO EN ESPAÑA

Según el Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España, elaborado por el Ministerio de la Vivienda⁵² el contexto del mercado en España se caracteriza en la actualidad por haber vivido un período de fuerte expansión entre 1997 y 2007. Dicho período, prosigue, generó graves desequilibrios económicos, sociales y medioambientales. El incremento de la demanda vino causado en parte por razones sociales, demográficas y financieras, pero también especulativas.

Más adelante añade que se ha producido un ajuste radical del sector, que se precipitó en 2008 como consecuencia de los problemas de acceso al crédito y de la pérdida de empleo en el sector construcción (cerca de un millón de puestos de trabajo en dicho sector) y entrando en una fase de mayor estabilidad en 2010, si bien existe un parque

⁵¹ Ver STC 61/1997.

⁵² Informe sobre la situación de la vivienda en España. Ministerio de la Vivienda. Abril 2006

de vivienda sin vender y en stock de más de 700.000 viviendas a finales de 2009 y se espera aún que el ajuste continúe por algún trimestre más.

2. I Modalidades de tenencia de vivienda en España

Una característica que diferencia el mercado residencial español con respecto al de otros países europeos es el elevado porcentaje de vivienda en propiedad y la apenas existente vivienda social.

Las políticas públicas de la década de los 60 – 70 comenzaron a primar fiscal, financiera y legalmente la propiedad y como consecuencia se empezó a romper el equilibrio existente hasta esos días entre la vivienda en propiedad y el alquiler. La tendencia hacia la vivienda en propiedad en detrimento del alquiler no dejó de incrementarse y esto explica que en la actualidad la residencia en propiedad supere el 80% del total.

Conforme se desprende del último censo de viviendas efectuado en España, correspondiente a 2001⁵³, España contaba con un total de cerca de 21 millones de viviendas en esta época.

VIVIENDAS TOTALES	20.823.369
Vivienda principal	14.270.656
Vivienda no principal	6.552.713
Vivienda secundaria	3.323.127
Vivienda vacía	2.894.986
Otras	334.600

Fuente: Censo de Viviendas 2001

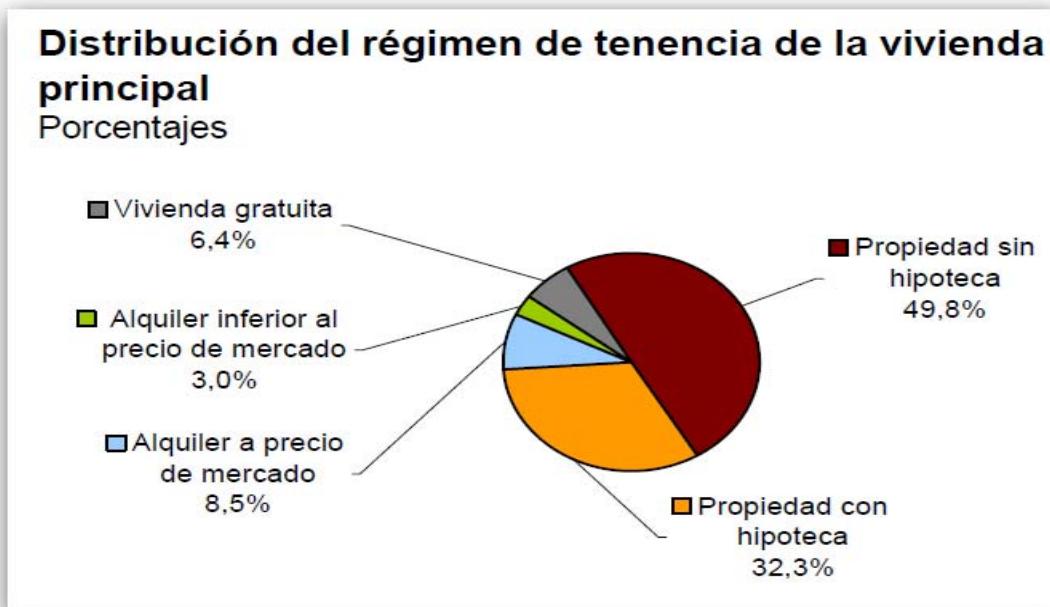
El parque de viviendas se ha incrementado de forma muy significativa desde este último censo. En la actualidad, según el Banco de España⁵⁴ existen más de 26.230.000 viviendas sobre un volumen aproximado de 16.900.000 familias, lo que supone un incremento notable de viviendas y de familias. Aún cuando las cifras totales varían, los porcentajes de viviendas residenciales y no residenciales y de viviendas en régimen de propiedad o de posesión, son similares, pues la estructura de tenencia de la vivienda se ha mantenido prácticamente constante.

Según el Censo de Vivienda realizado en el año 2001 sólo el 11,4% de la población vivía en régimen de alquiler, muy lejano del 36,1% de la eurozona. Si acudimos a fuentes

⁵³ Censo de viviendas 2001. Se publican con carácter decenal desde 1950. El próximo se efectuará en 2011.

⁵⁴ Indicadores del mercado de la vivienda, abril 2010. Banco de España.

más recientes como La Encuesta de Condiciones de Vida del INE del año 2009 presentada en octubre 2010, se viene a confirmar el mismo porcentaje de alquiler en nuestros días. **Ver Ilustración I**



Fuente. Encuesta de Condiciones de Vida del INE 2009

Un aspecto destacable de esta encuesta es el hecho de que a diferencia de la población autóctona, donde sólo el 8,7% del total vive de alquiler, en el caso de las personas extranjeras que provienen de países europeos se eleva al 53,3% y al 68,6 % para las personas del resto del mundo.

Dentro del 3 % de población que vive de alquiler y que paga precios por debajo del mercado encontraríamos a aquellas que residen en lo que se denomina vivienda social. La vivienda social puede tomar diferentes formas; en el Estado español, la vivienda social más común ha sido la vivienda en alquiler destinada al colectivo más desfavorecido. La cuota de este tipo de vivienda es residual, alrededor del 1% del stock total de viviendas, muy alejado de países como Holanda con un 35% y del 20% de países como Dinamarca, Austria, Suecia y Reino Unido⁵⁵.

Otro tipo de vivienda considerada como social es la construida con financiación pública y que con un precio de venta inferior al del mercado libre está sujeta durante un periodo determinado a una serie de condiciones de arrendamiento y venta, es la conocida como Vivienda de Protección Oficial (VPO). A pesar de ser considerada vivienda social, el acceso a este tipo de VPO está regulado por unas condiciones económicas y requisitos mínimos que en muchos casos no están al alcance de personas en situación de vulnerabilidad.

⁵⁵ Informe "La situación social en la Unión Europea", 2009, Comisión Europea-Eurostat

Aunque la distinción tradicional respecto a la tenencia de vivienda en el sistema español suele referirse a las dos modalidades fundamentales: alquiler o propiedad, lo cierto es que, con carácter general, en el régimen jurídico español, la vivienda se puede disfrutar en régimen de propiedad o de posesión, según se define en la siguiente tabla.

En régimen de propiedad	Con título de propietario, con o sin cargas sobre la misma y a título de propietario exclusivo, copropietario o comunero
En régimen de posesión	a) A título de alquiler, mediante contrato escrito o verbal y sometido a la ley de arrendamientos urbanos b) A título de cesión por parte del propietario o de la persona física o jurídica) que goza de dominio sobre la misma c) Por precario, es decir, sin vínculo contractual, ya sea por consentimiento o benevolencia del titular de la vivienda o sin dicho consentimiento, lo cual a su vez comporta diferentes consecuencias jurídicas

Por poner algún ejemplo ilustrativo, la importante proporción de viviendas en copropiedad entre inmigrantes (ejemplo familiares que compraron en copropiedad para garantizarse solvencia económica a la hora de suscribir los préstamos con que realizaron las operaciones) o jóvenes (otro de los grupos de mayor adquisición en copropiedad) ha dado lugar a problemas infinitos a la hora de división del bien, desavenencias, venta, asunción de responsabilidades o cargas u otros. Del mismo modo, la suscripción de contratos de alquiler condicionados a plazos de contrato breves o a la hora de la expiación del plazo común, ha significado en un importante número de casos abusos en la fijación del nuevo precio y en las actualizaciones de rentas de alquiler en el caso de los tramos más frágiles de arrendatarios, entre otros los inmigrantes.

Si señalamos esta diferenciación en el régimen de tenencia de la vivienda para un informe de esta naturaleza lo es por dos motivos fundamentales:

- Porque las características de uno y otro afectan en gran medida a la situación vital de las personas, en este caso los inmigrantes entendidos de una forma tal vez un tanto simplista como un conjunto homogéneo, en cuanto que las características de uno u otro régimen imponen condiciones diferentes que condicionan los comportamientos de éstos.
- Porque la estructura del régimen de tenencia de vivienda en una sociedad dada afecta también a la propia planificación urbana, a la movilidad laboral y social, a las propias pautas de consumo, a la distribución de la renta y a un elevado número de circunstancias socioeconómicas de dicha sociedad.

Los dos principales instrumentos oficiales con que contamos para medir el régimen de tenencia de vivienda en España son los **Censos de Viviendas** que decenalmente se publican desde 1950 (el último se refiere a 2001 y no se hará otro hasta el 2011), y la **Encuesta de Condiciones de Vida del INE** (la última publicada en octubre de 2009). Conforme a los datos de estas dos fuentes estadísticas contamos con que el régimen de vivienda en alquiler en España ocupa en 2009 la misma proporción que en 2001, el 11'4 del total de vivienda existente (la tasa media en la eurozona es del 36.1% teniendo en cuenta que los países mediterráneos prefieren vivienda en propiedad respecto de centro-europa con vivienda muy preferente en alquiler). A continuación se presentan una tabla que recoge este tipo de datos.

	Propiedad	Alquiler	Cesión	Otros	TOTAL
Primera Vivienda	11.654.379	1.614.221	375.466	539.960	14.184.026
2 residencia	3.360.631	-	-	-	3.360.631
Otra	-	-	-	3.398.754	3.398.754
Total	15.015.010	2.014.221	375.466	3.938.714	20.943.411
Población	33.642.870	4.406.024	1.006.094	1.540.873	40.595.861

Fuente: Censo de viviendas 2001

Sin embargo, otros estudios, como la encuesta realizada por el Ministerio de Fomento en 2003⁵⁶ y la del Ministerio de Vivienda de 2006⁵⁷, apuntan a una realidad mucho más pobre para el mercado de vivienda, situado en un exiguo 6% del parque de vivienda total, de la que la vivienda en régimen de alquiler de promoción pública únicamente sería de un 1% del total de vivienda en alquiler, la mayoría de la cual es de propiedad privada minorista (y no de propiedad pública, o de oferta de promotores privados y profesionales) y de mala calidad.

Todos estos instrumentos señalan, entre las características más destacadas del mercado arrendaticio, que la mayor proporción de alquileres conciernen a familias con cinco o más miembros (17,4% del total), tienen al cabeza de familia en paro (22,4%), ingresos inferiores entre 9000 y 14000 euros, o son emigrantes (68,6% en el caso de extracomunitarios y 53,3% en el caso de europeos). Igualmente, la mayor concentración de alquileres ocurre en Islas Baleares (22,4%) y en Canarias (18'4%) y la menor a País Vasco (6'1%).

56 Encuesta de demanda de Alquiler. Ministerio de Fomento 2003.

57 Encuesta de vivienda en alquiler. Ministerio de Vivienda 2006.

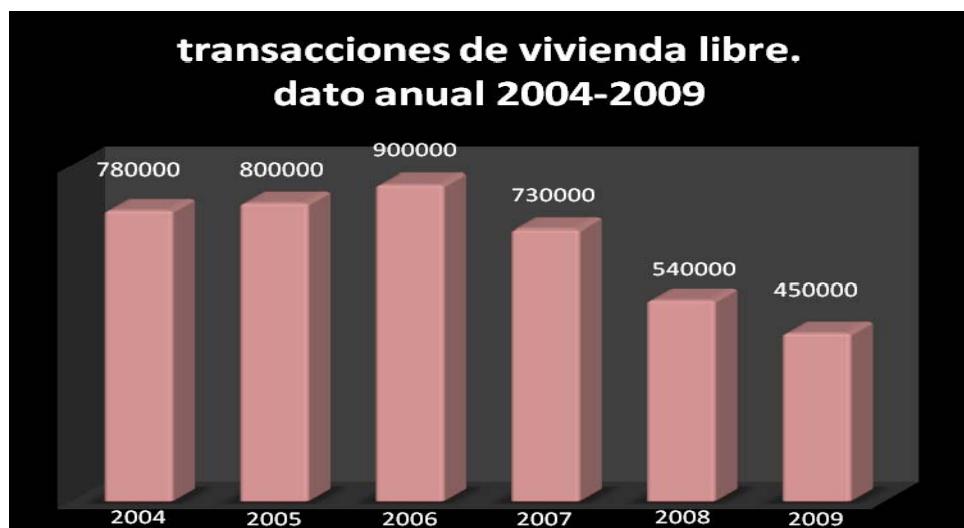
2.2 Evolución de los precios

La evolución de los precios del mercado de la vivienda en propiedad y en régimen de alquiler, produjo alzas de precios de forma creciente en las dos últimas décadas, hasta alcanzar incrementos, siempre muy por encima del IPC, de entre el 10 y el 30% interanual.

El Banco de España informa en el *documento de trabajo 307*, elaborado por Martínez Pagés y Maza, que entre 1976 y 2003 el precio de la vivienda en España se duplicó en términos reales, con lo que España se situaba en el tercer puesto de los países de la OCDE en el ranking de crecimiento del precio de la vivienda, situación que, de nuevo, pone en evidencia el Banco de España en su informe referido a 2006 donde afirma que desde 1997 a 2006 el precio de la vivienda en España se había aumentado en un 100% en términos reales.

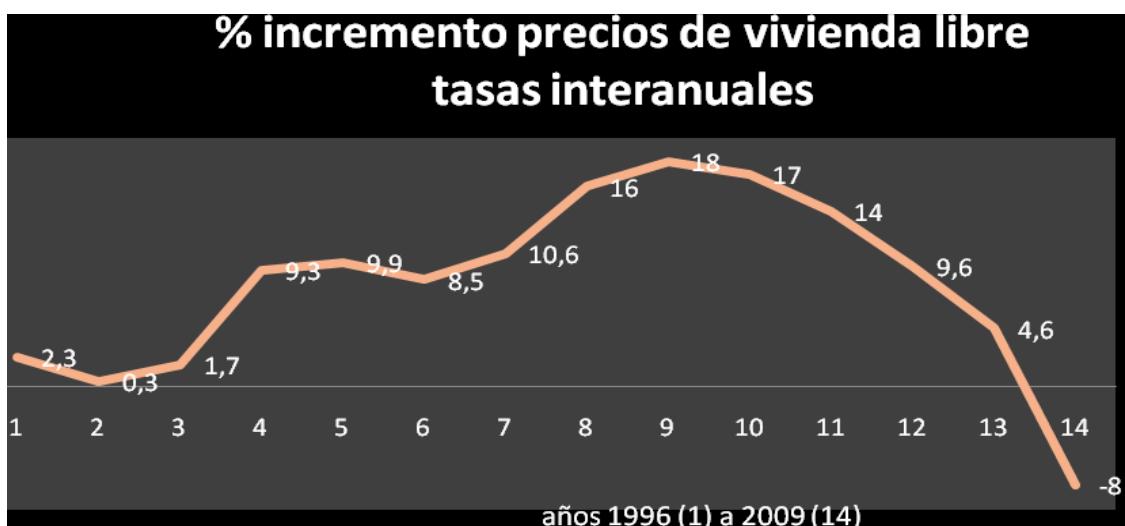
Una demanda creciente de las necesidades de vivienda puede estar entre las explicaciones de estos aumentos espectaculares de su precio junto con otros factores, unas veces especulativos, otros relacionados con el bajo coste de la financiación motivado tanto por los históricos bajos tipos de interés de los créditos hipotecarios, como por la ingente masa de liquidez en el mercado para “colocar” a consumidores finales, producto de la búsqueda de rentabilidad por inversores extranjeros y por el exceso de dinero de la banca y las expectativas de negocio a corto y medio plazo de todos ellos.

El resultado, por lo que se refiere a la vivienda en venta, fue un mercado expansivo donde las transacciones de vivienda llegaron a superar los 900.000 en 2006 y el crédito hipotecario a los hogares se multiplicó por seis, pasando de 100.000 millones de euros en 1997 a 600.000 en 2007.



Fuente: Informe sobre la evolución del precio de la vivienda del Banco de España 2010.

Los precios de la vivienda libre, conforme señala el último informe sobre vivienda del extinto Ministerio de la Vivienda, al que antes nos hemos referido, sufrieron un acelerón significativo entre 2002 y 2007, con su cúspide en 2004 y 2005, para provocar un descenso brusco a partir de la crisis económica.



Fuente: *Informe sobre la evolución del precio de la vivienda del Banco de España 2010*.

La vivienda en alquiler, igualmente, sufrió un proceso similar de aumento de precios, estimulada por la ausencia de parque de vivienda de alquiler y la carestía de los precios de compra de la vivienda en los años referidos.

Esta situación de aumento constante de precios, junto con un parque escaso de vivienda en alquiler y las malas condiciones de una gran parte de ésta fue tal vez una de las explicaciones de la mayor preferencia de los españoles por la vivienda en compra con financiación hipotecaria (pues en realidad el coste de las amortizaciones de la segunda y de las rentas de las primeras era similar) e hizo que únicamente las personas pertenecientes a colectivos con menos ingresos y peores garantías para la adquisición de estos préstamos se vieran abocados a vivienda en alquiler.

Según el Índice de Precios de Vivienda (IPV) publicado por el INE el 16 de marzo de 2010, durante el año 2009 el precio de la vivienda a la venta ha descendido en un 4,3 %. Desde el estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007, este descenso ha sido del 10,16 %, muy inferior al 20% previsto.

El precio de la vivienda en alquiler en los dos últimos años ha descendido un 24% y el parque de viviendas en alquiler ha pasado del 11% al 13% del total de vivienda en el último ejercicio según el estudio elaborado por la consultora inmobiliaria Knight Frank y publicado en *expansión.com* el 16 de marzo de 2010.

2.3 Evolución de las hipotecas

España es uno de los países que más fuertemente ha sufrido en Europa la conocida como burbuja hipotecaria, una burbuja de carácter especulativo referida al mercado de vivienda y que duró en su fase expansiva aproximadamente desde 1985 hasta que explotó en 2008.

Esta burbuja se produjo por la combinación de un aumento espectacular y especulativo del precio de la vivienda en propiedad (aumentos que fueron desde el 10 al 30% del IPC anuales, muy por encima del IPC), estimulada por un crecimiento importante del número de viviendas lanzadas al mercado, junto con una política por parte del Banco Europeo de tipos de interés particularmente bajos, la escasez de suelo urbanizable, el uso de la política de construcción de vivienda como mecanismo principal de financiación de las arcas de los municipios, así como con una gran e irresponsable ligereza por parte de los bancos para otorgar financiación e hipotecas a los potenciales compradores por encima de las capacidades de endeudamiento de éstos y sin demasiado respeto a las normas internacionales de endeudamiento (tratados de Basilea). A partir de 2007, en que los tipos de interés suben espectacularmente, la deuda privada de las familias empieza a ser excesiva y se comienzan a provocar situaciones muy importantes de imposibilidad de pago. La situación se complica cuando el sistema financiero se queda sin liquidez a causa de la crisis internacional provocada por las hipotecas subprime en Estados Unidos y se genera, primero, una crisis financiera y más tarde económica de dimensiones internacionales, que hunde tanto a las familias, sus economías y empleos (y con ello sus capacidades de pago) en España, como al mercado de la construcción, al propio mercado hipotecario y al sistema de crédito en general, poniendo en situación de riesgo de impago o de sobreendeudamiento, según datos del Banco de España, a cerca de cinco millones de familias en 2009.

Según datos del Banco de España referidos al ejercicio 2008, primer año incuestionable de la crisis, la deuda hipotecaria de los españoles doblaba la existente en 2003, hasta rozar los 700.000 millones de euros, si bien el ritmo de crecimiento de esta deuda respecto de 2007 había crecido diez puntos porcentuales menos.

En agosto de 2010 el Banco de España sitúa la deuda hipotecaria de los españoles en 679.862 millones de euros, lo que supone un incremento del 0.9% respecto de 2009 y ofrece una previsión de acabar el año 2010 con una deuda de unos 706.000 millones de euros de deuda hipotecaria. El endeudamiento hipotecario de los españoles se ha triplicado en diez años, pasando a ser el 105% de la renta disponible en 2005, desde el 52% que suponía en 1997.

Esta magnitud de la deuda resulta más que preocupante cuando, según estimaciones actuales del Banco de España, un tercio del total de la deuda hipotecaria resultará finalmente como deuda impagada, y a finales de 2009 ya había un montante de 96.824 millones de euros impagados o de muy dudosa solución.

Tal vez por eso el presidente de las Cámaras de Comercio, en un acto organizado por la Asociación de Periodistas de Información económica el pasado 9 de marzo, lamentó que el sistema financiero español no admitiera desde un principio el impacto de la crisis en sus activos, y corresponsabilizó al Banco de España de ello: "En España nunca se ha querido reconocer que el sistema financiero estaba tocado, lo que hubiera obligado a capitalizar los bancos. La política hasta ahora ha sido ganar tiempo, para ir aprovisionando, pero el tiempo se está agotando".⁵⁸

2.4 El sector de la construcción y su evolución

La primera década de este siglo ha traído un cambio dramático en el mercado residencial español. Según datos del Ministerio de Vivienda, desde el año 2001 hasta el inicio de la crisis financiera en el 2007, se construyeron en España una media superior a 600.000 viviendas anuales, llegando a alcanzar su máximo el año anterior a la crisis, el 2006, con 762.000 viviendas iniciadas ese año, tantas como las construidas en Francia, Alemania y Reino Unido juntos. Este crecimiento se vio alimentado por el incremento de la demanda de una población en constante aumento y las facilidades para la obtención del crédito causado por el estado de euforia financiera imperante. Muchas personas aprovecharon esta coyuntura para especular ante las expectativas de revalorización de la vivienda que llegó a alcanzar en torno al 20% anual durante esos años.

El fin de esta burbuja inmobiliaria en el segundo semestre del año 2007, ha provocado una reducción considerable en el número de viviendas iniciadas. En el año 2009 bajó a 160.000, y en el primer semestre del año 2010 han sido 65.000 aproximadamente las viviendas construidas.

Un dato relevante a considerar en el estudio de la vivienda construida en España es la comparación entre vivienda libre iniciada en comparación con la vivienda oficial protegida (VPO). En los años anteriores a la crisis financiera, 2001 a 2007, el porcentaje de VPO se ha mantenido entre el 10 y el 16% de la libre. El decrecimiento en la construcción de vivienda libre tras el fin del boom inmobiliario ha provocado que en el año 2009, se construyera el mismo número de VPO que de vivienda libre. La tendencia se mantiene en el presente año 2010 y en el primer semestre el 55% de vivienda iniciada ha sido libre frente al 45% de vivienda protegida.

Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y la Encuesta Nacional de Inmigrantes, ambas del año 2007, en España había un total de 16,1 millones de hogares y en 2,16 millones de estos, un 13,4 %, al menos uno de sus miembros de 16 o más años había nacido fuera de España. Los hogares formados sólo por inmigrantes ascendían a 1,02 millones y 1,14 millones de hogares estaban compuestos por inmigrantes y no inmigrantes.

⁵⁸ El País, 10-3-2010,
http://www.elpais.com/articulo/economia/deuda/ladrillo/castigara/banca/Camaras/Comercio/elpepueco/20100310elpieco_8/Tes

2.5 El mercado de la vivienda y los sectores de población en riesgo de exclusión.

Según el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada que, en su informe de 2007 en el punto 80, expresa: “En los estudios se observa un cambio de tendencia en cuanto a la composición del grupo de personas sin hogar en España, formado cada vez más por mujeres, familias monoparentales, personas divorciadas y separadas, jóvenes y menores no acompañados, y migrantes; estos últimos representan casi la mitad de este grupo de población”.

Según la última Encuesta sobre Personas sin Hogar realizada por el ENI (EPSH), en el año 2005 las personas sin hogar eran 21.900, el 17,3% de las cuales eran mujeres. El 48,2% eran de origen extranjero y dentro de este grupo el 13,6% eran mujeres. Destaca en este colectivo el porcentaje de africanos/as (43,6%) seguido del de europeos/as (37,5%). Rumanos, Portugueses, Búlgaros y Polacos fueron las nacionalidades europeas mayoritarias.

Datos más próximos en el tiempo también demuestran que el grupo mayoritario de personas excluidas y sin vivienda estable es el de la población inmigrante. El último recuento nocturno de personas sin hogar realizado en Madrid en febrero de 2010 cifra el fenómeno del sinhogarismo entre 1.800 y 1.900 personas, de los que alrededor de 1.200 utilizan habitualmente los distintos recursos de alojamiento existentes mientras que cerca de 600 duermen en la calle. Más de la mitad de este colectivo, el 51% concretamente, era inmigrante. Los últimos recuentos nocturnos realizados en Madrid y Barcelona, confirman siempre una cifra de entre 50 y 60% de población inmigrante sin hogar del cual alrededor del 11% son mujeres.

Por otra parte, la orientación de las políticas legales y fiscales aplicadas a la vivienda en España en los últimos sesenta años, con incentivos a la adquisición en forma de subvenciones o desgravaciones y permisión de un sistema crediticio proclive, ha condicionado, si no determinado, la preferencia de las clases medias por el modelo de vivienda en propiedad, pero de cuyo modelo, a falta de políticas específicas y por su nivel de renta, han quedado excluidos colectivos sociales importantes (familias monoparentales, jóvenes, mileuristas, colectivos de inmigrantes en peor situación socio-económica o legal, etc.), con lo que se ha creado un mercado dual que restringe a estos colectivos a únicamente poder aspirar a mala calidad de la vivienda, infravivienda o vivienda bajo condiciones de informalidad e inseguridad elocuentes.

Todo esto genera procesos de discriminación residencial por razones socioeconómicas (principalmente) para una capa social amplia; pero también, para los eslabones más débiles de la cadena, casos de verdadera exclusión residencial que ha condenado a tantas familias vulnerables a no poder acceder sino a un mercado de vivienda informal y precario.

3. ELEMENTOS QUE GENERAN EXCLUSIÓN EN EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA POR PARTE DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE.

Las personas inmigrantes forman una gran parte del colectivo de personas que padecen la “exclusión residencial” o están en riesgo de caer en ella. Estas situaciones no responden únicamente a factores personales o específicos del hecho de ser inmigrante sino que existen planteamientos institucionales y aspectos estructurales que contribuyen a crear esta realidad. La mejora de la situación de estas personas pasa por encontrar soluciones tanto a los aspectos específicos generadores de exclusión como a los estructurales.

Se ha señalado por diversos estudiosos que la demanda de habitación y vivienda urgente que produjo el incremento de inmigración acaecido en España a partir del 2000 generó la salida al mercado inmobiliario de un gran número de vivienda de mala calidad e incentivó, igualmente, procesos de alquiler o venta de vivienda antigua en malas condiciones y que en otras condiciones no habría sido puesta en el mercado por parte de sus propietarios. Estos vendedores (o arrendadores en otros casos) a su vez, mejoraron su estatus y compraron vivienda nueva o de mejores calidades, acelerando el proceso de renovación del parque de vivienda y sirviendo de tirón dinamizador del sector de la construcción (también al inmobiliario y a los oficios derivados del primero) en el que, a su vez, los inmigrantes recién llegados, en gran proporción, junto con otros colectivos poco cualificados que no queremos olvidar, formaron parte de la mano de obra menos cualificada y con contratación más precaria.

La “ley del filtrado inmobiliario” pronunciada por Ratcliff en 1949⁵⁹ predica que en una situación de normalidad social, las viviendas nuevas creadas suponen el desplazamiento de un hogar, dejando libre una vivienda anterior que puede ser usada por otro hogar existente o potencial y las viviendas más deterioradas son así en lo que él llama “filtrado hacia arriba” destruidas y sacadas del mercado. Sin embargo puede darse el caso de que esas viviendas obsoletas que por el “filtrado” deberían acabar desapareciendo, se reintroduzcan al mercado (el filtrado no funcione) en los casos de fuerte inmigración, permitiendo a los dueños de esta mala vivienda destinada a la desaparición el lucro y el aprovechamiento de la situación de demanda urgente y vulnerabilidad de este (u otros) tipo de colectivo.

La Encuesta sobre Personas sin Hogar (EPH) indica que las personas extranjeras sin hogar llevaban de media en España 3 años y 7 meses. El 41% de las personas extranjeras sin hogar llevaba menos de un año en España frente al 59% que llevaba más de un año. Del total de PSH extranjeras, más del 48% llevaba más de un año sin alojamiento propio. Estos datos demuestran que el sinhogarismo no es un fenómeno que padecen únicamente las personas recién llegadas a nuestro país ante el

⁵⁹ RATCLIFF, R.V. (1949) *Urban Land Economics*. New York: McGraw-Hill.

desconocimiento del medio y la falta de redes sociales sino que también responde a un proceso de exclusión multifactorial que se produce de forma dinámica con el paso del tiempo. En el programa de Alojamiento Temporal para personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad de Red Acoge, el 72% de las personas acogidas durante el año 2009 llevaban en España más de un año de estancia.

Del mismo modo, la dualización del mercado inmobiliario ha traído, para el caso de los inmigrantes situaciones de segregación espacial y estratificación étnica del espacio, a la par que unas cuantiosas ganancias económicas a los “propietarios” que aprovechan la situación y que, desde ese interés lucrativo, la cronifican en perjuicio de la verdadera integración.

Si nos atenemos a los datos conocidos sobre la evolución de la vivienda en España, la distribución de la inmigración en las distintas modalidades de tenencia de techo sigue una pauta diferente a la de la población autóctona y similar a la de los colectivos considerados como más vulnerables o con peor situación socioeconómica de partida y permite hablar, para ciertos segmentos de la inmigración (al igual que para otros colectivos, insistimos), de exclusión residencial, mientras que para los sectores con mejor situación económica podremos hablar de discriminación y dificultades de acceso y para un tercer sector, en este caso mejor situado pero cuantitativamente muy inferior, de una pauta normalizada o seminormalizada de acceso a la vivienda.

En concreto, un 68,6% de la población migrante de los llamados “terceros países” vive en régimen de alquiler (frente al 11,4% de población general según unos estudios⁶⁰ y el 6% según otros⁶¹), porcentaje que desciende al 53,3% en el caso de inmigrantes europeos. Hay que advertir que estos datos estadísticos consignados por la estadística oficial no detallan el porcentaje (en todo caso muy bajo cuantitativamente respecto del cómputo total) de personas que viven en tipologías diferentes de posesión de vivienda (cesión, alojamientos temporales, precario, sin hogar, etc.). Si bien estas tipologías de vivienda son porcentualmente muy pequeñas en el conjunto de la población migrante, sin embargo son muy trascendentales en supuestos de una de las subcategorías principales de la inmigración (los migrantes en situación administrativa irregular) y entre los sectores que, consecuencia de la actual crisis económica principalmente, han caído en las más importantes situaciones de sobreendeudamiento y de crisis familiar.

De este modo se puede decir que la falta de vivienda, tal como se ha recogido ya en una abundante bibliografía y en el propio PEI; es un factor decisivo que dificulta la integración, pero las dificultades de acceso a la misma o la exclusión residencial por diversos factores aparecen entonces como elementos que impiden dicha integración. Queremos ahora destacar algunos de los elementos que generan exclusión en el acceso a la vivienda para determinados segmentos de la inmigración.

⁶⁰ Encuesta de Condiciones de Vida 2009 del INE

⁶¹ Encuesta de Vivienda 2006 del Ministerio de vivienda.

3.1 Mercado inmobiliario: dificultades para el acceso al alquiler

Hemos de recordar que el mercado de alquiler en España, conforme a las encuestas referidas a la situación de la vivienda en España⁶², se caracteriza no sólo por la escasez del parque de vivienda disponible en régimen de alquiler, sino también por las peores condiciones en general de la vivienda ofertada en este régimen respecto de la de propiedad, por la peor situación socioeconómica –en términos comparativos- de los usuarios de éstas respecto de los propietarios, así como la concentración en barrios de peores dotaciones.

La encuesta de viviendas en alquiler de los hogares de España elaborada por el Ministerio de la Vivienda en 2006 señalaba, entre sus datos de nivel nacional, que el parque total de vivienda suponía 1.791.475 viviendas del total de vivienda disponible en España, de las cuales la inmigración extracomunitaria ocupaba el 9,20% (164.157 familias), junto con la inmigración comunitaria que ocupaba el 4,02 (72.018 familias). Entre las características de dichas viviendas se encontraba que cerca de la mitad /el 49,26%) del parque de vivienda en alquiler contaba con entre 60 y 90m², y otro 21,15% tenían entre menos de 30 metros hasta 42, siendo habitadas estas viviendas por cerca de un 50% de familias con entre tres y cinco miembros, con una situación de baja cualificación y escasos estudios de cerca de algo más del 32%, que se incrementa hasta el 53,54% si sumamos las personas con bachiller elemental.

Otro dato a tener en cuenta es que del total del parque de vivienda en alquiler en España tan sólo entre un 1 ó un 2 % de ésta se corresponde con vivienda de promoción pública, muy por debajo de las verdaderas necesidades de vivienda en la población general.

Los precios de la vivienda en alquiler han sufrido una evolución similar a los de la vivienda en régimen de venta, con significativos y constantes aumentos en las épocas de bonanza y bajadas generalizadas ahora con la crisis económica. Según informes de Fotocasa.es en colaboración con el IESE, el precio de la vivienda en régimen de alquiler en España vienen disminuyendo de forma acelerada desde hace once trimestres, es decir, desde enero de 2008, situándose en la actualidad el precio medio para el conjunto nacional en 8,16 euros/metro cuadrado al mes, con una variación anual desde el tercer trimestre de 2010 al tercero del 2009 del -7'6%,⁶³ (con significativas diferencias entre las tres más caras, san Sebastián -12,96E/m²-, Barcelona -12,77- y Madrid -11,89- y las tres más baratas, Ciudad Real -5,87-, León -5,93- y Murcia -5,99-). Según estas estimaciones, el ajuste desde finales de 2007 a la actualidad ha sido cercano al -20% respecto de los precios anteriores y aún se espera una disminución mayor en la perspectiva de los próximos trimestres.

Por lo que respecta a la población inmigrante, existen condiciones añadidas de dificultad de acceso y de discriminación en el mercado de alquiler para los sectores

⁶² Encuesta alquileres del Ministerio de Fomento 2002; Encuesta de viviendas en alquiler de los hogares de España. Ministerio de la Vivienda. 2006

⁶³ <http://www.fotocasa.es/Portals/49/Static/Tendencies/InformeAlquiler3T2010.pdf>

migrantes más vulnerables (mujeres con cargas, personas en situación administrativa irregular, personas en paro o con escasos recursos, inmigrantes más recientes, etc.). En estos casos las viviendas son de peores condiciones y, por la urgencia habitacional, las condiciones de contratación más informales, irregulares e inseguras. Prácticas como las subidas de precios abusivas, el no respeto a los plazos legalmente establecidos y otras forman parte del muestrario de situaciones comunes en estos grupos.

A este factor de informalidad e inseguridad añadido por la condición de inmigrante se une una especie de concentración espacial de éstos colectivos y de otros de perfil económico y social parecido en espacios determinados de las localidades, generalmente peor dotados o más deteriorados, lo que genera una indeseable segregación espacial y problemas de convivencia y cohesión. Junto a ello existen situaciones alarmantes de alquiler de habitaciones y de encadenamiento de situaciones de riesgo por parte de las personas así concentradas.

A nivel global podemos realizar el siguiente diagnóstico de los elementos que han dificultado el acceso de la población inmigrante a las viviendas en régimen de alquiler:

La carestía de la vivienda

La bonanza económica que supuso el boom de la construcción no se filtró de forma uniforme a través de toda la población, sino que por el contrario supuso un incremento de la distancia existente entre el coste de la vivienda y el poder adquisitivo. Según el Informe “La situación social en la Unión Europea (UE) 2009” presentado por la Comisión Europea en febrero de 2010, el precio de la vivienda en España durante la década de 1997 a 2007 se incrementó en un 85% en comparación con el incremento de los salarios. Esta misma tendencia queda confirmada por los datos del Barómetro Social de España (www.barometrosocial.es) que analiza los años de trabajo medio con un sueldo medio necesarios para pagar un piso medio de 90 m². En un período de 12 años este tiempo se ha duplicado. En 1994 eran 5 los años necesarios para pagar la vivienda mientras que en el 2006 era de 10,4 años. El último dato recogido es de 2008 y se sitúa en 9,8 años. La carestía de la vivienda tampoco pasó desapercibida para el Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada, el Sr. Miloon Kothari, que tras su visita a España a finales de 2006, en su informe sobre la situación de la vivienda en España mencionaba cómo uno de los problemas fundamentales de accesibilidad a la vivienda era el elevado precio de la misma, lo que suponía que un gran número de propietarios y propietarias tuvieran que dedicar más del 40% de sus salarios al pago de hipotecas, con el consiguiente riesgo de impago que esto supondría si la situación de estas personas cambiara, como así ocurrió tras la crisis financiera.

Un buen indicador de la accesibilidad inmobiliaria es el esfuerzo teórico anual para la adquisición de vivienda. Para su cálculo el Banco de España toma en consideración el **importe de las cuotas a pagar por un hogar mediano en el primer año** tras la adquisición de una vivienda tipo (93,75 metros cuadrados), financiada con un préstamo estándar por el 80% del valor del piso. Según datos del Banco de España este indicador

alcanzó su punto máximo en septiembre de 2008 con un 52,6 % y tras dos años consecutivos de bajada, en septiembre de 2010 cambia la tendencia y sube con respecto al mes anterior alcanzando el 26.9%. Sin tener en cuenta los beneficios fiscales, que desaparecen a partir de enero para bases imponibles superiores a 24.000 euros, el porcentaje de ingresos que debe dedicarse asciende al 33,2%, lo que equivale a **6,6 años completos de salario**.

Otro dato que corrobora esta característica aparece en el VI Informe de la Fundación FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en la España de 2008. Informe en el que se indica que los hogares pobres destinan el 84,2% de sus ingresos mensuales a la compra de vivienda y si se trata de alquiler, el esfuerzo supone el 48,9%, muy por encima del margen máximo recomendado del 33 %.

Según datos del programa de acceso a la vivienda del año 2009 de Red Acoge, el 50% de los pisos gestionados no llegaron a formar parte de la bolsa de vivienda por tener un precio y/o condiciones de arrendamiento excesivos.

Alto porcentaje de vivienda vacía

Según datos del Censo de Vivienda de 2001, en España había un total de 20,9 millones de hogares para un total de 14,1 millones de familias. Un número cercano a los 3 millones de viviendas, más de un 13% del total, se encontraban vacías y más de 3 millones eran de segunda residencia (16% del total). En España, la vivienda vacía está en manos de propietarios que sienten cierta indefensión ante posibles impagos o daños en sus propiedades y prefieren mantenerlas desocupadas a pesar de la pérdida económica que esto les pueda suponer.

Existe un consenso generalizado en admitir que el problema de acceso a la vivienda que padecen muchas personas en España no es debido a la escasez de vivienda y que la solución pasa por el control del precio y la ocupación de la vivienda vacía.

Escasez de vivienda pública en alquiler

Junto a la escasez de pisos en alquiler, cabe destacar que la mayoría son de titularidad privada y que cada vez en mayor grado son gestionadas por agencias inmobiliarias. Bajo esta realidad las condiciones de acceso están reguladas por un grupo cada vez más reducido con un interés meramente económico y escasa supervisión.

El análisis de las políticas de vivienda que se presenta a continuación es el resultado de un estudio del Barómetro Social de España (www.barometrosocial.es) en el que a través de 3 indicadores se mide el esfuerzo de las políticas públicas por facilitar el acceso a la vivienda en los últimos años. Los indicadores son el número de viviendas protegidas sobre el total de construidas, el gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" y la subvención pública de alquileres y de intereses por la compra de vivienda. El estudio de estos indicadores a lo largo de los años refleja varias conclusiones de interés:

- ♦ el esfuerzo público en el primer año de estudio 1994 y el último, 2008 es exactamente el mismo.
- ♦ los años de bonanza económica, 2001 a 2005 son los que presentan una menor inversión pública en materia de vivienda
- ♦ el año de mayor gasto público fue 1996 (8,8 puntos) y casi duplica el esfuerzo del año 2008 (5 puntos).

Podemos sacar algunas otras conclusiones del informe anteriormente mencionado “La situación social en la Unión Europea (UE) 2009” en el año 2007, los 27 miembros de la UE dedicaron una media del 26,2% de su Producto Nacional Bruto (PNB) a protección social. España se situaba en el lugar 15 con un 21% de su PNB. De este gasto social, la parte destinada a vivienda en España era un 2,2 %, muy por debajo de la media de los 27 miembros de la UE que estaba en 3,6 % y de países como, Holanda (7,8%) Dinamarca (5,1%), Francia (4,2%) o el Reino Unido (6,5%)

Todo ello supone, la falta de una política social que incentive el alquiler en condiciones adecuadas, que aporte instrumentos de mediación y vigilancia suficientes, que cuente con recursos residenciales para situaciones de especial vulnerabilidad y que promueva la construcción pública de vivienda para alquiler. En el caso concreto de la población inmigrante, el factor de riesgo es mayor, ya que sin una vivienda digna no es viable contar con las condiciones estables de integración, y sin estas condiciones se genera una situación de exclusión social propensa a sufrir mayores abusos en el ámbito residencial.

3.2 La vivienda como bien de cambio y no de uso.

Nuestra normativa constitucional, así como la Carta social europea del año 1961 y la Carta de Derechos fundamentales de la UE del año 2000 consagran la vivienda digna como un derecho básico de los individuos e imponen al estado orientaciones políticas y obligaciones éticas de promover políticas que promuevan la satisfacción de este derecho.

Sin embargo, como afirma el investigador Martínez Veiga⁶⁴ “la vivienda, una necesidad vital, no se considera normalmente un bien social, sino una mercancía, una fuente de ganancia privada”. En nuestro modelo social la vivienda ha pasado de ser un bien de uso necesario para el desarrollo de las personas y el acceso de éstas a otros bienes necesarios, a ser un valor de cambio, mediado por la propiedad privada y el mercado como instrumentos de distribución (o exclusión) a dicho bien.

Ha sido Castells⁶⁵ probablemente quien más ha remarcado esta transformación perversa que priva de derecho a la vivienda a quien o ha sido expulsado del mercado, o está en su periferia o en riesgo económico. Mercado, leyes económicas y

⁶⁴ Martínez Veiga, U (1999). “Segregación y Exclusión espacial”. Icaria

⁶⁵ Castells, M.(1979) “La cuestión urbana”. Ed. Siglo XXI

especulación están en la base de esta indeseable transformación que se constituye en otro de los principales elementos de riesgo de exclusión y segregación para la inmigración, aspecto este estudiado por Martínez Veiga ex profesor para el colectivo de inmigrantes en peor situación económica.

3.3 Tendencia a la segregación territorial.

En esta misma línea, la ausencia de políticas urbanas tendentes a abordar lo que se ha venido en llamar “crisis de la vivienda”⁶⁶ vienen a sumar una especie de sinergia al círculo vicioso que supone aumento de mano de obra (en este caso por la demanda de inmigración), alto crecimiento urbano, escasez de vivienda y deterioro de la existente, falta de proyectos de renovación urbana, crisis habitacional, especulación de promotores y propietarios, alza de precios, rigideces sociales, dificultad de encontrar soluciones, mercado dual...

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ya se ha referido a este aspecto en la monografía sobre la Convivencia en los Barrios que forma parte del informe anual de 2009 de dicho organismo, aprobada en junio de 2010.

Según hemos dicho la tendencia a la segregación territorial viene dada por la construcción de procesos de “ciudad dual”, que está “permitiendo el surgimiento de barrios segregados en nuestras ciudades. Estos se caracterizan por los déficits de infraestructuras, de comunicaciones, de servicios y en los que como consecuencia de las dificultades de acceso a la vivienda, tanto en régimen de propiedad, como de arrendamiento, las minorías culturales (población gitana e inmigrante, principalmente) tienden a agruparse, ocupando viviendas cuyo precio y condiciones de habitabilidad están por debajo de la media. La formación de «guetos» se hace realidad al aumentar el número de una minoría en un barrio determinado, provocando el que los vecinos y vecinas más antiguos de un barrio se sientan amenazados. Esto crea el caldo de cultivo propicio para el surgimiento de problemas de convivencia y los conflictos de origen cultural.

A esta segregación territorial que aparece en muchas de nuestras ciudades con los correspondientes déficits de servicios y recursos, se deben sumar otros factores de carácter sociodemográfico, socioeconómico, residencial, sociopolítico y sociocultural, que instalan a las poblaciones que los habitan frente a situaciones de exclusión social o ante el riesgo de padecerla”.

3.4 Escasez de recursos de alojamiento temporal

En la misma línea que venimos describiendo, la política de vivienda actual, al vincular el derecho a la vivienda a las condiciones de mercado, expulsando del disfrute de este bien social a los menos pudientes o condenándolos a subsectores deteriorados del

⁶⁶ Castells. Id.

mismo, tampoco ofrece suficientes dispositivos de atención para los sectores de población sin techo.

En el caso de la inmigración los recursos de alojamiento temporal atienden a situaciones muy diversas, como trabajadores temporales, refugiados, mujeres y familias monoparentales, sin hogar y situaciones de alta vulnerabilidad.

La falta de una oferta pública suficiente de recursos de alojamiento, así como la escasez de vigilancia en los establecimientos de alojamiento temporal de temporeros, supone también un motivo generador de exclusión y vulnerabilidad.

Es meritaria y debe ser reconocida la actividad y el esfuerzo de las organizaciones sociales que desarrollan programas de alojamiento temporal para abordar esta deficiencia de nuestras políticas de vivienda.

La última encuesta sobre los centros que atienden a las personas sin hogar publicada por el INE en julio de 2009, muestra algunos datos de interés tanto del colectivo de personas sin hogar en su totalidad como de la población inmigrante incluida en él en particular.

Los 615 centros para personas sin hogar ofrecieron un total de 13.650 plazas diarias de alojamiento en el año 2008. La mayoría de estos centros, un 65,2 %, estaban situados en municipios mayores de 100.000 habitantes mientras que el 12,2 % se localizaban en municipios menores de 20.000 habitantes.

La mayoría de los centros tenían titularidad privada, un 76,9%, cifra muy similar a la de la encuesta anterior realizada 2 años atrás, de los cuales el 66% se dirigía a la población inmigrante en exclusividad. El 54,0% de los centros declararon estar orientados prioritariamente hacia algún tipo de población siendo el grupo de población más frecuentemente atendido el de inmigrantes (62,7% del total).

El análisis de estos datos nos deja ver claramente que la atención a la población inmigrante está en manos del Tercer Sector, que denota, a pesar de que el papel que juegan las Administraciones Públicas como fuente única o mayoritaria de financiación es cada vez más importante, una dejación en la responsabilidad que como administración pública debe asumir de ofrecer una solución adecuada a estas personas excluidas del sistema.

Uno de los escasos estudios realizados sobre los recursos para personas sin hogar en este país fue el realizado por Pedro José Cabrera y María José Rubio a raíz de la encuesta de centros antes mencionada y que fue publicado en la revista nº 75 del Ministerio de Trabajo e Inmigración bajo el título “Las personas sin hogar, hoy”. Algunas de las conclusiones que se desprenden de este análisis son:

- ♦ Teniendo en cuenta que el 22,5% de las personas sin hogar captadas por la encuesta de centros del INE 2008 en comedores dicen dormir habitualmente a la intemperie,

las limitaciones e insuficiencias de la actual red de albergues y alojamientos son notables.

- ♦ Si la red es insuficiente para proporcionar techo a los españoles sin hogar, aún es peor la situación para quien tiene otra nacionalidad. El 42 % de las PSH extranjeras duermen en espacios públicos o en alojamientos de fortuna (coche, hall de un inmueble, cueva, etc.) mientras que la proporción de PSH españolas en las mismas condiciones es del 33%.
- ♦ La red de centros de PSH tiene limitaciones que impiden mantener los vínculos y relaciones sociales necesarios de sus usuarios y usuarias con su entorno y favorecer el trabajo integral y prolongado requerido para evitar la exclusión social en la que se encuentran. En la mayoría de los casos se trata de alojamientos de carácter asistencial y de urgencia, una red en la que siguen predominando los albergues colectivos, en donde el 44% de las PSH comparte dormitorio con cinco o más personas y sólo el 22% dispone de dormitorio individual. Albergues en donde el 48% de las personas no puede permanecer durante el día, el 26% no puede recibir correo, el 25% no puede recibir llamadas telefónicas y en el 80 % no tiene acceso a Internet.

En otras palabras, se reconoce como una necesidad de mejora adaptar los recursos a las distintas situaciones y problemáticas que las personas en su proceso vital puedan ir experimentando. Para ello se requiere un trabajo coordinado entre los distintos departamentos de la administración pública, vivienda, bienestar social, salud, educación y trabajo y de éstos con el Tercer Sector.

Los recursos existentes para inmigrantes en situación de vulnerabilidad social coinciden, en buena medida, con los recursos para PSH existentes en España. Y, de esta forma, las debilidades de éste se trasladan (e influyen) en los proyectos vitales de aquellas. Como se mencionó en el estudio anterior, la mayoría de los recursos, están centrados en la prestación de servicios inmediatos y/o de corto plazo y de carácter generalista (manutención, alojamiento,...). Esto supone que, en la práctica, la intervención con las personas inmigrantes desde estos recursos se centren en su mayoría en la satisfacción de las necesidades más inmediatas, dejando de lado otros aspectos que influyen en su situación de exclusión.

3.5 Dificultades añadidas por la condición de inmigrante. (Marco legal, estereotipos y prejuicios, dificultades en el idioma, dificultades de acceso al mercado de trabajo “economía sumergida y temporalidad”, movilidad por proyecto migratorio...)

A los otros factores potenciadores de exclusión que hemos señalado se añaden otros propios del ámbito cultural, referidos tanto a los estereotipos y prejuicios de la población de acogida, y que coadyuvan a los procesos de exclusión residencial y segregación señalados, como a las condiciones de los colectivos inmigrantes afectados, como pueden ser los problemas idiomáticos y de comunicación, la dificultad de entender el marco legal y el entramado social y administrativo en relación a la vivienda y su regulación, los relativos a costumbres y usos u otros similares.

La labor de mediación, en estos aspectos, resultará necesaria para abordar estos riesgos.

De otra parte, factores de índole laboral relacionados con la temporalidad, el paro, la inclusión en economía sumergida y otros también suponen factores de riesgo y de exclusión del acceso a la vivienda digna.

Junto a las características estructurales del mercado residencial español que dificultan el acceso a una vivienda digna vistas hasta aquí existen otras barreras específicas para las personas por el hecho de ser inmigrantes: La regulación administrativa es un factor de vital importancia. La vinculación entre residencia regular y contrato de trabajo presente a lo largo de todo el proceso (solicitud, permiso inicial y renovaciones) supone, en muchas ocasiones, una situación de inseguridad jurídica y documental.

Un caso extremo presentan las personas inmigrantes en situación de irregularidad que ante la invisibilidad oficial en la que se encuentran, son empujados a buscar alojamiento en un mercado sumergido muy propicio a vulnerar sus derechos más básicos. Se facilita así los casos de hacinamiento, segregación espacial, infravivienda o episodios en los que por ser inmigrantes los requisitos de acceso son mucho más exigentes.

A raíz de la crisis económica actual son numerosas las personas que incurren en irregularidad sobrevenida al no poder renovar sus permisos de residencia por no contar con una oferta de trabajo.

- ♦ El desconocimiento del marco legal de muchas personas inmigrantes y el hecho de que con frecuencia el acceso a la vivienda no se concrete en un contrato escrito, deja a estas personas indefensas ante el posible incumplimiento de sus derechos derivados del arrendamiento.
- ♦ La discriminación por parte de la sociedad ante los estereotipos negativos asociados a la inmigración, es un hecho patente. Las encuestas periódicas que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre la percepción de los principales problemas de España evidencia que la inmigración sigue siendo considerada como uno de los problemas más importantes junto a la situación política y económica del país.

El informe “Evolución del racismo y la xenofobia en España (2009)”, elaborado por el Observatorio del Racismo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, refleja el avance de la menor receptividad ante las personas extranjeras, y la consolidación de una imagen negativa que es asociada al aumento del desempleo. Entre otros datos destaca que el 37% de los encuestados son reacios a la inmigración y el 42% opina que las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros son “demasiado tolerantes”.

Esta percepción negativa de la inmigración se refleja en las discriminaciones que este colectivo sufre a la hora de acceder a una vivienda. De las 1.600 casas contactadas para incluir en la bolsa de vivienda del programa de acceso a la vivienda de Red Acoge

en el año 2009, el 22% no se alquilaban a personas inmigrantes y en el 12% de los casos, las condiciones cambiaron después del primer contacto o vista.

La falta de redes sociales es otro de los obstáculos que algunas las personas inmigrantes pueden encontrar en su afán de encontrar vivienda. La urgencia de encontrar un lugar donde vivir ante la falta de familiares o amigos/as en los que apoyarse sitúa una vez más a estas personas en una posición de vulnerabilidad que les lleva a aceptar condiciones abusivas o viviendas de habitabilidad precaria.

3.6 El sobreendeudamiento hipotecario.

Gran parte de la población migrante con una situación de mayor antigüedad y estabilidad en España accedieron, durante los años previos a la crisis, a la adquisición de viviendas en régimen de propiedad, suscribiendo para ello hipotecas y garantías sobre las propias viviendas así compradas, preferentemente de las diversas modalidades de tipos variables.

Si nos atenemos a la encuesta de condiciones de vida del INE de 2009, el 31,4% de los inmigrantes pertenecientes a terceros países adquirió vivienda mediante compraventa y, dado el modelo de compraventa de vivienda en España, bajo financiación bancaria con garantía hipotecaria.

Una gran parte de estos compradores, y ahí encontramos uno de los principales dramas del momento, asumieron la carga hipotecaria ilusionados por la espectacular alza de los precios de la vivienda (por lo que creyeron que su inversión por dura que fuere no podía ser a pérdida) pero sobre todo compelidos por el deseo de completar su proyecto migratorio mediante la reunificación familiar, para la cual adquirieron las viviendas con el fin de constituir las en el hogar de la familia traída con tanto esfuerzo desde el país de origen.

De más está señalar que, al igual que ocurre con la vivienda en régimen de alquiler, una gran parte de la vivienda comprada por el grueso de la población migrante compradora ha sido vivienda de mayor antigüedad, ubicada en zona, en general, con menores infraestructuras y dotaciones y de dimensiones más reducidas.

Con la subida de los tipos de interés, primero, y la profundización de la crisis más adelante, se ha llegado a situaciones de sobreendeudamiento familiar de extrema gravedad y para los cuales, a diferencia de lo establecido en otras legislaciones de nuestro entorno europeo, no existen medidas ni legislaciones específicas de protección a las familias.

Aún cuando el grave problema hipotecario no afecta de forma exclusiva a la inmigración, sin embargo ha afectado a ésta de una forma diferenciada al menos en dos de sus vertientes:

- a) Primero, porque se han detectado numerosos casos en los que las hipotecas concedidas por algunos bancos y la mayoría de las cajas de ahorro han puesto en práctica políticas abusivas a este sector de población, tales como: Avales cruzados; Diferenciales elevados; Cláusulas de suelo y techo; Seguros innecesarios y fraudulentos; Créditos personales...
- b) Segundo porque estas hipotecas, en general, fueron suscritas por familias que habían efectuado la reagrupación familiar y que no gozaban, a diferencia de una gran parte de los españoles de origen, con una red de protección suficiente para abordar una situación de crisis familiar o sobreendeudamiento.

Es cierto, no queremos olvidarlo, que los compradores hipotecarios han tenido una parte de responsabilidad importante en esta situación, al asumir cargas sin la suficiente información, asesoramiento y previsión, basándose en la expansión de la economía, en las proyecciones de tipos de interés estables que los actores inmobiliarios y financieros les ofrecían, y en la abundancia de los sobresueldos producto de las horas extra de la época. También lo es que la red solidaria y de apoyo a la inmigración y las propias organizaciones de inmigrantes no supieron o no quisieron sensibilizar a esta población del riesgo que se corría y de las responsabilidades en que se incurría. Pero tan cierto como esto es que los agentes financieros, con una publicidad agresiva y no siempre transparente, los actores inmobiliarios, operadores jurídicos involucrados y otros actores de este proceso también tuvieron gran parte de la responsabilidad al permitir una carga hipotecaria inasumible, al no medir los riesgos que se asumían y de los que la Comisión Europea había advertido en varias ocasiones a España, o al permitir y autorizar la suscripción de pólizas y escrituras que encadenaban prácticas cuando menos sospechosas. Existe, ciertamente, una responsabilidad compartida pero no todos tenían el mismo grado de conocimiento y de responsabilidad en ello ni en la solución de la actual crisis de sobreendeudamiento.

Como se dice, con la subida de los tipos de interés primero y la desaparición progresiva del trabajo, las horas extra y posteriormente la llegada del desempleo masivo de estos inmigrantes y de otros colectivos de menor poder adquisitivo, se produjo una dramática situación de sobreendeudamiento que ha desestructurado y desvertebrado estas familias.

Según estimaciones del CGPJ, más de 115.000 familias fueron desahuciadas en 2009 por impago hipotecario. La memoria del Primer Trimestre de dicho año señalaba el aumento de un 112% en los procesos hipotecarios en ese trimestre respecto del anterior y anunciaba la previsión de que en 2010 al menos se llegaría a desahuciar a otras 181.000 familias más.

Usando los datos de los sucesivos informes del CGPJ sobre estimaciones de impagos hipotecarios y juicios sumarios tendríamos

ANUALIDAD	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Numero de procesos nuevos anuales (redondeado)	15.500	18.000	26.000	60.000	115.000	181.000	230.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del CGPJ

Estamos hablando de un número, desde que los tipos de interés iniciaron su ascenso (2006), superior a las 380.000 familias sobreendeudadas que han perdido su vivienda (otras 230.000 lo harán el año siguiente) por efectos de los procesos hipotecarios de impago.

Ahora bien, la particularidad de nuestro sistema hipotecario, a diferencia del conocido como sistema anglosajón, no es únicamente que, ante el impago, se subasta la vivienda y se resarce el prestatario. Nuestro sistema impone que el piso es subastado en un proceso judicial (normalmente en una tercera convocatoria a tipo de puja libre que supone que se puede adquirir la vivienda hasta por un 50% de su valor de tasación) y el dinero obtenido de la subasta se entrega al acreedor, pero el deudor quedará debiendo, con sus bienes presentes y futuros, el restante hasta la total cancelación de la deuda. Esto implica no sólo pérdida de la vivienda, sino el endeudamiento posterior del moroso.

Este drama, insistimos, es generalizado a las clases medias-bajas de nuestra población, pero afecta 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.

Pero no todo el sobreendeudamiento familiar responde a la pauta de juicios sumarios, porque una parte de los sobreendeudados o bien continúan en sus viviendas en precario sin que los bancos insten los procesos (hacerlo implica el apalancamiento del total del crédito y pasar a los pasivos de las contabilidades bancarias estos impagados, lo que complica más su situación de solvencia internacional), o bien han llegado a renegociaciones de diverso tipo a las que luego nos referiremos. Según estimaciones prudentes de ADICAE, agente social de consumo bancario miembro del Consejo Económico y Social, son más de tres millones de familias las que se encuentran en situación de sobreendeudamiento o riesgo de éste en España con deudas hipotecarias.

Según estimaciones de la entidad ADICAE, al menos 1/6 de esta deuda hipotecaria impagable corresponde a familias de población inmigrante o mixta, principalmente de origen latinoamericano o de los países de reciente incorporación a la Unión Europea.

Una mínima caracterización de familias sobreendeudadas, realizada por AESCO sobre la base de 7.000 entrevistas a personas, españolas e inmigrantes, con problemas hipotecarios (2009) arrojaría algunos datos, como que el 32% de las familias con sobreendeudamiento hipotecario cuentan con cuatro miembros en su seno, seguidas de un 28% que cuentan con tres y un 20% con cinco miembros, o que la edad media del cabeza de familia en un 57% de los casos contaba con edades entre 35 y 45 años, seguidos de un 31% con edades entre 46 y 55 años.

Al menos el 50% de las hipotecas suscritas cuenta con un mínimo de dos avalistas cruzados y el nivel de ingresos a la suscripción de las hipotecas por parte de estas familias sobreendeudadas llega a topes de entre 18 y 200.000 euros en un 45% de los casos, superan los 20.000 en un 32% de los supuestos y es inferior en el restante 23%, encontrándose en paro, al momento del estudio, al menos una persona en la familia en el 33% de los casos, y todo el núcleo familiar en paro en el 16% de las familias, con el restante 51% en situación laboral activa.

La encuesta arroja, igualmente, datos sobre el sector laboral, siendo la construcción el mayoritario, en este caso para el 48%, seguido de servicios (26), autónomos (13), industria (10) y un exiguo 2% de funcionarios.

Por lo que respecta al origen de las familias afectadas en este estudio (sesgado porque la mayoría de los que participaron del mismo son inmigrantes y en la estimación nacional serían de sólo 1 de cada 6), encontramos que la mayoría son ecuatorianos (50,38%), seguidos de españoles (19,03%), parejas mixtas (es decir, español-extranjero) y colombianos en porcentajes similares (10,95 para las parejas mixtas y 11,10 para los colombianos) y otros, afectando prácticamente a todas las nacionalidades. Se debe aclarar que la categoría “ecuatorianos” agrupa un porcentaje de un 15% de nacionalizados españoles.

Por último el estudio caracteriza los principales bancos o cajas implicados en esta situación para señalar que en el 78% de los casos la entidad crediticia ha sido una caja de ahorros y en el 22% restante un banco o financiera.

Ante la magnitud del problema y las dificultades que, tanto para familias como para las entidades crediticias supone este parque de vivienda devaluada en su precio, invendible e impagable en gran parte, las familias sobreendeudadas de la inmigración emprendieron procesos de auto-organización y de movilización a partir de 2007 para, en imitación de las soluciones buscadas a situaciones similares en los países de origen, organizarse y poder negociar una salida aceptable a su crisis familiar. De la mano de algunas entidades sociales y de inmigrantes articularon propuestas para combatir el sobreendeudamiento y constituyeron plataformas de reclamación y mediación para la solución de estas problemáticas.

Por primera vez, y esto hay que enfatizarlo, fueron los nuevos vecinos *sobreendeudados* quienes se organizaron y reivindicaron una salida a la crisis hipotecaria, poniendo sobre la mesa propuestas de negociación universales (es decir, para todos los sobreendeudados y no sólo para los inmigrantes ni en razón de argumentos culturalistas) y de reformas legislativas para solventar este problema que afecta a toda la sociedad.

De este modo, desde 2008 a la fecha, diversos colectivos impulsados “desde” organizaciones de inmigrantes y con el apoyo de otras entidades de consumo y civiles han promovido negociaciones directas con la banca para la solución individual de las crisis más perentorias, negociaciones con los colegios de abogados para conseguir el apoyo de los respectivos turnos de oficio a los expedientes judiciales de crisis familiar y procesos de insolvencia, talleres de autoformación para aprender a negociar con la banca o propuestas de modificación legislativa de la ley hipotecaria, de constitución de un fondo de garantía hipotecaria que responda en situaciones de crisis del sistema o de crisis familiar o de constitución de una ley de protección a la familia sobreendeudada que cuente con los mecanismos y apoyos institucionales de éstas familias de forma similar a las que ya existen en Holanda, Bélgica, Alemania y otros países europeos.

En la actualidad, amén del grave drama de aquellas familias que no han conseguido resolver de forma satisfactoria su situación de sobreendeudamiento por falta de mecanismos suficientes en nuestro ordenamiento y en los recursos y dispositivos de que cuentan nuestras instituciones, son muchos miles de familias, y muchos miles de familias también de inmigrantes las que han conseguido soluciones particulares de dación en pago (entrega de la vivienda y perdón del resto de la deuda), renegociación de las hipotecas, entrega de la vivienda con opción a recompra si mejora la situación u otras.

4. TIPOS DE INFRAVIVIENDAS Y PERFIL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES QUE RESIDEN EN ELLAS

Para ubicarnos en la problemática más grave que sufren las personas inmigrantes en materia de vivienda, nos parece fundamental definir dos conceptos que nos ayuden a definir qué entendemos por infravivienda y qué son los asentamientos.

Al hablar de *infravivienda* nos referimos a un heterogéneo panorama de habitáculos no aptos para fines residenciales por las carencias que presenta su entorno, su estructura y de espacio vital, cuya ocupación viene condicionada por motivos de exclusión social.

Por *asentamiento* nos referimos a los espacios donde se establecen un conjunto de instalaciones o habitáculos provisionales utilizados a modo de vivienda, que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; que están al margen de la ley (esto es, sin

ninguna relación contractual); tanto horizontales (viviendas abandonadas ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc.) como verticales (hacinamiento en pisos, viviendas en ruinas, etc.); que pueden estar situados en entornos rurales o urbanos; y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente.”. Se trata de la forma más precaria de vivienda que se da por la falta de recursos de los inmigrantes pero también puede ser la consecuencia de la saturación de los pisos sobreocupados e infraviviendas.

4.1 Infravivienda en diseminado

Se trata de una infraestructura empleada a modo de vivienda que se localiza fuera de núcleos urbanos, en parajes rurales, aislada y carente de cualquier equipamiento básico, tanto en el entorno (transporte, recogida de basura, limpieza, equipamientos sanitarios, educativos, culturales,...) como en la propia vivienda (sanitarios, agua, electricidad, calefacción,...) sin el necesario aislamiento térmico, acústico y estructural.

De cara a construir una tipología alrededor de la infravivienda en diseminado o chabolismo horizontal, podemos hablar de:

- Viviendas reutilizadas: cortijos, viviendas abandonadas
- Edificaciones cuyo fin inicial no es el residencial: casa de aperos, refugios de ganado y pastores, casamatas, almacenes, obras civiles,...
- Autoconstrucciones: chabolas construidas con material de deshecho (plásticos, tuberías, cuerdas, cartones, ramas, chapas)
- Cuevas u otros espacios naturales

Como elemento común encontramos que dichas viviendas se localizan en suelo no urbanizable y por supuesto carecen de la más mínima documentación y autorización administrativa (célula de habitabilidad, licencias,...). Por lo general su ubicación responde a la proximidad de las instalaciones a los lugares donde se prevé que existen posibilidades de empleo.

En la actualidad la tendencia que se detecta es que estos asentamientos que en su mayoría se localizaban alrededor de municipios de fuerte actividad agroalimentaria o núcleos urbanos/rurales, han pasado de tener una aparición temporal vinculada a la “rueda temporera”, a tener una localización permanente y ser lugar de asentamiento a medio largo plazo.

El perfil de las personas que habitan en esta situación, de aislamiento y exclusión, de total vulnerabilidad de derechos son mayoritariamente africanas (personas del Magreb y de África Subsahariana), y minoría étnica gitana de países del este de Europa. Presencia mayoritaria de hombres frente a mujeres salvo en el caso de familias inmigrantes de etnia gitana y en menor medida marroquí, en que la presencia de mujeres es patente, debido a la estrategia de asentamiento de carácter familiar.

De manera incipiente en los asentamientos diseminados se comienza a ver personas de origen latinoamericano, especialmente en la zona de levante y también mujeres marroquíes solas.

La presencia de este tipo de chabolismo horizontal se extiende por todo España, siendo las zonas más significativas identificadas a raíz de nuestro trabajo diario y por la dimensión de su problemática; Valencia, Cataluña, Andalucía, Murcia y Madrid.

4.2 Infravivienda en núcleo urbano

La problemática de la infravivienda en entorno urbano presenta un heterogéneo panorama que recoge situaciones similares a las de infravivienda diseminada citadas anteriormente, donde aparecen viviendas autoconstruidas y uso de espacios no dedicados inicialmente a vivienda, junto con la presencia de viviendas en mal estado o viviendas sobreocupadas.

Al hablar de viviendas sobreocupadas, nos estamos refiriendo a aquellos inmuebles en los que se alojan un número excesivo de personas, en los que a parte de no contar con un espacio adecuado (hacinamiento en función del ratio persona/m²), no cuentan con los servicios y condiciones necesarias para que la habitabilidad del grupo o unidad familiar residente sea digna, (Ej.: falta de espacio vital íntimo).

Consideramos también fundamental no solo detenernos en la habitabilidad de las viviendas, si no que factores como: estabilidad, adecuación y entorno son fundamentales para ver el impacto que la infravivienda puede tener en procesos de exclusión social y residencial.

Una clasificación de estas infraviviendas podría venir recogida como:

1.- Viviendas

- Viviendas en mal estado: ruinosas, con equipamiento deficiente, no mantenidas.
- Vivienda sobreocupadas
- Viviendas abandonadas
- Vivienda en construcción
- Viviendas ocupadas ilegalmente

2.- Autoconstruidas: núcleos chabolistas, chabolas aisladas

3.- Otros equipamientos: caravanas, coches, tiendas de campaña

4.- Espacios públicos: bajo puentes, parques, aeropuertos, cajeros, pasos subterráneos, estaciones de metro, tuberías, conductos de ventilación, edificios y monumentos públicos.

En cuanto al perfil, existe una gran heterogeneidad de situaciones y perfiles, y afecta de manera igual a personas de diferente sexo y nacionalidad. La situación de partida en común radica por norma general en la dificultad socioeconómica de los/as residentes

para afrontar un mayor gasto en materia de alojamiento a la que se le añaden factores de vulnerabilidad y exclusión social.

La situación de tenencia de estas viviendas generalmente es en régimen de alquiler, cesión y subarriendo u ocupación. El elemento en común es la falta de recursos económicos propios acompañada en la mayoría de casos de discriminación por parte del mercado inmobiliario.

La infravivienda en núcleos urbanos la encontramos tanto en los barrios antiguos y céntricos deteriorados o en transición hacia procesos de gentrificación, o bien en barrios periféricos vulnerables con alta presencia de población de origen extranjero y en convivencia con otras minorías o colectivos afectados por situaciones de discriminación y exclusión. Debemos de hacer notar que en España es escasa la incidencia de barrios ghetto, si entendemos como tal el asentamiento excluyente en una zona/barrio con alta presencia de una única comunidad nacional, religiosa o lingüística.

5. INCREMENTO DE LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD, COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS SOCIOECONÓMICA.

En el caso de las personas inmigrantes, la complejidad de sus situaciones se acentúa por la naturaleza del propio proceso migratorio y el efecto que la actual crisis económica ha tenido en este sector de población. Ya no son sólo personas recién llegadas a este país sino que van apareciendo nuevos perfiles de personas que podríamos catalogar como “nuevas excluidas”. Serían éstas personas inmigrantes que después de haber logrado un cierto grado de integración social y laboral tras un período de estancia en nuestro país, han perdido sus empleos y con ellos la posibilidad de cubrir sus necesidades básicas y de renovar sus permisos de residencia incurriendo en una irregularidad sobrevenida. En este “nuevo grupo” también podríamos incluir al número de personas inmigrantes que al no haber podido hacer frente a la hipoteca de sus hogares, han llegado a perderlos. Según datos de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de abril 2010, hay 350.000 personas que en los últimos tres años han perdido o están a punto de perder su vivienda por impago. Son los jóvenes y los inmigrantes de rentas bajas los que más dificultades encuentran para hacer frente a sus pagos. En artículo aparecido en El País el 4 de abril de 2010 con título “Candidatos al desahucio”, 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.

Mención especial merecen las mujeres inmigrantes, y en especial aquellas con cargas familiares no compartidas y/o víctimas de violencia de género. La Encuesta de Condiciones de Vida 2008 nos muestra cómo la tasa de riesgo de pobreza es del 12,1 % para los adultos en edad laboral mientras que esta tasa se eleva al 38,2 % para los

hogares monoparentales. Esta cifra, ya de por si clarificadora del riesgo de exclusión que padecen las mujeres con cargas familiares, no tiene en consideración las particularidades que ser mujer e inmigrante añaden a este riesgo.

Uno de los aspectos que analiza el informe sobre la situación social de la vivienda es el que se refiere a la calidad: espacio, adecuación de instalaciones, accesibilidad, desahucio. Por ejemplo, el 13 por cien de las viviendas en la UE no tiene baño, ducha o toilet, porcentaje que se eleva a más del 37 por cien en el caso de los que están en situación de riesgo de pobreza; o que el 21 por cien de los hogares en situación de riesgo de pobreza no tiene instalaciones eléctricas adecuadas o de fontanería y agua (27 por cien).

La población inmigrante afectada por la crisis en el ámbito de la vivienda está experimentando situaciones de desahucios, embargos, impagos, cortes de suministros, dificultades para el mantenimiento de la vivienda, debilitamiento de redes de protección y solidaridad existentes, importante numero de personas en situación de insolvencia económica, hacinamiento, se están detectando casos en graves situaciones de vulnerabilidad, condiciones bancarias inflexibles, ilegalidad sobrevenida, estrés psicológico, problemas de salud, impacto en las familias, impacto en menores, situaciones de guarda de menores ante carencia de vivienda, sobreendeudamiento, abuso de propietarios que sacan a la luz viviendas inalquilables aprovechando la alta demanda de viviendas a precios bajos, incremento de obstáculos para el acceso a viviendas, incremento del rechazo social, reforzamiento de estereotipos y prejuicios y discriminación del colectivo.

En las actualidad las políticas públicas se plantean insuficientes para abordar la problemática que tienen la sociedad española en general en materia de vivienda, y en particular la población inmigrante tiene más dificultades que el resto de la población para beneficiarse de ella, los requisitos de acceso a viviendas protegidas se han endurecido, (incremento de tiempo de empadronamiento solicitado, trabas administrativas,..) dificultando el acceso a viviendas protegidas.

La situación económica y laboral actual, incide directamente en la población inmigrante ya que son uno de los grupos de población más afectados por la situación de desempleo ya que ocupaban los sectores laborales que la crisis ha repercutido negativamente con mayor intensidad. Esta situación ha hecho aumentar el número de familias inmigrantes, que pasan de una situación de estabilidad laboral, a una situación de desempleo prolongado que incide negativamente en su integración residencial y pone en riesgo la renovación de las autorizaciones laborales y la posibilidad de refinanciar sus hipotecas

5.1 Dificultades para el acceso a la vivienda en propiedad y en arrendamiento.

Una de las consecuencias que se han podido observar como consecuencia de la crisis y la perdida de puestos de trabajo, ha sido el aumento en la demanda de alquiler de

habitaciones por encima del alquiler de vivienda y durante el año 2010 las peticiones de información respecto a la compra de vivienda han disminuido hasta ser casi nulas. Estos servicios de orientación hacia la adquisición de vivienda en propiedad están redirigiendo la información a servicios de prevención de desahucios e impagos, negociación de hipotecas, etc.

Así mismo la demanda de información y orientación sobre las Viviendas de Protección pública, de especial necesidad, han aumentado en gran número respecto a los años anteriores.

En resumen, las personas que estaban en una situación más estable (por ejemplo un piso de alquiler compartido) han caído en situaciones de mayor vulnerabilidad como el paso a habitaciones de alquiler, y muchos de los que estaban previamente en situación de vulnerabilidad han pasado directamente a la calle, a alojamientos de fortuna o a tirar de red de amigos y familiares hasta que la situación se convierte en insostenible (la mayoría de las veces el amigo que te hace el favor se encuentra también en una situación de vulnerabilidad como una habitación de alquiler sin contrato de subarriendo).

5.2 Dificultades para el mantenimiento de la vivienda.

Desde finales del año 2008 se vienen detectando un alarmante incremento de personas que ante el contexto de crisis y a la consecuente caída de puestos de trabajo se están viendo obligadas a abandonar sus viviendas y habitaciones en alquiler quedando relegadas a situaciones de precariedad y vulnerabilidad. En muchos de estos casos quedan en situación de calle.

El actual sistema mercantil privado de provisión residencial, lleva a que el nivel de ingresos es el que determina el tipo de acceso, elegibilidad, permanencia y condiciones de la vivienda.

Se detecta un incremento en impagos que conllevan juicios y acciones judiciales derivados de embargos, ocupaciones irregulares tanto de viviendas como de espacios protegidos medioambientalmente.

Un incremento de problemas de convivencia vecinal, derivados en muchas ocasiones por las condiciones de hacinamiento, dentro de las viviendas y en las comunidades de vecinos.

Los propietarios no cumplen con sus obligaciones legales, existe un fuerte desconocimiento por parte de la población inmigrante de los derechos que asisten en materia de vivienda, tanto en compra como alquiler, y también graves dificultades para conseguir la exigibilidad de esos derechos.

El diagnóstico realizado, identifica como principales dificultades:

- ♦ Aumento de los embargos y los desahucios en las familias inmigrantes. La situación de desempleo ha disminuido las rentas familiares, impidiendo el pago de la cuota hipotecaria (para las familias que optaron en comprar una vivienda) y el pago del arrendamiento (para los que cuentan con una vivienda alquilada) con el riesgo constante de embargos y desahucio.
- ♦ Las subvenciones al propietario que se facilitaban a través de las Agencias de Fomento del Alquiler en algunas CCAA están anuladas desde primeros de año, por lo que los contratos subvencionados a través de este sistema se han ralentizado.
- ♦ Escasez de ofertas de arrendamientos por debajo del precio de mercado, destinado a familias con rentas bajas.
- ♦ Déficit en la capacidad de acción de ciertos ámbitos de la intervención de los diferentes programas de apoyo al acceso o mantenimiento de viviendas. Las ayudas económicas resultan escasas para dar respuesta a la alta demanda, además de los requisitos administrativos que deben cumplir los demandantes.
- ♦ Falta de compromiso de las entidades bancarias para el cumplimiento de algunas medidas diseñadas por la Administración como la posibilidad de reducción del pago de la cuota hipotecaria a la mitad.

5.3 Incremento de las situaciones de infravivienda.

En todas las sucesivas oleadas migratorias desde los años 40, se ha puesto en evidencia que la condición de inmigrante supone una desventaja para acceder a una vivienda. Como hemos mencionado anteriormente, las personas inmigrantes se encuentran con las siguientes dificultades añadidas:

- ♦ Provisionalidad o inestabilidad jurídica derivada de su situación administrativa y que conlleva inseguridad y explotación laboral.
- ♦ Acentuada precariedad económica debida al endeudamiento para financiar su proyecto migratorio y, frecuentemente, al envío de dinero a sus familiares.
- ♦ Presencia de factores de pobreza y exclusión social provocados por el desconocimiento del entorno o del idioma, las leyes, la cultura y las costumbres del país de acogida; la ausencia de familia y redes primarias de protección social; el racismo y el desarraigo.

Todo esto ha generado la salida al mercado inmobiliario de un conjunto de alojamientos que permanecían vacíos o tenían uso no residencial. En muchos casos no reúnen las condiciones adecuadas para poder ser utilizados como viviendas porque tienen numerosos problemas de habitabilidad.

No está claro que estas infraviviendas sean lugares transitorios ya que con el paso del tiempo los inmigrantes tratan de mejorar residencialmente, pero esto no es óbice para que haya otros inmigrantes dispuestos a ocupar estas viviendas.

Además, el acceso a un alojamiento para los recién llegados es muy complejo. Los inmigrantes irregulares y los nuevos recién llegados se configuran como el colectivo que vive con mayor inestabilidad, peores condiciones de habitabilidad y mayor tasa de hacinamiento.

Se observa un debilitamiento de los mecanismos de apoyo y protección. Las redes de solidaridad de los inmigrantes recién llegados a los municipios donde las entidades participantes en la elaboración de este informe desarrollan diversos programas, están muy debilitadas, apreciando un elevado número de personas inmigrantes en situación de insolvencia económica que dificultan el pago del alojamiento y la propia manutención.

6. CONSECUENCIAS DE LAS SITUACIONES DE INFRAVIVIENDA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES

En nuestra sociedad la vivienda y el hábitat son elementos fundamentales a nivel individual, familiar y relacional, que favorecen o impiden los procesos de inclusión o exclusión social. Es más, carecer de vivienda es uno de los obstáculos más determinantes en los procesos de integración de las personas inmigrantes.

Según el enfoque “**La vivienda primero**” (*Housing First*), muchos de los problemas que sufren las personas sin hogar se pueden trabajar con mayor facilidad en el contexto de un alojamiento estable. A menudo, carecer de una vivienda forma parte del problema, y puede ser una causa de inestabilidad adicional en la vida de la persona. Un alojamiento de carácter estable desde un primer momento puede dar cobertura a muchas necesidades, además de cumplir la función básica de refugio. Puede ser un elemento esencial en lo relativo a las pertenencias personales, las relaciones, la autoestima, la intimidad, la seguridad y el acceso al empleo. Siguiendo esta lógica, una vivienda adecuada, estable y normalizada por sí sola no garantiza la inclusión social, pero es una condición indispensable para que la persona sin hogar pueda llegar a integrarse⁶⁷.

No se puede reducir la problemática de la vivienda al ámbito de la infravivienda, es necesario verlo al menos desde la óptica de la inadecuación residencial: ámbito sanitario, educativo, laboral, relacional, medioambiental,...entre otras.

Muchas personas están haciendo el camino de la inclusión a la exclusión, volviendo a infraviviendas, y en situación de desigualdad en relación a la población de acogida.

⁶⁷ El papel de la vivienda en el Sinhogarismo. Alojamiento y Exclusión Residencial. Tema anual de Feantsa 2008. Pág. 43 Informe Europeo, Feantsa

6.1 Segregación espacial- exclusión social.

Fruto de las dinámicas especulativas y de la discriminación existente, mucha población extranjera se ve abocada a vivir en los barrios más degradados que tienen las viviendas más accesibles, lo que aumenta la sensación de ghetto y la estigmatización que imposibilita la integración.

La vivienda solo puede ser un factor favorable a la integración en la medida que sea posible vivir en ella en condiciones satisfactorias. Si esto no se produce, se convierte en un agente desintegrador capaz de provocar o estimular procesos de vulnerabilidad y exclusión social.

Disponer de una vivienda inadecuada puede suponer no acceder a otros derechos vinculados a la formación, el trabajo, la educación de los menores, la protección social, la salud y la participación social.

Además, de acuerdo con la Tipología Europea ETHOS de personas sin hogar y exclusión residencial definida por FEANTSA (Federación Europea de Asociaciones que luchan contra la problemática de las personas sin hogar), consideramos oportuno ofrecer esta visión amplia de las personas sin hogar y reflejar aquí esta tipología:

A. SIN TECHO (ROOFLESS)

1. Vivir en un espacio público (sin domicilio)
2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público

B. SIN VIVIENDA (HOUSELESS)

3. Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia)
4. Vivir en refugios para mujeres
5. Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo
6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir.
7. Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento)

C. VIVIENDA INSEGURA (INSECURE HOUSING)

8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.)
9. Notificación legal de abandono de la vivienda
10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja

D. VIVIENDA INADECUADA

11. Vivir en una estructura temporal o chabola
12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal
13. Vivir en una vivienda masificada

6.2 Dificultades jurídico-administrativas

Las consecuencias de la situación de infravivienda para la población inmigrante tienen una mayor repercusión negativa que para la población autóctona. Entre otros podemos destacar el empadronamiento. Cambios de empadronamiento que afectan al acceso a los servicios sociales y escolarización de los menores. Existe una gran dificultad para regularizar la situación de aquellas personas que llevando tres años en España no pueden acceder a un empadronamiento que les permita solicitar la autorización de residencia y trabajo o cuyo empadronamiento en una vivienda en la que están empadronadas demasiadas personas recibe un informe social desfavorable lo cual les supone una denegación en sus papeles.

Algo similar ocurre para la reagrupación familiar: se exige un informe de vivienda en el que tanto las condiciones de habitabilidad precarias como la sobreocupación de la vivienda son motivo suficiente para la denegación de la reagrupación familiar atentando con ello a un derecho fundamental como es derecho a vivir en familia.

Esto, añadido a las posibles sanciones administrativas por ocupación ilegal de viviendas desocupadas, puede acarrear repercusiones negativas de cara a la obtención o renovación de autorizaciones de residencia.

6.3 Problemas sanitarios y psicológicos

Las malas condiciones de vida que sufren algunas personas inmigrantes durante años tiene consecuencias directas sobre la salud, por las condiciones higiénicas y sanitarias (tuberculosis), a nivel psicológico también puede ser un factor desencadenante de otras patologías; depresión, adicción a tóxicos), problemas alimentarios, accidentes menores, accidentes domésticos que se convierten en graves problemas de salud. Esta situación de inestabilidad residencial de muchos inmigrantes produce varios efectos negativos:

- Un sentimiento permanente de desarraigo.
- Riesgo de cronificación de las situaciones de pobreza debido a las dificultades para el acceso a una vivienda más digna.
- Problemas graves de enfermedad mental en aquellas personas que llevan tiempo en infravivienda con dificultades para poder ser tratadas no solo por la propia situación de vivienda en la que se encuentran sino por la barreras

idiomáticas y culturales con los profesionales de la salud lo que a su vez agrava la situación de pobreza.

Además de la aparición de enfermedades directamente consecuencia de la situación de deficiencia de higiene y condiciones alimentarias adecuadas se dan otros elementos que hacen más precaria esta situación. La distancia desde los lugares en los que muchas veces se sitúan las infraviviendas o los asentamientos hacen difícil el acceso a los centros de salud, la continuidad de los tratamientos e incluso en situaciones de enfermedad más grave se dificulta el traslado en ambulancia.

Por otra parte, y en lo que al aspecto psicológico se refiere, la situación de constante stress por temor a ser descubierto por la policía mientras se es indocumentado, la constante sensación de frustración y fracaso al no conseguir mejorar la situación de vida... desemboca en importantes problemas de enfermedad mental, problemas que no encuentran más solución que la medicación por la dificultad para expresar en un idioma que no es el propio aspectos sentimentales y de experiencias profundas y por la falta de profesionales conocedores del idioma y de las culturas de origen.

6.4 Problemas a nivel de hábitos convivenciales, de mantenimiento de vivienda, medioambientales...

El desconocimiento mutuo de los hábitos sociales y culturales tanto de la población autóctona como de la inmigrante conlleva, en numerosas ocasiones, choques culturales que serían solventables con una labor de mediación, educación enfocada a la tolerancia, conocimiento mutuo de culturas y aceptación de las diferencias.

Aspectos tales como la noción que cada sociedad tiene sobre la limpieza, la organización de los lugares privados o comunes, los hábitos de reunión, el idioma, la expresión, o la celebración de fiestas y ritos religiosos generan en numerosas ocasiones problemas a nivel convivial entre culturas y reacciones de miedo o rechazo a lo desconocido.

La integración social no debe concebirse como una conversión cultural sino como una convivencia intercultural.

Además, la presencia de asentamientos humanos en entornos naturales y protegidos, como es el caso del Asentamiento "Las Madres" de Huelva, afecta en gran medida a la preservación del medio ambiente y del ecosistema que lo constituye, a la vez que pone en riesgo a las personas residentes en el mismo al no reunir las condiciones básicas de agua potable, suministro eléctrico, protección, etc.

El mantenimiento a lo largo del tiempo en espacios que no permiten una gestión normalizada del tiempo, ni la utilización y desarrollo de hábitos convivenciales normalizados lleva a una adquisición de hábitos de vida y comportamiento totalmente

marginales a personas que en su inicio llegaron solamente con formas de vida culturales y sociales diferentes, pero en ningún caso marginales.

7. ALGUNAS RESPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ACCESO A VIVIENDA

7.1 Buenas prácticas de las administraciones públicas.

Andalucía

Dentro del **II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (2006-2009)**, en el Área de Intervención “Equipamiento vivienda y alojamiento” y un total de cuatro centros directivos realizaron actividades relacionadas con la vivienda:

- Dirección General de Administración Local.
- Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias: línea específica de subvenciones a infraestructuras y distribución del Fondo de apoyo para la Acogida e Integración de Inmigrantes).
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda (actualmente la Secretaría General de Vivienda, Suelo, Arquitectura y del Instituto Cartográfico de Andalucía): líneas de financiación destinadas a la promoción de viviendas o alojamientos protegidos, y de ayudas al alquiler.
- Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión (actualmente DG de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias): línea específica de subvenciones con varios objetivos: intermediación para el acceso a la vivienda; refuerzo de alojamientos temporales; alojamientos para personas en situación de vulnerabilidad: varias líneas de subvenciones: Fondos de Nivelación; inversión en equipamiento informático; proyectos dentro del Acuerdo para el empleo y la protección social agraria.

Los datos de ejecución pueden encontrarse en los Documentos Técnicos de Seguimiento. Respecto a la ejecución presupuestaria, los datos son los siguientes (de gasto real):

2006	2007	2008	2009
7.806.314,97	8.686.895,26	8.084.964,34	3.179.098,77 *

* Faltan los datos de FAIREA. En 2009, la Dirección General de Administración Local no hizo gasto alguno en esta materia.

En lo que se refiere a las necesidades de alojamiento ligadas a contratos de trabajo temporales, el Decreto 2/2001, de 9 de enero, por el que se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas en alquiler destinadas a alojar a trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral, establecía importantes ayudas para la promoción de estos alojamientos. La eficacia de este Decreto entra necesariamente en crisis, ya que las actuaciones realizadas a su amparo, se han ubicado de forma mayoritaria en las mismas explotaciones agrícolas, algo que se preveía como excepción, lo que resulta cuestionable, especialmente a partir de las modificaciones normativas sobre suelos no urbanizables que introduce la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Al amparo de este Decreto se han terminado 15 alojamientos con un total de 1.008 plazas de las que 976 se han construido en la provincia de Huelva y 32 en la de Almería, encontrándose en ejecución otras 1.034 plazas en la provincia de Huelva.

Región de Murcia

En el caso de la Región de Murcia, se puede considerar una buena práctica la Orden de 8 de noviembre de 2006, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de convocatoria de ayudas a la promoción de viviendas y alojamientos protegidos para el colectivo de inmigrantes, en base a la cual se hizo posible la participación de ayuntamientos y ONGs en la promoción de viviendas para la población inmigrante en régimen de propiedad y de arrendamiento. Esta Orden quedó derogada por el Plan de vivienda 2009-2012.

La Red de Apoyo Social al Inmigrante (RASINET) es una red que integra doce instituciones -públicas y privadas- de la Región de Murcia preocupadas por el tema de la inmigración; entre ellas se encuentra el Ayuntamiento de Murcia, promotor de la iniciativa, y el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Rasinet, de acuerdo con el “Catalogo de Buenas prácticas para la inclusión social” editado por Cruz Roja en colaboración en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el año 2003, trabaja a favor del acceso a una vivienda digna para las personas inmigrantes⁶⁸. La vivienda es el lugar donde el intercambio cultural es recíproco y no solo como el lugar para el alojamiento, sino como instrumento al servicio de la integración en su conjunto.

Entre los objetivos de RASINET está crear un espacio de coordinación e información, donde se pueda compartir la información sobre los recursos que dispone cada entidad y organización y que contribuya a mejorar la intervención en el campo de actuación de la inmigración, así como ofrecer alternativas en distintos temas (el empleo, la sanidad, la formación, la información en general relacionados con la inmigración), ofreciendo un mayor número de experiencias y alternativas positivas que ayudan y coordinan al resto evitando, de igual modo, la reduplicación de recursos.

⁶⁸ **Andrés Cayuela Soto** “Políticas de vivienda e inmigración en la Región de Murcia”. Documento “Selección de Buenas prácticas para la inclusión social” Editado por Cruz Roja en el año 2003.

RASINET es, también, un medio que aprovecha las nuevas tecnologías para establecer una plataforma de difusión de la situación de un colectivo de extranjeros vinculados a la realidad socioeconómica de la Región de Murcia, y que gracias a Internet no sólo llega y se benefician los ciudadanos del Municipio de Murcia, sino que ha supuesto un paso de gigante donde la información llega a todo el mundo, teniendo especial repercusión en los países de América Latina y países de los que proceden una buena parte de los inmigrantes de la Región de Murcia, el Magreb.

Al tiempo, RASINET sirve como plataforma que pueda impulsar el apoyo y la solidaridad de la sociedad murciana, en cuyo seno cada vez es más frecuente la presencia de inmigrantes, desde donde ha partido la campaña de sensibilización “Un techo para todos”, y en la que a través de su página Web crea un lugar de discusión sobre el alojamiento y la inmigración.

Este proyecto pretende instaurar, además, un modelo que sirva para la implantación de redes similares en otros sectores de población con riesgo de exclusión como gitanos, familias monoparentales, personas mayores, en la que se puedan establecer una comunicación fluida, con el objetivo de dar a conocer los recursos existentes de una manera ágil, y que evite la reduplicación de los mismos.

Cataluña

En materia de erradicación de asentamientos merece la pena destacar la política emprendida por la Generalitat de Cataluña que desde 2001 dispone de un Programa de subvenciones para la construcción, habilitación, reforma, ampliación, acondicionamiento o mejora de alojamientos para trabajadores temporeros. El objetivo de este programa es garantizar unas condiciones laborales y de alojamiento dignas para las personas que vengan a trabajar en las tareas de recogida de la fruta y promover su integración social. Los beneficiarios de estas ayudas son entes locales, cooperativas y organizaciones empresariales agrarias en representación de los agricultores que acaban contratando la mano de obra. El acuerdo y la colaboración de la Unió de Pagesos (sindicato agrario) es una baza imprescindible para el éxito de este programa. Otras comunidades autónomas también han puesto en marcha programas similares en colaboración con las organizaciones agrarias.

País Vasco

La Asociación GOIZTIRI Elkarte nace en Barakaldo como plataforma que reúne diferentes iniciativas de trabajo dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas en los diversos ámbitos sociales y laborales. En el área de intervención de vivienda cuenta con un proyecto denominado “ETXEBERRI”, que consiste en un servicio de intermediación inmobiliaria entre propietarios/as de vivienda en alquiler e inquilinos/as que gestiona alquileres en condiciones favorables para el inquilino, pero también establece garantías para el arrendador.

Se pretende que personas que no tienen cabida en el mercado inmobiliario, accedan a una vivienda digna y a un precio razonable mediante la intermediación de la organización en:

- Captar viviendas
- Adecuar la vivienda a las posibilidades de los inquilinos
- Garantizar los pagos puntuales
- Acompañar a las personas en el buen uso de la vivienda
- Asegurar una buena relación con los vecinos.

Este servicio ha sido galardonado en la **Primera edición de los Premios a la Mejor Actuación en Vivienda**, promovida por **AVS Euskadi (Asociación Vasca de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo)**.

ETXEBERRI ha generado un sistema de gestión del programa, basado en la descripción de procedimientos, generación de una base de datos y elaboración de un sistema de análisis de riesgo para que pueda ser replicado por otras organizaciones.

Este programa ha sido financiado por la Obra Social del BBK que ha permitido crear un fondo de garantía.

➤ **Buenas prácticas a nivel local**

La investigación “Análisis y diagnóstico de los procesos de transformación urbana y social en relación con el asentamiento de la población inmigrante extranjera en un contexto determinado. El Distrito Macarena de la ciudad de Sevilla” fue realizada en el año 2008 bajo la dirección de un equipo multidisciplinar de la Universidad de Sevilla dirigido por el geógrafo y profesor Víctor Fernández Salinas, y financiado por esta Dirección General. Si bien Sevilla es una ciudad con un porcentaje de población inmigrante por debajo de la media nacional e incluso autonómica, el Distrito Macarena es uno de los más amplios y populoso de Sevilla y en el que se ha asentado mayor número de personas inmigrantes, de ahí el interés de realizar una investigación en esta zona. Se trataba de comprender el proceso de llegada de la población inmigrante a este barrio y su interacción con la población ya presente, que además es una población de edad media. La investigación está actualmente en fase de maquetación e impresión, y se dispone de ella en formato electrónico. Sin perjuicio de una lectura detallada de la misma, la principal conclusión obtenida en relación con la vivienda (ya que el estudio no sólo abarca el ámbito de vivienda, sino que incluye urbanismo y economía), es que el acceso y uso de las mismas constituye una dificultad para el vecindario del barrio, si bien no ligado necesariamente al hecho migratorio. Los principales problemas de convivencia detectados están más vinculados a problemas de espacios públicos, deficiencias urbanísticas o conflictos generacionales que a problemas de origen étnico. La llegada de población inmigrante ha rejuvenecido la edad media del barrio y durante la época de bonanza económica potenció y revivió el mercado inmobiliario y financiero del barrio, que anteriormente estaba en retroceso debido al mal estado de

conservación del mismo y a la escasez de servicios y lugares públicos. El estudio incluye un análisis de la situación de la vivienda en el barrio, sobre precios, calidades y compraventas (páginas 169 a 182).

Un ejemplo de intervención integral sobre núcleos chabolistas. El caso de Avilés

Para exemplificar el modelo de intervención integral vamos a hacer referencia a un caso concreto de erradicación de asentamientos chabolistas que ha sido considerado como un ejemplo de buena práctica por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UN-HABITAT: nos referimos al caso del municipio asturiano de Avilés. Transcribimos la descripción tal y como aparece en la web⁵¹ del Programa.

Objetivos

Es así como el Ayuntamiento, en colaboración con las entidades asociadas, se plantea como objetivo global la erradicación del chabolismo en Avilés, mediante el acceso a viviendas normalizadas con medidas de apoyo a la inserción sociolaboral de la población gitana y fomento de la convivencia intercultural.

Este objetivo se concreta en los siguientes objetivos específicos:

- Vivienda: Acceso a una vivienda digna que facilite la convivencia y la integración social; renovación del entorno urbano que ocupaban los asentamientos erradicados.
- Formación y Empleo: Mejorar las condiciones personales y sociales de empleabilidad del colectivo gitano.
- Educación: Sensibilizar de la importancia de la educación reglada como derecho e instrumento igualitario de integración y escolarizar a todos los menores.
- Salud: Fomento de hábitos que mejoren la calidad de vida.

Descripción de la actuación

Una serie de actuaciones que preceden a la que hace referencia esta buena práctica, son las que podemos considerar el origen de esta actuación:

- ✓ Puesta en marcha, en 1989, del Plan de Integración de Minorías Étnicas y el Primer Plan de Erradicación del Chabolismo acogiéndose al Plan Nacional Gitano.
- ✓ En 1992 estos Planes contemplan al resto de asentamientos chabolistas. En diciembre de 1993, se firma un convenio de colaboración con la Constructora Benéfica San Martín, para el realojo de familias chabolistas del municipio.

- ✓ Se implica el Principado de Asturias con la construcción, en 1997, de la Ciudad Promocional destinada al realojo temporal de 36 familias. Estas viviendas se construyen en un enclave aislado, con graves deficiencias de acceso e infraestructuras, donde no se comparten espacios con personas de distinto origen. Todo ello supone fuertes resistencias por parte de la población que residía en la zona y dificulta la integración social de los realojados.

Estas actuaciones sientan las bases para que en 2000 el Ayuntamiento defina entre sus prioridades para el periodo 2000-2003 la erradicación definitiva del chabolismo en el municipio. Se promueve para ello la constitución, dentro del Consejo Municipal de Bienestar Social, de un Grupo de Trabajo que estudie y proponga alternativas a la situación de las minorías étnicas. La composición de este grupo por técnicos, políticos de diversas tendencias, entidades sociales y asociaciones gitanas supone el inicio de un consenso social que propicia un fuerte impulso desde la ciudadanía al desarrollo de este proyecto. El grupo determina 28 iniciativas que se concretan en cuatro áreas de actuación prioritarias: vivienda, educación, salud y empleo. Todas ellas aprobadas unánimemente por los grupos políticos que forman la corporación municipal en el 2.

Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, Realojamiento e Integración Social de la Población. Este plan renuncia expresamente al modelo de Ciudad Promocional, a favor de la integración en viviendas normalizadas en el entramado urbano y establece una ordenación clara del proceso de realojo, contemplando en el mismo a familias chabolistas y familias de Ciudad Promocional.

En torno a las áreas prioritarias de actuación se van involucrando y asociando las diversas entidades públicas y privadas que articulan un trabajo en red, haciendo posible la ejecución del 2º. Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo, con:

- ✓ El apoyo financiero del Ayuntamiento y el Principado de Asturias por un importe total de 2.143.319² para el periodo 2000-2003.
- ✓ El apoyo técnico y social de los distintos Servicios Municipales implicados y entidades como Fundación Secretariado General Gitano (FSGG), Constructora Benéfica San Martín (CBSM), Cruz Roja, UNGA, Cáritas y Asociaciones Gitanas.

Resultados alcanzados

Los principales resultados alcanzados hasta la fecha por este Proyecto se pueden resumir en:

Renuncia, a través del 2º. Plan de Erradicación, a la construcción de más barrios de tipología especial y desmantelamiento progresivo y ordenado de la Ciudad Promocional, a favor de la inserción en viviendas normalizadas.

- Realojo con criterios de dispersión geográfica y búsqueda personalizada de las viviendas en relación con las características de cada familia.
- Más de setenta familias chabolistas realojadas en viviendas normalizadas distribuidas por todo el municipio.
- Erradicación de los asentamientos chabolistas de Villalegre (en diciembre de 2000) y Divina Pastora (en marzo de 2002).
- Logro de una mayor interacción y convivencia intercultural entre la población paya y gitana. El rechazo disminuye según aumenta el conocimiento mutuo, hasta la fecha sólo se han vivido tres conflictos importantes en la totalidad de los realojos.
- La escasa conflictividad social durante los procesos de realojo.
- Alta tasa de "normalización" en aspectos sanitarios, de documentación civil y escolarización: la totalidad de los menores vacunados y con seguimientos pediátricos; así como la totalidad de los menores escolarizados en educación infantil y primaria.
- Creación, potenciación y estimulación del movimiento asociativo específico, especialmente de jóvenes y mujeres (Asociación de Mulheres Divina Pastora, Asociación L'quel de los Chaborros, Asociación de Mujeres Bambani, Asociación de Mujeres Chachipen).
- Apoyo a la normalización y continuidad en los procesos de acceso al mercado laboral de la comunidad gitana: Itinerarios Individualizados de Inserción (IMI, Planes de Empleo Local, acceso a recursos formativo-ocupacionales tales como Escuelas Taller, Planes F.I.P, Garantía Social, Talleres de Empleo, etc.).
- Ninguna familia realojada volvió a residir en chabolas.
- Mejora del entorno urbano: urbanización (construcción de un campo de fútbol y viviendas) en el antiguo poblado de Villalegre, y en Divina Pastora se plantea una actuación urbanística distinguida en el Concurso Europan 6 que pretende intervenir en esta zona mediante la construcción de un área residencial de calidad con nuevos espacios públicos, servicios y dotaciones educativas

7.2 Promoción de viviendas sociales y de alquiler

- **Proyecto “Vivienda social compartida” de la fundación UN SOL MÓN y la asociación PROVIVIENDA.** (Barcelona, Terrassa, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramenet, Sant Cugat del Vallès, Badalona)⁶⁹

El proyecto pretende favorecer el acceso a un alojamiento adecuado a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad residencial y social, ofreciendo una red de

⁶⁹ **Proyecto Vivienda Social Compartida (Provincia de Barcelona, España)** Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como GOOD. (Best Practices Database) <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp1878.html>

alojamientos a través de la fórmula de compartir viviendas de alquiler de propietarios particulares, donde la titularidad del contrato la ostenta la fundación *Un Sol Món*. Los destinatarios de esta actuación son personas que han finalizado su proceso de mejora en una vivienda tutelada de una ONG de la *Red de viviendas de inclusión social* de la *Generalitat de Cataluña* y personas que habitan viviendas inadecuadas o sufren desahucios por dificultades económicas que pueden constituir un factor de riesgo desencadenante de un proceso de exclusión social. Por lo tanto, el proyecto tiene una doble prioridad, apoyar la continuidad de los procesos de inclusión ya iniciados y prevenir situaciones de exclusión social desencadenadas por una exclusión residencial. La alternativa residencial de estas personas, que no pueden alquilar una vivienda debido al alto precio de las rentas, ni acceder a una vivienda pública pues éstas son insuficientes para cubrir la demanda, era alquilar una habitación en el mercado privado, un submercado residencial caracterizado por la falta de garantías legales, por la creciente subida de precios, por la inestabilidad del alojamiento y por las malas condiciones y el hacinamiento. El proyecto se configura como una alternativa digna para evitar que estas personas tengan que recurrir a ese sistema, garantizando su derecho a un alojamiento.

Todas las personas disponen de un alojamiento adecuado a su situación personal y económica, en habitaciones individuales que garantizan su intimidad y disponen de espacios comunes (comedor, cocina, aseos y terrazas). El esfuerzo económico es menor que el que tendrían que realizar ante una habitación del mercado privado y las viviendas disponen de condiciones de habitabilidad, estabilidad y adecuación. Se favorece la salida al mercado de viviendas que estaban vacías porque se rehabilitan y acondicionan para su uso. Compartiendo vivienda se mejora la capacidad de relación y se aumentan las redes sociales.

➤ Programa de apoyo a la vivienda en alquiler por población chabolista inmigrante, Madrid y Boadilla del Monte – Provivienda⁷⁰

En la década de los 70 se establecieron en Peña Grande, un barrio de Madrid y en Boadilla del Monte, un municipio a 17 kilómetros de Madrid, dos poblados donde familias y grupos de origen marroquí se cobijaban en chabolas en condiciones infráhumanas. En noviembre de 1994 se inicia el realojamiento de Peña Grande y en 1997 el de Boadilla.

El objetivo principal de esta actuación fue alojar a familias o grupos en viviendas de alquiler de propietarios particulares, subvencionándoles parte del alquiler durante un tiempo determinado. De esta forma se ha alojado a la mayoría de las 877 personas y solo un pequeño porcentaje, aquellas que se encontraban en situación más precaria, lo han hecho en viviendas públicas facilitadas por la Administración Local y Autonómica.

⁷⁰ Programa de apoyo a la vivienda en alquiler por población chabolista inmigrante, Madrid y Boadilla del Monte (España). <http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp333.html>

Las 877 personas alojadas vivían en infraviviendas, hechas de cartones, maderas y plásticos, materiales altamente inflamables, sin energía eléctrica, agua corriente ni letrinas.

Las administraciones y otras organizaciones hacía años que trataban de dar respuesta al problema. Un incendio de 60 chabolas en Peña Grande hizo que se pusiera en marcha el alojamiento de estas personas según la propuesta de Provienda.

Se pretendía alojar a estas familias o grupos en viviendas de alquiler de propietarios particulares, subvencionándoles parte del alquiler durante un tiempo determinado.

El alojamiento va acompañado de otras medidas relacionadas con el acompañamiento social, el empleo, la formación, la sanidad y la regularización de su estancia en España. Al principio los inmigrantes, apoyados por alguna asociación, demandaban viviendas públicas para todos los residentes de los poblados. Esto no fue posible dadas las escasas viviendas de este tipo que se disponen en Madrid y los agravios comparativos con otros colectivos, que hubiese generado una actuación de este tipo.

Como alternativa se planteó este programa de realojo en viviendas de alquiler. Provienda durante dos años firma con los propietarios de las viviendas el contrato de alquiler, paga puntualmente las rentas mensuales y hace un seguro multirriesgo de las viviendas. Posteriormente cede documentalmente el uso de éstas a los inquilinos a los que enseña a utilizar y mantener adecuadamente, tanto la vivienda como las instalaciones.

La comisión de alojamiento formada por representantes de las administraciones, central, autonómica y local y algunas ONG implicadas que ya trabajaban con estos colectivos, establecieron los siguientes requisitos para ser alojados:

- Estar incluidos en el censo que se realizó para este fin.
- Haber solicitado ser alojados.
- También se establecieron las siguientes prioridades:
 - Familias a las que se les había quemado la chabola.
 - Familias numerosas.
 - Familias no numerosas con hijos.
 - Pertener a un mismo núcleo físico de chabolas.

Los primeros 30 alojamientos se realizaron en dos meses, acuciados porque a estas familias se les había quemado la chabola. Esta urgencia hizo que las viviendas no fuesen las más adecuadas y a algunos grupos hubo que trasladarlos a nuevas viviendas.

Fue difícil captar las viviendas, ya que, además de necesitar que tuvieran un precio asequible, dormitorios según el número de personas, ubicación en determinados barrios, etc., en España las personas procedentes de Marruecos representan el segundo grupo étnico más rechazado y muchos propietarios tienen reticencias para que se alojen en sus viviendas.

El aprendizaje del mantenimiento y la utilización de la vivienda y sus instalaciones, en algunos casos, es problemático y sobre todo en los primeros meses se producen incidencias debido al mal uso y gastos excesivos de consumos.

Los servicios sociales de las zonas donde han sido alojados han colaborado en lo que se les ha demandado, así como otras organizaciones como CÁRITAS, CEAR, ASTI, FO-INTER, etc.

Excepto en dos casos, los vecinos de los inmuebles los han aceptado sin problemas, incluso se han establecido relaciones de ayuda mutua.

La "Bolsa de Trabajo" establecida en Boadilla del Monte ha ayudado a la estabilidad económica de los alojados, y a su vez a facilitar el pago del alquiler. Los de este asentamiento, por ser todos hombres, han tenido dificultades para formar los grupos de convivencia y una vez formados con frecuencia se deshacen con lo que hay que reubicarlos en otras viviendas.

7.3 Colaboración con entidades para el uso social de viviendas desocupadas.

➤ “Red de viviendas solidarias” Convenio de colaboración Fundación Caja Murcia y Fundación CEPAIM

En el año 2009, la Fundación Caja Murcia impulsa junto con la Fundación CEPAIM, Acción Integral con Migrantes, una experiencia piloto denominada “Red de viviendas solidarias” y aporta para su implementación una serie de viviendas desocupadas propiedad de la Caja, para ponerlas en beneficio de la sociedad en el marco del área de SOLIDARIDAD de la Fundación.

La Fundación Caja Murcia cede a la Fundación CEPAIM, Acción Integral con Migrantes el derecho de uso sobre 38 viviendas, repartidas en la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana, durante un periodo inicial de cinco años renovables.

El Proyecto “**Red de Viviendas solidarias**” consiste en facilitar viviendas en régimen de alquiler a unidades familiares que se encuentran en riesgo de exclusión. Por debajo del precio de mercado para atender las necesidades de unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social, realizando un acompañamiento social, orientado a su promoción y a mejorar su calidad de vida e inserción sociolaboral.

Los **objetivos específicos** de la Red de viviendas solidarias son:

Disponer de viviendas en régimen de alquiler, que reúnan las condiciones adecuadas de habitabilidad, sanidad y seguridad, que aseguren una Calidad de Vida necesaria para unidades familiares inmigrantes o autóctonas que se encuentren en una situación de riesgo de exclusión social.

- ♦ Facilitar el acceso a las viviendas desde el marco de un itinerario integral de inserción, garantizando la correcta selección de las unidades familiares.

- ♦ Realizar la formación y medidas de acompañamiento al alojamiento de forma integral, que vaya desde la firma del contrato de arrendamiento de la vivienda, hasta la suscripción de un contrato de inserción, que garantice el seguimiento, la mediación vecinal y el acompañamiento permanente de toda la unidad familiar.
- ♦ Trabajar con las unidades familiares los hábitos, las aptitudes y actitudes que hagan posible un adecuado uso de la vivienda y una adecuada convivencia con el vecindario.
- ♦ Fijar el coste de arrendamiento por debajo del precio de mercado, y adaptarlo a la situación económica y social de cada unidad familiar.
- ♦ Favorecer la coordinación entre los centros de Cepaim y los Ayuntamientos ubicados en los municipios donde se encuentran las viviendas cedidas.

➤ **Fundación Rose y Red Acoge**

El PLAN TECHO AMIGO, impulsado por Caja Mediterráneo, Mediterránea y Fundación ROSE, surge de la idea de aprovechar de una manera positiva y eficiente una partida de cien inmuebles ubicados en todo el territorio nacional, para que sean destinados a fines sociales, a disposición de Organizaciones Cívicas que lo requieran para el desarrollo de programas de los que se derive una mejora en la calidad de vida de diversos colectivos desfavorecidos.

Bajo este Plan, tres organizaciones federadas a Red Acoge, Burgos Acoge, Elche Acoge y Alicante Acoge se han beneficiado con la cesión de cuatro pisos que se utilizan en los programas de alojamiento temporal de personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad.

7.4 Acciones promovidas por agentes sociales

➤ **Talleres de formación para la negociación hipotecaria**

Las entidades AESCO a nivel estatal, GADES en la comunidad valenciana, UNCYCU en la comunidad de Madrid, Valencia, Baleares, Cataluña, PLATAFORMA DE HIPOTECADOS DE PARLA, PLATAFORMA DE HIPOTECADOS DE ALICANTE, promueven talleres de aprendizaje en destrezas para la renegociación hipotecaria, en los que se aborda:

- ♦ El presupuesto familiar y cómo se elabora.
- ♦ El sobreendeudamiento y estrategias de corrección
- ♦ Pensamiento estratégico y cómo se negocia
- ♦ Cláusulas hipotecarias y contractuales
- ♦ Negociación hipotecaria

Dichos talleres han dado lugar a que los participantes en los mismos puedan afrontar una mejora de su situación de sobreendeudamiento y de renegociación de sus hipotecas de forma autónoma y acompañada.

➤ **Negociación hipotecaria directa**

AESCO montó un dispositivo de asesoramiento, acompañamiento y negociación hipotecaria para sus usuarios.

Desde este se ha conseguido la renegociación de más de 4000 daciones en pago con la mayoría de las entidades financieras del país, así como la anulación de cláusulas abusivas en más de 2000 casos y la renegociación de créditos hipotecarios de más de 1000 personas

Este dispositivo ha conseguido una interlocución directa y un reconocimiento como entidad mediadora con las principales entidades bancarias.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Se debería reflexionar seriamente sobre el funcionamiento del mercado, el modelo de propiedad de la vivienda y su posible efecto negativo en las posibilidades de vivienda económica así como la necesidad de que el Estado tenga una mayor presencia e intervención en este mercado, de acuerdo con el informe del Relator Especial de Naciones Unidas.
2. Solicitar al Estado español la firma y ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996 así como el Protocolo Adicional de 1995 que establece un sistema de Reclamaciones Colectivas y que permitiría llevar a los tribunales a los Estados que no cumplan con el artículo 31 de dicha Carta Social.
3. Se debe iniciar una política de vivienda que recupere el valor de uso de la vivienda frente al valor mercantil, que garantice el acceso a esta como un derecho social y que incentive la promoción pública de vivienda en alquiler y desincentive el actual modelo de propiedad privada que genera un mercado dual.
4. Reiterar las propuestas en cuanto a medidas que eviten la segregación habitacional de la anterior Monografía de Convivencia en Barrios y que siguen vigentes.
5. Las administraciones competentes deben abordar planes de renovación urbana suficientes para evitar que se reintroduzcan en el mercado viviendas e infraviviendas que deben ser destinadas a la desaparición.
6. Es preciso canalizar instrumentos de inspección que vigilen las prácticas contractuales del mercado de vivienda, particularmente el referido a los sectores de mayor vulnerabilidad y que garanticen el cumplimiento de las medidas adoptadas contra el mercado irregular e informal.
7. Se considera imprescindible la puesta en marcha de medidas complementarias que procuren una mejor situación de partida a las personas excluidas o en riesgo de exclusión a la hora de acceder a una vivienda: educación como consumidores que reduzca el riesgo de sufrir abusos (condiciones hipotecas, contratos alquiler...); dispositivos de mediación; campañas de sensibilización o ampliación y mejora de los dispositivos de residencia temporal para colectivos de especial necesidad, entre otros.
8. En materia de sobreendeudamiento:
 - ♦ Desarrollar una ley de sobreendeudamiento familiar que de respuesta a las situaciones de crisis familiar, articulando mecanismos de asesoramiento, acompañamiento, apoyo social y afectivo, con arreglo a las directrices y recomendaciones efectuadas por el CES. Dicha norma debe buscar: prevenir el sobreendeudamiento familiar y proteger a las familias que, por circunstancias sobrevenidas se hallen en situación de sobreendeudamiento, de manera que

pueda reconducir su situación y evitar la posible causa de exclusión social, mediante un sistema de prevención y protección a las familias, así como de mecanismos judiciales eficaces para determinar la quiebra familiar.

- ♦ Aprovechar buenas prácticas desarrolladas por otros países en materia de intervención contra los desahucios. Por ejemplo Viena (Austria) cuenta con un Centro de Protección al Alquiler, donde las personas en riesgo de sufrir un desahucio pueden recibir servicios de asesoramiento y asistencia. Desde su puesta en marcha las demandas de desahucio que acaban con el despido de inquilinos se ha reducido del 63% al 25%. El éxito de este proyecto se debe, en parte, al hecho de que los tribunales tienen la obligación de notificar al centro sobre las demandas de desahucio en proceso, lo cual permite contactar con las personas afectadas directamente. Se estima que al prevenir el desahucio, no solo se evita que las familias vulnerables pasen por situaciones tan desestabilizantes, sino que se minimiza el gasto social.
 - ♦ Proceder a la modificación de la normativa hipotecaria para adoptar el sistema anglosajón de dación en pago como modelo ordinario frente al actual.
 - ♦ Proceder a la constitución de un fondo de garantía hipotecaria, constituido por aportaciones de los actores financieros, del estado y las administraciones públicas y de los hipotecados como aportación porcentual en la constitución de sus hipotecas, para garantizar en época de crisis hipotecaria o en situación de sobreendeudamiento familiar sobrevenido la posibilidad de moras de pago u otras fórmulas de solución.
 - ♦ Proceder a la modificación de la Ley Concursal para permitir mediante un proceso adecuado, ágil y sumario la declaración de quiebra familiar y las medidas adecuadas para superar dicha situación.
9. Se reconoce como una necesidad de mejora el adaptar los recursos existentes a las distintas situaciones y problemáticas que las personas en su proceso vital puedan ir experimentando. Para ello se requiere un trabajo coordinado entre los distintos departamentos de la administración pública: vivienda, bienestar social, salud, educación y trabajo y de éstos con el Tercer Sector de Acción Social.
10. El Estado español debería de garantizar la asistencia necesaria que garantice la defensa de los derechos básicos de las personas en situación administrativa irregular ante la ofensiva europea de eliminar las ayudas a este colectivo. A pesar de que la llegada a España de personas inmigrantes en situación irregular ha descendido, son numerosas las personas en esta situación conviviendo en el país y se hace necesaria una intervención que posibilite su integración y garantice sus derechos humanos.
11. Facilitar el empadronamiento de las personas extranjeras alojadas en infraviviendas, así como en los casos de alta ocupación de viviendas. Se considera esencial que se vigile el cumplimiento de la normativa relativa a la obligación de todo municipio de empadronar a los extranjeros con domicilio habitual en su territorio. El

empadronamiento es un documento esencial en cuanto genera derechos fundamentales a los extranjeros en situación irregular, y puede contribuir a evitar situaciones de exclusión social.

No puede ser obstáculo para el reconocimiento de este derecho el hecho de habitar una infravivienda, ni tampoco el carecer de autorización de residencia o estancia en España, toda vez que existen mecanismos legales para empadronar incluso en situaciones de ausencia total de vivienda, y la abogacía del Estado en Dictamen de 20 de Enero de 2010 consideró que :

- 1º) *La inscripción de los extranjeros en el Padrón Municipal procede con independencia de que los mismos tengan o no residencia legal en territorio español, por lo que, en consecuencia, no resulta procedente denegar la inscripción so pretexto de que el ciudadano extranjero no reside legalmente en España.*
- 2º) A los efectos de tramitar las solicitudes de los extranjeros de inscripción en el Padrón Municipal, debe entenderse y considerarse como válido y suficiente un pasaporte aunque no cuente con el preceptivo visado.

12. En materia de promoción del mercado de alquiler.

La compra de vivienda, y el consiguiente préstamo hipotecario que suele ser necesario para dicha compra, se han convertido, paradójicamente, en un factor de aumento de la vulnerabilidad de la población migrante, dadas las peculiaridades de la legislación española en la materia. Así, lo que en principio debería suponer una mayor estabilidad, solvencia y liquidez de una persona (la posesión de un piso en propiedad), con la crisis sobrevenida, se ha tornado en un factor que genera mayor vulnerabilidad y que bloquea posibles alternativas a una situación de dificultad (como el retorno temporal o definitivo al país de origen, el cambio de residencia, etc).

Por tanto, se considera que debería favorecerse el alquiler de vivienda por parte de la población migrante, prestando especial atención a la solución de familias que se han visto (o pueden verse en breve) desposeídas de la propiedad de su vivienda por el impago del crédito hipotecario, y que además se ven con una deuda a la que no pueden hacer frente.

Dado el elevado número de viviendas que no se encuentran habitadas, se considera que existe una gran oferta potencial de vivienda que no se está poniendo en alquiler, por diversos motivos. Se considera que gran número de estas viviendas podrían salir al mercado si se estimulara para ello a los propietarios. Con tal fin, podrían explorarse, entre otras, alternativas como las siguientes:

- ♦ Incentivar que los propietarios dispuestos a poner viviendas en alquiler reciban para ello incentivos fiscales o préstamos cuando sea necesaria la rehabilitación de la vivienda.

- ♦ Desarrollar proyectos eficaces que pongan en conexión la demanda y la oferta (real o potencial) de vivienda en alquiler, mediante agencias u oficinas públicas o privadas.
- ♦ Fomentar el arbitraje como forma rápida y eficaz de resolución de conflictos entre arrendadores y arrendatarios.
- ♦ Subsidiar el acceso a la vivienda de alquiler de personas en situación de vulnerabilidad.
- ♦ Favorecer el alquiler de vivienda pública de forma temporal a grupos de población en procesos de transición (estudiantes, migrantes, etc).
- ♦ Intermediar en situaciones de impago de créditos hipotecarios, planteando la posibilidad de que el propietario pueda pasar a ser arrendatario de la misma vivienda, evitando de esta forma costosos y largos procedimientos de embargo y subasta de vivienda, con la consiguiente situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social de la persona desahuciada.
- ♦ Poner en marcha mecanismos que permitan disminuir el riesgo que sufre el propietario de una vivienda cuando la pone en alquiler (impagos, procesos judiciales largos y costosos, desperfectos en la vivienda, etc).

13. Se debe promover la participación de la población inmigrante. Como eje transversal en cualquier iniciativa en materia de vivienda, debería promoverse y facilitarse la participación de la población migrante no sólo en el diseño de políticas e iniciativas destinadas a promover la inclusión social de colectivos vulnerables, sino también en las políticas generales de vivienda, como colectivo representativo que puede verse especialmente afectado en este ámbito.

La aplicación del enfoque integral por las administraciones locales.

Las problemáticas asociadas a los asentamientos chabolistas son sumamente complejas y van mucho más allá de una mera cuestión de alojamiento. Con respecto al chabolismo tradicional el chabolismo inmigrante tiene algunas características distintivas que obliga a abordajes diferenciados y que afectan no sólo al ámbito local sino también a las políticas estatales. Así, por ejemplo, la situación de irregularidad administrativa de muchas de las personas que los habitan dificulta o impide la puesta en práctica de medidas de empleo o formación ocupacional; el carácter intermitente de algunos asentamientos dificulta una intervención planificada; la falta de vínculos sociales de sus ocupantes dificulta el trabajo con la población local, etc.

Algunos de estos aspectos escapan totalmente a la capacidad de intervención de los ayuntamientos, especialmente en lo que se refiere a las problemáticas derivadas de la situación de irregularidad de muchos de sus ocupantes. La irregularidad administrativa afecta de forma determinante el acceso al empleo, y repercute en el acceso a la vivienda, a la formación ocupacional y a la salud, entre otras. Es imprescindible que la Administración del

Estado ofrezca alguna salida a esta situación si no queremos acumular una creciente población que al carecer absolutamente de derechos, queda totalmente relegada a la más absoluta marginalidad económica, política y social, sin vías posibles de salir de ella. Muchas personas de las que viven en los asentamientos, además de hallarse en situación irregular, tienen incoada una orden de expulsión, orden que no se hace efectiva, manteniendo a estas personas en un limbo jurídico que las convierte en invisibles o inexistentes. Están aquí, pero es como si no existieran.

Las soluciones a esta situación no son fáciles y tienen repercusiones no sólo a nivel nacional sino también europeo, pero la no intervención pone en cuestión el Estado de Derecho establecido por la Constitución, y con total seguridad tendrá consecuencias a medio y largo plazo poco deseables y que supondrán una carga más pesada para las administraciones y los ciudadanos (conflictos vecinales o interétnicos, racismo y xenofobia, problemas de salud, etc.).

Así pues, la intervención del Estado es necesaria y puede ser expresada por la implementación de políticas diversas. Por ejemplo, la creación de fondos especiales para la erradicación de los asentamientos a los cuales puedan acogerse Comunidades

Autónomas o Ayuntamientos y cuya puesta en marcha suponga una serie de medidas excepcionales respecto a los colectivos inmigrantes. Se puede regularizar “por arraigo” a las personas que dispongan de una oferta de empleo, o por cuestiones humanitarias a las que se encuentren enfermas o en situación de extrema vulnerabilidad. Desde la Generalitat de Cataluña, se ha planteado la posibilidad de dotar a estas personas de un documento especial que les permita trabajar y disfrutar de algunos derechos mientras no se ejecute su orden de expulsión. Se pueden seguir implementando, como recientemente se ha hecho, políticas de retorno vinculadas a una formación profesional en España y/o la creación de una actividad económica en el país de origen.

En el plano local, corresponde a los ayuntamientos y corporaciones locales la iniciativa política y el impulso para poner en marcha planes de erradicación de los asentamientos en sus municipios. Muy difícilmente si no existe esta iniciativa se pondrán articular el conjunto de medidas e implicar a los actores necesarios para lograr este objetivo. En ningún caso, las organizaciones sociales pueden ni deben suplantar esta tarea, que es obligación de las Administraciones públicas emprender.

Seguramente, en el caso de grandes asentamientos, los ayuntamientos no disponen de los recursos necesarios para afrontar con garantías una intervención de la envergadura que supone el reto de erradicar los asentamientos de inmigrantes, y es por ello que habrán de lograr la colaboración de las Administraciones autonómicas y estatales. Esta colaboración no sólo es necesaria en términos financieros, sino también en el diseño y ejecución de las políticas sectoriales, sea a través de los sistemas normalizados o de la puesta en marcha de programas específicos destinados a la población excluida. Sin la voluntad y el impulso de la administración local y la cooperación de las Administraciones Públicas supra-municipales no será posible poner en marcha y llevar a buen término este tipo de actuaciones. El primer paso es, pues, establecer un partenariado institucional.

La erradicación de un asentamiento chabolista suele ser un proceso complejo y dilatado en el tiempo que no está exento de conflictos y oposiciones vecinales. Por ello es absolutamente

necesario un pacto previo de todas las fuerzas políticas municipales sobre el modelo de intervención, la forma en que se dirimirán las posibles desavenencias y los mecanismos de control que se establecerán, comprometiéndose a no utilizar estas posibles desavenencias y conflictos como arma política. Como demuestra la experiencia de Avilés este consenso político es un punto de partida básico para la elaboración de cualquier plan que intente terminar con estas situaciones.

Ahora bien, en muchas ocasiones la problemática de los asentamientos no se circumscribe a un sólo municipio, sino que afecta a varios de ellos, por lo que los pactos se habrán de plantear a escala supra-municipal.

Se ha de elaborar un Plan con objetivos a corto, medio y largo plazo, en el que se articulen las actividades a realizar en torno a los ejes prioritarios de intervención, determinando las responsabilidades de los diferentes agentes tanto públicos como privados y las estructuras de coordinación. Para la elaboración del Plan es necesario un diagnóstico previo, que elabore un censo de los asentamientos y profundice en las características de los mismos, analice las condiciones de vida de sus habitantes, su procedencia y tiempo de estancia en el lugar, sus formas de organización interna y conocimiento del entorno, el trabajo realizado por ONGs y entidades sociales sobre el terreno, etc. Se debe optar por un diagnóstico participativo en el que intervengan asesores expertos, se tengan en cuenta otras experiencias de buenas prácticas y se involucre a los afectados y a las organizaciones sociales que trabajan sobre el terreno.

El diagnóstico y la elaboración del Plan es un momento privilegiado para conocer la situación en profundidad, quién y cómo se está interviniendo, y conseguir los apoyos y alianzas necesarias para su implementación. Contar para ello con la participación de los colectivos excluidos, de las organizaciones sociales, de las asociaciones vecinales, etc., es una forma de hacerlas copartícipes y corresponsables y evitar o limar las resistencias que pueden producirse cuando una intervención es sentida como impuesta, al no haber contado con la participación de quienes trabajan sobre el terreno.

En función de la complejidad de la intervención, puede ser conveniente la creación de estructuras administrativas adscritas al ayuntamiento que gestionen la intervención en el/los asentamiento/s. Estas estructuras (que pueden formalizarse o no), deben dotarse de los recursos económicos, técnicos y humanos suficientes como para realizar la gestión del Plan, coordinar al conjunto de agentes y sectores implicados, y hacerlo con eficacia y agilidad. Se deberá constituir un equipo técnico, de carácter multidisciplinar, con profesionales formados en comunicación y mediación intercultural, y otros vinculados a los colectivos de inmigrantes que ocupan los asentamientos (mediadores interculturales).

Hay que involucrar a las ONGs en el Plan, no sólo en el momento del diagnóstico o como asesores, sino estableciendo un partenariado territorial. Un proyecto de acciones integradas que pretenda atender diferentes dimensiones en las poblaciones con las que trabaja requiere, además del partenariado institucional, una cooperación en el territorio donde se desarrollan las acciones.

Se pueden establecer comisiones técnicas y vecinales en los barrios en los que se lleve a cabo la acción, que serán el instrumento para experimentar y hacer operativo el principio de partenariado territorial.

Una intervención integral supone un abordaje que coordine los servicios que se prestan desde las distintas políticas sectoriales (vivienda, educación, servicios sociales, salud, etc.) en complementariedad con los programas específicos elaborados para alcanzar los objetivos propuestos.

En la intervención en asentamientos alcanzan una especial relevancia las medidas relacionadas con la vivienda, el alojamiento o realojamiento de sus habitantes. Este es un tema complejo que necesita medidas adaptadas a la gran variedad de situaciones, ya que no será lo mismo intervenir en el caso de asentamientos intermitentes compuestos fundamentalmente por hombres, que en otros de carácter más estable en los que viven familias completas (como es el caso de los gitanos rumanos), asentamientos rurales en zonas despobladas o urbanos en edificios abandonados o en pisos sobreocupados. Un análisis en profundidad de las características de los asentamientos y de las entidades implicadas directa o indirectamente, así como de las soluciones ensayadas, es absolutamente necesario.

En el caso de los asentamientos rurales vinculados a la actividad agrícola es imprescindible que las administraciones públicas lleguen a acuerdos con las organizaciones agrarias. Unas y otras han de asumir sus responsabilidades y no escudarse en la de la otra parte para obviar la propia. Muchos ayuntamientos consideran que el problema es de los empresarios que contratan mano de obra extranjera y no les proveen de alojamiento. Por su parte, muchos empresarios consideran que ellos no tienen porqué proveer de alojamiento a todos los extranjeros que llegan al municipio, trabajen o no para ellos, o justifican su no intervención por el carácter estacional de las campañas o las dificultades burocráticas. Las pequeñas explotaciones agrícolas, numerosas en muchos entornos rurales, no tienen capacidad para dar soluciones a este problema, por lo que es al nivel de las organizaciones y sindicatos agrarios que se ha de buscar la solución.

En un reciente **Informe del Defensor del Pueblo Andaluz** se realizan las siguientes recomendaciones como una solución de emergencia y duración definida para dar una respuesta a los grandes núcleos de población de inmigrantes:

- a) Crear una bolsa de inmuebles y un banco de datos de información sobre posibles alojamientos existentes y precios.
- b) Ofertar, para aquellos que no posean recursos y una vez agotadas las posibilidades de darles cobertura en alojamientos colectivos o albergues, alojamientos en régimen de alquiler, sufragados total o parcialmente, según las circunstancias personales, con cargo a las ayudas de emergencia que poseen las administraciones, aunque sólo sean medidas de carácter temporal.
- c) Se proceda a instalar tiendas de campaña, del tipo de las que utilizan la Cruz Roja o el Ejército, en espacios habilitados para ello y a las que se dotaría de los servicios mínimos sanitarios y de abastecimiento de agua, para el supuesto de que la

infraestructura inmobiliaria y de hospedaje no permitiera garantizar un alojamiento temporal para estas personas.

En cualquier caso, difícilmente el problema del alojamiento se solucionará con una sola medida, sino que será necesario articular un conjunto de ellas que atiendan situaciones y necesidades diferentes. En un primer momento habrá que contar necesariamente con alojamientos colectivos, como los recomendados en los párrafos anteriores, con el objetivo de dar una salida lo más rápida posible a las deplorables condiciones de los asentamientos. Simultáneamente se trabajaría en diferentes programas de alojamiento, tales como:

- *Mediación para la consecución de alojamiento de alquiler para inmigrantes.*
- *Concesión de avales y seguros de impago y desperfectos para los propietarios que alquilen vivienda a inmigrantes procedentes de asentamientos.*
- *Alquiler de viviendas por parte del ayuntamiento y/o entidades sociales para ser a su vez subarrendadas a inmigrantes procedentes de los asentamientos. La opción del subarriendo deberá constar en las condiciones del contrato.*
- *Establecer acuerdos con propietarios de viviendas en desuso o muy deterioradas por los que éstos ceden el uso de las viviendas para alojamiento de inmigrantes a cambio de la rehabilitación y/o mantenimiento de la vivienda en buen estado.*

*En el caso de **asentamientos de carácter permanente** ocupados por familias pueden requerirse actuaciones encaminadas a la construcción, adquisición o rehabilitación de viviendas que pueden suponer un largo proceso. La experiencia recomienda rechazar las siguientes acciones:*

- *Los realojos en ciudades promocionales, barriadas de transición, barrios de tipología especial, grupos de viviendas provisionales y modelos similares. Este tipo de barriadas acaban en guetos en los que se reproducen las problemáticas que se trataban de evitar, generando nuevos núcleos de exclusión social y haciendo mucho más difícil la intervención.*
- *La entrega de dinero para que las familias abandonen el asentamiento. Con esta medida tan sólo se consigue dispersar a la población, rompiendo las redes sociales ya existentes, trasladando agravada la problemática a otro lugar.*
- *El alojamiento en vivienda de propiedad.*
- *Realajar a un número importante de familias en un mismo inmueble y/o en su entorno, por cuanto se tiende al gueto y se dificultan las posibilidades de integración.*

Cualesquiera que sean las fórmulas adoptadas, y excepto en el caso de alojamientos de emergencia para personas que se hallan en una situación de máxima vulnerabilidad, se debe establecer un claro régimen de derechos y deberes y se deberá velar por el cumplimiento de unos y otros, a través de mecanismos de control.

El compromiso por parte de los usuarios es imprescindible para la buena marcha del programa, compromisos que se refieren fundamentalmente al pago de alquileres o cuotas y al

mantenimiento en buenas condiciones de los inmuebles. En caso de incumplimientos se tendrán que establecer vías de solución flexibles, que desemboquen inevitablemente en la asunción de los compromisos.

Durante todo este proceso, y especialmente una vez realojados, hay que establecer un marco relacional adecuado entre los realojados y la comunidad de vecinos. El trabajo de los equipos de mediación intercultural juega en esta fase un papel central, ayudando a establecer y mantener una buena comunicación entre unos y otros, y ayudando a encontrar soluciones en caso de conflicto.

Cuando se trata de población inmigrante indocumentada se deberán articular medidas para dotar a estas personas de la documentación imprescindible. El primer paso es el empadronamiento, ya que de él depende la obtención de otros documentos, como por ejemplo, la tarjeta sanitaria. En este terreno, los ayuntamientos disponen de una amplia discrecionalidad y la casuística es abundante: desde los ayuntamientos que permiten el empadronamiento aun sin domicilio fijo, hasta aquellos que establecen requisitos que difícilmente pueden cumplir los habitantes de los asentamientos. El censo previo ayuda a delimitar la población y a establecer las posibles fórmulas para el empadronamiento.

La tarjeta sanitaria es el segundo documento imprescindible, que facilitará el trabajo realizado por los agentes de salud. Muchas de las personas indocumentadas y especialmente aquellas que han entrado en España a través de las costas, no disponen de pasaporte. La adquisición de este documento es imprescindible, pero no siempre resulta fácil su adquisición. Hay países que no disponen de consulado en España o éste se encuentra en Madrid y su dotación de personal y de recursos es escasa, lo que demora y complica los trámites. Las gestiones a realizar son complejas y generalmente requieren gastos y desplazamientos que no pueden ser asumidos por los habitantes de los asentamientos. En algunos casos se podrán establecer acuerdos con los consulados para que los agentes consulares se desplacen a la población donde se halla el asentamiento y gestionen *in situ* los pasaportes. En otros casos, se deberán implementar medidas que permitan a los usuarios realizar los trámites para conseguir la documentación necesaria y llevar a cabo los desplazamientos requeridos.

En el ámbito de la educación hay que plantearse medidas encaminadas tanto a la población infantil como a la adulta. En el primer caso se ha de contar invariablemente con la colaboración de los centros educativos, que deberán disponer de programas de acogida de los nuevos alumnos, realizando las adaptaciones, tanto curriculares como organizativas y de recursos, necesarias para atender a una población con características especiales. La responsabilidad de estos cambios supera el nivel del centro, por lo que será necesario llegar a acuerdos con las respectivas consejerías.

Los profesionales de la enseñanza también deben conocer las condiciones de vida, los hábitos y referentes culturales de estas familias con respecto a la educación, para evitar o solucionar conflictos y malentendidos que son alimentados por un déficit de conocimiento y comprensión.

En el ámbito de la salud se deben implementar o reforzar programas especiales en los propios asentamientos tanto para la detección de posibles enfermedades entre los usuarios, como para dotarles de los conocimientos suficientes para proteger su salud (higiene, hábitos alimenticios, uso de medicamentos, etc.), y sobre la utilización adecuada del sistema público de

salud. De nuevo, el trabajo de los equipos de mediación pueden ofrecer una ayuda inestimable, y muchos hospitales y centros de salud se están dotando de estos servicios, con el fin de facilitar la comunicación y la comprensión entre los profesionales de la salud y la población inmigrante.

Una de las principales dificultades de la población que vive en asentamientos es la inserción laboral. En el caso de inmigrantes indocumentados, nos encontramos con un verdadero handicap, ya que legalmente estas personas no pueden acceder al empleo ni a los sistemas de formación y capacitación profesional. El sistema público no puede entrar en contradicción consigo mismo ofreciendo orientación y empleo a quienes no tienen por ley derecho a él. Si, desde los órganos competentes, no se aplican medidas legales que permitan limitar o suprimir estas dificultades, como las que ya se han apuntado anteriormente, el trabajo a realizar por los ayuntamientos y las organizaciones sociales es muy limitado.

De todas formas, hay un primer nivel básico de información que puede ser de gran utilidad: información sobre la Ley de Extranjería, sobre la legislación laboral y condiciones laborales en los sectores predominantes de la zona, etc. Un segundo nivel permite, a través de organizaciones sociales y en base a proyectos específicos, desarrollar espacios formativos pre-laborales o de capacitación laboral que no entran por la vía de la formación ocupacional o profesional, a la que estos inmigrantes no tienen acceso. Este tipo de intervenciones, si bien no pueden solucionar el problema de la inserción laboral, sí pueden ayudar a estas personas a orientar mejor las actividades con las que obtienen recursos y dotarlos de los conocimientos que les permitan, en la medida de lo posible, contrarrestar los posibles abusos a los que están expuestos por su condición de irregulares.

Con población inmigrante documentada, las tareas a realizar son similares, aunque ampliadas y encauzadas a través de estructuras y mecanismos normalizados. Potenciar los programas de inserción laboral para población inmigrante o gitana de los que disponen algunas organizaciones sociales, promoviendo metodologías de intervención basadas en itinerarios individualizados de inserción laboral; estimular la asistencia a talleres, servicios de orientación y cursos de formación, vinculando los incentivos económicos o el acceso a determinadas prestaciones, a la asistencia y al aprovechamiento; la implementación, cuando sea necesario, de talleres o cursos específicos, adaptados a las características de esta población... son algunas de las medidas que habrá que valorar.

Por último, no hay que descuidar las medidas tendentes a estimular y reforzar los vínculos y las relaciones sociales, tanto en el interior del grupo como con la población autóctona. Algunas de las medidas propuestas ya avanzan en esa dirección (actividades de conocimiento del entorno, acompañamiento y mediación vecinal, etc.).

Otro nivel de participación y generación de vínculos sociales es el que se desarrolla a través de actividades encaminadas a la comunicación, conocimiento y relación entre colectivos de inmigrantes y éstos y la sociedad de acogida. Talleres participativos, fiestas interculturales, exposiciones, conferencias y debates..., programados y llevados a cabo desde una perspectiva y con una metodología participativa son instrumentos que favorecen el conocimiento mutuo y la disolución de barreras y prejuicios.

I4 En el INFORME DEL FORO del año 2007 hay un gran número de propuestas que siguen siendo válidas a día de hoy. De hecho, una buena práctica sería evaluar la evolución de las propuestas de ese año y planificar una evaluación de las propuestas actuales en el futuro.

En cualquier caso, difícilmente el problema de alojamiento se solucionará con una sola medida, sino que será necesario articular un conjunto de ellas que atiendan situaciones y necesidades diferentes, apostando por las políticas integrales de vivienda.

9. BIBLIOGRAFÍA

Derechos internacionales, europeos y estatales

- **Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos.** 10 de diciembre de 1948.
- **Unión Europea. Carta Social Europea – 1996**
- **España. Constitución Española - 1978.**

Leyes y sentencias

- España. **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”- 2009.**
- España. **Sentencia Tribunal Constitucional 61/1997.**

Informes y encuestas

- **“La situación social en la Unión Europea (UE) 2009”** Comisión Europea
- **Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: Informe de un Desencuentro.** Informe elaborado a partir de la Misión Oficial en el Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada (Observatorio DESC Enero 2008)
- **Informe sobre la situación de la vivienda en España.** Ministerio de la Vivienda. Abril 2006
- **Censo de Viviendas 2001.** INE.
- **Indicadores del mercado de la vivienda, abril 2010.** Banco de España.
- **Encuesta de Demanda de Alquiler.** Ministerio de Fomento 2003.
- **Encuesta de Condiciones de Vida 2009.** INE
- **Encuesta de Vivienda en Propiedad 2006.** Ministerio de vivienda.
- **Encuesta Alquileres.** Ministerio de Fomento 2002;
- **Encuesta de Viviendas en Alquiler de los hogares de España.** Ministerio de la vivienda. 2006
- **Informe sobre la Situación de la Vivienda en España.** Documento del Ministerio de Vivienda, Abril 2009.
- **Informe Anual 2008 del Estado Español – Soluciones residenciales para personas sin hogar.** FEANTSA
- **Proyecto Vivienda Social Compartida** (Provincia de Barcelona, España) Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 2008, y catalogada como GOOD.(Best Practices Database). <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp1878.html>
- **Programa de apoyo a la vivienda en alquiler por población chabolista inmigrante, Madrid y Boadilla del Monte** (España). Experiencia seleccionada en el Concurso de

- Buenas Prácticas 2000, y catalogada como BEST
<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/bp333.html>
- **“Selección de Buenas prácticas para la inclusión social”** Editado por Cruz Roja en el año 2003.
 - **“Asentamiento de inmigrantes: una propuesta de intervención”.** Fundación CEPAIM. GES. 2008

Autores:

ALGABA,A.“La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda. Las desventajas de la inmigración. Novedades y permanencias”. Universidad de Barcelona, 2003.

CASTELLS, M.“La Cuestión Urbana”. Siglo XXI, 1979

GARCIA VAQUERO,V. y MARTINEZ,J.“Fiscalidad de la vivienda en España” Documentos ocasionales 502. Banco de España., 2005.

MARTINEZ PAGES, J. y MAZA, L.A. “Análisis del precio de la vivienda en España” documento de trabajo 307, Servicio de estudios del Banco de España
MARTÍNEZ VEIGA, U.“Segregación y exclusión espacial”. Icaria, 1999.

RATCLIFF, R.V. “Urban Land Economics”. New York: McGraw-Hill, 1949

TRILLA, C. “La política de vivienda en una perspectiva europea comparada”, Colección Estudios Sociales Núm. 9, Fundación “La Caixa”, Barcelona, 2001



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