Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2010 - 2011

Migraciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social

CeiMigra

COMPAÑÍA de JESÚS

GENERALITAT VALENCIANA

compromiso social. Bancaja

CeiMigra 2010-2011

INFORME ANUAL SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN

MIGRACIONES Y PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO, MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

2010-2011

CeiMigra
Compañía de Jesús
Generalitat Valenciana
compromiso social. Bancaja

CeiMigra 2010-2011

INFORME ANUAL SOBRE MIGRACIONES E INTEGRACIÓN

MIGRACIONES Y PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO, MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Equipo CeiMigra:
Luis Díe
Josep Buades
Luisa Melero

Colaboradores:
Ana María Murillo
Rebecca Glück
Nides González
Gabriel Cameratti

Revisión crítica:
Equipo de la DGIC,
coordinado por Mónica Ortega

ISSN: 1888-3044
D. L.: V-XXXX-2009
CeiMigra, noviembre 2011
Imagen de portada: Siro López

"Lo que me preocupa no es el grito de los pobres. Es el silencio de los buenos"

Martin Luther King

"El nihilismo de los mercados de capital sin regular convierte el empleo y el bienestar en un simple efecto secundario de la actividad de un casino"

John Maynard Keynes

“Este valor [desorbitado de los mercados] sólo puede conseguirse cuando se vive en el mejor de los mundos o, lo que es lo mismo, bajo una situación de riesgo moral, mediante la cual existe un incentivo muy grande a tomar riesgo sin límite, ya que, si se gana, se consigue un retorno extraordinario y, si se sale perdiendo, termina pagándolo otro, normalmente el contribuyente. (...) De forma muy coloquial, se resume en la frase siguiente: «Si sale cara gano yo y si sale cruz pierdes tú». En este caso estaba claro que el banco era el que salía ganando si su mayor toma de riesgo salía bien y que el Estado o el contribuyente era el que salía perdiendo si salía mal, con lo que el banco ganaba en cualquier caso

Guillermo de la Dehesa

ÍNDICE

PRÓLOGO 6

INTRODUCCIÓN 8

PARTE I LAS MIGRACIONES INTERNACIONES. Migraciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social

1 Lo que aprendimos… 12
2 La pobreza, la marginación y la exclusión en relación con la crisis 16
3 Inmigración y empobrecimiento percibidos por las organizaciones sociales y sus expertos: análisis y propuestas 38
4 El impacto de la crisis en el Sur: una mirada económica y psicosocial en perspectiva colombiana 59

PARTE II LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA, desde las pobrezas sobrevenidas

1 El índice de políticas de integración de inmigrantes (MIPEX) 2010 70
2 El impacto de la diversidad en la cohesión social y la necesidad de garantizar la integración 83
3 La integración a través del consenso o a través del conflicto 89
4 La tentación de diseñar políticas de integración sin políticas de bienestar 93
5 Precarización laboral, precarización vital y futuro de la democracia en Europa 105
6 Hacia la construcción de la convivencia intercultural en los barrios 110

PARTE III ANÁLISIS POR SECTORES

1 Población 117
2 Trabajo 131
3 Educación 151
4 Salud 169

PARTE IV PARA SEGUIR APRENDIENDO DE LA REALIDAD

1 El IV Foro Social Mundial de las Migraciones: hacia una ciudadanía universal: los casos de Suecia y Países Bajos 186
2 Discursos sociales y políticos en Europa contrarios a la convivencia multicultural: los casos de Suecia y Países Bajos 192
3 La expulsión de Francia de gitanos rumanos y búlgaros: un atentado contra la libre circulación de ciudadanos de la UE 199
4 Vivir en un limbo: destitución de personas migrantes en Europa 205

EPÍLOGO REDEFINIR PRIORIDADES, OPTIMIZAR RECURSOS, REACTIVAR EL DIÁLOGO SOCIAL 218

El Presidente del Patronato de CeiMigra
Hble. Sr. D. Jorge Cabré
Conseller de Justicia y Bienestar Social

PRÓLOGO

Un año más se publica el anuario de la Fundación CeiMigra, el correspondiente a 2010, un análisis que refleja la situación de la población extranjera residente en la Comunitat Valenciana.

La inmigración es un gran reto social, especialmente en lo que respecta a la integración de los nuevos ciudadanos, y que debe abordarse de una forma responsable. Este estudio, que es una excelente herramienta encaminada a la integración de las personas extranjeras, servirá para acercar y adecuar las políticas de integración de la Generalitat Valenciana a la realidad social que han configurado los movimientos migratorios en los últimos años.

Para ello, cada año aparece una nueva edición actualizada de este documento. El anuario que tienen en sus manos pretende enriquecer el debate público, abrir caminos y contribuir desde una perspectiva experta y humanista a lograr la integración de los ciudadanos de origen inmigrantes, lo que implica que puedan disfrutar plenamente de los mismos derechos y deberes que los ciudadanos originarios de la Comunitat Valenciana.

Desde el Gobierno que dirige el Presidente Alberto Fabra, estamos comprometidos con la integración de las personas inmigrantes, por ello se ha impulsado la única Ley de Integración de todo el territorio nacional, iniciativa pionera que se suma al Pacto Valenciano por la Inmigración, y al Pacto Local por la Integración que fueron consensuados con el objetivo de favorecer la integración de los más de 877.678 personas inmigrantes que residen en la sociedad valenciana.

El ejercicio de 2010 ha sido muy difícil para la ciudadanía española y, en particular, para la población inmigrante, que es uno de los colectivos más afectados por la crisis económica que España viene padeciendo desde principios del año 2008.

En el último año (2010-2011) ha disminuido la población extranjera, un decrecimiento que si bien no ha sido muy significativo, poco más de 1%, constata un cambio de tendencia. La inmigración ha sido uno de los fenómenos más relevantes de la historia social del mundo, en todas las épocas, y en particular durante el último siglo y medio. También en la Comunitat Valenciana

El incremento de los movimientos migratorios ha derivado en una transformación de la sociedad valenciana, que en la última década se ha convertido en una sociedad de origen diverso. Así, entre los años 2000 y 2011 la población valenciana se ha incrementado en más de un millón de personas por el aumento de la población extranjera residente en la Comunitat Valenciana y la crecida de los índices de natalidad.

Esta nueva configuración social ha derivado en una riqueza cultural, lingüística y religiosa sin precedentes. Actualmente, en las calles de la Comunitat Valenciana pueden escucharse hasta 62 lenguas diferentes y existen centros de culto donde se profesan más de 18 religiones distintas. Una diversidad que aflora de la convivencia pacífica de las 141 nacionalidades que acoge la región

La integración solo será posible si es el fruto de la participación de todos los colectivos que forman parte de nuestra sociedad. La cohesión social será consecuencia de ese empeño solidario protagonizado por los poderes públicos, y también por las ONG y los ciudadanos.

El Vicepresidente del Patronato de CeiMigra
R.P. Vicente Durá Garrigues
Provincial de Aragón de la Compañía de Jesús

PRÓLOGO

La Compañía de Jesús mantiene una constante en su servicio a migrantes: no plantearlo desde los parámetros de atención a personas en situaciones de marginación y exclusión. El proceso migratorio normalmente es costoso, comporta el enfrentamiento a todo tipo de obstáculos y coloca en situaciones de precariedad; pero también es emprendido por personas con capacidades y recursos para salir adelante y aportar a la construcción social. Desde ahí, entiende que una mirada sobre los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social ligados a las migraciones, debe ser particularmente cuidadosa. Es importante que la opinión pública no identifique la condición migrante con la condición de persona marginada o excluida. Y es todavía más importante que la sociedad no multiplique fronteras en su interior. Porque las relaciones que se establecen entre miembros de una misma sociedad separados por estas fronteras selectivas y variables, tienden a ser relaciones injustas.

Una mirada sobre la sociedad en su conjunto no debe olvidar a quienes son colocados en sus márgenes ni a quienes son excluidos. La estructura de la sociedad española no se entiende sin tomar en consideración a emigrantes e inmigrantes. Por eso, la mirada dirigida hacia los miembros de la sociedad española situados en los márgenes o excluidos, tiene que considerar a los sujetos de movimientos migratorios. La Compañía de Jesús invita a dirigir una mirada lúcida y compasiva sobre una sociedad que necesita reintegrar a quienes expulsa hacia sus márgenes. Se trata de reconocer las fronteras interiores para superarlas, estableciendo relaciones reconciliadas y justas.

En Europa, el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS-Europe) ha contado con CeiMigra, dentro del Servicio Jesuita a Migrantes – España, para abordar un fenómeno sangrante: inmigrantes y demandantes de asilo destituidos de sus derechos. El término puede extrañar, o resultar novedoso. La destitución es la condición en la que se encuentran determinados grupos de población que carecen de medios para cubrir necesidades básicas (alojamiento, alimentación, salud o educación). Se produce como consecuencia de una política del Estado que excluye ciertos grupos del disfrute de derechos básicos y de la asistencia pública o limita severamente el acceso a dicha asistencia. Bloquea cualquier oportunidad de mejorar de situación en un futuro próximo. De lo que resulta una negación continuada de la dignidad de la persona. La destitución significa penar en un limbo.

Superar fronteras como las de la destitución es un empeño que compete a toda la sociedad. La Compañía reivindica el papel de la sociedad civil y la ciudadanía organizada para crear un robusto tejido solidario, y al mismo tiempo reivindica el imprescindible papel de los poderes públicos en la redistribución de los bienes de cara a una mayor justicia y solidaridad. Desde este espíritu, confía en que un instrumento de análisis y propuesta como el Informe anual CeiMigra, sea útil en la forja de los pactos para la inclusión y por la integración que necesita nuestra sociedad.

INTRODUCCIÓN

La Fundación CeiMigra presenta su V Informe Anual sobre Migraciones e Integración. Trata de ofrecer un instrumento de calidad, claro y honesto, para conocer y comprender una realidad tan compleja como la de las migraciones internacionales y la de los procesos de integración. Hoy resulta más evidente la complejidad de una sociedad que se suponía homogénea. La diversidad no es nueva, como no es nueva la complejidad de las respuestas que necesitan los problemas de la sociedad. Los movimientos migratorios, con independencia incluso de su origen, ponen de manifiesto, con una evidencia en ocasiones incómoda, las necesidades, los problemas y las carencias que las sociedades de destino no habían resuelto.

El trabajo que ahora presenta la Fundación CeiMigra da cuenta, además, de su propio proceso de aprendizaje. Un aprendizaje que, con toda seguridad, nunca podrá considerarse concluido. En primer lugar, porque las dimensiones y facetas de la realidad de las migraciones y de los procesos de integración son muy numerosas y la relación entre ellas, compleja. Y en segundo lugar, porque no se trata de una realidad estática. Las migraciones y los procesos de integración son, por su misma naturaleza, realidades muy dinámicas y sensibles a muchos de los cambios que se producen en todas y cada una de las dimensiones de la realidad social y humana. Cambios en lo económico y en lo laboral, en lo político, en lo jurídico-normativo y en lo institucional; en las posibilidades de participación efectiva en las sociedades de destino; en el acceso a los servicios públicos y privados, y a los bienes; en las garantías para el ejercicio, real y efectivo, de los derechos humanos... Dimensiones cambiantes, que pueden modificar a peor, pero también a mejor, las condiciones de vida reales de todas las personas sin distinción alguna, y por tanto, las posibilidades de una verdadera integración, más allá de una mera asimilación.

Tras el informe anterior sobre la crisis económica internacional, necesariamente habían de abordarse sus efectos en términos de empobrecimiento, marginación y exclusión social. El desempleo provocado por la crisis económica ha sido brutal en España. Lo es para las personas españolas. Pero afecta mucho más a las personas y grupos sociales más afectados por la precariedad laboral. Una precariedad que, como las demás desigualdades sociales, no se distribuye equitativamente entre toda la población, sino que se concentra en los sectores más vulnerables. En realidad, y hablando con propiedad y precisión, en los sectores más vulnerabilizados, como es el caso de las personas y familias inmigradas.

El problema añadido es que, a la vez que la crisis se traduce en términos de desempleo –afectando así a las condiciones de vida- de las personas, de los sustentadores principales y de familias enteras, disminuyen las respuestas públicas de protección social efectiva. Y se sobrecargan, por consiguiente, las organizaciones sociales, superando en no pocas ocasiones su capacidad de respuesta efectiva. Pero más allá de la constatación de todas las dificultades, este informe trata de mostrar la necesidad y la urgencia de una mayor colaboración, complementariedad, coordinación entre todas las instituciones, públicas y privadas, como condiciones para adecuar progresivamente las respuestas a las necesidades reales de las personas y de la sociedad. Tales condiciones afectan a todas las dimensiones de la política institucional, tanto de las administraciones públicas (y de estas entre sí) como de las organizaciones sociales. Inciden en el diseño de las acciones, la ejecución de los programas y el control de todo el proceso. De lo que se trata, por tanto, es de facilitar mayor participación, transparencia y, en definitiva, de una democracia mejor y más real.

Para realizar este Informe Anual se ha contado con el conocimiento acumulado en multitud de informes de gran calidad; con la experiencia de personas expertas a las que se ha entrevistado; con la percepción y las vivencias de personas inmigradas y de otras retornadas a su país de origen; y con el contenido de programas políticos –y de la situación política- de determinados países de Europa que deben ser tenidos en cuenta. Este Informe incluye la visión y la valoración, desde cada uno de esos ámbitos, de los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social. Y cada uno de estos enfoques puede dar orientaciones y líneas de trabajo de enorme trascendencia, para evitar peligros y riesgos y para potenciar las oportunidades y buenas prácticas, si de lo que se trata es de atender mejor a las personas y construir una sociedad común e incluyente.

Hay una cierta constante en los diversos desarrollos de la temática de fondo: vincular las políticas que integran las múltiples diversidades dentro de una sociedad común con las políticas que promueven las condiciones de la igualdad y garantizan los derechos humanos, primero, y un bienestar social compartido, después. Teniendo presente, además, que en esta combinación se juega la calidad de la democracia como expresión política de la calidad de la convivencia. Ni la convivencia ni la democracia son compatibles con un crecimiento en el número y gravedad, o con la persistencia y reproducción de las situaciones de desigualdad y discriminación negativa.

Del mismo modo que este informe anual es un ejercicio de reflexión en diálogo con el pensamiento y las percepciones de otros, querría ser instrumento para un ejercicio de diálogo social que incida en las políticas públicas, y en los consensos fundamentales necesarios para ello.

Parte

I

LAS MIGRACIONES INTERNACIONES

Migraciones y procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social

1 Lo que aprendimos…
2 La pobreza, la marginación y la exclusión en relación con la crisis
3 Inmigración y empobrecimiento percibidos por las organizaciones sociales y sus expertos: análisis y propuestas
4 El impacto de la crisis en el Sur: una mirada económica y psicosocial en perspectiva colombiana

I.1 Lo que aprendimos...

La Fundación CeiMigra comienza su V Informe Anual sobre migraciones e integración. Y lo hace con una sensación ambivalente: con la satisfacción por lo realizado, con agradecimiento a las personas e instituciones que han mostrado su confianza, apoyo y reconocimiento sinceros a la fundación CeiMigra; pero con la preocupación por el deterioro de las condiciones de vida reales de tantas personas y familias, españolas y extranjeras, y también un horizonte sombrío en una Unión Europea que se repliega sobre sí misma, sobre su propio poder y privilegio, al margen de los derechos y sus garantías efectivas para todos los seres humanos sin distinción. Una Unión Europea que no acaba de entender que no es posible, para sí misma, un futuro que se sitúa al margen, cuando no abiertamente en contra, del futuro de los demás pueblos y países.

La crisis económica se ha venido utilizando en muchos países receptores de migrantes como pretexto para el endurecimiento de las leyes de extranjería y una todavía mayor criminalización de las personas inmigradas. En España, este endurecimiento ha sido consagrado en la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería, que fue objeto de análisis en el informe 2009. Pero no sólo eso. Algunas prácticas administrativas arbitrarias interpretan la legislación de un modo indebidamente más restrictivo, impidiendo la regularidad administrativa –o la renovación del permiso de residencia y trabajo- de personas que tienen derecho a ella.

Este endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia suele cimentarse en dos justificaciones erradas. La primera, que el incentivo del retorno y la ejecución de más expulsiones deja disponibles para los nacionales puestos de trabajo antes ocupados por personas inmigrantes. La segunda, que la dureza de las políticas que regulan la entrada y permanencia tiene un efecto disuasivo sobre quienes proyectan su migración.

El problema con el que tropieza el primer argumento es que el retorno de personas al país de origen supondría una disminución en el número de personas consumidoras en el país receptor, lo que conllevaría una disminución en la necesidad de producción, distribución y venta de bienes y servicios y un aumento añadido del desempleo para toda la población. También para la población española. Por el contrario, lo que algunos ya plantean con claridad es que, precisamente en un contexto de disminución del consumo (y de las ventas, la producción y el empleo), cualquier aumento en la población y, por tanto, la presencia y la permanencia de las personas inmigrantes, es uno de los factores que palian los efectos de la crisis y contribuyen a su solución. Y, al contrario, cualquier

medida que lleve consigo una disminución de población tiene como efecto el agravamiento y la mayor duración de la crisis económica actual.

Además, las políticas que alientan el retorno voluntario –e incluso las que se basan en el retorno forzado o las expulsiones- no tienen en cuenta los procesos de arraigo desarrollados en el país receptor: relaciones de pareja, amistades, hijos ya asentados en el país receptor o incluso con la nacionalidad de éste y no del país de origen… Ni el interés económico, ni el respeto a la dignidad humana, ni los esfuerzos de integración realizados y cuyos resultados podrían fácilmente perderse, son compatibles con una política restrictiva de la entrada y permanencia en España de la población extranjera, política que incentiva la disminución de la población activa y que desintegra familias y tejido social.

El segundo argumento, apoyado en la disuasión, no tiene en cuenta el hecho evidente de que en una crisis mundial los efectos económicos y sociales son peores en los países empobrecidos del Sur que en los países desarrollados, empobrecedores. La crisis mantiene o aumenta las desigualdades internacionales. Y todos los demás factores de expulsión, que dificultan la satisfacción de las necesidades humanas, deterioran las condiciones de vida reales y dificultan la posibilidad de una vida digna, se mantienen o aumentan. Por tanto, las dificultades para una vida digna y los motivos para plantearse un proyecto migratorio seguirán aumentando. Y la percepción y las expectativas personales que se derivan de este hecho pesan mucho más que la ponderación de las dificultades para obtener el permiso de residencia y trabajo. El efecto de las políticas restrictivas de entrada y permanencia, al contrario de lo que se pretende, es la estabilidad y permanencia de quien se ha arriesgado a la migración en función de las oportunidades laborales, sociales y culturales que encuentre en cada lugar[1]. El absoluto cierre de fronteras no es posible en la práctica, ni responde tampoco al verdadero interés de las sociedades receptoras.

Las dificultades para encontrar un empleo disuaden de un proyecto migratorio que tenga como objetivo o como medio el trabajo y los ingresos que de él puedan derivarse. El aumento del desempleo influirá en el aplazamiento de una decisión meditada. Pero dicho factor disuasorio no existirá de modo permanente: porque la duración de la crisis es limitada, mientras que la necesidad demográfica y económica de las sociedades receptoras se extiende en el tiempo más allá de la duración de la crisis.

Las medidas para el retorno voluntario son ineficaces si pretenden la desaparición del número de personas inmigradas en las sociedades receptoras o la disminución intensa del mismo. Y lo que consigue el endurecimiento de las políticas de entrada y permanencia es la no circularidad de la inmigración: el asentamiento definitivo en el país de destino. Asentamiento necesario, demográfica y económicamente, con o sin crisis.

Por tanto, "la disposición a retornar en el marco de la crisis dependerá en mayor medida de la situación particular en que se encuentre cada migrante. La negativa a retornar tiene varios motivos: alto costo del retorno, creencia de que la situación del mercado laboral en sus lugares de origen es menos favorable, lazos comerciales (deudas, compra de vivienda), lazos afectivos y/o familiares con el país de destino (nuevos arreglos familiares, hijos nacidos en este nuevo país), tiempo de residencia en dicho país"[2].

El Informe de 2009 daba cuenta de la crisis y sus efectos como fenómenos estrictamente contemporáneos. Su lectura puede apesadumbrar, desestabilizar, y generar inseguridad: viendo a

1 Alarcón, R. y otros (2008). *La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana.* México: El Colegio de la Frontera Norte. Octubre. Disponible online el 12-5-2010 en la página: http://www.colef.mx/coyuntura/crisisfinanciera.pdf

2 Duque, G., y Genta, N. (2010). *Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?* FLACSO. Disponible online el 19-4-2010 en la página: http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/931/1/02.%20Dossier%20central.%20Crisis%20y%20migraci%c3%b3n%e2%80%a6%20Guido%20Duque%2c%20Natalia%20Genta%20Rossi.pdf

España y toda la Unión Europea puestos en jaque una y otra vez por los mercados financieros y sus especuladores internacionales. La moneda europea puede desplomarse por un mero rumor seguido de determinadas expectativas. De ahí, la extensión e implantación de durísimos planes de ajuste económicos que demuestran, una vez más, cómo se somete a las personas a unas durísimas condiciones de vida para que la economía vaya bien[3].

La situación descrita no resulta aceptable. Tampoco lo es que se urda una gran mentira –la de la posibilidad de un crecimiento económico sin límites basado en el enriquecimiento de algunos contra el bienestar de la inmensa mayoría- con total impunidad y con la cobertura de gobiernos de todo signo en tantos países. Era sabido que podía pasar: que nadie estaba exento del riesgo de las crisis económicas recurrentes. Más aún, es sabido que las más graves crisis económicas –y sociales, familiares y personales- habían sido precedidas por épocas de notable expansión y del convencimiento de un crecimiento económico constante y sin ciclos. Esto sólo podía afirmarse desde la ignorancia o la manipulación interesada de los que se enriquecieron a costa del riesgo para todos[4].

Los rescates realizados -o en curso- desde los gobiernos de algunos países para evitar el colapso del sistema financiero (bancos, entidades crediticias, aseguradoras) son necesarios para evitar males mayores. Males que afectarían a las personas y familias de esas sociedades con mayor dureza que la recesión actual. Pero los gobiernos y la ciudadanía deben ser conscientes de que, hagan lo que hagan los especuladores (los que provocan la crisis), siempre serán otros los encargados de salvar a todos del desastre.

Esto es lo que se ha calificado en los estudios económicos como *riesgo moral*: el riesgo creciente que puede ser asumido al margen de las consecuencias, porque siempre serán otros los que sufraguen las pérdidas ocasionadas. Son los ciudadanos y ciudadanas, todas las personas trabajadoras, autóctonas o inmigradas, las que van a pagar los errores de los gobiernos o los abusos de los especuladores y de quienes se han enriquecido a costa de la estabilidad y sostenibilidad de toda la sociedad. Y los ciudadanos van a pagarlo en dos sentidos: perdiendo empleo o ingresos, o mediante el dinero público destinado por los gobiernos al rescate del sistema financiero[5].

Los sucesos de los últimos años en Europa (Grecia, Portugal, Irlanda, España…) no son más que una demostración de la enorme fragilidad política de los gobiernos frente al poder de los mercados. Que las cuentas de Grecia estuviesen manipuladas habría de tener consecuencias, no sólo políticas, para los responsables de las mismas. Como el miedo de los inversores es libre, en una demostración de la profecía autocumplida de Merton, la equiparación de Portugal y España a la situación de Grecia ha puesto a ambos países al borde del abismo. Y ha ocasionado el cambio de Gobierno portugués y la intervención de la Unión Europea para el rescate de Portugal. Eso sí, previa recalificación del riesgo –y, de nuevo, una especulación sin control que sigue obteniendo beneficios del desastre- por parte de alguna de las tres agencias de rating. Pero esa recalificación no se ha realizado de acuerdo con situaciones objetivas, sino en base a especulaciones en el doble sentido de afirmaciones no contrastadas y de maniobras del capital a través de los sistemas financieros. El efecto demoledor de estas recalificaciones es bien real, y no sólo para Portugal y España. Los desplomes de la Bolsa hacen tambalear los niveles de inversión y empleo, perjudicando a las empresas privadas[6]. Desplomes que van acompañados de alzas considerables incluso en un mismo día. Ahí se comprueba el poder de los movimientos especulativos.

Sin embargo, el problema excede con mucho la situación de España. La crisis financiera se ha convertido en una crisis económica: de la economía real, no sólo de la especulativa. Y de ahí se ha transformado en una crisis de deuda pública y crisis de confianza en que algunos gobiernos puedan hacer frente a los pagos. Las luchas políticas en los países afectados no ayudan a restablecer esa confianza. Las indecisiones iniciales de la Unión Europea tampoco. La situación, en su conjunto, se convierte en una espada de Damocles sobre toda la Unión Europea y sobre la sostenibilidad de su moneda, el euro[7]. Y de nuevo, las agencias de calificación asoman detrás de todos los vaivenes

3 Seminario de Economía Crítica Taifa (2009). Informes de Economía Crítica. *Apuntes teóricos para entender la crisis*. Taifa 06.

4 Krugman, P. (2009). *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona: Crítica. Estefanía, J. (2000). *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Taurus.

5 Dehesa, G. De la (2009). *La primera gran crisis financiera del siglo XXI. Orígenes, detonantes, efectos, respuestas y remedios*. Madrid: Alianza. Krugman, P. (2009). *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona. Estefanía, J. (2000). *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Taurus.

6 El País, *El pesimismo conduce los mercados*. Disponible online el 10-6-2011 en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/pesimismo/conduce/mercados/elpepueco/20100609elpepieco_14/Tes

7 El País, *Moody's cree posible el final del euro*. Disponible online el 10-6-2011 en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/Moody/s/cree/posible/final/euro/elpepueco/20100609elpepieco_2/Tes

del euro y de la inestabilidad de países enteros. Pero esta situación de riesgo permanente no se queda solamente en el interior de la Unión Europea, sino que se traslada inmediatamente a otros estados y países.

De este modo, el riesgo pasa a un segundo nivel, que es el riesgo de riesgo: el riesgo de que ese riesgo se pudiera convertir en real. Lo cual se traduce en duros planes de ajuste, que suponen una fuerte reducción del déficit y de la capacidad de gasto público[8]. Lo que a su vez puede suponer un aumento del paro directo (disminución de servicios y empleos públicos) e indirecto, vía reducción de la demanda agregada. El déficit público ha sido empleado como instrumento de política económica de primer orden. Es obvio que nunca debería ser un instrumento ilimitado con el que obtener réditos electorales presentes comprometiendo el futuro, vía endeudamiento. Sin embargo, no deberían excluirse márgenes asumibles. Más aún cuando esta crisis precisa activar el consumo agregado: tanto privado (de las familias y empresas), que es la parte más importante de dicha demanda agregada (lo cual es difícil con el aumento del desempleo y de la inseguridad de las familias, y las graves dificultades de financiación de las pequeñas y medianas empresas), como público (lo cual es poco menos que imposible desde la exigencia de reducción del déficit).

Por tanto, recuérdese que las mismas agencias de calificación que permitieron y avalaron los "inventos financieros" causantes de la crisis en los Estados Unidos (y rápidamente extendida a otros países) son las que recalifican a la baja a los gobiernos que intentan aminorar los efectos de la crisis y, especialmente, el aumento del desempleo, a través de la utilización del déficit público[9]. Y son las que les exigen una reducción del déficit que se traduce en más desempleo, menos crecimiento y mayor tiempo para salir de la crisis.

Y es en este contexto, en el que cualquier política de reducción o limitación de la población aparece como un factor pro-cíclico, es decir, que acentúa la crisis y sus efectos, a través de la reducción de la demanda agregada real o potencial. Resultan así sorprendentes decisiones: como la de retrasar la edad de jubilación al mismo tiempo que se ponen trabas a la entrada o permanencia de nueva población, cuyo crecimiento alentaría el consumo y el empleo, y aumentaría la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social (pensiones, atención sanitaria, y protección social), vía aumento de las cotizaciones. Desde el momento en que los distintos países de la Unión Europea no pueden decidir devaluar su moneda para ser más competitivos en el exterior y aumentar, así, la demanda exterior (sus exportaciones), el aumento de la demanda interna, vía aumento de población inmigrada, debería ser contemplado seriamente como un factor anticíclico, es decir, como uno de los elementos que ayudarían a salir de la crisis.

Y ni siquiera es aceptable el argumento de que dicho aumento de población, en un momento de crisis y desempleo, no aumentaría el consumo aumentando por consiguiente el nivel de empleo. Es preciso plantear lo siguiente: ¿qué hacen las personas españolas cuando pierden el empleo? Primero, dependen de la prestación por desempleo. Después, de las muy escasas e insuficientes ayudas económicas del sistema de protección social. Finalmente, la última red de protección en España fue, es y seguirá siendo la familia. Si esta última red no es suficiente, entonces, algunas organizaciones sociales intentan contener el daño desde sus escasos recursos y con una capacidad que dista mucho de ser suficiente para atender las necesidades reales. Pero las personas en paro no dejan de consumir bienes y servicios. Otra cosa distinta es la contención del gasto y, sobre todo, quién cubre el gasto. Pero éste sigue existiendo.

Y esta explicación debería justificar por sí misma que la lucha contra la pobreza no es sólo un derecho de las personas empobrecidas y una obligación ética de las sociedades empobrecedoras, sino que interesa a toda la sociedad: puesto que supondría, si es efectiva, el aumento de la capacidad de gasto de estas personas y familias, de donde se seguiría un aumento de la demanda interna y, a partir de ahí, un aumento del nivel de empleo y renta de toda la sociedad.

8 El País, *Fitch pide a Reino Unido un ajuste del déficit más rápido*. Disponible online el 10-6-2011 en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/Fitch/pide/Reino/Unido/ajuste/deficit/rapido/elpepueco/20100609elpepieco_4/Tes

9 Ténganse en cuenta, a este respecto, las críticas vertidas por el representante español en el Banco Central Europeo, José Manuel González Páramo, que van en la misma línea que las reflexiones realizadas por Jean-Claude Trichet, presidente del BCE, Pier Paolo Badoan, economista jefe de la OCDE. Véase, por ejemplo RTVE, *Las agencias de calificación son "parte del problema" y agravan la crisis, según el BCE*. Disponible online el 13-7-2011 en:http://www.rtve.es/noticias/20110708/agencias-calificacion-son-parte-del-problema-lanzan-profecias-autocumplidoras/446326.shtml Críticas compartidas por el presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, tal como pone de manifiesto en la entrevista publicada en El País *Tenemos que controlar las agencias de calificación, romper su oligopolio*. Disponible online el 13-7-2011 en: http://www.elpais.com/articulo/economia/Tenemos/controlar/agencias/calificacion/romper/oligopolio/elpepieco/20110710elpepieco_5/Tes

I.2 La pobreza, la marginación y la exclusión en relación con la crisis

2.1 ▪ Una aproximación conceptual

La lucha contra la pobreza no puede basarse única ni principalmente en el beneficio económico que reportaría a la sociedad, sino en la igual dignidad de las personas; lo cual ha de traducirse en derechos iguales y en garantías efectivas para la satisfacción de las necesidades humanas. El presente Informe dará cuenta de esta posición en la medida de lo posible.

Al revisar las prácticas y prioridades sociales y políticas de los últimos treinta años en la Comunitat Valenciana, en España y en Europa, no parece poder concluirse que se haya perseguido efectivamente el objetivo de la lucha contra la pobreza, por lo menos en los términos como ha sido formulado. Los próximos apartados tratarán de mostrar lo lejos que se ha estado de ello, incluso en los momentos de mayor expansión y crecimiento económicos. Expansión y crecimiento que, por sí mismos y en contra de lo que se afirma desde algunos ámbitos, no sólo no han reducido las tasas de pobreza, sino que se han mantenido o aumentado en el período anterior a la crisis.

Es preciso llamar la atención sobre los cambios en la definición operativa del umbral de la pobreza, que es la línea de ingresos familiares por debajo de la cual se considera una situación como de pobreza. Los propios programas europeos de lucha contra la pobreza habían establecido esta línea de ingresos en el 50% de la renta media familiar neta disponible. Después de un número importante de estudios desde muy distintos ámbitos académicos y sociales, esa línea de ingresos pasó a ser el 60% de la renta mediana[10] familiar neta disponible. Pero, desde aquí, se plantean dos problemas. El primero es que la renta mediana es menor[11] que la renta media, por lo que el umbral de la pobreza estimado con la mediana será también menor y, previsiblemente, también será menor el número de personas y familias afectadas –aparentemente- por la pobreza. De esta forma, se estaría reduciendo artificialmente el número de personas y familias en situación de pobreza. El segundo, es que la distribución de la renta (ingresos netos), a pesar de la desigualdad existente, presenta una distribución más igualitaria que la distribución de la riqueza (suma de activos reales y financieros, menos el valor de las deudas). Cuanto menor sea la acumulación del patrimonio en las posiciones más privilegiadas y

10 La renta media se calcula como la renta total de la población entre el número total de personas. La renta mediana, en cambio, es la renta de la persona que se sitúa en el punto medio de la población, de modo que divide a la población en dos mitades: el 50% de la población que se sitúa por encima de la renta mediana, y el 50% de la población que se sitúa por debajo. La renta media hace referencia a un valor medio que representa el conjunto, mientras que la renta mediana hace referencia a un valor central que posee una sola renta dentro del conjunto de rentas. En la medida en que los ingresos son bajos en una determinada sociedad, la renta media será superior a la renta mediana. Por tanto, el cambio de la renta media a la renta mediana disminuye el umbral de la pobreza y, con él, el número de personas o familias estimadas en situación de pobreza.

11 FOESSA (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA. Tabla 2.1, p. 102. En este Informe, se establece que la riqueza media es un 51,7% mayor que la riqueza mediana.

cuanto menores sean las deudas en las posiciones más desfavorecidas, tanto más equiparables resultarían renta y riqueza. Lo mismo podría decirse de una situación en la que estuvieran aumentando, a la vez, los niveles de empleo e ingresos. Muy al contrario, la situación del empleo: los ingresos y la vivienda en España no permiten ser ni ingenuo ni optimista en este sentido. De esta forma, al contemplar la renta y no la riqueza, se estaría asumiendo una visión más positiva, pero menos real. Por tanto, las cifras de pobreza serán artificialmente más bajas desde los cálculos con la renta mediana y desde la consideración de la renta en lugar de la riqueza. Y, sin embargo, ni siquiera así se ha logrado que las tasas de pobreza disminuyan en España desde la década de los 90 del siglo pasado.

Lo expuesto muestra dos de los aspectos constantes en la historia de las respuestas públicas contra la pobreza en España. El primero: la lucha contra las cifras de la pobreza y el empeño por disminuir las cifras en lugar de las situaciones. Y el segundo: la grave equivocación que supone un tipo de respuesta que se basa en un mero crecimiento económico sin redistribución de la riqueza (incluso más allá de una igualdad y garantía de rentas, que estamos muy lejos de conseguir en las distintas comunidades autónomas), equivocación que se basa, precisamente, en la existencia de la desigualdad social.

De esta forma, puede haber crecimiento económico a la vez que aumenta la tasa de pobreza; puede aumentar la renta media, a la vez que disminuye la renta mediana; pueden aumentar las rentas (ingresos), a la vez que disminuye la riqueza (aumentando, por ejemplo, el endeudamiento necesario para acceder a una vivienda…). La clave, como ponen de manifiesto numerosos estudios internacionales, es la política de redistribución o, si se prefiere, una política de bienestar social efectiva, basada en presupuestos y acciones reales y suficientes, y orientada tanto a la prevención, como al tratamiento y al seguimiento eficaz de las situaciones de carencia, necesidad o problemas sociales, personales o familiares. No se trata de hacer planes, de diseñar políticas sobre el papel, sino de establecer pasos posibles en un proceso real y no meramente virtual.

La publicación de las cifras de pobreza produce incomodidad a las administraciones. En ocasiones se ven tentadas de encargar estudios alternativos con la esperanza de que sus resultados arrojen cifras inferiores. Otras veces prefieren no publicar los estudios encargados. Pero el desconocimiento de estudios bien fundados tiene como consecuencia el diseño de políticas sociales que se alejan de la realidad a la que están llamadas a responder. Una tercera tentación a la que han podido ceder las administraciones públicas, ha sido dejar de encargar estudios que revelen las dinámicas de exclusión y quiénes quedan excluidos. Su consecuencia sería el diseño de políticas de inclusión que no consideran a los excluidos. Se establecen la inclusión social o la integración como objetivos políticos, pero no se acepta la existencia específica y concreta de personas no incluidas o no integradas. Con lo que las respuestas se dirigen a todos por igual. La ocultación de la realidad de la exclusión puede parecer rentable políticamente porque favorece la adopción de políticas dirigidas a todos. Aunque su cobertura sea insuficiente, y resulte más fácil modificarlas a la baja con menor coste político, porque

se baja a todos por igual. Sería injusto, no obstante, que esta introducción terminara sin hacer referencia a personas e instituciones, también públicas y de distintos partidos políticos, que se toman muy en serio estas cuestiones y su responsabilidad ante ellas, incluso ampliando en lo posible las coberturas reales en la atención a las carencias, necesidades y problemas de las personas, familias y grupos concretos. Son estas personas las que demuestran que es posible hacer política de un modo real y responsable.

El presente informe no puede recoger el abundantísimo material existente, en ocasiones poco conocido. Pero se propone dar cuenta de algunas cuestiones que sitúen la realidad de la pobreza, la marginación y la exclusión social en España y en la Comunitat Valenciana.

En primer lugar, conviene distinguir entre pobreza, marginación y exclusión sociales. Aunque en alguna ocasión se utilizan casi como si fueran sinónimos, se trata de tres situaciones diferentes que exigen respuestas diferentes. La *pobreza* tiene que ver con la carencia o escasez de los bienes esenciales y básicos que configuran el bienestar en una sociedad. Téngase presente que, en relación con la pobreza, se encuentran bienes, servicios, relaciones… en un sentido muy amplio y que abarca todas las dimensiones de la vida humana. Lo cual plantea la satisfacción o no de las necesidades humanas y su necesaria correspondencia con derechos y garantías. La afirmación de la necesidad y el derecho sería inútil si nadie se encarga de garantizar el cumplimiento del derecho y la satisfacción de la necesidad. Supondría una mera declaración formal de principios o intenciones, sin aplicación práctica ninguna y, por tanto, mera propaganda política o institucional. El problema es que la pobreza no es una característica de la persona, como el ser alto o bajo, moreno, etc., sino que es el resultado de un proceso de empobrecimiento en el que algo (algún mecanismo o proceso social) o alguien (personas o instituciones) actúan como empobrecedores, por encima de la mera voluntad de las personas así empobrecidas. Es, por tanto, la situación, y sus agentes empobrecedores, los que generan este resultado en la vida de las personas.

La *marginación* hace referencia al rechazo motivado por una desviación real o supuesta respecto de lo que se considera natural o deseable en una determinada sociedad. El análisis social y político de la marginación debe plantear quién establece los parámetros de normalidad y deseabilidad: desde dónde y para qué, quién rechaza, desde qué posición y con qué finalidad; qué filtros socio-económicos establecen, quién es rechazado y quién no ante una misma desviación… Y, puesto que la calificación como marginal es resultado de un etiquetaje, no hay respuesta eficaz a la marginación si no se dirige tanto al rechazado y su conducta desviada, como al grupo y a las personas que lo rechazan, desde el análisis de quién y qué establece lo natural o lo deseable, para el restablecimiento de la dignidad y la igualdad de la persona.

Finalmente, la *exclusión* social tiene que ver con la imposibilidad radical de acceso a la normalidad social de parte de las personas excluidas, y con su desaparición simbólica para el resto de la sociedad, salvo que esta las perciba como una amenaza. En este último caso, la desaparición se transforma en aparición "amenazante" contra la que se debe actuar. En cualquier caso, toda desaparición, por simbólica que sea, es real y efectiva en sus consecuencias. Más aún, es una desaparición de los intereses y prioridades de la sociedad y los grupos normalizados.

La privación del acceso a la normalidad social supone la existencia de una sociedad excluyente y la desaparición simbólica vuelve a hablarnos de relaciones sociales y personales.

Las posibles conexiones y vinculaciones entre estas realidades son obvias, pero no automáticas. La pobreza en el medio rural o en grupos pequeños con planteamientos comunitarios puede ser un factor de cohesión social, mientras que en las grandes urbes o en lugares con planteamientos individualistas lo es de exclusión social. Algunos grupos llegan a aceptar la drogodependencia de personas con posiciones socioeconómicas elevadas, y la delincuencia de cuello blanco; pero la drogodependencia y la delincuencia de poca monta pueden dar lugar a una marginación sumamente grave y persistente. Hay multitud de factores de rechazo social, pero no operan de modo absoluto. Factores como los étnicos pueden ser un factor de exclusión cuando van asociados a posiciones socioeconómicas humildes; mientras que no lo son cuando van asociadas a posiciones económicas muy elevadas.

2.2 ▪ La situación hasta el estallido de la crisis (-2007)

A partir de los informes mencionados y de los publicados en años posteriores puede conocerse la situación de las diferentes comunidades autónomas. La caracterización se refiere, de modo más estricto, a los periodos estudiados, pero se verá que tiene muchos elementos que prolongan su vigencia hasta hoy:

En el periodo 1994-1996, había comunidades y ciudades autónomas con más de un 30% de su población en situación de pobreza: Extremadura (37,5%), Melilla (32,5%) y Ceuta (30,6%). En otras comunidades, el porcentaje de población en situación de pobreza se situaba entre el 25% y el 30%; Castilla-La Mancha (29,1%), Andalucía (26,3%) y Canarias (25%). Las comunidades cuya población en situación de pobreza supone entre el 20% y el 25% del total de población eran Murcia (24,9%), Castilla y León (23%), Aragón (21%), Galicia (21%) y la Comunitat Valenciana (20,8%). Por lo que respecta a la Comunitat Valenciana ese 20,8% de la población en situación de pobreza suponía unas 243.000 familias y casi 939.000 personas.

Barcelona, Madrid y Valencia eran las provincias donde vivía un mayor número de personas pobres en España. En las provincias de Barcelona y Valencia vivían más del 50% de las personas pobres de sus respectivas comunidades autónomas.

Al analizar la pobreza en sus diferentes niveles, es necesario hablar de pobreza extrema, severa y moderada[12]. Los mayores índices de pobreza extrema (más de un 5%) se daban en Aragón, Murcia, Madrid y Andalucía. Con un índice del 4,9% se encontraban la Comunitat Valenciana, Cantabria y Extremadura. Las comunidades con mayores números de personas en situación de pobreza extrema eran Andalucía y la Comunitat Valenciana. El 49% de la pobreza severa de España se daba en el conjunto de las comunidades de Andalucía, Cataluña y la Comunitat Valenciana. Las provincias con mayor número de familias y personas en pobreza severa eran Barcelona, Madrid, Valencia y Alicante. Las comunidades autónomas con mayores índices de pobreza moderada eran: Extremadura (45%), Castilla La Mancha (42,6%), Castilla León (39,2%), País Vasco (38,6%) y la Comunitat Valenciana (38,5%).

Los índices de malestar (o acumulación de problemas) más elevados se daban en Canarias y en la Comunitat Valenciana. Alicante y Castellón ocupaban las posiciones segunda y sexta, respectivamente, entre las provincias con mayores índices de malestar (acumulación de problemas). La Coruña se situaba en primer lugar y Valencia ocupaba una posición intermedia. Asimismo, la Comunitat era la segunda comunidad autónoma, tras Cataluña, en la que menos porcentaje de familias pobres percibían prestaciones y ayudas sociales. Y, junto con Cantabria y Extremadura, eran las comunidades en las que las prestaciones y ayudas sociales que percibían las familias pobres eran más bajas.

Los mayores números de personas en situación de pobreza que vivían en viviendas en mal estado o infrahumanas se encontraban en Andalucía, la Comunitat Valenciana y Cataluña. Las mayores proporciones de familias en situación de pobreza que debían compartir una misma vivienda (dos o más) se encontraban en Canarias, Navarra, Cantabria y la Comunitat Valenciana. Las mayores proporciones de viviendas de familias en situación de pobreza sin agua corriente se encontraban en la Comunitat Valenciana y en Cataluña. Estas se encontraban asimismo entre las comunidades con mayor proporción de viviendas de las familias en situación de pobreza sin energía eléctrica, sin wc propio y sin agua caliente.

Por lo que toca a las provincias con población pobre más joven (media de edad de la población en situación de pobreza) Alicante se encontraba entre las 10 con mayores proporciones, mientras que Valencia y Castellón se sitúan en posiciones intermedias. Las mayores tasas de subempleo entre las familias en situación de pobreza se encontraban en La Rioja, Cataluña y la Comunitat Valenciana. Por lo que respecta a la eficacia del sistema de Servicios Sociales, la Comunitat era la que contaba con el índice más bajo de España.

12 Desde finales de los años 80 del pasado siglo en España se suelen distinguir cuatro niveles de pobreza, de menor a mayor gravedad: precariedad social, pobreza moderada, pobreza grave y pobreza extrema. Estas dos últimas forman lo que se ha denominado 'pobreza severa'.

Las comunidades autónomas en las que se acumulaba el conjunto de todos los indicadores de pobreza económica, gravedad de las situaciones y acumulación de problemas personales, familiares y sociales, eran Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunitat Valenciana.

Cabe añadir algunas constataciones importantes para el análisis. El aumento de la renta per cápita (PIBpc) no ha supuesto, históricamente en España, la reducción de las tasas de pobreza. Estas pueden haber aumentado a la vez que la riqueza de un país o de una comunidad autónoma. Las tasas de pobreza aumentan cuando crecen las tasas de paro. Esta relación directa se hace todavía más evidente en la situación de pobreza severa. Es esta la que más aumenta con las tasas de paro. La intensidad o gravedad de la pobreza aumenta a la vez que el porcentaje de parados de larga duración. La tasa de pobreza aumenta con el porcentaje de asalariados con bajos salarios. En 1995, el porcentaje de trabajadores con bajos salarios en Suecia era del 5%; en Estados Unidos, del 25%; en España, del 28%. Las prestaciones sociales no han evitado la pobreza, pero sí han disminuido la pobreza severa. Una eventual disminución de la protección social aumentará las tasas de pobreza y agravará las situaciones dentro de la misma, incrementando las personas y familias en situación de pobreza severa. Las rentas por prestaciones sociales son mayores entre las familias no pobres que entre las familias pobres.

Además de lo citado hasta el momento, se pueden tomar algunas referencias del estudio de la distribución territorial de la pobreza[13] y del estudio de la feminización de la pobreza[14]:

Centrando la mirada en la Comunitat Valenciana, la pobreza se localizaba, por encima de la media nacional, en los barrios antiguos deteriorados y en los suburbios (barrios marginales o en crisis, como se denominaron posteriormente). El analfabetismo absoluto o funcional[15] afectaba al 88,2% de los cabezas de las familias en situación de pobreza y que vivían en el medio rural de la Comunitat; al 80,8% de los que vivían en hábitats semiurbanos; y al 66,5% de los que vivían en hábitats urbanos o mega-urbanos.

En estos mismos hábitats en la Comunitat, el 39,3% de los cabezas de familias en situación de pobreza rurales tenían trabajo, aunque ello no supusiera la salida de la situación de pobreza. Asimismo, trabajaba el 28,2% de los cabezas de familias semiurbanas en situación de pobreza; y un 24,5% de los cabezas de familia urbanas o mega-urbanas en situación de pobreza.

Aunque el acceso a la atención socio-sanitaria del sistema de Seguridad Social sea universal en España, algunas personas o familias pueden no saber que tienen derecho a esa asistencia o cómo tienen que solicitarlo y utilizar los servicios de salud. En la Comunitat, concretamente, el 8,6% de los hogares en situación de pobreza en el hábitat rural no tenían cobertura efectiva de la Seguridad Social; lo mismo que el 14,3% de las familias semiurbanas y el 16,1% de las familias urbanas o mega-urbanas en situación de pobreza.

La pobreza severa en las diferentes distribuciones territoriales se localizaba del siguiente modo: en el 5,4% de las familias rurales en situación de pobreza; en el 17,5% de las familias semiurbanas; y en el 15,1% de las familias urbanas o megaurbanas en situación de pobreza en la Comunitat.

Por otra parte, la situación de la mujer respecto de la pobreza merece algunas referencias específicas: la Comunitat era la segunda comunidad autónoma en proporción de hogares pobres encabezados por una mujer (11,8% de los hogares pobres de la Comunidad Valenciana, lo que suponía 52.248 hogares y 151.064 personas). El 16,5% de los hogares pobres encabezados por mujeres de la Comunitat se encontraban en situación de pobreza severa. Además, la mujer era la sustentadora principal en el 20,5% de los hogares pobres de la Comunitat.

En ese periodo, se reconocía sin ambigüedades la relación de la desigualdad urbana y social con la injusticia social. Para superarla son necesarios unos valores éticos traducidos en normas positivas. A su vez, esta debe ser hecha efectiva por la práctica política y garantizada por el sistema judicial. Sin

13 EDIS et al. (2000). Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. *Pobreza y territorio*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

14 Madruga, I., y Mota, R. (1999). Las condiciones de vida de los hogares pobres encabezados por una mujer. *Pobreza y género*. Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas.

15 Estudios primarios sin terminar, aunque sepan leer y escribir.

embargo, esto no ha sido así[16]. En muchas ocasiones se ha acusado a las personas que padecen la desigualdad como forma de injusticia social, de ser los responsables de su situación. Sin embargo, existen condiciones objetivas que impiden la igualdad de los vecinos de estos barrios desfavorecidos, como lo han denunciado distintos organismos internacionales[17], con lo que la desigualdad y la injusticia se reproducen en estos barrios generación tras generación. "Pero el problema básico parece radicar en que la organización de la actividad política y económica de la sociedad en su conjunto, y por lo tanto de la ciudad y el barrio, no son adecuados para que el ciudadano pueda participar de una forma responsable"[18].

No se puede comprender la situación real de estos barrios si, además de estudiar las dificultades reales que existen en ellos, no se analiza al mismo tiempo la organización social, política y económica de las que resultan tales dificultades. Habrá que preguntar, por tanto, las causas que llevan a que: 1) las ciudades se fragmenten espacialmente en barrios más ricos y más pobres, cada vez más aislados; 2) las ciudades se organicen espacialmente con una segregación de barrios unidimensionales que no permiten la vida local cotidiana o satisfacer muchas necesidades sociales en el entorno próximo. 3) muchos barrios carezcan de empleo local al margen de sus necesidades de consumo y de la capacidad laboral de sus habitantes; 4) que no se acometa una reforma de la «gobernación» de las ciudades (de la sociedad), basada en una mayor participación de la ciudadanía en las decisiones cotidianas, que revitalice la vida social y política. Todo ello impulsa una creciente insostenibilidad ambiental que hace peligrar el futuro colectivo.

Para ello, primero es necesario analizar los problemas de la ciudad desde una nueva visión de la política en las ciudades[19]. Y dado que las causas del desfavorecimiento (de la injusticia) son conocidas en el ámbito técnico y político, y que se sabe lo que hay que hacer[20], es preciso estudiar qué impide que se tomen las decisiones pertinentes.

Seis años más tarde, en el año 2000, según el estudio del Ministerio de Fomento citado, la Comunitat era la segunda comunidad autónoma con mayor número de secciones censales desfavorecidas, esto es, con más de 500.000 personas viviendo en ellas[21]. A su vez, era la comunidad autónoma con mayor tasa de paro en los barrios desfavorecidos: un 34,9%[22].

Cuatro años después, en 2004, concluye el estudio de los barrios en crisis de la Comunidad Valenciana, cuyos resultados se presentaron sucintamente el 29 de Junio de 2006, en las jornadas sobre "Pobreza desde la perspectiva territorial en la Comunitat Valenciana", organizadas por la Xarxa per la Inclusió Social[23]. La descripción del estudio y la presentación de algunos resultados aparecen en una publicación italiana del Centro de Evaluación Territorial sobre evaluación de las políticas públicas en barrios desfavorecidos[24].

La investigación fue realizada en cinco fases a lo largo de tres años. El objetivo del proyecto de investigación comentado fue detectar, localizar y estudiar detenidamente los barrios desfavorecidos y deteriorados de la Comunitat Valenciana. Para ello se identificaron, con rigor y precisión, la totalidad de los núcleos, áreas, barrios, sectores urbanos desfavorecidos o vulnerables, independientemente de la dimensión territorial y poblacional de los mismos. Se mapificaron esas áreas vulnerables en el plano de cada ciudad o pueblo, en su provincia y en la Comunitat Valenciana (gráfico 1). Se cuantificó y se definió su dimensión en cada caso. Se describieron y caracterizaron, tanto desde el punto de vista urbanístico y arquitectónico, como desde el punto de vista social (problemas, necesidades y carencias de las familias y personas).

Con ello se planteó un análisis de la poli-patología social de las familias de cada barrio. Se construyó un índice que permitiera comparar la urgencia de las intervenciones en cada barrio, desde la constatación de los indicadores definidos. Este índice permitió poner en evidencia la medida real del desfavor y de la desigualdad existente. Se concretaron los problemas sociales, de vivienda y urbanísticos que se dan en los barrios deteriorados de la Comunitat Valenciana. Y se comprobó si los planes urbanísticos que estaban en marcha en municipios de más de 40.000 habitantes y que tuviesen algún barrio deteriorado, actuaban en dichas zonas. Fruto del proceso de investigación mencionado se establecieron los siguientes resultados:

16 Ministerio de Fomento (2000). La desigualdad urbana en España. Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento. Pp.13.

17 Id., p. 14.

18 Id., p. 14.

19 Id., p. 14.

20 Id., p. 15-20.

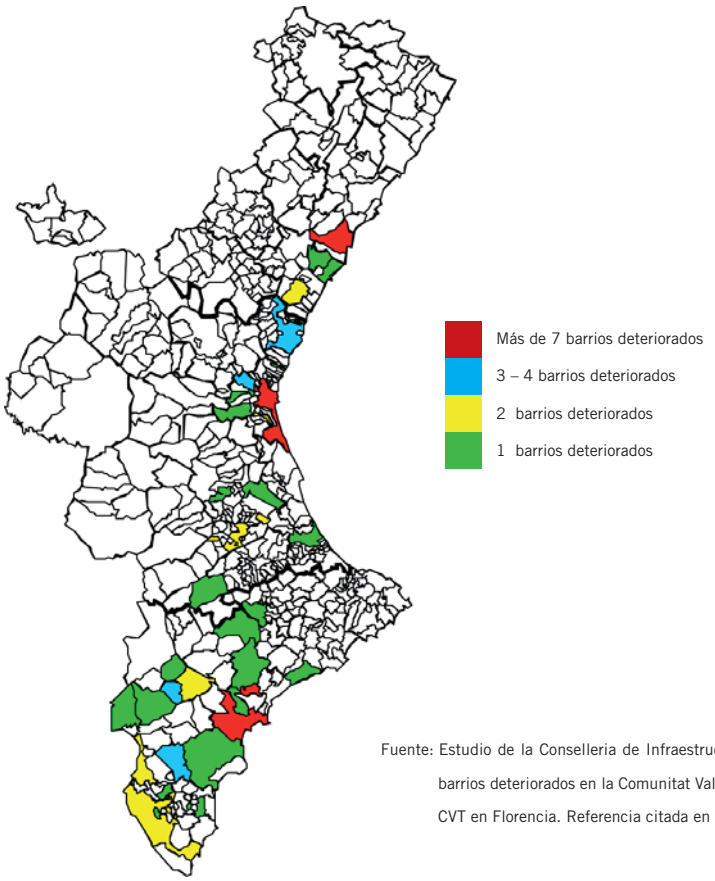
21 Id., p. 37.

22 Id., p. 48.

23 Ballester, L. (2006). Medio millón de personas vive en la pobreza en 240 zonas desfavorecidas en la Comunitat. Disponible online el 19-4-2011 en la página: http://www.levante-emv.com/secciones/noticia.jsp?pNumEjemplar=3204&pIdSeccion=19&pIdNoticia=210456&rand=1151719544295

24 Estudio sobre detección y prevención de barrios en crisis: identificación de áreas urbanas vulnerables. BOE nº 97, de 23 de Abril de 2002, p. 3.202. DOGV de 30 de Julio de 2001. BOE del 31 de Julio de 2001, y DOCE de 4 de Agosto de 2001. El desarrollo del estudio, no su contenido, está descrito detalladamente por el Centro de Evaluación Territorial (CVT) en el informe *Programa Europeo Interreg III B Medocc*, publicado en Italia por la Editorial Alinea, Florencia, 2004. ISBN 88-8125-833-1.

Gráfico 1 ▪ Municipios con barrios desfavorecidos de la Comunidad Valenciana, 2004



Fuente: Estudio de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte sobre barrios deteriorados en la Comunitat Valenciana. Publicado por el CVT en Florencia. Referencia citada en la nota 24.

La población que residía en los barrios desfavorecidos de la Comunitat Valenciana en 2002 ascendía a 565.369 personas (208.361 familias). De esta población, el 39,7% estaba en situación de pobreza; el 36,6% eran analfabetos absolutos y funcionales. El 24,2% eran jubilados y pensionistas. Entre los hogares de estos barrios, el 18,8% eran unipersonales; el 8,7% tenía cinco o más miembros, y las familias de personas inmigradas suponían el 3,5% de los hogares.

Debe tenerse en cuenta que ni el número de personas ni la situación de pobreza reflejan la situación de la Comunitat Valenciana en su conjunto, sino sólo la de los barrios estudiados. Hay situaciones de pobreza fuera de ellos y, obviamente, situaciones dentro de ellos que no son de pobreza.
Entre los sustentadores principales de estas familias, el 52,8% eran analfabetos absolutos o funcionales; el 18,7% eran mujeres las sustentadoras principales; el 44,2% eran personas mayores de 65 años; estaban enfermos el 38,7% o discapacitados el 9,1%; y eran pensionistas el 50,8%.

La provincia con mayor número de barrios desfavorecidos era Alicante, con 31 barrios, seguida de Valencia, con 24, y Castellón, con 11. La tercera parte de ellos (22 barrios) se encontraban en las tres capitales de provincia. Y había doce municipios que contaban con más de un barrio desfavorecido. El 43% de los barrios se encontraban ubicados en cascos históricos. La cuarta parte se encontraba en zonas calificadas como ensanche, entre los que, dependiendo del tamaño del municipio, algunos podían calificarse como urbano-centrales y otros prácticamente como periféricos. El 32% de los barrios estaban, o conformados exclusivamente por promociones públicas (sobre todo de los años 1961 a 1975), o tales promociones públicas son parte relevante del conjunto del barrio.

Los problemas económicos de estas personas y familias eran más graves en la provincia de Alicante; los problemas asociados al estado de la vivienda eran más graves en las provincias de Alicante y

Castellón; los problemas de los barrios eran más graves en la provincia de Valencia; las carencias educativas eran más graves en Castellón y Alicante; los problemas de salud, los problemas familiares y los problemas laborales eran más graves en la provincia de Valencia.

Finalmente, en estos barrios, el 38,8% de las viviendas presentaban un deterioro "no grave"; y el 4,6% de las viviendas presentaban un deterioro grave o extremo.

Tal y como se planteó en su presentación en Junio de 2006, debería reconocerse la extraordinaria importancia de este estudio para el diseño de políticas sociales y de vivienda en la Comunitat Valenciana y para la planificación a medio y largo plazo. Ayudaría a pensar no en políticas parciales (de vivienda, sociales, de rentas, de educación y acompañamiento familiar…), sino de una sola política social eficaz en la prevención de las situaciones de grave desigualdad y en la reinserción social de las personas y familias que ya han caído en la pobreza, en la marginación o en la exclusión social.

Algunas de las conclusiones de este estudio, respecto de los problemas detectados en los barrios desfavorecidos de la Comunitat Valenciana fueron las siguientes:

Problemas en las viviendas y los barrios:

- Se observa una interrelación y retroalimentación entre el deterioro personal, social y urbano.
- Se constata la necesidad de contemplar la dimensión social en la arquitectura y el urbanismo, dado que las necesidades y características humanizadoras y comunicadoras del hábitat urbano quedan opacadas por la prevalencia de la especulación en este sector.
- Se confirma la escasez y, por tanto, la necesidad de las políticas activas de acceso a la vivienda para personas excluidas. A la vez que la no correspondencia entre las políticas de vivienda y las necesidades personales y familiares de acceso a la misma: viviendas desocupadas, precio de las viviendas en propiedad, y precio y escasez de las viviendas en alquiler son algunas de las dificultades principales.
- La inadecuación de las políticas de vivienda se refiere, a la vez, al número de viviendas y/o actuaciones y a la concentración de problemas o carencias en determinadas zonas o barrios. En tercer lugar, se refiere al no cumplimiento en muchos casos de los planes urbanísticos, de los porcentajes de viviendas de protección, de la legislación sobre accesibilidad de viviendas y barrios, o del Decreto sobre Barrios de Acción Preferente.
- Se promueve o acepta la existencia de barrios marginales, que se convierten en espacios intratables de contención. Ello lleva a que pervivan distintas formas de vivienda infrahumana, que afecta principalmente a españoles gitanos y a personas inmigrantes.

Problemas sociales en las familias de los barrios deteriorados:

- Aumentan los ingresos en las familias pobres sin un proceso paralelo de formación, de capacitación profesional y de reinserción social. Aparecen nuevos problemas sociales generados por un desarrollo económico sin desarrollo humano y social. Se incrementa la posibilidad de conflictos generados por el desfase actual entre ingresos y capacidades en una fase recesiva del ciclo económico[25].
- Aumenta el número de barrios en los que se superponen el deterioro personal, social, de vivienda y urbano. La magnitud y gravedad de la pobreza, la marginación y la exclusión va más allá de lo que se reconoce públicamente. Aparecen nuevos pobres en relación con las situaciones de precariedad laboral y de insuficiencia de ingresos.
- Se invisibilizan las situaciones de pobreza, marginación y exclusión sociales y se separan de la sociedad, de los espacios urbanos y de los recursos y servicios normalizados.

25 La alerta expresada cuando empezaba a vislumbrarse la crisis económica padecida hoy, debe mantenerse con mayor intensidad cuando esta crisis puede prolongarse aún más en el tiempo.

- Se constata el carácter hereditario de la pobreza y la marginalidad. Existen situaciones crónicas irrecuperables que quedan fuera de los cauces normalizados de reinserción.
- El presupuesto, los recursos humanos y profesionales y la especialización técnica de estos no son suficientes. Falta coordinación y transversalidad en las políticas sectoriales. Se carece de un sistema de protección social consolidado (como en Sanidad o Educación). Y existe una excesiva carga de responsabilidad sobre los ayuntamientos a la vez que una retirada paulatina de la administración autonómica en el mantenimiento de dicho sistema.

Respuestas necesarias:

- La interrelación entre el deterioro social, de vivienda y urbano exige respuestas complejas, coordinadas y de larga duración. Los planes son necesarios, pero la clave está en la suficiencia y adecuación de la dotación presupuestaria y técnica, así como de su periodo de vigencia.
- Mejorar la especialización técnica en los servicios sociales y ampliar las acciones hacia el trabajo comunitario, el acompañamiento social y las políticas transversales que contemplen la intervención en todos los aspectos del deterioro social y urbano.
- Desarrollar y consolidar la participación de las instituciones privadas, asociaciones y personas directamente afectadas, junto con las administraciones públicas.
- Actualizar las partidas presupuestarias en materia de protección social. Desarrollar planes autonómicos y locales de lucha contra la pobreza elaborados desde la unidad de criterios y de intervención, con la participación de todos los agentes implicados, estableciendo y garantizando la continuidad de dichos planes en el largo plazo.
- Coordinar, de manera urgente, las consellerias directamente afectadas e implicadas en las respuestas al deterioro social y urbano: Sanidad, Educación, Bienestar Social, Obras Públicas.
- Crear un modo de dar respuesta a problemas sociales que no pueden depender de los servicios sociales y, mucho menos, de las organizaciones sociales. Por ejemplo, el tráfico de armas y drogas en un barrio no puede ser abordado desde la intervención social convencional.
- Impulsar y desarrollar, de acuerdo con las necesidades reales, políticas activas de vivienda para los colectivos excluidos o con dificultades en el acceso a la misma. Ampliar y dispersar el parque de viviendas sociales en la Comunitat Valenciana. Los problemas de vivienda no se arreglan mediante la demolición, la cual sólo traslada los problemas personales, familiares y sociales; empeorando y agravando la situación en otras zonas; y obligando a una parte de la población desalojada a pasar de nuevo al chabolismo.
- Establecer prioridades desde distintos criterios, desde el programa 66, resultado de este estudio,. Los barrios seleccionados deberían ser objeto de una investigación específica; de una intervención múltiple, coordinada y prolongada; y de una respuesta política, con presupuestos acordes a la magnitud del trabajo.
- Crear un Observatorio Social Permanente en la Comunitat Valenciana que permita: comprobar la evolución de la realidad social, con sus carencias, necesidades y problemas; evaluar la eficacia y el impacto de las políticas sociales; establecer las políticas de vivienda y sectoriales como instrumentos adecuados para la reinserción social de los colectivos en situación de pobreza, marginación y exclusión; y planificar la coordinación y complementariedad de todas las políticas sociales.

Orientaciones para el proceso de investigación:

- Conocer, de manera precisa y fiable, la realidad para priorizar acciones; y abrir, mantener o suprimir líneas de trabajo contra el deterioro social y urbano.
- Evaluar lo realizado hasta ahora, su eficacia y la necesidad de reforma de dichas acciones de acuerdo con la propia realidad puesta de manifiesto en el estudio.

- No limitar el estudio a las entidades de población superiores a 1.500 habitantes, sino abrirlo a todas las zonas de deterioro social y urbano en los municipios a partir del tamaño mínimo que se establezca.
- Establecer la relación entre las características de las viviendas, los entornos urbanos y las características personales, familiares y sociales de la población de estos barrios.

Publicar el estudio para que sea accesible a todos los profesionales e instituciones y para que sea trabajado y sirva de base en los procesos de participación y búsqueda de respuestas a las necesidades sociales específicas de la Comunitat Valenciana.

2.3 ▪ La situación en el estallido de la crisis (2007-2008)

La siguiente etapa en la mirada histórica hacia la pobreza, la marginación y la exclusión corresponde a 2007-2008, tiempo en que se inicia la crisis económica actual. El instrumento escogido para dirigir esta mirada es el V Informe FUHEM de Políticas Sociales. Su claridad es meridiana desde el comienzo:

> *"La persistencia y remodernización de la exclusión social en España señala a insuficiencias en la financiación y orientación de la política social y a un modelo insostenible de sociedad desarrollista. La persistencia de la exclusión social en un período de bonanza económica implica un aumento de la insolidaridad"*[26].

La Encuesta de Condiciones de Vida (INE, 2005), establece que el 19,9% de la población española estaba entonces bajo el umbral de la pobreza (el 20,8% de las mujeres; el 29,6% de los menores de 16 años; el 29,6% de los mayores de 64 años, y el 31,8% de las mujeres mayores de 64 años). El informe atribuye buena parte del diferencial español [en la eficacia de la protección social respecto de la que se lleva a cabo en otros países] y de su persistencia [la de la pobreza] al sistema de protección social y a la reducida intensidad protectora de la mayoría de las prestaciones[27].

> *"España es uno de los países más desiguales de Europa, sólo superado por Grecia y Portugal. Y esta desigualdad apenas se ha reducido ni mejorado su perfil distributivo en los últimos quince años a pesar de haber vivido un contexto de bonanza económica (...). Este modelo de desarrollismo insostenible que ha practicado España en el último quinquenio ha mantenido los niveles de pobreza en España en tasas estructuralmente superiores a la media europea ya que además de la persistencia temporal se ha mostrado una desaceleración de las tendencias a la reducción de dicha pobreza que se habían registrado antes de los años noventa"*[28].

En este sentido, los avances en la investigación y en la información disponible, en los métodos de investigación y recuento del número de personas afectadas por las distintas situaciones, no se han correspondido con una mejora en la financiación y cobertura de las políticas sociales, ni con una mejora de las acciones emprendidas, ni, consecuentemente, con una mejora de la eficacia, no sólo redistributiva, sino reductora de la extensión y la intensidad de la pobreza, las marginaciones y las exclusiones. Ni siquiera cabría decir que se hayan reducido los procesos sociales que empobrecen, marginan y excluyen. Más bien al contrario, sin contar todavía con la crisis económica actual y sus efectos devastadores en las personas y familias con capacidades laborales más limitadas y peores condiciones laborales.

La situación descrita se da en un contexto en el que las respuestas políticas consisten o se centran en elaborar planes (planes de inclusión, nacional y autonómicos). Planes que se diseñan en ocasiones, recopilando en un nuevo marco formal lo que ya antes se estaba haciendo y no funcionaba, o no se había demostrado suficientemente eficaz. El informe pone de manifiesto cómo los planes adolecen de una insuficiente financiación y una articulación interna y débil en sus vínculos externos con otros planes gubernamentales de

26 Vidal, F. (2006). *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado y Universidad Pontificia Comillas.

27 Ayala, L. Citado en Vidal, F. (2006), op.cit.

28 Id., pp. 30-31.

la misma Administración y de otras administraciones. La territorialidad, sin embargo, es una de las grandes ausentes en los planes de inclusión[29]. Esta era una de las principales aportaciones del estudio de los barrios en crisis de la Comunitat Valenciana, que devolvía a un primer plano la cuestión de la territorialidad (qué zonas de qué municipios), desde una contextualización socioeconómica, urbanística, desde la calidad y la habitabilidad de las viviendas y los barrios y desde un análisis de las necesidades, carencias y problemas de las personas y familias que habitan en ellos.

Otro de los problemas de cualquier plan de inclusión, es que debe partir de un diagnóstico riguroso y preciso de la realidad social, del reconocimiento de las necesidades, carencias y problemas reales, así como de la identificación de los procesos personales, familiares, sociales, económico-laborales y políticos, que generan, apoyan o permiten la existencia y permanencia de la pobreza, la marginación y la exclusión. Sin un diagnóstico, reconocimiento e identificación semejantes, el informe resalta cómo los planes de inclusión sucumben al riesgo de quedar diluidos en la multidiversidad de medidas sociales dirigidas a toda la población, no asumiendo el compromiso de medidas accesibles a las situaciones excluidas[30].

En cambio, no pocos planes de inclusión comienzan sin este diagnóstico, reconocimiento e identificación o incluso mostrando lo bien que está la realidad, en términos comparativos con otras comunidades autónomas o con el conjunto del Estado, respecto de todos y cada uno de los factores de exclusión. Cabría preguntar, por tanto, por la necesidad de un plan de respuestas a una situación que trata de describirse tan positivamente. Lo mismo ocurre con la reticencia persistente a reconocer situaciones y grupos empobrecidos, marginados o excluidos, en ocasiones con el argumento de que el propio etiquetaje es un factor añadido en los procesos que generan tales situaciones. Sin embargo, cabe preguntarse a a quién se dirigen los planes de inclusión sin el reconocimiento explícito de sujetos y grupos empobrecidos, marginados o excluidos.

Consiguientemente, tras el V Informe FUHEM sobre la exclusión social y el Estado de Bienestar en España cabría poner en cuestión algunos planes. Da la impresión de que han sido formulados sin la colaboración de personas y organizaciones expertas; que no han priorizado dar respuesta adecuada a las necesidades, carencias y problemas de las personas, de las familias y de la sociedad misma, sino más bien la autojustificación institucional y política en términos partidistas; y que la profusión de estudios, análisis y aportaciones desde instituciones públicas, privadas y sociales no se ha correspondido con una priorización equivalente por parte de las administraciones públicas, ni antes ni después del comienzo de la crisis. De hecho, parece estar en preparación en estos momentos el primer Plan Nacional, no de inclusión, sino, directamente, de lucha contra la pobreza. Con casi veinte años de retraso desde las primeras grandes aportaciones en el análisis de estas situaciones en España y en las distintas comunidades autónomas.

Cabe preguntarse qué sucede con los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social que afectan a las personas y familias inmigradas. En el citado informe FUHEM[31], la relación entre inmigración y exclusión se centra en la acumulación de límites a la participación social de las personas inmigradas, en un modelo que vincula la exclusión laboral, el aislamiento social y la insignificancia vital, en un proceso de retroalimentación en el que la situación en cada uno de estos ejes tiene la capacidad de modificar la situación en los otros dos.

Respecto de la población inmigrada, cabe plantear que tiene relativamente garantizadas la atención sanitaria y la educación, aunque resulta imprescindible matizar esta afirmación. El hecho de que las personas trabajadoras inmigradas, documentadas o no, tengan una mayor incidencia en la siniestralidad laboral; la existencia de enfermedades asociadas a las condiciones de vida derivadas de la posición o situación socioeconómica y, más directamente, a las situaciones de empobrecimiento, marginación y exclusión; y el aprovechamiento desigual de la atención sanitaria (cuya eficacia también depende de las posiciones socioeconómicas) cuestionan la igualdad en el acceso de las personas inmigradas a la atención sanitaria.

29 Vidal, F. (2006). *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado y Universidad Pontificia Comillas. Pp. 34.

30 Renes, V. Citado en Vidal, F. (2006). Op. Cit.

31 Martínez, J., y Fernández, M. En Vidal, F. (2006). Op. Cit.

Del mismo modo, las desigualdades en el acceso a la atención sanitaria, la desigual probabilidad de enfermedades profesionales y de accidentes de trabajo, así como la misma precariedad y explotación laborales (con las consiguientes condiciones indignas de trabajo –y también de vida- asociadas) pueden empujar a los hijos e hijas de estas familias a abandonar tempranamente sus estudios. En algunos casos determina un menor rendimiento y aprovechamiento escolar, cuyo origen no es la inmigración, sino las condiciones de trabajo y de vida reales de sus familias en las sociedades receptoras. Todo ello cuestiona gravemente la igualdad en la educación recibida y, consiguientemente, la igualdad real y efectiva de oportunidades laborales al finalizar el itinerario educativo. Lo cual incide en el conjunto de condiciones reales de vida.

La mirada complaciente, sobre el acceso de las personas inmigradas a la sanidad y a la educación en España, no siempre bien fundamentada, no es trasladable a otros ámbitos de la vida de las personas y las familias: vivienda, trabajo, relaciones sociales, y relaciones familiares y personales (incluidas las afectivas).

Para muchas personas inmigradas, desde las condiciones de precariedad y explotación laborales a las que se ven sometidas, la infravivienda y la guetización de los barrios en los que residen se convierten en el comienzo de un proceso de exclusión residencial que puede ir acompañado de un proceso de exclusión social personal y familiar. Desde ahí cabe señalar una serie de situaciones de hacinamiento (técnicamente valorado como viviendas en las que hay menos de 10 m por persona y más de dos personas por habitación)[32], procesos de deterioro de las viviendas…, cuyo origen son las dificultades económicas para mantener en condiciones el equipamiento de las viviendas, que pueden desembocar en un auténtico chabolismo vertical. La vivienda rural no resulta mucho mejor por el hacinamiento de los trabajadores temporeros y las malas condiciones de habitabilidad de los alojamientos rurales, muchas veces no diseñados para el alojamiento de personas (casetas de aperos o de labranza, barracones, etc.), cuando estos existen. Por si fuera poco, el problema es que las dificultades de vivienda ocasionales pueden cronificarse, arrastrando a las personas a las características de exclusión de las personas sin techo.

Si la calidad del trabajo se erige en el principal factor de integración o exclusión de las personas inmigradas, el mercado de trabajo español no deja mucho margen para el optimismo. Ténganse presentes características como: la segmentación y fragmentación por sector de actividad; la tolerancia de la economía sumergida, el desempleo estructural y el recurso sistemático a los puestos de trabajo de baja cualificación (aunque se prevea la selección de profesionales con estudios superiores); la temporalidad, la estacionalidad y, en general, unas malas o pésimas condiciones de trabajo; la etno-estratificación (tendencia social a la asignación del trabajador a determinados sectores o actividades en función etnia); la exclusión de los jóvenes y la desigualdad de las mujeres. Dadas las características mencionadas, no cabe esperar muchas facilidades para la integración si no se mejoran, real y eficazmente, tanto las condiciones de trabajo como las garantías contra toda forma de explotación y abuso por parte de algunos empleadores. Y, en el caso de las personas inmigradas, esta mejora pasa necesariamente por la posibilidad de una regularización efectiva por empleo efectivo. Cualquier condena a la economía sumergida, vía irregularidad administrativa, supone, de hecho, la imposibilidad para una integración real y, en ocasiones, una condena, aunque fuera temporal, a situaciones y procesos de exclusión.

Para concluir este apartado cabe recoger lo que ha venido siendo publicado por la misma Fundación CeiMigra acerca de los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión que afectan a las personas inmigradas. El primer Informe Anual, de 2006, señalaba cuatro procesos: 1. El de concentración del privilegio y el desfavorecimiento en distintas zonas del espacio urbano; 2. El de retroalimentación del deterioro urbano y de la vivienda, por un lado, y el deterioro personal, familiar y social, por otro; 3. El proceso de empobrecimiento progresivo, partiendo de situaciones de normalidad social, a partir de una situación de escasez o carencia de ingresos y de desprotección social; y 4. El carácter hereditario de las necesidades, carencias y problemas sociales, vía familia, tratando lo recibido

32 A la situación que supera dicho número de personas por habitación se le denomina en diferentes informes sobre pobreza y desigualdad «promiscuidad», sin que ello conlleve otras connotaciones.

como natural o normal desde la experiencia cotidiana de los niños y niñas nacidos en familias con una cierta acumulación de problemas.

Dicho informe señalaba, además, la creciente correspondencia entre la ubicación de la población inmigrada y las zonas de menor valor urbano, bien por el deterioro de las viviendas o de los espacios urbanos, bien por la escasez o inadecuación de los servicios disponibles, bien por el deterioro familiar y social previo a la llegada de la población inmigrada a determinados barrios (cascos históricos, ensanches con escasez de servicios, barrios marginales…). Evidentemente, el factor de atracción para la población inmigrada es el precio de las viviendas en estas zonas, y no la situación de deterioro social previamente existente. El deterioro de muchos de los cascos antiguos de los municipios de la Comunitat Valenciana y de otras comunidades españolas viene de lejos, y no guarda relación con la llegada de la población inmigrante. Por el contrario, la llegada de las personas y familias inmigradas, atraídas por la centralidad de estas zonas y por el bajo precio de las viviendas, puede estar suponiendo la rehabilitación y adecuación de muchas de las viviendas de estas zonas. De la misma forma, resulta evidente el carácter histórico del deterioro social, de las personas y familias españolas en muchos de los barrios deteriorados de la Comunitat. La pobreza, la marginalidad y el chabolismo son fenómenos detectados en 66 barrios y más de 240 núcleos de deterioro social y/o urbano. En todos ellos, el deterioro social ha afectado a personas y familias españolas durante generaciones. Dada la persistencia de las graves desigualdades, parece que las respuestas no han sido suficientes o adecuadas durante décadas. Y ni los problemas y carencias de estas zonas, ni las respuestas, han tenido nada que ver con la población inmigrada.

Hoy se hacen visibles los rápidos cambios, no siempre a mejor, en todas las zonas enumeradas. Algunas de ellas han desaparecido como tales (Montoto o Los Polvorines, en Alicante; Parque Ansaldo, en San Juan; las cuevas de la Cuesta del Seminario, en Orihuela…). Pero falta una política de realojos y, sobre todo, faltan respuestas integrales. Se trata de abordar todos los factores de empobrecimiento, marginación y exclusión; más allá de contener situaciones. Son necesarios la prevención, tratamiento, seguimiento y acompañamiento durante todo el proceso. Los derribos sólo trasladan el problema de un lugar a otro, sin atender las necesidades y problemas de las personas y familias, ocultando, además, la dimensión real de tales necesidades, carencias y problemas.

Los discursos que responsabilizan a la inmigración del deterioro social actual yerran en su diagnóstico. Son irresponsables, puesto que generan una mayor fractura social, un mayor rechazo hacia la población inmigrada y un problema de convivencia (puestos de relieve por la Comisión Europea y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sucesivas amonestaciones internacionales a la práctica política española por utilizar a la inmigración como chivo expiatorio). Y son injustos, puesto que la población inmigrada puede estar regenerando socialmente y aumentando las posibilidades de mejora de estas zonas deterioradas.

CeiMigra lo puso de manifiesto en una comunicación presentada en el IX Congreso de Sociología de la Federación Española de Sociología, en 2007. La comunicación llevaba por título *"La extraña exclusión de los inmigrantes"*. El Informe Anual de CeiMigra de 2007 presentó un pequeño resumen de la misma. De lo publicado entonces, cabría retener las siguientes conclusiones:

- La presencia de las personas y familias en los barrios deteriorados tiene que ver con el precio de las viviendas, con la centralidad de los cascos históricos y con la propia ubicación de las viviendas sociales. Esas mismas viviendas sociales constituyen y generan los entornos degradados por la mera acumulación de problemas.
- El que algunas administraciones ubiquen la atención a los inmigrantes en los servicios sociales no depende de las personas inmigradas, ni de sus necesidades o demandas; sino de una decisión organizativa de los servicios públicos. No se puede inferir la relación inmediata de las personas inmigrantes con los problemas que los servicios sociales están llamados a resolver.

- El estudio mencionado de los barrios deteriorados de la Comunitat Valenciana, presentado en 2006, establecía que sólo un 3,5% de las familias que vivían en dichos barrios procedían de otros países. Si bien es cierto que había grandes diferencias entre barrios, en muchos de ellos la mayoría de la población deteriorada era de nacionalidad española.
- La población extranjera analfabeta o sin estudios en estos barrios era diez veces menor en proporción que la población española; la población extranjera con estudios secundarios o de formación profesional era casi siete veces mayor en proporción que la población española; y la población extranjera con estudios universitarios duplicaba en proporción a la población española con ese nivel de estudios en dichos barrios desfavorecidos. Por tanto, la población extranjera estaba aumentando el nivel de formación de la población residente en esos barrios. Y ello sin plantear las enormes diferencias en capacidades personales, experiencias laborales, motivación y expectativas, y capacidad de esfuerzo y sacrificio personal de un grupo y otro, que muestra en la población extranjera características completamente diferentes de las correspondientes a la población española empobrecida, marginada o excluida.
- Los procesos de concentración urbana del privilegio y el desfavorecimiento, los procesos de retroalimentación entre el deterioro social y urbano, los procesos de empobrecimiento progresivo desde situaciones de normalidad social, y los procesos de transmisión y reproducción de las necesidades, carencias y problemas vía familia, de una generación a la siguiente, no afectaban a las personas inmigradas por el hecho de la inmigración. Afectarían de igual modo a cualquier persona que se vea sometida a ellos y las diferencias, en sus efectos, se deberán a la resiliencia de las personas y familias y, por tanto, a sus capacidades y recursos para salir adelante.
- En el caso de las personas y familias inmigradas, estas capacidades y recursos habían de sobreponerse no sólo a los procesos descritos, sino a las particulares condiciones jurídico-administrativas y económico-laborales que se les imponían, que ellos no habían elegido, y que condicionaban fuertemente sus vidas cotidianas.
- Que las personas inmigradas pudieran ir regenerando estos barrios históricamente deteriorados o que fueran contagiados por el deterioro no resuelto de la población española iba a depender de las condiciones de vida reales que les permitieran tener esas condiciones jurídico-administrativas y esas condiciones económico-laborales, ninguna de las cuales dependía de su voluntad, sino de decisiones político-administrativas adoptadas al fin y al cabo por población española.

De nuevo, la inteligencia y la responsabilidad política se traducen en la apuesta por un factor de regeneración de estos espacios, como es la presencia de las personas y familias inmigradas, que se basa y que depende del reconocimiento de los derechos humanos, de la afirmación de la igual dignidad de todos los seres humanos, y de los sistemas de protección y garantías que seamos capaces de hacer efectivos. Todo ello con independencia de la situación administrativa, la nacionalidad, la etnia o cualquier otra característica o condición de las personas.

2.4 ▪ La situación, cuando se alarga la crisis (2009-en adelante)

Desde finales de 2008 se empieza a cobrar consciencia de cómo se alarga la crisis. La mirada sobre la pobreza, la marginación y la exclusión en 2009 y 2010 se vale de los siguientes instrumentos: los *Informes de la inclusión social en España 2008 y 2009* (Caixa Catalunya), así como el informe (2010) de la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, *Un marco europeo para la cohesión social y territorial*.

En el primer semestre de 2009 comienzan a publicarse los primeros estudios sobre el duro impacto de la crisis económica en las condiciones de vida reales de tantas personas y familias; y suenan las alarmas por la gravedad del empeoramiento de las condiciones de vida reales. Así, comienza a plantearse que la bonanza económica no había disminuido las tasas de pobreza ni los riesgos de exclusión en España. Se pone de manifiesto que, aunque los rostros hayan cambiado, la pobreza sigue siendo la misma. Se reconoce que el desempleo no es el único el factor principal de la pobreza y la exclusión. Esta afecta cada vez más a los *working poors*, a las personas con peores condiciones laborales, cuya precariedad económica se transforma en precariedad vital.

En un ejercicio de simulación realizado en el *Informe de la inclusión social en España 2008* se descubre que si los jóvenes que viven con sus padres se emanciparan contando únicamente con sus ingresos salariales, dos de cada diez serían pobres (tras descontar los costes que supondría hacerse cargo de una hipoteca o alquiler de la vivienda lo serían cuatro de cada diez). Si optaran por un modelo de emancipación clásico (de convivencia matrimonial en la que sólo un cónyuge trabaja) cuatro de cada diez jóvenes se situaría por debajo del umbral de la pobreza (tras descontar los costes de la vivienda, el riesgo de pobreza alcanzaría al 70% de esos jóvenes)"[33]. Lo cual forzaría a concluir, ya de partida, que la protección familiar efectiva está evitando y ocultando una situación social mucho peor que la que van a recoger los datos oficiales. Pero esa realidad seguirá estando ahí, aunque las metodologías y los datos no puedan o no quieran reconocerla o aunque las instituciones no quieran responder a ella. Todo ello forma parte de un mismo y único problema: la desigualdad social, y la coexistencia del privilegio y del desfavorecimiento entre unas personas y otras, entre unos grupos y otros.

En las dos últimas décadas, las políticas de bienestar se han orientado a la población mayor o anciana, pero lo han hecho en detrimento de la protección imprescindible a la infancia y la juventud. Evidentemente, el impacto electoral de unas y otras puede ser muy distinto. Y la consecuencia es tajante:

> *"España es, a día de hoy, el país de la UE-15 con las tasas más altas de pobreza infantil, y donde la edad de emancipación de los jóvenes se retrasa más. La exclusión económica y laboral que afecta a los sectores más jóvenes de la sociedad puede ser una forma de limitar su bienestar y oportunidades vitales, pero también una forma de hipotecar nuestro futuro como sociedad. Los nuevos riesgos sociales requieren nuevas respuestas políticas"*[34].

El problema de la pobreza, la marginación y la exclusión social no es una mera cuestión de derechos individuales, sino de sostenibilidad de la misma sociedad: no se puede afirmar la viabilidad y perdurabilidad de una sociedad fracturada –incluso segregada-, resignada y sin conflicto. Es precisamente la generación mejor preparada, la de los jóvenes, la que queda mayoritariamente excluida del acceso a un cierto bienestar. Y el ejemplo de las sociedades del Norte de África y otros países árabes, debería ayudar a responder esa pregunta. Ni siquiera con un aumento de la represión puede esperarse que se mantenga una desigualdad creciente por edad, por sexo, por nacionalidad, por situación administrativa o por religión.

Estos riesgos no afectan sólo a grupos de población concretos, sino a todas las personas cuando atraviesan momentos de transición. La emancipación del hogar y de los recursos de los padres; la

33 Marí-Klose, P. (2009). *Informe de la inclusión social en España 2009*. Barcelona: Fundación Caixa Catalunya.

34 Marí-Klose, P. (2009). O.c.

formación de una familia, con la llegada de los hijos; las rupturas familiares, con las separaciones y divorcios, que sistemáticamente dejan en peor situación a los más dependientes de la familia; la vinculación a empleos precarios temporalmente y/o de baja cualificación; la pérdida del empleo, con la obsolescencia de los conocimientos y capacidades laborales que antes servían; los accidentes laborales y las incapacidades, por enfermedad, temporales o permanentes, todo ello son situaciones del ciclo vital que se convierten en graves factores de riesgo de exclusión o, directamente, en causas de la exclusión para personas y familias enteras.

Hay tres grupos que están padeciendo el mayor y más grave impacto de la crisis económica: las personas jóvenes con o sin hijos a su cargo, las personas con bajos niveles de formación y capacitación laboral, y las personas inmigradas. Estos tres grupos son los que asumen más frecuentemente los trabajos más precarios, con peores condiciones laborales y más bajos salarios. Sin embargo, las peores consecuencias de la crisis no tienen que ver con situaciones individuales, sino con las situaciones familiares: es decir, con la capacidad de las familias (incluso extensas) de cubrir las necesidades de sus miembros mientras la crisis haga necesaria esa protección y esa solidaridad privadas. Cabe preguntar, socialmente hablando, si el Estado, las comunidades autónomas y las administraciones públicas pueden inhibirse en un momento tan grave y delicado como el actual. Y cabe preguntar qué ocurre cuando la familia, nuclear o extensa, no puede proteger a todos sus miembros. La familia se ha ido constituyendo en los últimos treinta años como la última red de protección para las personas. Sin embargo, las familias en las que todos los miembros están en paro o son inactivos han aumentado en España hasta el 8% del total de hogares. Además, es sabido que el 48,7% de estos hogares en los que todos sus miembros están en paro o son inactivos se encuentran en situación de pobreza[35].

La calidad en el empleo ha sido definida por la combinación de cuatro características básicas: el salario decente, la seguridad y estabilidad del empleo y en la trayectoria laboral, el entorno saludable y el equilibrio entre la vida laboral y personal. Desde este presupuesto queda patente el bajísimo nivel de la calidad del empleo en España, incluso antes de la crisis. De hecho, en 2007 (antes de la crisis actual) España era el cuarto país con mayor riesgo de pobreza entre las personas trabajadoras, por detrás solamente de Rumania, Grecia y Portugal. En el año 2000, la tasa de pobreza entre las personas trabajadoras en España era del 8% del total de los trabajadores. En 2008, la tasa había aumentado al 11% del total. "Un informe de la Fundación Eurofound examina la evolución reciente de la cantidad y calidad del empleo creado entre 1995-2006 en la Unión Europea (…). Este informe indica que los empleos a tiempo parcial creados en este período siguieron un fuerte patrón de polarización, y que en la UE tuvo lugar una «*desnormalización del empleo fuertemente sesgada hacia la parte inferior de la estructura del empleo*», donde están los puestos peor pagados y asociados a las peores condiciones. La proporción de empleo a tiempo parcial ubicado en el quintil más bajo pasó del 29% en 1995 al 35% en el año 2006, (cuando todavía ni se anunciaba la llegada de la actual crisis de empleo)"[36].

2010 fue declarado Año Europeo de lucha contra la pobreza. La razón queda patente:

> *"En 2008, más de 80 millones de personas vivieron en la Unión por debajo del umbral de la pobreza, es decir, una población superior a la del Estado miembro más grande, o el equivalente al 16,5 % de nuestra población. Más de la mitad de esas personas son mujeres, y 20 millones son niños. Por supuesto, la situación ha empeorado con la crisis económica. La crisis ha afectado sobre todo a las personas más vulnerables de nuestras sociedades. La situación de quienes ganan menos ha seguido deteriorándose, y ahora esas personas afrontan un mayor riesgo de endeudamiento e insolvencia. El desempleo ha aumentado especialmente entre las personas jóvenes, inmigrantes o poco cualificadas, que con frecuencia dependen de trabajos temporales y con salarios bajos y que se enfrentan, por tanto, a un empeoramiento de sus condiciones de vida. Concretamente, uno de cada cinco jóvenes activos está en paro; la tasa de desempleo de los nacionales de países no miembros de la UE es más de once puntos porcentuales superior a la de los ciudadanos de la UE y las personas poco cualificadas están sufriendo un aumento del desempleo que duplica el de las personas altamente cualificadas (…).*

35 Marí-Klose, P. (2009). Op.cit.

36 Aller, M.I. (2010). Crisis de empleo, empleo a tiempo parcial y subempleo en España. Comunicación presentada en el II Congreso de la Red Española de Política Social *Crisis económica y políticas sociales.*

Esto, en la Europa del siglo XXI, es inaceptable. La lucha contra la exclusión social y el fomento de la justicia social y los derechos fundamentales son desde hace mucho tiempo objetivos clave de la Unión Europea, que se cimienta en los valores del respeto por la dignidad humana y la solidaridad. Pero la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer más, y hacerlo con más eficiencia y eficacia para ayudar a nuestros ciudadanos más vulnerables"[37].

El problema es que las propuestas de reducción de la pobreza en Europa en un 25% (veinte millones de personas), establecidas en la denominada Estrategia 2020, se basan en: más y mejor empleo, y aumentar la eficiencia y la eficacia para, con menos presupuestos y a través de nuevas formas participativas, mantener la prevención y atender las necesidades allí donde surjan. Sin embargo, vista la situación particular en España, estas expectativas son, cuando menos, difíciles de alcanzar y, como en otras ocasiones, su mera afirmación no equivale a su realización y cumplimiento. Por lo que, incluso esta declaración formal corre el peligro de estar deslizándose hacia el terreno de la política virtual, es decir, de las formulaciones sin contenido real porque no han sido dotadas de los medios suficientes y necesarios. El problema, como reconoce la propia Unión Europea, es que:

"El desempleo es la principal causa de pobreza en la población en edad de trabajar. El riesgo de pobreza para las personas en paro es más de cinco veces superior que para las que tienen trabajo (el 44 % frente al 8 %). La pobreza y la exclusión del mercado de trabajo van de la mano, cosa que se hace especialmente evidente en el caso de las mujeres y los más jóvenes. Sin embargo, los salarios bajos, la escasa capacitación y el empleo precario pueden llevar a una situación de pobreza a pesar del trabajo. Desde el 2000 ha aumentado el número de personas que padecen esta pobreza con empleo, como consecuencia del incremento del trabajo temporal y del tiempo parcial (incluido el trabajo a tiempo parcial involuntario), unido a veces al estancamiento de los salarios. La pobreza con empleo está también relacionada con la situación de familias enteras que dependen de los ingresos laborales de un solo miembro. Entre estas, las que más corren este riesgo de pobreza con empleo son las familias monoparentales y las familias con un solo salario. La falta de un servicio de guardería asequible les impide participar plenamente en el mercado de trabajo. La carencia de hogar y la exclusión en cuanto a vivienda, que representan una de las formas más extremas de pobreza y privación, han aumentado en los últimos años. La pobreza energética, que puede privar a los hogares no sólo de calefacción o refrigeración, sino también de agua caliente, luz y otras necesidades domésticas esenciales, es otra manifestación de privación grave. La exclusión financiera que se deriva de la falta de acceso a servicios bancarios básicos, y el endeudamiento elevado, agravado por la reciente crisis, también pueden ser un obstáculo para encontrar trabajo y conducir así a la marginación y la pobreza persistentes. La crisis económica también ha vuelto a poner de relieve que la población inmigrante está más expuesta a los riesgos sociales y es a menudo la primera afectada por el aumento del desempleo. En el primer trimestre de 2010, la tasa de desempleo de los no nacionales había superado el 21 %. Para esta población, la pérdida del empleo va con frecuencia acompañada de la falta de acceso a las redes de protección que ofrece la Seguridad Social. Algunas minorías étnicas, de las que los gitanos representan el grupo más amplio (aproximadamente 10 a 12 millones de personas en Europa), se ven desproporcionadamente afectadas por privaciones múltiples"[38].

Afirmar la reducción de la pobreza establecida como objetivo político en la Unión Europea implica reducir: la tasa de riesgo de pobreza, el índice de privación material y el porcentaje de personas que viven en hogares con intensidad de trabajo muy baja. De esta forma, la cifra de 80 millones de personas que se encuentran bajo el umbral de la pobreza en los Estados miembros de la Unión Europea aumenta hasta 116 millones de «pobres sociológicos», más allá del nivel de renta en el que se encuentren. Y el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza en la Unión Europea pasa del 16,5% al 23,9%. Proporción preocupante en el espacio del desarrollo económico y los derechos humanos.

37 Unión Europea (2010). La Plataforma Europea contra la Pobreza y le Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas.

38 Ídem.

La austeridad se propugna como respuesta política indiscutida a la crisis y sus efectos en Europa. Aunque lo es de tal modo que afecta a las personas trabajadoras y sus familias, pero no a los especuladores, ni a las entidades financieras, ni al ámbito político. La austeridad aplicada se basa exclusivamente en el recorte de los gastos sociales y en el recorte de la intensidad de la protección social existente[39], que ya era insuficiente antes de la crisis. Pero, como ya se planteaba en el Informe de CeiMigra de 2006, si a la carencia de ingresos motivada por el desempleo –o por cualquier otra circunstancia social o personal-, se le añade la desprotección social a través del recorte del gasto público en dicha protección, se pone en marcha un proceso de empobrecimiento progresivo que hace caer a población normalizada, que socialmente ha hecho todo bien, a situaciones de pobreza en las que el deterioro social puede transmitirse de una generación a la siguiente por vía familiar[40]. Como afirma Paul Krugman:

> *"En EE.UU. los fanáticos del dolor, aquellos que sostienen que subir los tipos de interés y recortar el gasto público ante el desempleo masivo mejorará de alguna manera las cosas en lugar de empeorarlas, se topan con alguna resistencia de la Reserva Federal y del Gobierno de Obama. En Europa, por el contrario, los fanáticos del dolor han estado al mando más de un año, insistiendo en que el dinero prudente y el equilibrio presupuestario son la respuesta a todos los problemas. Detrás de esta insistencia ha habido fantasías económicas, en particular la creencia en el hada de la confianza, es decir, la creencia en que recortar el gasto en realidad va a crear puestos de trabajo, porque la austeridad fiscal mejorará la confianza del sector privado"*[41].

Pues bien, la confianza de los mercados, de los especuladores y de las empresas privadas no se ha restablecido y las consecuencias en la vida de millones de personas y familias y en las posibilidades de desarrollo personal, profesional y laboral de millones de niños (más de 20 millones en la Unión Europea) son, literalmente, catastróficas por el número de personas afectadas y la gravedad de las situaciones.

Mientras tanto, la austeridad tampoco se ha aplicado a los beneficios privados de las entidades y transacciones financieras.

> *"Quienes padecen la crisis provocada por los especuladores y facilitada por la desregulación de la actividad económica y financiera son las personas trabajadoras y sus familias. Son estas las que van a financiar y sostener con sus impuestos y a través de las ayudas del Gobierno, a las entidades financieras y a las empresas. Se privatizaron las ganancias de la expansión económica, muchas de las cuales fueron a parar a manos de los especuladores: causantes estos de una crisis que no tiene nada que ver con el trabajo y la producción reales. Se socializan las pérdidas, que tienen que ser asumidas y sufragadas por los trabajadores y sus familias. A los 4,6 millones de parados hay que sumar el recientemente aprobado recorte del gasto social, tanto a través del recorte en el sueldo de los funcionarios, como de la congelación de las pensiones, todo ello con el propósito de reducir el déficit público en 15.000 millones de euros. Pero por otra parte, la inyección de liquidez y la cobertura frente a posibles quiebras de bancos y cajas de ahorros españolas alcanzaron 50.000 millones de euros, según el Plan Español de Rescate de Bancos y Cajas; y "los 584 consejeros ejecutivos y altos directivos de las empresas del Ibex 35 cobraron, en 2009, un millón de euros de media en el peor año de la recesión", con el sueldo más alto jamás cobrado hasta la fecha. Las cinco mayores empresas españolas obtuvieron, en 2007, unos beneficios de 29.633,7 millones de euros (sólo Telefónica y el Banco Santander obtuvieron entre las dos 17.966 millones de euros en beneficios, que suponían, respectivamente, un 43% y un 19% más que el año anterior); en 2008, tan sólo Endesa y Telefónica obtienen unos beneficios de 14.761 millones de euros. Las empresas del IBEX-35 obtienen en 2008 unos beneficios de 54.421 millones de euros, y de 42.264 millones de euros en 2009. La bolsa española cerró 2009 con un aumento de los beneficios de casi un 30%, con una de las mayores revalorizaciones de la década (la revalorización del IBEX-35 es de más de un 75% en 2009). La subida de la bolsa en 2009*

39 Krugman, P. (2011). Cuando la austeridad falla. *The New York Times.* Disponible online en El País, el 24-5-2011, en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/austeridad/falla/elpepieco/20110524elpepieco_1/Tes.

40 CeiM (2007). *Anuario CeiM 2006. La inmigración en la Comunidad Valenciana.* Valencia: Fundación CeiMigra. Pp. 146-149. Disponible online el 24-5-2011 en la página: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/ANUARIO_2006_definitivo.pdf.

41 Krugman, P. (2011). Cuando la austeridad falla. *The New York Times.* Disponible online en El País, el 24-5-2011, en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/austeridad/falla/elpepieco/20110524elpepieco_1/Tes.

es la mayor subida desde 2006 y, 'en Europa, Londres acabó 2009 con una subida del 21,73%; Fráncfort, el 23,85%; París, el 22,30%, y Milán, el 19,47%, mientras que la Bolsa de Nueva York se ha revalorizado cerca de un 20%. El Banco Santander volvió a cerrar 2009 con 8.943 millones de euros, tras realizar unas provisiones para insolvencias de otros 9.000 millones de euros''[42].

Por consiguiente, la cuestión es mucho más grave que la suma de: el aumento de las situaciones de pobreza; el deterioro de las condiciones de vida reales; la reproducción de estas necesidades, carencias y problemas vía familia; la vulneración de derechos humanos; el incumplimiento de derechos reconocidos en la Constitución Española; y la desresponsabilización política frente al mandato constitucional de garantizar la igualdad real y efectiva entre las personas, las familias y los grupos sociales. Todo ello se produce en un contexto en que las mayores empresas privadas consiguen pingües beneficios y en que las entidades financieras son sostenidas con fondos públicos sin coste alguno. Sin que se exija responsabilidad penal, como en Islandia. Sin que el rescate financiero implique el subsiguiente control y regulación por parte del mismo Estado, o la nacionalización incluso de algunas de las entidades que han de ser rescatadas de la quiebra por su mala gestión y su irresponsabilidad técnica-económica y social[43].

La pobreza y sus efectos son inaceptables éticamente desde el momento en que una sociedad cuenta con recursos económicos y conocimientos técnicos suficientes para erradicarlos. Y eso sucede desde hace tiempo. Pero el problema no es de medios, sino de fines, de prioridades sociales y políticas, de responsabilidad pública y política, de querer o no querer. En España, como en otros países, las medidas desarrolladas por el Estado y los gobiernos autonómicos se dirigen al rescate de los poderosos, en lugar de al cuidado de los más vulnerables[44].

Las medidas de protección ante los altos niveles de desempleo son insuficientes. Los servicios públicos de empleo son poco eficientes y se centran en los empleos de baja cualificación, apoyando de esta forma un mercado de trabajo de baja productividad y bajos ingresos[45]. No hay una política de lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social; ni siquiera de prevención ante tales situaciones. Las medidas de contención de las situaciones más graves han dejado de aplicarse, poniendo al descubierto la ineficacia de un sistema graciable y sujeto a presupuestos (es decir, a voluntad política en la asignación y distribución de los mismos)…

Al comienzo de la crisis económica, algunos medios afirmaron que aquello era el principio de un cambio de modelo, no sólo económico, sino político y social. Casi cuatro años después, ha de reconocerse que: 1. Quienes provocaron la crisis siguen instalados de forma segura en el privilegio y el poder; 2. Siguen sin corregirse las causas que la provocaron; 3. Los que tenían posiciones más vulnerables son quienes han pagado el coste de la crisis, sufriendo su impacto a través del desempleo y financiando el rescate de las entidades financieras a través de los impuestos; y 4. La crisis ha reforzado el poder de los empresarios y entidades financieras, debilitando enormemente la capacidad negociadora o reivindicativa de una clase trabajadora, que ha sido abandonada a su suerte por los distintos gobiernos, central y autonómicos[46].

El presupuesto del Estado para toda la acción social asciende a 275 millones de euros en 2011[47]; las prestaciones a los desempleados, a 30.474 millones de euros y las pensiones no contributivas, a 28,3 millones de euros. En cambio, en Octubre de 2008 el Plan Español de Rescate de Bancos y Cajas estableció un fondo de 30.000 millones de euros (no presupuestados), ampliables a 50.000 millones de euros[48]. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, dotado con 9.000 millones de euros en Junio de 2009, podía otorgar avales hasta 27.000 millones de euros[49]. Año y medio después, en Enero de 2011, el Plan de Fortalecimiento del Sector Financiero establece otros 20.000 millones de euros adicionales para apoyar a las cajas de ahorro que lo necesiten[50].

42 CeiMigra (2010). *Informe Anual sobre Migraciones e Integración CeiMigra 2009. Migraciones y crisis económica internacional*. Valencia: Fundación CeiMigra. Pp. 25-26. Disponible online el 24-5-2011 en la página: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Informe_Anual_2009_CeiMiga_vf.pdf

43 Seminario de Economía Crítica (2009). Apuntes teóricos para entender la crisis. Barcelona: Taifa. Disponible online el 24-5-2011 en la página: http://informes.seminaritaifa.org/pdf/Informe_06_ES.pdf

44 Seminario de Economía Crítica (2010). La crisis en el Estado español: el rescate de los poderosos. Barcelona: Taifa. Disponible online el 25-5-2011 en la página: http://informes.seminaritaifa.org/pdf/Informe_07_ES.pdf

45 Levante. Disponible online el 25-5-2011 en la página: http://www.levante-emv.com/opinion/2011/02/23/ineficacia-oferta-empleo/784979.html; http://www.cev.es/web-cev/WCEV.nsf/(All)/5A4A3FC0D4D553A5C1257840003DFA56/$File/prensa2319_476.pdf; http://www.levante-emv.com/economia/2011/02/23/mediacion-laboral-servef-30-inferior-media-espanola/785011.html. Las Provincias. Disponible online el 25-5-2011 en la página: http://www.lasprovincias.es/valencia/20090205/local/valenciana/comite-empresa-servef-denuncia-200902051628.html

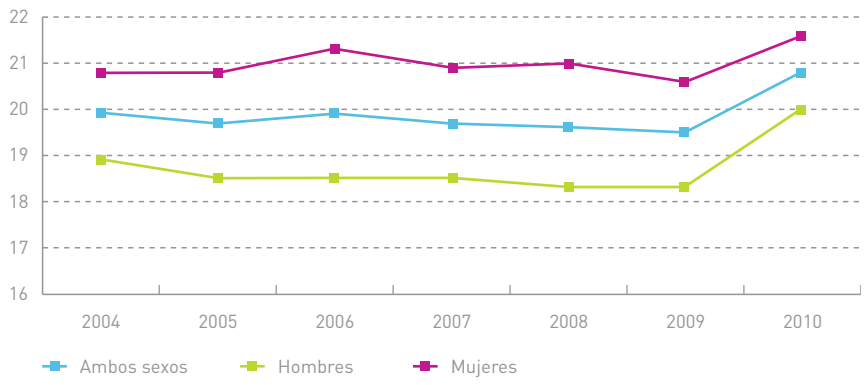
46 Seminario de Economía Crítica (2010). La crisis en el

Por su parte, el presupuesto anual del programa de servicios sociales en la DG de Acción Social y Mayores de la Conselleria de Bienestar Social en la Comunitat Valenciana asciende a 69,3 millones de euros en 2011[51].

De esta forma, parece difícil que se puedan alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza en la Unión Europea para 2020. Máxime cuando la propia Comisión Europea reconoce que la exclusión residencial (carencia de un hogar o de una vivienda digna) ha aumentado en los últimos años. También ha aumentado lo que la UE denomina «pobreza energética»; esto es, el acceso a la calefacción, a la electricidad, al agua caliente, y al uso consiguiente de los electrodomésticos necesarios. Lo mismo ha sucedido con las privaciones múltiples que afectan a las personas inmigradas de terceros Estados, a las minorías étnicas y al pueblo gitano, con independencia de su nacionalidad europea. Y lo mismo sucede con la exclusión financiera y la exclusión laboral[52]. Las distintas revisiones y evaluaciones planteadas por la Comisión Europea hasta 2020 no pueden sustituir lo que no se está haciendo bien o lo que no se está haciendo suficientemente.

Las tasas de riesgo de pobreza en España, como medición de la pobreza a partir del establecimiento de un umbral de pobreza (60% de la renta mediana), han aumentado visiblemente en 2010 tanto para hombres como para mujeres (gráfico 2). Al situarse por encima del 20% de la población, una de cada cinco personas en España se encuentra en situación de pobreza sólo económica.

Gráfico 2 ▪ Evolución de las tasas de riesgo de pobreza por edades, 2004-2010



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

Además, cuando se analiza la evolución de las tasas de pobreza por edades y sexos, se ve inmediatamente que la pobreza se ha reducido en el grupo de los hombres mayores de 65 años (incluso durante la crisis) a costa del aumento de la pobreza entre los menores de 16 años. Entre las mujeres, la situación es algo diferente. La pobreza de las mayores de 65 años ha ido disminuyendo paulatinamente, pero todavía supera en proporción a la de las mujeres menores de 16 años, que ha aumentado desde 2007 (gráfico 3).

Estado español: el rescate de los poderosos. Barcelona: Taifa. Disponible on line el 25-5-2011 en la página: http://informes.seminaritaifa.org/pdf/Informe_07_ES.pdf.

47 Presupuestos del Estado. Disponible on line el 25-5-2011 en la página: http://www.sgpg.pap.meh.es/Presup/PGE2011Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/23/2/2/N_11_E_R_31_126_1_1_2_1_1.PDF

48 Expansión. Disponible on line el 25-5-2011 en la página: http://www.expansion.com/2008/10/08/inversion/1173327.html

49 Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. Disponible online en la página: http://www.frob.es/general/dotacion.html

50 El Mundo. Disponible online el 25-5-2011 en la página: http://www.elmundo.es/mundodinero/2011/01/24/economia/1295890208.html

51 Presupuestos de la Generalitat Valenciana. Disponible online el 25-5-2011 en la página: http://portales.gva.es/c_economia/web/presupuestos/2011/T2/EUR/FP1_16_31310.pdf

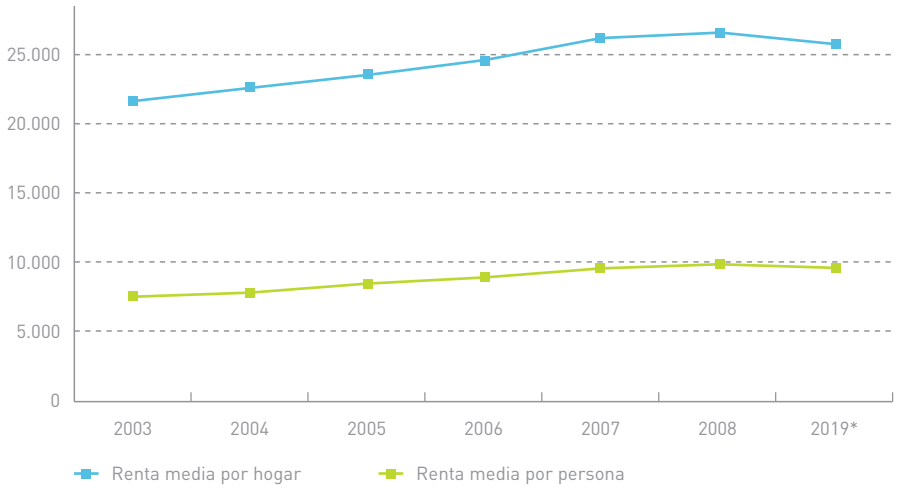
52 Unión Europea (2010). La Plataforma Europea contra la Pobreza y le Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas.

Gráfico 3 ▪ Evolución de las tasas de riesgo de pobreza por edades y sexos, 2004-2010

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

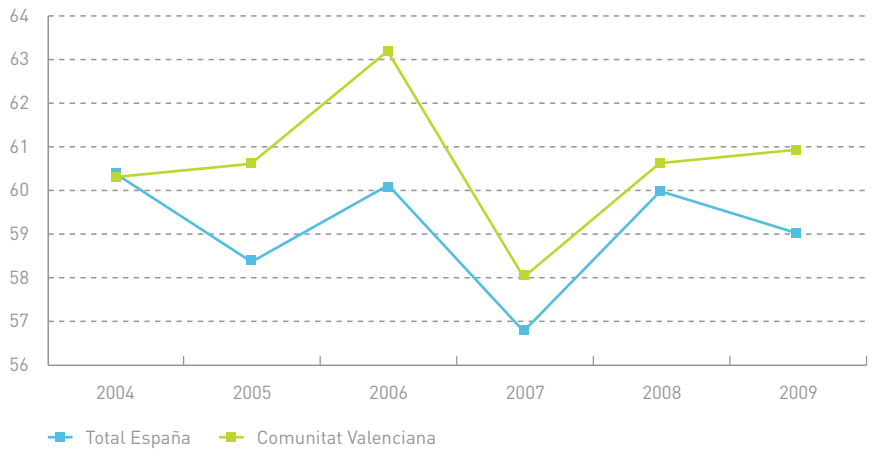
También se percibe que el aumento de la pobreza se corresponde con la disminución de los ingresos por hogar y por persona (gráfico 4). La tendencia al aumento sostenido de la renta de los hogares que tuvo lugar entre 2003 y 2007 se vio truncada en 2008 y en 2009 disminuyó de forma notoria (768,00 € por hogar). Y todavía no están disponibles los datos, ni siquiera provisionales, de 2010.

Gráfico 4 ▪ Evolución de la renta por hogar y por persona en España, 2003-2009



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida. INE.Datos provisionales de 2009, disponibles el 26-5-2011.

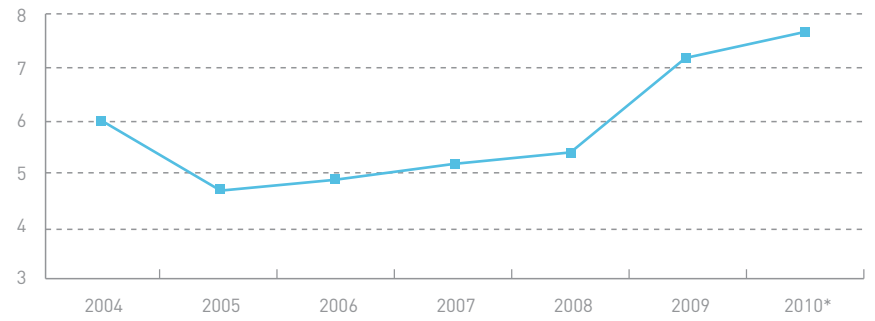
Gráfico 5 ▪ Población con dificultades para llegar a fin de mes



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida. INE.

Cuando se estudia la evolución del porcentaje de población que tiene dificultades (algún grado de dificultad) para llegar a fin de mes, se advierte cómo la Comunitat Valenciana está por encima de la media española y que, en 2009, se rompe la tendencia a una evolución similar a dicha media y mientras que esta desciende ligeramente entre 2008 y 2009, en la Comunitat Valenciana aumentan las familias que tienen dificultades para llegar a fin de mes (gráfico 5). Lo mismo ocurre, a nivel nacional, con las familias que tienen dificultades para el pago de su vivienda (gráfico 6). En 2005, estas familias llegaron a su punto más bajo (el 4,7% de los hogares) y, desde entonces, estas familias van aumentando, incluso abruptamente, en 2009. En 2010, con los datos provisionales, el 7,7% de los hogares españoles tienen problemas para pagar su vivienda. Esto supone un aumento del 64%.

Gráfico 6 ▪ Hogares con dificultades para el pago de su vivienda en España



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida. INE. Datos provisionales de 2010, disponibles el 26-5-2011.

I.3 Inmigración y empobrecimiento percibidos por las organizaciones sociales y sus expertos: análisis y propuestas

Hasta aquí una primera caracterización de las situaciones de pobreza, marginación y exclusión antes de la crisis, cuando estalla y cuando se alarga. Esto es, un primer acercamiento al impacto que está teniendo la crisis sobre las condiciones de vida de millones de personas, habida cuenta de las que ya sufrían la pobreza, marginación y exclusión en años de bonanza económica. El medio para conocer tal impacto ha sido una serie de informes y artículos que analizan la situación socio-económica y valoran las políticas llamadas a dar respuesta.

A continuación se ofrece otra perspectiva: la que ponen de manifiesto las organizaciones sociales que luchan contra la pobreza, las que atienden a personas inmigrantes, los expertos que trabajan en esas entidades sociales y algunos investigadores sociales. Es una mirada que transita entre el conjunto de España, la Comunitat Valenciana, y en algún caso, el entorno de una organización de ámbito local. Y es una mirada que destaca de algún modo el empobrecimiento de la población inmigrante como porción de una sociedad que como conjunto sufre procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión.

En ocasiones se emplean instrumentos cuantitativos. Su validez estadística queda limitada al ámbito en el que han sido realizadas: una organización social local, o las múltiples sedes locales de una gran organización social. En ocasiones se emplean instrumentos cualitativos: entrevistas en profundidad a expertos. Quizá sea esto lo más valioso: hacerse con la percepción de personas que lidian a diario con los efectos de la crisis, el empobrecimiento y las dinámicas de marginación y exclusión. Es preciso conocer su percepción y su análisis. Por lo que respecta a sus conclusiones y propuestas, constituyen un excelente material para la reflexión, el debate y la mejor construcción de respuestas políticas.

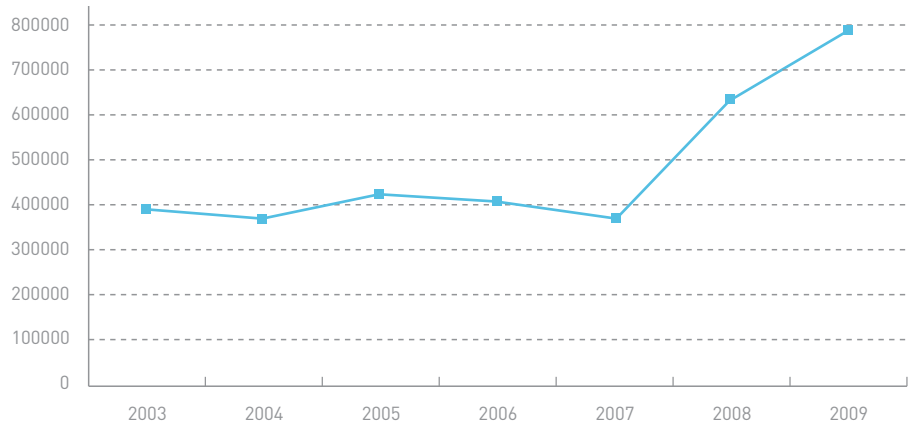
En concreto, se recensionan dos informes de Cáritas española *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas* (2010 y 2011), y el informe de Cruz Roja Española (2011), *Nuevos datos sobre la crisis en la vida de las personas más vulnerables, Boletín sobre vulnerabilidad social*. A continuación se sintetizarán los

resultados de una pequeña entrevista realizada a 653 personas atendidas por el servicio de reparto de alimentos de la Comunidad Islámica de Valencia (CIV, perteneciente a la Unión de Comunidades Islámicas de Valencia)[53]. Y por último, se volcará el análisis del contenido de un conjunto de quince entrevistas realizadas por CeiMigra a personas expertas en la atención de personas inmigradas en diversas instituciones y/o en el conocimiento de las políticas sociales: EAPN (Red Europea Contra la Pobreza), Fundación RAIS, Cáritas Diocesana de Valencia, Cáritas Española, Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Comillas, Red Acoge y ASTI.

3.1 ▪ El análisis de Cáritas

El conjunto de todas las Cáritas Diocesanas españolas atiende anualmente a más de un millón de personas. En 2008, las ayudas para alimentación se duplicaron respecto a 2007. También aumentaron considerablemente las ayudas para ropa y calzado. Merece especial atención el aumento de los problemas de vivienda, y la respuesta dada por Cáritas, pues son económicamente muy graves, y socialmente pueden desestructurar la vida personal y familiar. Respecto a las personas acompañadas en 2008, Cáritas también destaca la situación de enorme vulnerabilidad de las personas inmigrantes sin familiares ni redes de apoyo, así como el aumento de la irregularidad administrativa entre las personas que no han podido renovar la autorización de residencia como consecuencia del desempleo prolongado[53´].

Gráfico 7 ▪ Aumento de las personas atendidas por los servicios de acogida de Cáritas



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las memorias de Cáritas Española 2007-2009.

53 CeiMigra expresa un profundo agradecimiento a Teresa Belmonte por la iniciativa y colaboración que hicieron posible la realización de las entrevistas, y a Nides González por la informatización de sus resultados.

53´ Cáritas Española (2009). *Memoria 2008*. Madrid: Cáritas Española.

En el conjunto del Estado (gráfico 7), las personas atendidas por los servicios de acogida (atención primaria) de Cáritas eran unas 400.000 personas cada año. Esto sólo en atención primaria y hasta 2007. En 2009, las personas atendidas en el mismo servicio de atención primaria de Cáritas fueron 786.273 personas, de las cuales 407.000 eran personas extracomunitarias.

> *"Esta presencia de la población inmigrante en la acogida y asistencia de Cáritas muestra la vulnerabilidad de este colectivo tanto en términos de pobreza y exclusión social que en los últimos años sufre especialmente los efectos de la crisis económica, como en lo que se refiere al endurecimiento de la legislación en materia de migración (renovación, reagrupamiento, arraigo) (...). Los resultados demuestran, una vez más, que los inmigrantes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión social, como ya se indicó en el VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España de la Fundación FOESSA"*[54].

Es obvio que las personas extranjeras que acuden a los Servicios Sociales, a Cáritas, a Cruz Roja o a cualquier otra institución de ayuda son aquellas personas cuya situación es más precaria o vulnerable que la del conjunto de la población. Por tanto, no se puede extrapolar el análisis, a partir de la situación de estas personas, al conjunto de las personas inmigradas que residen en España. Sin embargo, teniendo en cuenta que la población total de referencia, tal y como aparece en el informe de Cáritas, es de 4.361.335 personas, las personas atendidas por Cáritas son el 9,3% de la población total. El hecho de que una sola institución, no pública, esté atendiendo aproximadamente el 10% de las situaciones de necesidad social, la desigualdad a la que hace referencia el artículo 9.2 de la Constitución Española, da una muestra de la desprotección real y efectiva de las personas y familias en la sociedad española y de la desresponsabilización pública también en tiempos de crisis. Y si a esto se añade que toda la red de Cáritas está atendiendo a un tercio de las personas extracomunitarias que se encuentran en situación administrativa irregular, cabría preguntar cuál es respuesta pública ante la vigencia, cumplimiento y garantía de los derechos humanos fundamentales que posibilitan una vida digna.

El análisis realizado por Cáritas Española a partir de la experiencia directa de las Cáritas Diocesanas[55]ayuda a describir la realidad de las personas inmigrantes atendidas. Muchas o la mayoría están en paro. De las que trabajan, muchas o la mayoría lo hacen en actividades precarias. Existen trece Cáritas Diocesanas que están trabajando con temporeros. Algunas de ellas describen las condiciones en las que se hallan estas personas, que «malviven en chabolas hechas con los plásticos de la fresa, sin las mínimas condiciones de salubridad y en una situación que se perpetúa sin que nadie sepa ofrecer soluciones reales». De las 270.000 empleadas de hogar legalmente reconocidas en España, el 66% son mujeres extranjeras. En las tres cuartas partes del territorio cubierto por Cáritas, más del 40% de los inmigrantes atendidos no tienen contrato dado de alta en la Seguridad Social o tienen trabajos mal remunerados. El salario medio de los inmigrantes es un 38% inferior al salario medio de los españoles. La economía sumergida en España supone el 23,3% del PIB[56]. De la población ocupada cuyo empleador no paga las cotizaciones de la Seguridad Social, el 73,8% son inmigrantes. En el caso de los inmigrantes que trabajan en la economía sumergida, sólo el 20% (uno de cada cinco) se encuentra en situación irregular: la situación regular del 80% restante no obsta a tales prácticas empresariales fraudulentas. Que aumenten las remesas cuando aumenta el desempleo muestra hasta qué punto el trabajo regular está siendo sustituido por las prácticas empresariales irregulares, la economía sumergida, la negación de derechos y la desprotección ante la explotación y la desigualdad.

Las Cáritas están detectando un aumento de problemas conectados con la vivienda: los índices de hacinamiento graves, la extensión del subarriendo, las dificultades graves para mantener los pagos por la vivienda; y en algunas Cáritas, la presencia de personas que viven en viviendas infrahumanas (chabolas, cuevas, barracones...).

> "La exclusión residencial en las personas inmigrantes tiene varias dimensiones que hablan de cómo es su acceso, condiciones y características de la vivienda, además, de situaciones de

54 Equipo de Estudios y Migraciones (2011). *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas.* Informe del año 2010. Madrid: Cáritas Española (Subrayado en negrita en el original).

55 Equipo de Estudios y Migraciones (2011). *La situación social de los inmigrantes acompañados por Cáritas. Informe del año 2010.* Madrid: Cáritas Española (Subrayado en negrita en el original).

56 A primeros de Junio de 2011, la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) publicó un ensayo de María Arrazola, José de Hevia, Ignacio Mauleón y Raúl Sánchez que eleva la estimación de la economía sumergida en España al 24%.

agrupación en determinadas barrios y zonas geográficas. Esta situación de exclusión residencial les obliga a concentrarse en menos viviendas (hacinamiento) para compartir gastos, y a vivir en zonas (barrios) con una precaria infraestructura y calidad de viviendas. Estas circunstancias contribuyen a proyectar una imagen social que aumenta la percepción negativa sobre la migración. Sin embargo, los datos de morosidad facilitados por la banca nos indican que son tan buenos pagadores como los propios nacionales. La tasa de morosidad de los nacionales es de 0,21% frente al 0,20% de los inmigrantes en datos referidos a hipoteca"[57].

Dichos problemas de vivienda tienen su repercusión en el derecho a la vida en familia:

"El derecho a la vida privada y familiar es un derecho fundamental que se instrumenta por medio de la reagrupación familiar. Restringir el acceso a este derecho supone poner un límite real a las llamadas políticas de integración social. Los agentes de Cáritas expresan que la primera dificultad para la reagrupación familiar son las condiciones económicas del reagrupante. También se mencionan en segundo y tercer lugar, respectivamente, las dificultades relacionadas con las condiciones de la vivienda del reagrupante y los obstáculos o barreras en la gestión con los consulados (como la ausencia de registros legales formales en algunos países de origen). Además, debemos tomar en cuenta cómo la recién aprobada Ley de Extranjería presenta una limitación normativa a la reagrupación de ascendientes en un doble ámbito: por un lado, exige que los ascendientes sean mayores de 65 años para que puedan ser reagrupados y, por otro, se pide al reagrupante que tenga el estatuto de residente de larga duración (5 años)".[58]

El informe detecta otros problemas en las familias inmigradas: los que tocan a la educación de los hijos e hijas: la muy desigual distribución de este alumnado entre los centros educativos públicos y concertados y privados, índices de fracaso escolar o bajo rendimiento superiores a los de otros grupos de población, abandono temprano y no continuidad en la etapa postobligatoria.

"Y si bien hay un punto de partida de desventaja para los inmigrantes (incorporación a mitad de curso, conocimiento relativo del idioma…, etc.), son las condiciones sociales y económicas de la familia del alumno la causa principal de fracaso escolar"[59].

También pone de manifiesto algunos problemas educativos sufridos por las personas adultas: la imposibilidad o las enormes dificultades para homologar la formación alcanzada y la experiencia laboral desarrollada en el país de origen, lo cual se traduce en la disminución directa de oportunidades laborales.

El servicio que presta Cáritas se ve dificultado, además, por un problema puesto de relieve por el 75% de sus sedes: controles policiales de identificación en las mismas, además de los que se realizan frecuentemente en lugares de tránsito:

"La solicitud de información sobre inmigrantes en los Centros de Acogida de Cáritas se produce en un tercio de las Cáritas, y su frecuencia más extendida es de una o dos veces al año o de una vez por trimestre. Sólo en tres Cáritas (Canarias-Las Palmas, Segorbe-Castellón y Mondoñedo-Ferrol) la frecuencia es mayor, y aunque sea minoritario, preocupa de un modo especial la asiduidad con la que la policía llega a nuestros centros, cuando la indicación legal es muy clara: los datos personales de las personas acogidas sólo pueden cederse si se produce una situación de peligro real (situación excepcional, por tanto) o de cara a la represión de infracciones penales [no administrativas], (situación individual) nunca colectiva. Esta práctica ha suscitado preocupación ante el aumento de redadas y controles de identificación selectivos sobre los extranjeros no comunitarios en lugares donde su presencia es significativa: intercambiadores, estaciones de tren o cercanías, paradas de metro en barrios, pero también en muchos de nuestros servicios, centros de acogida, recursos residenciales. Generando miedo en la población migrante, incluso la que acude a nuestros centros"[60].

57 Ídem.

58 Ídem.

59 Ídem.

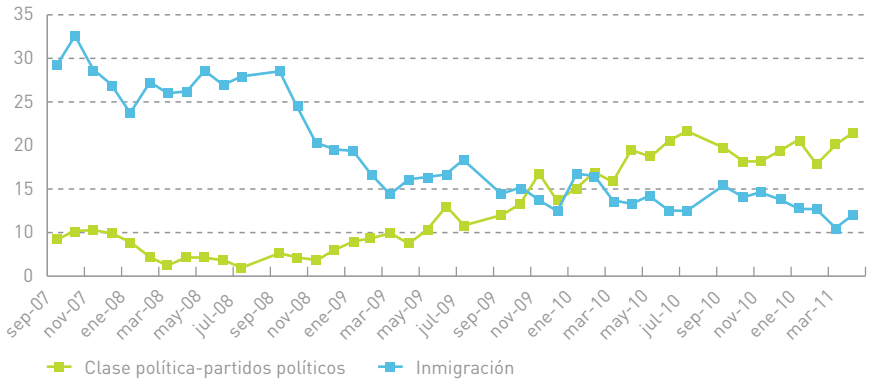
60 Ídem.

El Informe de Cáritas también aborda la percepción social de los españoles respecto de la inmigración, precisamente en tiempos de crisis. Sus técnicos dan cuenta de una imagen social negativa creciente. Esta impresión coincide con la que ponen de manifiesto los informes del OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia), que indican cómo un 47% de los españoles a quienes se pregunta por la inmigración devuelve una imagen negativa. Y un 74% de los españoles cree que la legislación española es tolerante con la entrada y permanencia de los extranjeros en España.

Esta imagen social difusa contrasta con la percepción de la inmigración como problema. De acuerdo con los barómetros del CIS, más del 80% de la población española está preocupada por el desempleo y alrededor de un 50% lo está por los problemas económicos (gráfico 8). En cambio, en abril de 2011 la inmigración sólo es percibida como problema por una tercera parte de quienes así lo indicaron en octubre de 2007: habiendo pasado de un 32% a un 10%. Ello contrasta con la percepción negativa de la clase política y de los partidos políticos en España, que pasa del 8% en septiembre de 2007 a más del 22% en abril de 2011. Es decir, se triplica la percepción de la clase política como uno de los principales problemas.

La disonancia entre percepciones obliga a preguntarse hasta qué punto tienen fundamento en la realidad, y en qué medida reflejan discursos inducidos, productos de una construcción social. Esta pregunta es relevante. Hay ocasiones en las que se trata de legitimar el endurecimiento de las políticas de inmigración y el recorte de fondos para la integración como si respondiera a una demanda de la opinión pública. Cuando parecería más bien que se construye un estado de opinión para legitimar la adopción de una política previamente decidida.

Gráfico 8 ▪ Percepciones sociales de los españoles acerca de los principales problemas del país, 2007-2011



Fuente: elaboración propia a partir de los Barómetros del CIS, 2007-2011.

El informe de Cáritas transmite la percepción sobre comunidades autónomas en las que se han suprimido algunos de los servicios o prestaciones públicas específicas para inmigrantes: Canarias, la Comunitat Valenciana, Galicia y Extremadura. Téngase en cuenta la diferencia en el número de personas inmigradas: entre Canarias y Comunitat Valenciana, por un lado, y Galicia y Extremadura, por otro. Las medidas y acciones que más recortes han sufrido son las dirigidas a la integración y a la atención primaria y acogida de las personas inmigrantes. De ahí que el 44% de las Cáritas afirme que están supliendo a la Administración Pública en estos ámbitos. Los agentes de Cáritas valoran positivamente la atención y las respuestas de los municipios, a la vez que valoran como regulares o malas las respuestas dadas por las comunidades autónomas. Aun así, Aragón recibe una valoración más positiva, mientras que La Rioja, Cantabria, Galicia, Comunitat Valenciana e Islas Canarias reciben valoraciones más negativas.

Los problemas detectados por las Cáritas en las políticas autonómicas son: la falta de continuidad; partidismo y electoralismo; escasa incidencia (porque no responden a las necesidades de los inmigrantes ni a las de la sociedad de acogida); superficialidad; que acentúan la diversidad visible a la vez que ocultan la interculturalidad y la irregularidad realmente existentes; medidas que se plantean como compensación de ingresos para inmigrantes considerados como mano de obra; limitación a inmigrantes regularizados o en proceso de regularización; trato a las organizaciones y asociaciones como prestadoras de servicios que deben apoyar incondicionalmente sus políticas en la medida en que reciben subvenciones públicas. El 92 % de las Cáritas manifiestan que hay incoherencias, contradicciones o inconsistencias entre el discurso político de integración-convivencia y las medidas de acción social pública efectivamente desarrolladas[61].

Las principales incoherencias detectadas por las Cáritas son las siguientes[62]:

- El desajuste entre lo que se aprueba y lo que se hace (lo expresan como buenas intenciones y escasas acciones). La inclusión de la figura del esfuerzo de integración con independencia de su desarrollo reglamentario supone romper con una línea de trabajo definida como bidireccional y dirigida a toda la población.
- Acciones de imagen de integración: (campañas, sensibilización) que no facilitan realmente la convivencia intercultural (participación comunitaria, codesarrollo) porque no van destinadas a toda la comunidad sino sólo a los migrantes.
- El recorte presupuestario general y/o supresión de servicios junto a la insistencia de su integración desde el discurso.
- Medidas restrictivas para la renovación, reagrupación y regularización.
- Endurecimiento de los requisitos de acceso a ayudas sociales -especialmente para la población inmigrante (empadronamiento, tarjetas sanitarias, falta de ayudas de urgencia para necesidades básicas, exclusión de las personas en situación de irregularidad)-, y localización de asentamientos "extramuros".
- Falta de coherencia entre el deseo de coordinarse con los agentes de territorio y la falta de coordinación efectiva. Se trabajan acciones singulares y no procesos sin apenas contar con las redes de trabajo que ya hay en el territorio.
- Permisividad con la precarización progresiva de las condiciones laborales y la economía sumergida.
- Falta sustento teórico y reflexivo de un discurso que dé sentido a las políticas de integración, que las sitúe más allá, que ayude a construir un horizonte donde el tema de la integración sea factible.

3.2 ▪ El análisis de Cruz Roja

Por su parte, la Cruz Roja española publica un informe[63] basado en una encuesta a 1.049 personas atendidas en distintos programas de la institución, de las cuales, el 75% ya habían sido entrevistadas en el informe anterior, por lo que los resultados pueden mostrar la evolución de las personas entre un informe y otro. Esas entrevistas suponen un error del 1% para un nivel de confianza del 95%. Por tanto, se trata de una información muy precisa respecto del conjunto de la población atendida por Cruz Roja en toda España.

Dicho informe comienza afirmando cómo el desempleo se reduce en la Unión Europea mientras que aumenta en España. Clave para comprender la grave situación de necesidad de muchas personas y familias, la pérdida de cohesión social y la aparición de conflictos étnico-culturales-religiosos. Conflictos que serían una rebelión legítima y compartida por diferentes grupos de personas al verse condenadas a unas condiciones de vida indignas para cualquier ser humano. La crisis ha agravado el riesgo para las personas inmigrantes de fuera de la Unión Europea y las personas con baja cualificación.

61 Ídem.

62 Ídem.

63 Cruz Roja Española (2011). *Nuevos datos sobre la crisis en la vida de las personas más vulnerables, Boletín sobre vulnerabilidad social*, nº4. Madrid.

Cabe contrastar la afirmación realizada en el informe mencionado con los datos de la EPA correspondientes al primer trimestre de 2011: establecen la cifra de 4.910.200 personas desempleadas en España, con una tasa de paro del 21,3%.

"La ocupación registra este trimestre su mayor aumento en Canarias y presenta sus mayores descensos en Comunitat Valenciana, Comunidad de Madrid, Andalucía y Cataluña. Por su parte, el paro experimenta su mayor descenso en Comunidad de Madrid y registra los mayores aumentos en Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana y Galicia. (…) El número de hogares que tienen a todos sus miembros activos en paro experimenta en el primer trimestre de 2011 un incremento de 58.000 y se sitúa en 1.386.000"[64].

El informe de Cruz Roja constata cómo siguen aumentando el paro y el número de las personas que entran en situación vulnerable, a la vez que el empeoramiento de las posibilidades de quienes ya se encuentran afectadas por pobreza y exclusión social"[65]. Las principales conclusiones al respecto son:

- El paro de las personas en situación de mayor vulnerabilidad es del 42,2%, el doble que la tasa de paro del conjunto de la población. Entre las personas desempleadas en dichas situaciones de vulnerabilidad, más del 50% llevan más de un año sin empleo y más de un 25% están desempleadas desde hace más de tres años. Además, el 78,2% no recibe prestación alguna. Y un 15,7% trabaja en la economía sumergida, con una media de unas 20 horas semanales.
- Entre las personas con mayores condiciones de vulnerabilidad atendidas por Cruz Roja, el 91,3% se encuentra bajo el umbral de la pobreza relativa (60% de la mediana); el 83% se encuentra en situación de pobreza alta (50% de la mediana); y el 72,8% se encuentra en situación de pobreza muy alta (40% de la mediana).
- En este grupo de personas, la tasa de privación material[66] alcanza el 62,7%, cuando la tasa de privación del conjunto de la población en España es del 11,3%.
- El 17% de estas personas no tienen ningún ingreso en absoluto.

Otra aportación muy importante del informe de Cruz Roja es la clasificación de la población atendida en cinco grupos con diferente composición, problemáticas y niveles de vulnerabilidad, en función de sus niveles de riesgo y del programa en el que se les atiende:

- Grupo 5: personas españolas y extranjeras en situación de exclusión social.
- Grupo 4: personas inmigrantes con hijos, con problemas de ingresos y de documentación.
- Grupo 3: personas con hijos y con problemas materiales graves.
- Grupo 2: personas inmigrantes en situación de pobreza, con riesgo multidimensional.
- Grupo 1: mayores en situación de pobreza y enfermedad.

Es significativo el deterioro que presentan las personas incluidas en los grupos 3 y 5, con un agravamiento de todas los problemáticas analizadas con respecto a Julio de 2010. Todas ellas están incluidas en el programa de lucha contra la pobreza y la exclusión social, programa que, tras el de personas mayores e inmigrantes, ocupa el tercer lugar en cuanto a número de participantes[67].

A falta de otros estudios actualizados sobre estas situaciones en el conjunto de la sociedad española, estas descripciones muestran una realidad difícil de abordar. Resultan muy evidentes las reticencias de la clase política y de las administraciones públicas para afrontar los problemas, necesidades y carencias asociados a las situaciones de pobreza, marginación y exclusión. Son problemas de difícil solución, aunque no imposible. Son problemas que exigen no sólo una respuesta profesional, sino también una calidad humana y una implicación personal, institucional y política que no siempre están disponibles. Las dificultades para una respuesta adecuada y suficiente se agravan con una crisis de desempleo masivo y creciente como la que se da en España en estos momentos. Y, sin embargo, es esta crisis la que ha puesto en evidencia, también, la necesidad de desarrollar una protección universal y

64 EPA, primer trimestre de 2011. Nota de prensa. Disponible online el 31-6-2011 en la página: http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0111.pdf

65 Cruz Roja Española (2011). *Nuevos datos sobre la crisis en la vida de las personas más vulnerables, Boletín sobre vulnerabilidad social*, nº4. Madrid.

66 "Se considera que una persona sufre «privación material» si padece por lo menos cuatro de estas nueve privaciones: si no puede permitirse, 1) pagar el alquiler o las facturas de servicios; 2) mantener adecuadamente caliente su casa; 3) afrontar gastos inesperados; 4) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; 5) pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; 6) tener coche; 7) tener lavadora; 8) tener televisor en color; 9) tener teléfono". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2010). *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. Bruselas.

67 Para conocer la caracterización detallada de los cinco grupos, cfr. Cruz Roja Española (2011*). Nuevos datos sobre la crisis en la vida de las personas más vulnerables, Boletín sobre vulnerabilidad social*, nº4. Madrid.

eficaz contra la pobreza, la marginación y la exclusión social. Protección que no sólo tiene que garantizar unas condiciones de vida dignas para todas las personas, sino que, además, se convierte ella misma en un nuevo yacimiento de empleo para todas las personas que pueden y quieren trabajar para la igualdad real y efectiva de todos los seres humanos.

3.3 ▪ La percepción desde el servicio de reparto de alimentos de la Comunidad Islámica de Valencia

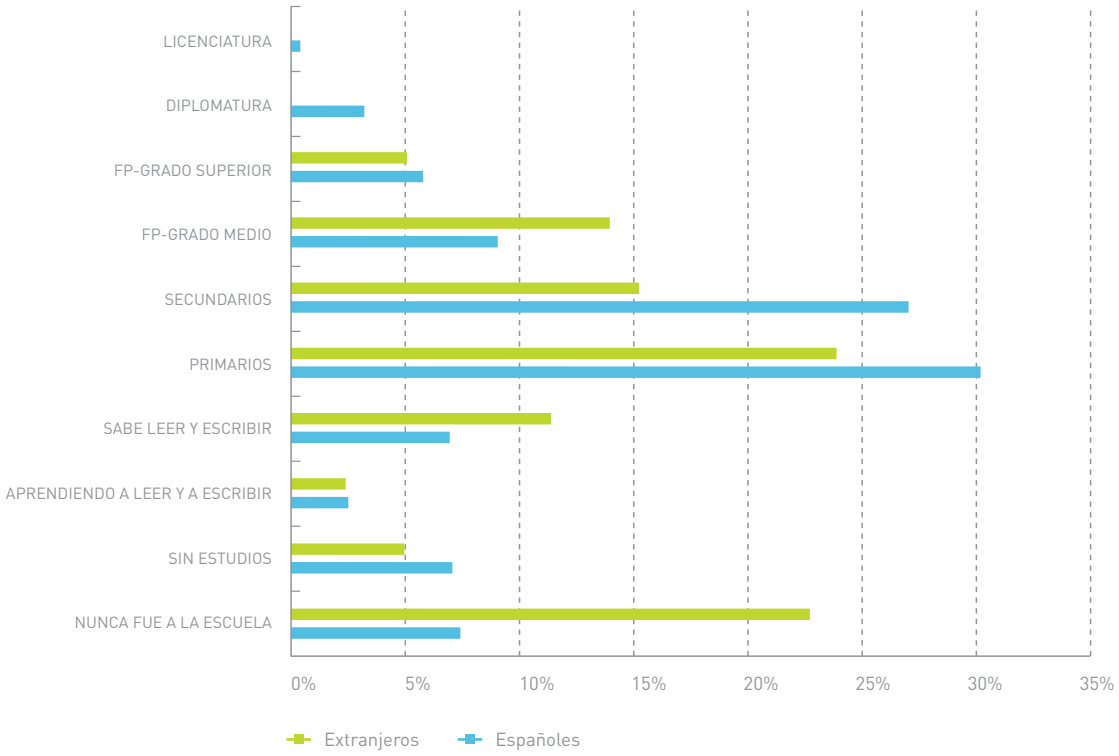
A veces es útil ponerse en el lugar de una institución singular, radicada en un barrio popular de una gran ciudad y captar la imagen de la realidad social que percibe día a día. La Comunidad Islámica de Valencia (CIV) es una entidad religiosa que no se limita a la organización del culto, sino que desarrolla actividades formativas y una acción social dentro del marco de coordinación de la Unión de Comunidades Islámicas de España en la Comunitat Valenciana (UCIDVAL). Es una entidad muy arraigada en Valencia: tiene cuarenta años de historia. Ha profesionalizado su acción caritativa, inicialmente dirigida a sus feligreses musulmanes, pero con los años abierta a toda la población que demanda sus servicios.

Los servicios de reparto de alimentos de la CIV ofrecen el siguiente retrato de la población que tiene que recurrir a los mismos:

- Mujeres en un 63,8%, y varones en un 34,6%.
- Predominan los demandantes de alimentos con nacionalidad marroquí, argelina y española. Muy de lejos les siguen ecuatorianos y nigerianos. En total suman 21 nacionalidades. Si se tiene en cuenta sólo a las mujeres, son 16 nacionalidades distintas. También 16 si se contabilizan sólo los varones. De Bangladesh, Bolivia, Pakistán y Portugal sólo acuden mujeres. De Mali, Mauritania, Palestina, Senegal y Túnez sólo acuden varones.
- La media de edad es de 38,6 años para las mujeres y 42,1 años para los hombres.
- El tiempo medio de residencia en España de las personas de nacionalidad no española es de 9,3 meses. El 19% de las personas no españolas atendidas en el programa de alimentos reside en España desde hace más de un año.
- Los niveles de estudio de los usuarios extranjeros son ligeramente superiores a los de los usuarios españoles (gráfico 9).
- Sólo un 7% de las personas extranjeras atendidas se encuentran en situación de irregularidad administrativa en el momento en que se realizaron las entrevistas. Y sólo una persona no se encontraba empadronada.
- El 94% de usuarios no tiene trabajo. Es muy significativo el 6% que tiene que acudir igualmente a pesar de tener trabajo, porque indica las condiciones laborales: de las que trabajan, más de la mitad lo hacen como empleadas de hogar.
- El número medio de personas que dependen del programa de reparto de alimentos es de 4,5 personas por familia.
- El 18,8% de las personas extranjeras que acuden a dicho programa declaran no tener ningún ingreso en la familia. Para el resto, los ingresos medios son 513,57€ por familia.
- Según los ingresos declarados, el 99,1% de las personas atendidas se encuentra en situación de pobreza muy alta (menos del 40% de la renta mediana); el 0,7% se encuentra en situación de pobreza alta (entre el 40% y el 50% de la renta mediana); y un 0,2% no se encontraría técnicamente en situación de pobreza (ingresos por encima del 60% de la renta mediana). Todo ello viene calculado de acuerdo con la Escala de la OCDE modificada[68]: con los ingresos declarados y con el número de personas dependientes de dichos ingresos. Se trata, por tanto, de una mayoría absoluta de situaciones de pobreza severa y extrema, en otra terminología ya clásica de los estudios de pobreza.

68 Marí-Klose, P. (2008). *Informe de la inclusión social en España.* Barcelona: Caixa Catalunya.

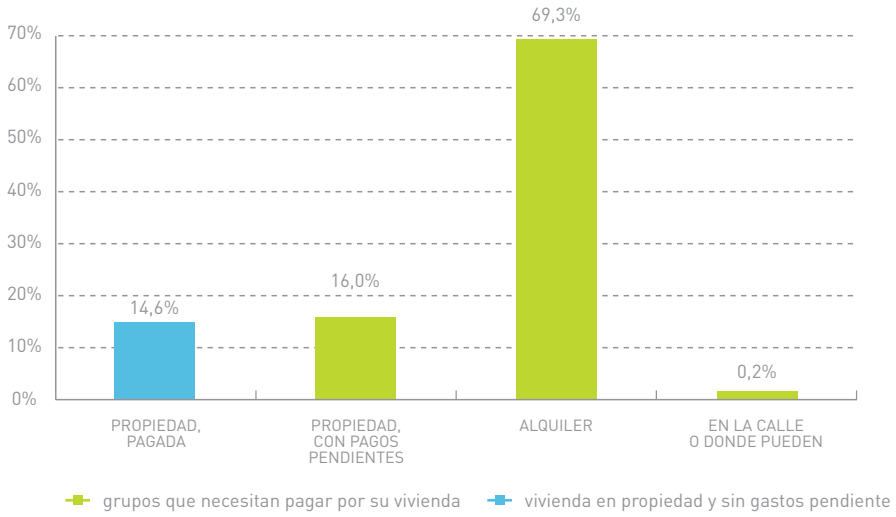
Gráfico 9 ▪ Niveles de estudios de las personas extranjeras y españolas que acuden al programa de reparto de alimentos de UCIDVAL



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada por UCIDVAL en 2010

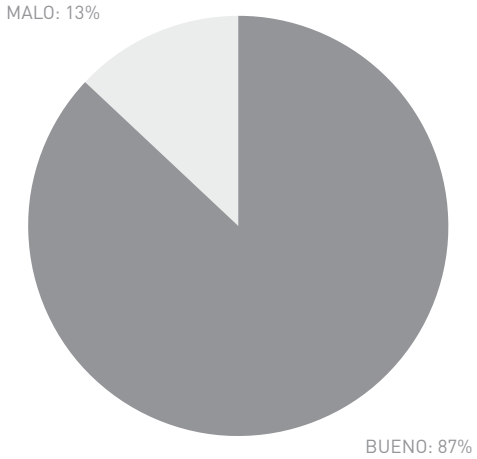
Sólo un 14,6% de las personas beneficiarias tiene una vivienda en propiedad y sin pagos pendientes. El 85,3% podría llegar a perder su vivienda si no cumple con los pagos de la hipoteca o del alquiler. Un 0,2% vive en la calle o donde pueden (gráfico 10).

Gráfico 10 ▪ Régimen de tenencia de la vivienda y riesgo de perderla



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada por UCID-Valencia en 2010

Gráfico 11 ▪ Estado percibido de la vivienda



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta realizada por UCID-Valencia en 2010

- El 87% vive en viviendas que son percibidas por los propios habitantes en buen estado, mientras que el 13% restante lo hace en viviendas percibidas en mal estado (gráfico 11).
- El 19,6% tiene personas dependientes de sus ingresos en los países de origen. De cada una de las personas de este 19,6%, dependen una media de otras 3 personas en el país de origen, siendo el rango desde 1 hasta 14 personas dependientes de cada uno de los beneficiarios del programa de reparto de alimentos.
- A pesar de las condiciones de vida que han de asumir las personas que acuden a este programa, el 18,5% continúa enviando dinero a sus familiares que quedaron en el país de origen. Envían ese dinero cada dos meses (1,92 meses de media) y en una cantidad de unos 150 € (148,40 € de media).

3.4 ▪ Propuestas de cambios en las respuestas institucionales

Toda la sociedad española acusa el impacto de la crisis, con independencia de la nacionalidad española o extranjera que tengan sus miembros. Es preciso conocer la situación general en la que se encuentra la sociedad en general, y quienes ya sufrían la pobreza, marginación y exclusión antes de la crisis. Con todo, conviene afinar la atención y conocer cómo afecta la crisis a la porción de la sociedad española constituida por personas con nacionalidad extranjera. Las organizaciones sociales, y las personas expertas en la atención social y/o la atención a personas inmigradas, o en el conocimiento de las políticas sociales -tanto del ámbito autonómico como del ámbito nacional- pueden ofrecer un diagnóstico agudo de la situación. Igualmente merece la pena recabar su valoración de los recursos con los que se da respuesta a estas situaciones, y las prioridades. CeiMigra se ha valido de un guión de entrevista en profundidad para acceder a la opinión de quince personas expertas[69].

A continuación, se expone condensada la opinión de los expertos entrevistados. La condición de experto de las personas entrevistadas avala la presentación de sus opiniones como material que da de sí para la reflexión. Para facilitar la lectura y la comprensión de los contenidos, se presentan como conclusiones dirigidas a mejorar la situación (condiciones de vida reales) de todas las personas en la Comunitat Valenciana, afinando la atención tanto desde los servicios públicos como desde las organizaciones sociales.

69 Este trabajo ha sido posible con la inestimable ayuda de Rebecca Glück, que participó en su diseño y realización.

La mirada de los expertos está particularmente atenta a los aspectos mejorables en la respuesta institucional pública y de iniciativa social. En este sentido, no debe esperarse una evaluación completa de luces y sombras, de logros y metas pendientes, de aciertos y desaciertos. El apartado que sigue recoge percepciones de los expertos entrevistados sobre aspectos mejorables. Estas percepciones dan qué pensar. Invitan a un proceso de evaluación más profundo y sosegado, llevado a cabo conjuntamente por las administraciones públicas y las organizaciones sociales. De momento, CeiMigra se propone un ejercicio: pensar propuestas a partir de las necesidades, carencias y lagunas detectadas; y pensarlas desde un lugar peculiar, como uno de los puntos de encuentro entre la responsabilidad pública y la iniciativa social.

3.4.1 ▪ La visión de los expertos sobre las personas extranjeras y españolas en el contexto de crisis económica

El impacto más visible de la crisis suma: la pérdida de empleo, la reducción en los ingresos, el endeudamiento, el empeoramiento de las condiciones de vida reales y el aumento de la dependencia (familiar, institucional, entre connacionales…).

Ha sido especialmente intenso entre: personas extranjeras en situación administrativa irregular (con o sin órdenes de expulsión), familias monoparentales en las que la persona adulta ha perdido el empleo, personas extranjeras que pierden la regularidad administrativa, jóvenes con o sin empleo, mujeres con cargas familiares, mayores con pensiones exiguas, miembros de minorías étnicas, hombres mayores de cuarenta años con muy pocas expectativas de volver a encontrar un empleo.

En principio, las dificultades, los procesos de empobrecimiento y el deterioro afectan a todos, con independencia de la nacionalidad. Con todo, el desempleo prolongado y la falta de cotización a la Seguridad Social ciernen una amenaza específica sobre una porción de la población extranjera: la irregularidad sobrevenida de quienes tienen autorización de residencia temporal. La pertenencia a alguna minoría étnica, cultural o religiosa también incide en el modo como afecta la crisis. Se teme una etnificación del rechazo y de la atribución de culpa de la crisis, de sus efectos o de las dificultades para su superación, con independencia de la situación administrativa de las personas señaladas como diferentes: personas extranjeras en situación irregular, extranjeras en situación regular, residentes de larga duración, o naturalizadas españolas.

La crisis no provoca únicamente desempleo: también incrementa el empleo precario. La crisis de empleo (desempleo más empleo precario) provoca un efecto dominó sobre diversos grupos sociales. La destrucción de empleo afectó en un principio más a los hombres que a las mujeres. Pero acaba repercutiendo sobre estas. El descenso de categoría laboral y la vuelta al sector agrario de algunos hombres que trabajaban en la construcción expulsan a algunas mujeres trabajadoras hacia la economía sumergida o a las labores del hogar.

En cualquier caso, la crisis incrementa el riesgo de perder la vivienda y/o de pasar a situaciones de hacinamiento familiar (por ejemplo, familias que “viven” en una sola habitación). Muchas familias, antes de la crisis, podían hacer frente a la compra de pisos o al alquiler de una buena vivienda, en la que subarrendaban a veces alguna habitación a terceros. La crisis ha hecho perder la vivienda a algunas familias, han aumentado los casos en los que una familia entera alquila una habitación. La inseguridad o precariedad económica, la vulnerabilidad social y la precarización vital, la pobreza sobrevenida, el rompimiento de las expectativas de ascenso personal y social, son factores que repercuten terriblemente en las condiciones psicológicas, en el equilibrio personal, en la autopercepción y autoestima. También empeoran las relaciones entre los miembros de la familia. El impacto de la crisis sobre la vivienda incide en el derecho a vivir con la propia familia de las personas extranjeras: sea por las trabas legislativas, administrativas y económicas para la reagrupación familiar, sea por los retornos temporales al país de origen de algunos miembros como estrategia de reducción del gasto en España.

Las clases populares españolas y las personas que dependían de empleos más precarizados acusan más fuertemente el impacto de la crisis: por la cantidad de población afectada y por la gravedad de las situaciones padecidas. Aumenta también la pobreza infantil en España, como han advertido severamente algunas instituciones internacionales. Si la tasa general de pobreza se estima en un 19% de la población en Europa y en un 24% de la población en España, la tasa de pobreza infantil en España puede estar, en estos momentos, alrededor de un 30% de la población infantil residente en España. Hay mujeres que habían conseguido salir de la prostitución para acceder al mercado de trabajo normalizado, y que corren el riesgo de volver en caso de desempleo prolongado. Entre este grupo de mujeres en situación tan vulnerable, las hay que buscan estrategias de resistencia: acogiéndose entre ellas, incluso compartiendo casa y comida. Una categoría particularmente afectada son los hombres subsaharianos. Ellos tenían todo más difícil que otras personas extranjeras. También las personas con muy bajas cualificaciones (analfabetos a nivel absoluto y funcional, personas sin estudios o sólo con estudios primarios).

La precarización de las clases medias, iniciada en los años 80, también contribuye a trasladar los efectos de la crisis de unos grupos a otros, puesto que personas y familias normalizadas, instaladas en una precariedad estable, se ven de pronto desprotegidas y compitiendo por empleos y recursos insuficientes. Ello aumenta todavía más la presión social y el riesgo del rechazo, el racismo y la xenofobia. Las personas inmigrantes en situación irregular se encuentran entre los grupos de población que antes de la crisis ya vivían en la incertidumbre, la explotación, la precariedad laboral extrema, la inseguridad ante unos ingresos que podían no llegar (en el doble sentido de no ser suficientes y de que no les dieran lo que les correspondía por su trabajo en la economía sumergida), la persecución y el riesgo de expulsión, y el rechazo social. La falta de protección efectiva suficiente por parte de los poderes y servicios públicos, supone que las personas normalizadas que caen en situaciones de vulnerabilidad o dependencia institucional van a competir por los empleos que antes no querían y que tradicionalmente correspondían a las personas y familias más necesitadas. Esta nueva situación puede suponer un aumento de la tensión y el conflicto social entre las personas más vulnerables. Las tensiones originadas por las dificultades –o imposibilidad- de acceder a unas condiciones de vida dignas, pueden traducirse y tomar la forma de nuevos racismos y xenofobia, nacionalismos y clasismos. Tratarían de legitimarse en discursos como el siguiente: «si no hay para todos, quienes se tienen que quedar fuera han de ser los otros». Estos otros se oponen a un "nosotros" más imaginario que real, pero bien efectivo en sus repercusiones sociales. Se corre un riesgo mayor de que las pertenencias construidas a partir de las diferencias étnicas, nacionalidad, cultura y religión, identidad y aspiraciones de clase y atribuciones por género vuelvan a configurarse como causas de la desigualdad social. Tal desigualdad, manifestada en la estratificación social de la estructura social, supone la restricción de quiénes pueden acceder a una vida digna, de qué modo, y con qué condiciones. Es importante situar el origen del racismo, xenofobia, nacionalismo, clasismo, machismo…, en estos procesos de construcción de identidad social, en la vulnerabilidad de sectores crecientes de la sociedad, y en la insuficiente respuesta efectiva por parte de los servicios y administraciones públicos.

Antes de la crisis se mantuvieron las tasas de pobreza a pesar de la expansión del mercado laboral. En tales circunstancias, muchas personas ampliaron sus jornadas laborales, manteniendo dos o tres trabajos simultáneos o trabajando a destajo, como estrategia para mejorar la posición familiar a costa del propio esfuerzo personal. La destrucción de empleo quiebra esta estrategia, enfrentando a las personas y familias a una mayor precariedad. Son grupos que siempre han vivido al límite y, por tanto, con riesgos muy elevados de caer en situaciones objetivas de pobreza, marginación y exclusión social. Antes de la crisis habían comenzado procesos de inserción social: el empleo de las personas con muy baja cualificación era difícil, pero posible. La destrucción de empleos complica, con mucho, sus posibilidades de salir adelante.

La diferencia en el impacto y los efectos de la crisis se debe a la existencia o no y al mejor o peor funcionamiento de las redes de apoyo social: la familia, en el caso de los españoles, y las diversas amistades, asociaciones y organizaciones sociales, cuando no se tiene aquí a la familia (es el caso de

algunas personas inmigradas) o cuando esta no puede cubrir las necesidades de los que tienen situaciones más vulnerables (las personas y familias empobrecidas, marginadas, excluidas).

El soporte principal en tiempos de crisis es la propia familia y, muy de lejos, los amigos y otras redes sociales (como las formadas por las propias organizaciones sociales). Estas redes de protección palian los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión, pero no los evitan. Cuando estas redes de apoyo no están disponibles (extranjeros que han migrado solos) o no tienen capacidad de respuesta, las personas y familias no encuentran protección ni contención alguna a su situación. Ahora bien, cuando ejercen esta función protectora de las redes extensas, las familias ven mermados los recursos disponibles, corriendo un mayor peligro de empobrecimiento. Esto es especialmente grave en los casos en que un matrimonio con hijos pasa a depender de los abuelos mayores. Si las pensiones no siempre garantizan unas condiciones de vida dignas, qué puede suceder si el número de personas que dependen de esas pensiones se multiplica.

Aumenta el número de personas que acuden a los servicios públicos y a las organizaciones sociales solicitando ayudas porque no encuentran otra posibilidad para mantenerse o para mantener a su familia. Antes de la crisis podía destacar el número de personas inmigrantes que recurrían a ayudas sociales. Ahora se incrementa, también, la proporción de personas con nacionalidad española que demandan recursos sociales. La prolongación de situaciones de dependencia institucional (programas de acogida, viviendas tuteladas…) repercute igualmente en la convivencia y en las relaciones interpersonales en determinados espacios. La competencia por puestos de trabajo escasos y de mala calidad, o por recursos sociales menguantes, aumenta las tensiones sociales entre los grupos que dependen de unos y otros. Pero el problema es la escasez de empleo y de respuestas sociales: es el instinto de supervivencia de todos el que se pone en marcha, más que el rechazo entre grupos por sus características distintivas.

El incremento de las personas atendidas desde las diversas organizaciones sociales demuestra el abrupto aumento de la pobreza en España. Valga un ejemplo: la tasa de pobreza entre las personas atendidas por Cruz Roja pasó del 50% al 58,5% en tan sólo tres meses (de Mayo a Julio de 2010). Las personas que acuden a las organizaciones sociales pueden agruparse según tres situaciones distintas: 1. Quienes recaen en situaciones de pobreza, marginación o exclusión que habían superado; 2. Aquellos a quienes los ingresos muy bajos (tengan trabajo o no) les mantienen en situaciones de vulnerabilidad; y 3. Quienes tenían situaciones de completa normalidad.

El regreso de los beneficiarios de siempre a las organizaciones sociales se explica porque las ayudas públicas de que gozaban se les habían acabado, porque las concedidas no alcanzan, o porque se les había denegado la ayuda. En definitiva, porque los servicios públicos no podían atender las necesidades reales de estas personas y familias con los recursos de que disponían. En un momento en que las necesidades permanecen y se cronifican, los servicios públicos se retiran. Hay servicios públicos que justifican los recortes, la desatención, su desresponsabilización en definitiva, “porque a tal persona o familia o grupo ya se les ha ayudado mucho”. La cuestión es que las necesidades permanecen y se cronifican y los servicios públicos no responden con adecuación cuando más necesaria es una respuesta eficaz por su parte. Falta agilidad en las respuestas: a veces se concede la primera entrevista en situaciones de emergencia con meses de demora. Si los servicios de empleo no hacen correctamente su papel de intermediación laboral, las personas comienzan a buscar otros cauces de acceso al empleo. En la Comunitat se han observado retrasos en el pago de la Renta Garantizada de Ciudadanía, una medida cuya correcta aplicación debe ser cuidadosamente observada.

Finalmente, hay que considerar las diferentes formas de vivencia subjetiva de una misma situación o de situaciones objetivamente similares. Cuanto más se alarguen los efectos de la crisis (falta de trabajo, falta de ingresos, desprotección social, inhibición de los servicios públicos…), tantas más personas pueden “romperse”, pueden perder, algunas incluso definitivamente, su equilibrio personal y su normalidad social. Y, de forma correspondiente, tantos más menores pueden ver muy disminuidas sus posibilidades de una adecuada inserción social por la reducción de las posibilidades de formación y

desarrollo humano y por la transmisión de pautas de carencia y de problema, incluso de desesperanza. Por todo ello, los efectos de la crisis no sólo afectan al corto plazo, sino incluso pueden superar la barrera de las generaciones. Por lo que es absolutamente imprescindible acentuar, en lugar de recortar, las políticas sociales y la protección real y efectiva a las personas y familias en situaciones de mayor vulnerabilidad o pobreza, marginación o exclusión. Y siempre hay que contar con que algunas personas se avergüenzan por el hecho de tener que pedir ayuda, de tener que acudir a entidades públicas o a organizaciones sociales para ver cómo salir de la situación en la que se encuentran. De hecho, es algo conocido que estas personas lo pasan peor, (al menos en un primer momento), dado el impacto del cambio en sus vidas, y viven subjetivamente sus nuevos problemas con menos recursos para hacerles frente que las personas que siempre han tenido una vida muy difícil. Por supuesto, ello no debe ser justificación para generar diferencias en la respuesta a iguales situaciones de dificultad.

3.4.2 ▪ Mejoras propuestas en las respuestas institucionales

Las entrevistas a expertos realizadas por CeiMigra indagaban sobre las respuestas institucionales a las situaciones de pobreza, marginación y exclusión; situaciones que revisar a la luz del impacto de la crisis, y en las que se debe tener en cuenta el impacto particular de las mismas sobre la población migrante. Las instituciones que dan respuesta o que tratan de darla son tanto los poderes y las administraciones públicas, como las organizaciones sociales. En el diagnóstico resultante destacan las principales amenazas y debilidades de las respuestas institucionales, dado que la principal preocupación de las personas entrevistadas consiste en contribuir en su mejora.

A ▪ Modelo de Servicios Sociales y asignación presupuestaria

▪ Diagnóstico:

El modelo de Servicios Sociales aplicado en la Comunitat Valenciana, regido inicialmente por la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana, lo está hoy por la Ley 5/1997, de 25 de junio, hoy vigente. En opinión de los expertos, no se percibe una novedad sustantiva en el modelo en el paso de una a otra ley. Reclaman atención al desarrollo del modelo, a su dotación económica y a los recursos humanos que se le destinan. Reflejan una opinión similar sobre los planes estratégicos de la Comunitat Valenciana para la inclusión y la prevención de la exclusión social (el primero, 2006-2010 y el segundo 2011-2013).Observan aspectos mejorables por lo que respecta a su coherencia interna y a su coherencia organizativa, y entienden que su dotación económica no ha sido suficiente (situación que se daba ya antes de la crisis).

El impacto combinado de la crisis y la falta de presupuestos asignados a la protección social efectiva de las personas y las familias implica el olvido de los derechos de las personas y de las obligaciones de las administraciones y los poderes públicos. Los presupuestos no varían en función de las variaciones de población y de las necesidades de la misma. Más todavía, los presupuestos, los servicios, las ayudas y la protección efectiva han sufrido recortes en los años de crisis económica, cuando son más necesarios.

Tras la crisis, no se está realizando ningún esfuerzo ni redistribución presupuestaria que apoye la atención y la protección desde los Servicios Sociales. Tampoco se da cobertura presupuestaria a la respuesta requerida por los casos más urgentes. Es preocupante la competencia por recursos insuficientes en proporción a las necesidades reales de atención y protección, la cual deriva en conflicto en algunas ocasiones.

Se hace notar la discontinuidad de programas sujetos a presupuestos y voluntad política, a la inestabilidad de los técnicos que han de ponerlos en práctica y a la rotación de personas trabajadoras en estos equipos. Ello hace que se potencien los factores de inestabilidad e inseguridad laboral con la demora en la financiación.

Hay un exceso de burocracia, que redunda en la demora las atenciones e impide que se desconozca la magnitud de las situaciones a las que los servicios públicos no están pudiendo resolver.

A veces falta claridad y transparencia en la aplicación de criterios de actuación o resolución, y en la valoración de algunos documentos. De ello resulta una discrecionalidad tan amplia que puede deslizarse hacia la arbitrariedad. Lo cual perjudica a las personas más necesitadas y/o con menos capacidades personales o apoyos institucionales.

Los Servicios Sociales públicos no definen con claridad lo que significa garantizar las necesidades básicas. Por ejemplo, no se garantiza ni siquiera que todas las personas puedan alimentarse todos los días.

Se producen demoras de tres meses o más en la primera atención, incluso en casos urgentes. Como los servicios públicos no pueden no atender a las personas que se encuentran en determinadas situaciones, se les indica la imposibilidad de respuesta desde estos servicios públicos y se les deriva a las organizaciones sociales, pero sin que conste en ningún sitio la derivación. No queda constancia de las ayudas que no han obtenido respuesta eficaz. La demora en dar respuesta adecuada en tiempo oportuno provoca el deterioro de situaciones personales y familiares, genera procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión social.

- **Propuestas para el debate:**

1 ▪ Abrir un proceso participativo profundo entre las administraciones y las organizaciones sociales representativas para evaluar y actualizar el sistema de Servicios Sociales, las lagunas del mismo y adecuar sus respuestas a las necesidades actuales de la sociedad.
2 ▪ Recoger toda la normativa dispersa y evaluar y revisar toda la organización del sistema público de Servicios Sociales desde el proceso participativo señalado en el número anterior.
3 ▪ Asignar presupuestos reales y ajustados a las necesidades previamente detectadas.
4 ▪ Garantizar las condiciones para una vida digna desde la satisfacción de las necesidades humanas, todo ello establecido como derechos con garantías efectivas y exigibles judicialmente a los poderes y administraciones públicas.
5 ▪ Establecer una planificación en los servicios públicos críticos acorde con el aumento de la población y/o el aumento de las necesidades, carencias o problemas de las personas y familias. Adecuar, para ello, los presupuestos, recursos, servicios, técnicos e instituciones a las necesidades y problemas reales que se dan en la sociedad actual.
6 ▪ Establecer un sistema de protección social que garantice las condiciones de vida dignas a cualquier persona o grupo afectado en los momentos de crisis y que invierta fuertemente en prevención en los años de estabilidad o expansión económica. Incrementar el presupuesto total disponible para las ayudas económicas, que pueden prevenir y evitar los procesos de deterioro progresivos asociados a la carencia de ingresos en contextos institucionales de desprotección social
7 ▪ Establecer sistemas de revisión rápida ante circunstancias excepcionales o de especial gravedad o peligro social que permitan acceder a una dotación suficiente en función de las necesidades sociales, más allá de los presupuestos inicialmente establecidos, y modificando las prioridades de gasto público respecto a otras cuestiones que deben pasar a un segundo plano en un momento en que muchas personas y familias se encuentran abandonadas a su suerte.
8 ▪ Establecer políticas estables en el corto y medio plazo con el fin de que las personas trabajadoras puedan hacer su trabajo, corrigiendo errores y perfeccionando las actuaciones, y con el fin de que puedan conseguir la confianza y el respeto de las personas atendidas.
9 ▪ Simplificar los trámites burocráticos y reducir los costos de gestión, concentrando los recursos en las respuestas reales, coordinando instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, y evaluando las necesidades reales de los servicios públicos desde el conocimiento exhaustivo y preciso de las situaciones que no llegan a atender.

10 ▪ Procurar una gestión más eficiente de los recursos económicos, aumentar el número de técnicos, de instituciones implicadas, así como la coordinación real entre todas ellas. Para lo cual se deben evitar la verticalidad de las decisiones, criterios, acciones y controles, tanto como la cooptación de las organizaciones sociales.

11 ▪ Establecer con claridad los criterios y valoraciones que condicionan las diversas respuestas; aplicar con transparencia esos criterios y valoraciones; y establecer cauces compartidos de revisión, y en su caso, de control, de la aplicación de tales criterios, valoraciones y actuaciones.

12 ▪ Establecer un registro compartido por las distintas instituciones colaboradoras para el análisis de las necesidades de ayuda, de recursos y servicios y de presupuesto. Asimismo, invertir recursos en los sistemas de seguimiento y evaluación de las ayudas prestadas y su impacto en la población atendida.

13 ▪ Garantizar las acciones de prevención y contención de los procesos de deterioro personal y familiar, por bien de las personas, y por el incremento del coste y de la complejidad de la respuesta cuando avanza el deterioro.

14 ▪ Establecer un protocolo de derivación formal y por escrito, con un registro de las atenciones derivadas, y de un sistema de compensación económica por la atención prestada y las ayudas concedidas desde las organizaciones sociales.

15 ▪ Establecer de forma pública las coberturas del sistema público de Servicios Sociales, incluyendo con claridad la satisfacción de las necesidades humanas desde el modelo del desarrollo a escala humana, así como un sistema de garantías que vele por la correcta aplicación de aquellas coberturas.

B ▪ Coordinación de las respuestas públicas

▪ **Diagnóstico:**

El sistema español de protección social es el segundo más ineficiente de Europa tras Bulgaria, en gran medida por la complejidad de la estructura administrativa española. En parte, el problema se debe a deficiencias en la coordinación entre las administraciones central, autonómica y local.

También se observa una descoordinación entre políticas y actuaciones entre los diferentes ámbitos de competencia (vivienda, empleo, formación, educación social, servicios sociales, salud…).

Otro de los problemas detectados es el derroche de recursos derivados de un ámbito y nivel administrativo al siguiente. De donde sucede que sólo llega a las personas necesitadas una pequeña parte de los fondos y recursos inicialmente disponibles. La heterogeneidad en la cobertura (grado e intensidad) de situaciones de necesidad social y la dependencia entre las distintas comunidades autónomas, implican una notable desigualdad en las respuestas a problemas o necesidades iguales dentro del territorio nacional.

▪ **Propuestas para el debate:**

1 ▪ Asegurar la coordinación entre administraciones de distinto nivel. Obligar por ley a la coordinación de todos los ámbitos de una misma Administración Pública. Separar la pugna política de las respuestas efectivas a las necesidades de las personas (sanidad, educación, dependencia, protección social, integración social…).

2 ▪ Reducir los gastos de gestión, especialmente en aquellos servicios públicos que tienen que conceder ayudas económicas y garantizar la satisfacción de necesidades básicas.

3 ▪ Rediseñar el sistema público de financiación y subvenciones para aligerar los trámites y procesos burocráticos y hacer más eficiente el sistema de protección y atención sociales en su conjunto.

4 ▪ Plantear un sistema de auditorías sociales aptas para evaluar el trabajo de todas las instituciones, públicas y privadas, con seriedad y credibilidad. Dirigir los apoyos económicos y técnicos a estas instituciones, tanto desde el Gobierno central como de los gobiernos autonómicos, con el fin de atender lo más eficazmente posible a todas las personas que han de ser atendidas.

5 ▪ Promulgar las leyes de bases más adecuadas para garantizar la igualdad de respuestas en todo el territorio nacional; también cuando las competencias han sido transferidas a las comunidades autónomas, dado que corresponde al Estado el control del cumplimiento de la igualdad y su verificación.

C ▪ Relación entre la atención social pública y la iniciativa social

▪ **Diagnóstico:**

La falta de asignación presupuestaria suficiente para cubrir las necesidades básicas (alimentación, alquileres, pagos corrientes –agua, luz-), provoca su desatención por parte de las administraciones públicas y el traspaso de responsabilidad a las organizaciones sociales. Estas asumen un papel de suplencia respecto de las administraciones públicas. Convertidas así en el último sistema de protección social, no llegan a cubrir todas las necesidades personales y familiares existentes en la actualidad.

El aumento de las necesidades ha sido tal que la propuesta no puede limitarse a mejorar la gestión de las ayudas. En muchas organizaciones sociales, el presupuesto destinado a las ayudas económicas directas se ha multiplicado por diez o más en un año (2009-2010). En todos los trabajos que tienen que ver con la atención a las personas, suele ponerse el acento en las necesidades, carencias o problemas, es decir: en los "síntomas", y no en las personas, sus capacidades y sus relaciones. El principal recurso es la persona y, por eso, hay que garantizar que se le ofrecen todos los instrumentos y apoyos necesarios para que pueda poner en marcha sus propias capacidades y adquirir aquellas otras que no haya conseguido previamente.

Las organizaciones sociales y asociaciones hacen lo que pueden para atender a las personas, pero tienen poca o ninguna influencia en el diseño de las políticas sociales y las respuestas de los servicios públicos a los ciudadanos. Al depender en gran medida de subvenciones públicas, no suelen expresar públicamente nada que pueda disgustar a las administraciones y poderes públicos. Dicho de otro modo, hay ejemplos de utilización de las subvenciones como instrumento de presión para contrarrestar la crítica de las políticas públicas.

Es cierto que las organizaciones sociales tienen entrada en foros y plataformas de representación de ante las administraciones públicas. Pero estos órganos consultivos no alcanzan a implicar corresponsabilidad y participación real en el diseño de políticas públicas. Muchas organizaciones sociales cuentan con una base social hartamente reducida y son escasamente representativas, lo que hace muy difícil argumentar la necesidad de cambios y mejoras desde las movilizaciones y la presión social.

Falta un conocimiento adecuado de la realidad social actual, así como de las necesidades, carencias y problemas de las personas y familias que residen en cada ámbito territorial. Muy pocas organizaciones sociales intentan sistematizar su conocimiento y experiencia en forma de estudios o análisis de las realidades sociales a las que intentan responder.

▪ Propuestas para el debate:

1 ▪ Apoyar con presupuestos efectivos la descentralización de los servicios a través de las organizaciones sociales y las asociaciones, redistribuyendo los presupuestos disponibles para priorizar la atención a las personas y familias en situación de mayor necesidad y dependencia.

2 ▪ Mejorar, de este modo, la cooperación público-privada, cambiando el marco de corresponsabilidad y colaboración entre unas y otras instituciones, con el fin de atender más y mejor a todas las personas que necesitan ser atendidas.

3 ▪ Buscar nuevas formas de relación público-privada que permitan la influencia en las políticas sociales y de protección, sin prescindir, en los casos en los que fuera necesaria, de la denuncia interinstitucional de las situaciones más graves.

4 ▪ Incluir a las organizaciones sociales más significativas de cada ámbito de actuación en el diseño de las políticas públicas y en la evaluación compartida de las acciones. Las organizaciones sociales, a su vez, no deberían conformarse con unas reglas de juego que se basan en una colaboración acrítica o en una sumisión interesada. La cuestión aquí es cuál es la finalidad que se plantea como objetivo o prioridad y qué medios efectivos se crean para ello.

5 ▪ Aumentar la capacidad de estudio y sistematización de la realidad social a la que se responde y de las respuestas que se llevan a cabo. Las distintas organizaciones sociales que comparten un mismo campo de actividad deberían unirse para presentar resultados y/o experiencias que tengan mayor relevancia o impacto, precisamente, por haber sido realizados de manera conjunta.

6 ▪ Realizar un proceso de diagnóstico compartido y conjunto con todas las organizaciones sociales que presten algún servicio o atención a las personas y familias en situación de necesidad, dependencia institucional, pobreza, marginación o exclusión social.

7 ▪ Dotar a los foros y plataformas de un carácter cada vez más vinculante respecto de la gestión pública de la atención y la protección social. Y desarrollar este carácter vinculante como buena práctica de participación y ejercicio de una ciudadanía activa.

8 ▪ Cambiar el modelo de relación entre administraciones y organizaciones sociales, de modo que las subvenciones no sean graciables, sino sujetas a condiciones objetivas y establecidas como cauce de participación ciudadana y como obligación de una parte de la respuesta que las administraciones deben dar a las necesidades, carencias y problemas sociales.

9 ▪ Recuperar a la persona como sujeto de la atención. Centrarse en las relaciones personales y sociales. De lo que se trata es de que las personas, que sí tienen esas necesidades, carencias o problemas, sepan, en primer lugar, que cuentan con apoyos personales e institucionales, que están ahí para ellas y que no les van a fallar. Lo relacional se vuelve, así, en condición de posibilidad y en la principal herramienta para la transformación de las situaciones. Potenciar las capacidades de las personas en el proceso de salida de estas situaciones de riesgo, «empoderando» y dotando de recursos no sólo materiales, sino también humanos y transversales.

10 ▪ Procurar el desarrollo de la capacidad de los profesionales para establecer y mantener dichas relaciones, mediante una formación de calidad sobre el modo de intervenir en la realidad desde este enfoque centrado en la persona.

D ▪ Algunas cuestiones sectoriales

D.1 ▪ Políticas de empleo:

▪ Diagnóstico:

Los servicios públicos de empleo no están siendo capaces de gestionar la incorporación efectiva de los trabajadores y trabajadoras a un puesto de trabajo real. Falta una adecuada comunicación entre los programas de formación para el empleo y de inserción laboral y las empresas que pueden contratar a los trabajadores.

▪ Propuestas para el debate

1 ▪ Reconvertir los servicios públicos de empleo a través del establecimiento de un cauce efectivo de comunicación y conciertos con empresas y una formación vinculada a puestos de trabajo reales, gestionando y planificando las necesidades de trabajadores de los distintos sectores profesionales, y desvinculándose de la mera gestión de puestos de trabajo de baja cualificación.
2 ▪ Unir la formación al puesto de trabajo previamente concertado con empresas. La formación debe orientarse a puestos de trabajo concretos y no sólo a los conocimientos o certificaciones. Para ello es imprescindible multiplicar los contactos, la relación y la confianza con las empresas ofreciendo la formación que las empresas realmente necesitan, ofreciendo un sistema de prácticas en empresas y concertando la incorporación de los trabajadores y trabajadoras.

D.2 ▪ Políticas de vivienda:

▪ Diagnóstico:

Un número creciente de personas y familias pierde la vivienda, propia o alquilada.

▪ Propuestas para el debate

1 ▪ Utilizar el parque de viviendas vacías que existe en España y en la Comunitat Valenciana, incluso el recurso a la ley.
2 ▪ Multiplicar las alternativas a la pérdida de las viviendas normalizadas: renegociar hipotecas, acordar períodos de carencia o demora en los pagos, prever la adquisición de la propiedad y la deuda por parte de las administraciones públicas con cesión del uso a la familia que no podía mantener los pagos, aumentar la construcción de viviendas sociales y de viviendas de protección oficial a precios asequibles para las economías familiares en este momento, etc.

D.3 ▪ Renta básica:

▪ **Diagnóstico:**

La renta garantizada no se aplica como renta de ciudadanía, tiene retrasos de más de un año y no garantiza siquiera unas condiciones de vida dignas.

▪ **Propuestas para el debate**

1 ▪ Aplicar un fondo presupuestario para establecer la renta básica como un derecho objetivo que garantice unas condiciones de vida dignas de un modo real y efectivo.

D.4 ▪ Políticas de familia y menores:

▪ **Diagnóstico:**

Desigualdad y desprotección de los menores de familias inmigradas y, de manera muy especial, de los menores no acompañados.

▪ **Propuestas para el debate**

1 ▪ Establecer programas, con capacidad de respuesta y calidad suficiente, para acompañar procesos de adaptación; dotados con plazas suficientes de guarderías para todas las personas, españolas o extranjeras que lo requieran; con becas suficientes para los comedores escolares; y con cauces de acceso específicos al empleo y la regularidad administrativa para los menores extranjeros no acompañados (MENAs) que cumplen 18 años.

D.5 ▪ Población excluida de los sistemas de protección:

▪ **Diagnóstico:**

Los cuatro grupos que se quedan excluidos de la atención de muchos servicios públicos, incluso de algunos servicios sociales, son las personas no empadronadas; los inmigrantes en situación irregular; las personas sin hogar, documentadas o no; y las personas con problemas cronificados (enfermedad mental, drogodependencias, con problemas graves de salud…).

▪ **Propuestas para el debate**

1 ▪ Establecer cauces de atención universales, con independencia de cualquier situación personal o administrativa, garantizando que nadie puede quedarse sin atención real y efectiva.

E ▪ Integración y cohesión versus xenofobia y racismo

▪ Diagnóstico:

Necesidad de plantear la inmigración como un factor estratégico para las posibilidades de desarrollo de las sociedades receptoras. Como tal factor, es un elemento a cuidar y exige una gestión adecuada. A este respecto, no es válida la imposición unidireccional del "esfuerzo de integración" (social, cultural…) a las personas recientemente incorporadas a la sociedad. La integración no es un proceso meramente bidireccional entre ciudadanos UE y nacionales de terceros Estados, sino el resultado de la relación entre los distintos grupos sociales cualquiera que sea su nacionalidad, en condiciones de igualdad real y efectiva. Tampoco es defendible la exclusión ni las trabas puestas a las personas extranjeras para inscribirse en el padrón, en tanto excluyen de determinados servicios públicos esenciales, produciendo situaciones de auténtica exclusión social.

La atención de personas o familias extranjeras que se encuentran en situaciones de grave necesidad es vista por algunas personas o instituciones como una discriminación positiva que se antepone a las necesidades de los españoles, generando de esta forma sentimientos y reacciones de rechazo, racismo o xenofobia. En algunas zonas y en determinados momentos se oyen discursos abiertamente racistas y xenófobos, ante la pasividad institucional y política.

▪ Propuestas para el debate

1 ▪ Exigir a todos los grupos su responsabilidad en el esfuerzo de integración y, de modo muy especial, favorecer esa integración entre los menores que se encuentran todavía en la edad de escolarización obligatoria.
2 ▪ Cumplir con la legislación española de empadronamiento, que exige la inscripción de toda persona que viva en un municipio, con independencia de su nacionalidad, situación administrativa e, incluso, de las condiciones de habitabilidad o no de su vivienda. Perseguir judicialmente a los municipios que incumplan la ley y reparar el daño causado a las personas y familias que hubieran sido excluidas del acceso al empadronamiento.
3 ▪ Establecer campañas que explican la atención a todas las personas que se encuentran en situaciones de mayor necesidad y aplicar eficazmente la igualdad de trato ante situaciones iguales, con independencia del grupo al que pertenezcan las personas.
4 ▪ Firmar un pacto de Estado para la inmigración y contra el racismo y la xenofobia, que permita analizar los mensajes sobre la inmigración como una necesidad de España y sus comunidades autónomas, perseguir eficazmente los mensajes de este tipo y establecer los cauces necesarios para verificar y garantizar su cumplimiento.
5 ▪ Invertir en políticas educativas que promuevan un lenguaje justo y basado en el respeto y reconocimiento de las diferencias desde las bases de los derechos –y de las similitudes- de todo ser humano.

I.4 El impacto de la crisis en el Sur: una mirada económica y psicosocial en perspectiva colombiana

La crisis, como la migración, es trasnacional[70]. No sólo afecta a los nacionales españoles y residentes en España. Sus efectos se extienden a quienes dependen de la estabilidad económica de las personas inmigrantes: los hogares receptores de remesas y las economías locales de dichos hogares. Esos efectos alcanzan a los imaginarios culturales y a las posibilidades de desarrollo presente y futuro. Por ello, es necesario conocer el impacto de la crisis, al menos, sobre alguna de esas comunidades trasnacionales.

Según Teófilo Altamirano[71], la crisis que afecta a los países del Norte impacta directamente sobre el empleo, los salarios y las remesas de los migrantes. Ha generado cambios tales como: a) restricciones políticas; b) reducción del número de migrantes; c) incentivos para el retorno de trabajadores; d) pérdida de empleo en los sectores de la construcción, industria y turismo; e) reducción de horas de trabajo y de los salarios; f) condiciones de trabajo más precarias y vulneración de derechos laborales; g) retorno de los migrantes o cambio de destino; h) incrementos de la migración irregular y tráfico de personas; i) mayor desempleo entre los hombres que entre las mujeres (servicio doméstico, cuidado, trabajos en hospitales y agricultura sufren menos pérdidas de puestos de trabajo). Sin contar la devaluación del euro frente al dólar, lo que equivale a que las familias reciban menos dinero por sus remesas al cambio, como consecuencia de la disminución de la frecuencia y de la cantidad.

Valga como muestra, en este sentido, la comunidad trasnacional formada por la población colombiana inmigrante en España: tanto la que reside actualmente en España como la retornada a Colombia en los últimos años. Como sucede a toda la población extranjera, muchos colombianos se encuentran sin empleo, han disminuido sus jornadas laborales o se han pluriempleado. Constatadas estas dificultades de orden laboral, cabe preguntarse por sus consecuencias, especialmente en lo que respecta a los planteamientos de retorno. Se trataría de identificar las actitudes, expectativas y visiones de los colombianos que viven en España y

70 Este apartado ha sido elaborado por Ana María Murillo, investigadora de la red de universidades públicas colombianas Red Alma Mater, a quien CeiMigra expresa profundo reconocimiento y gratitud, durante sus prácticas formativas en CeiMigra a lo largo de un curso académico. La extensión de las prácticas y la colaboración consolidada entre CeiMigra y la Red Alma Mater son los factores que han llevado a escoger el caso colombiano como ejemplo en esta mirada trasnacional.

71 Altamirano Rúa, T. (2009). *Migraciones, Remesas y desarrollo en tiempos de crisis.* Lima: PUCP. CISEPA. pp. 151.

de los que han retornado a Colombia en los últimos 4 años. En ambos contextos (origen y destino) se contrastarán y analizarán las visiones y las expectativas con las estrategias de permanencia y las condiciones de retorno.

4.1 ▪ Hipótesis sobre el impacto de la crisis europea sobre Colombia

En Colombia se han planteado algunas hipótesis acerca del modo como afecta al país la crisis europea (o, más precisamente, la española). Algunas han sido demostradas, otras permanecen en el campo de la especulación o en el titular mediático. Se habló, por ejemplo, de una oleada de retornados que habría de llegar en 2007. Se pensó que el Estado tendría que prepararse hacer frente a un aumento en las tasas de desempleo, a una carga superior sobre los servicios sociales, a una disminución en las remesas tal que afectara los niveles de consumo locales o los niveles de inversión a los que habían estado acostumbradas las regiones con "cultura" migratoria, receptora de eurodólares. Esta preocupación se apoyaba en análisis municipales, dando como hecho: la baja capacidad de ahorro de los inmigrantes y de los receptores de remesas, el alto costo del envío de estas, la poca existencia de programas eficientes y atractivos para los inmigrantes y sus familias para el ahorro y la inversión. La razón principal: en Colombia, los migrantes no son sujetos de crédito. Los retornados, como la mayoría de sus connacionales, tienen bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y bancarias, y se encuentran inmersos en medio de una cultura de gasto[72].

4.2 ▪ La migración colombiana a España

El crecimiento de población colombiana en España a lo largo de la última década ha sido significativo. Lo prueba el paso de 87.209 empadronados en 2000 a 296.641 en 2010. La imposición de visado de turista en 2002 no provocó la disminución del flujo. Con todo, las cifras de población colombiana empadronada en España se estabilizan desde 2005. Atendiendo a las cifras de padrón, el grupo de población colombiana era el quinto en 2010 después del rumano, marroquí, británico y ecuatoriano. La población colombiana destaca en tres comunidades autónomas: 69.155 personas en la Comunidad de Madrid, 48.847 en Cataluña y 43.043 en la Comunitat Valenciana. Entre los empadronados en 2010, 289.296 eran residentes y 4.988 tenían autorización de estancia por estudios[73]. Para hacerse cargo de la población colombiana en España es preciso añadir la que ha ido adquiriendo la nacionalidad española (tabla 1).

Tabla 1 ▪ Personas extranjeras que han obtenido la nacionalidad española

CONCESIONES DE NACIONALIDAD 2001-2008							
2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
848	1.267	1.801	4.194	7.334	12.720	13.852	15.409

Fuente: Anuario 2008, MTIN.

Según las estadísticas de empleo, el colectivo colombiano aparece como bastante afectado por la crisis. En agosto de 2009 era el cuarto en número de desempleados perceptores de prestaciones por desempleo: 24.405 personas, el 6,72 % del total[74]. Pero interesa evaluar el significado de la crisis más allá de las cifras. La percepción de las personas afectadas ayuda a evaluar el impacto de la crisis en el contexto social, familiar y económico. Para conocer dicha percepción se entrevistó a personas que habían vivido más de 6 meses en España y que habían retornado a Colombia desde 2008. También se entrevistó a colombianos residentes en España. A ambos grupos se les preguntó por sus condiciones de vida reales, sus perspectivas de futuro y su visión de la crisis económica en España.

72 Planeación Municipal Alcaldía de Pereira. (2010). Un panorama de las consecuencias sociales y económicas de la migración *Un reto para los agentes*. Pereira, Colombia.

73 Datos de los boletines estadísticos de extranjería e inmigración, Observatorio Permanente de la Inmigración, a 31 de diciembre de 2009.

74 Colombianos en España afectados por la crisis económica. Disponible el 17 de Octubre de 2009 en: http://www.colombiaenespana.com/2009/10/colombianos-en-espana-afectados-por-la.html

4.3 ▪ Percepciones de los colombianos sobre el impacto de la crisis

Tanto los colombianos residentes en España como los retornados coinciden en estimar que la crisis, valorada subjetivamente, no es tal crisis. Sopesan en una misma balanza la situación social, económica y política a la que han estado acostumbrados por años en su país, y la crisis a la que regresan (cuando lo hacen). Así se hayan quedado sin trabajo, hayan disminuido sus salarios, incluso si se encuentran pensando en regresar, la conclusión es la misma: en España no hay crisis. La situación no es valorada como de riesgo, es decir, siguen percibiendo una buena calidad de vida.

Esta visión tiene algunas explicaciones: capacidad de resiliencia ante las adversidades, visión positiva hacia el futuro, creatividad para buscar formas de vivir, fortaleza aprendida durante años, sobre todo, la aprendida en su etapa como migrantes. Pero se apoya, sobre todo, en la real crisis económica, social y política en la que, desde hace décadas, ha estado y aún está Colombia.

Es notorio el valor que otorgan al "vivir sin miedo" quienes han llegado a España como migrantes. Aprecian el buen funcionamiento de las reglas, normas y consensos a nivel de seguridad y cultura ciudadana. Han podido acceder a bienes y servicios que antes no tenían. Tienen al menos la posibilidad de trabajar y de seguir enviando remesas: tal posibilidad es positiva. Son logros y ventajas innegociables para todo migrante, y más aún después de haber regulado su situación administrativa. Regresar, retornar, supondría retroceder.

Pero entonces, ¿cómo están enfrentando la crisis actualmente? Dada su experiencia en inventar formas de vivir, el rebusque[75] ha sido retomado por colombianos en la actual crisis: ventas de ropa por catálogo, inversión del bono de desempleo u otros artículos para ser revendidos puerta a puerta o a sus familiares; venta de su casa en Colombia; recepción de dinero de familiares mientras esperan que las cosas cambien para bien. La ambivalencia se mantiene. Espontáneamente, retornar se convierte en el último proyecto, el más extremo. ¿Quedarse o irse? Esta siempre ha sido una pregunta del migrante colombiano: no viene de esta crisis.

Cabe proponer una tipología de colombianos que aún se encuentran en España y se plantean cómo hacer frente a la crisis, agrupándolos en relación a sus condiciones de vida actuales laborales y sociales:

1 ▪ Colombianos llegados antes del 2005 que habían ahorrado, lograron comprar casa en origen, creen que el círculo se puede cerrar y, por consiguiente, deciden volver.
2 ▪ Colombianos que aún deben la hipoteca de vivienda en España, que aún no saben qué hacer, y se encuentran, por tanto, a la espera.
3 ▪ Colombianos llegados en el periodo de la crisis, y que regresan a su país tras una estancia de corta duración, al no encontrar trabajo.

Sus decisiones de regresar o de postular a un programa de retorno en origen o en destino pueden depender de: su situación administrativa, el tiempo de permanencia, el número de familiares en origen y el núcleo familiar en España, el nivel educativo, la estabilidad económica gracias a ahorros, las inversiones o el grado de endeudamiento.

Han inventado formas para permanecer o para ampliar las estrategias con las que sobrellevar la actual situación económica: endeudarse, vivir de los ahorros, vender las hipotecas, cambiar de vivienda o barrio. Pueden destacarse, entre otras:

- Más hombres se están dedicando profesionalmente al cuidado de personas (enfermos, niños y ancianos).
- Mujeres que no trabajaban han salido en busca de trabajo.
- Hombres que empiezan a encargarse de hacer las tareas de la casa y del cuidado de los hijos.

75 Según el DRAE, en el habla colombiana, el rebusque es una solución ocasional e ingeniosa con que se resuelve una dificultad.

- Diversificación y multiplicación de actividades como trabajadores autónomos o independientes.
- Tanto en mujeres como en hombres, "hacer cualquier cosa" como nueva categoría laboral en la bolsa de desempleo.
- Aumento de frecuencia en horas o jornadas de trabajo. Lo que supone menos descanso.
- Diversificación de actividades, e invento de otras nuevas.

Corren con la misma suerte que todos los extranjeros extracomunitarios: más afectados por el desempleo que la población con nacionalidad española. Aun así, entre 2007 y 2009 ha aumentado la percepción de los españoles de que los inmigrantes les quitan puestos de trabajo: se ha pasado de un 46% a un 58%[76].

Los colombianos encuestados afirmaron: haberse unido más en el momento de la crisis a nivel familiar; haber recibido en sus casas a otros familiares hasta que encontraran trabajo; haber aumentado su capacidad para resolver conflictos internos; y haberse fortalecido los lazos afectivos dentro de la familia sin que se vieran afectados los familiares en origen. Cosa extraña, pues en investigaciones anteriores del caso colombiano, se creía que el buen y frecuente envío de remesas tenía mucho que ver con las buenas relaciones con origen, y que estas daban un cierto reconocimiento a nivel familiar. Pero en la etapa de la crisis, las familias en origen han sido incondicionales con aquellos que les han enviado remesas anteriormente o aquellos que ahora tienen que regresar.

Tres de cada diez colombianos encuestados se encuentran trabajando, unos se encuentran con bono de desempleo y otros viven del rebusque o de sus ahorros. Sin embargo, sus familiares en origen sí se encuentran en alguna actividad laboral o educativa. Se identifica una disminución en el consumo: menos vacaciones, menos ahorro, menos inversión en vivienda o educación en España y Colombia. No creen que haya aumentado considerablemente la discriminación por parte de los españoles hacia su nacionalidad ni que haya disminuido la calidad de los servicios sociales desde el periodo de crisis.

Estas condiciones, sostenibles aunque ambiguas, permiten conservar el optimismo, la buena salud de los colombianos, y su capacidad de resistencia hacia las adversidades. Desde ahí se entienden: el aguante y la espera en España; que no aumente significativamente el sentido de pertenencia al lugar de origen; y el planteamiento del retorno como posibilidad remota. Los colombianos quieren permanecer en España aunque su futuro sea incierto y haya que trabajar más y por menos. Si la crisis no se percibe como algo dramático y se considera que aún se puede hacer más, y que estar en España es mejor que en Colombia, es difícil pensar en un retorno masivo. Algunas expresiones que dan testimonio de ello:

> *"Si me voy, es bajo mi responsabilidad".*

> *"No voy a volver. Porque estoy completamente seguro que si vuelvo a Colombia de El Dorado [el aeropuerto] no paso".*

> *"Al no tener un trabajo estable, obligatoriamente hay que tomar decisiones: o te regresas, o envías a tu familia y quedas tú rebuscándote".*

> *"Si no nos hubiéramos regresado de España, a mi marido no lo hubieran desaparecido aquí en Colombia (retornada, 2009)".*

En España han cambiado las oportunidades laborales, la disponibilidad de recursos sociales, las formas buenas de vivir en comunidad, las oportunidades para la regularización administrativa. Cambian también las perspectivas de futuro de los migrantes. Desde ahí se plantean cuestiones como: ¿retornar? ¿Qué miembros de una familia lo hacen? ¿Qué hacer con lo invertido en España?

76 Según datos de las encuestas del CIS, los españoles piensan que al aceptar sueldos más bajos los inmigrantes, bajan los salarios. Esta percepción aumenta de 2007 a 2009, pasando de un 69% a un 73%. Asimismo sucede con las preferencias para contratar: se prefiere contratar a un español antes que a un inmigrante, y este porcentaje a aumentado de un 56% en 2007 a un 64% en 2009.

No retornan todos los que querrían. Hay quien no puede permitírselo porque corre riesgo su propia vida: los refugiados políticos. Colombia es un país expulsor. Su situación obliga a salir a muchas personas: migrantes económicos y refugiados políticos. En 2009, 255 ciudadanos colombianos solicitaron asilo en España, de los cuales fueron admitidos 161, inadmitidos 131 y causaron baja 128[77]. Cifras inferiores a las de años anteriores: 1.361 solicitantes de asilo en 2000, 2.532 en 2001, 1.105 en 2002, 577 en 2003 y 632 en 2004[78]. Entonces se plantean otras cuestiones: ¿Aguantar? ¿Hasta cuándo? ¿Utilizar los ahorros para sobrevivir mientras pasa la crisis?

4.4 ▪ La cuestión sobre el retorno

El retorno es, en primer lugar, un hecho. Y quienes retornan, aducen las siguientes razones: familiares (53,5%); económicas (21,5%); laborales (21,5%); falta de adaptación en el país de migración (13,3%); salud (3,2 %); expulsión (2,1%); falta o vencimiento de documentos (1,6%); discriminación/xenofobia (0,1%); y otros (4,7%)[79].

En segundo lugar, es una respuesta política de los países del Norte ante el aumento de desempleo, que afecta también a la mano de obra inmigrante. El gobierno de España promueve programas de retorno voluntario[80] desde 2009. Entre 2009 y 2010, 135 colombianos se acogieron al programa de atención social, 1.135 al programa de ayudas al abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo (APRE), y 11 al programa de retorno voluntario productivo[81].

En tercer lugar, es un efecto de la crisis temido por los países del Sur, junto con la disminución de inversiones y la caída de remesas de emigrantes. Temen un aumento de población desempleada. De ahí la promoción de programas de acogida a los connacionales retornados en países como Colombia y Ecuador[82].

Pero el retorno, en sí mismo, y las políticas de fomento del retorno voluntario y de expulsión son problemáticos. Cuando se trata de la migración colombiana, no resulta fácil deslindar los factores económicos de los políticos o, más claramente, de los vinculados con respeto a los derechos humanos:

> *"Aunque pueden existir migrantes económicos sin motivos políticos, todo migrante político es forzosamente, a la vez, un migrante económico, dado que tiene que garantizar la vida para él/ella mismo/a y para quienes dependen de él/ella. Las primeras necesidades de la mayoría de los refugiados «políticos» son económicas"*[83].

No se pueden pasar por alto los riesgos del retorno voluntario o de la expulsión en términos de seguridad, como lo ponen de manifiesto algunos entrevistados:

> *"Viví diez años en España, mi contrato laboral se acabó, nunca tramité la residencia. Yo regresé con el pensamiento de que nunca más iba a volver a España, que iba a estar aquí con mis hijas y mi pareja. No contaba con que iba a haber muchas complicaciones con la seguridad de mi esposo. Entonces decidí regresar a España, lo hice con mi hija, que tiene nacionalidad española, y me tocó esconder los 6 meses de embarazo de mi otra hija. Solicité asilo político, y por más que el Defensor del Pueblo me quiso ayudar, y de estar ahí esos ocho días en Madrid, me negaron la entrada y me enviaron en un avión solo hasta Bogotá, viviendo yo en otra ciudad (…). Este año (2010) intentaré de nuevo presentar los papeles para el asilo".*

Los relatos dan cuenta de algo más que cifras y razones. Para Javier Murillo[84] el retorno para los colombianos es un mito que se desdibuja en el tiempo, sobre todo, por no regresar como perdedores. Es una idea que se pospone una y otra vez, que se vuelve cada día más difícil de alcanzar. Los ocasionales viajes resquebrajan la idealización de la cultura de origen, a la vez que generan gastos

77 Anuario estadístico del MIR. 2009.

78 http://www.migrationinformation.org/datahub/asylumresults.cfm

79 ENMIR (2010). *Encuesta Nacional*. Pp. 30. Disponible en: http://migracionescolombianas.edu.co/vieja/Documentos/documentos/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO/cartilla.pdf

80 El programa de retorno voluntario empezó a regir en noviembre de 2008, en el 2009 se recibieron de 19 países 14.993 solicitudes, fueron tramitados 10.834, de los cuales el 5290 eran familiares. Por provincias fueron: 2807 en Madrid, 1031 en Barcelona, Murcia 978, Valencia 967, Alicante 887.

81 Información suministrada por el Ministerio de trabajo e Inmigración Español. Subdirección General de Intervención social (24 enero 2011).

82 El programa Bienvenido a Casa por un regreso voluntario, digno y sostenible, pretende por medio de programas y proyectos para que los ecuatorianos se vinculen de nuevo en su país, en la inversión de sus remesas con la ayuda de un fondo de crédito ofrecido por el gobierno ecuatoriano. Véase: http://www.migranteecuatoriano.gov.ec/content/view/30/38/

83 Clavijo, C. y Perdomo, H. (1999). *Colombianos en España: refugiados e inmigrantes*. UE-ACCEM: Madrid. Disponible en: http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/clavijo.pdf

84 Murillo, M. J. (2008). Intención de retorno:

excesivos. El retorno sugiere una sensación de miedo e incertidumbre asociada a la cultura de origen, a la vez que el temor a perder el enorme esfuerzo realizado en el proyecto migratorio. Mantener la añoranza del regreso como posibilidad remota más que como opción real y actual, parece jugar un papel tranquilizador. Finalmente, la reagrupación familiar disminuye la nostalgia del origen al situar los afectos y el proyecto de vida en la sociedad receptora: "Si lo único que tengo está aquí, ¿para qué regresar?".

Los entrevistados en origen y en destino mostraron desconocer los programas de retorno voluntario del Gobierno de España. Se referían a los mismos como una propuesta no muy clara. La rigidez de las políticas y prácticas administrativas españolas respecto de la entrada y permanencia de la población extranjera en España tienen un efecto disuasorio, que ponen de manifiesto los entrevistados:

> *"Para mí y mis amigos nunca fue una opción utilizar el programa, pues 2000 euros no es dinero para empezar una nueva vida en Colombia"*[85].

> *"¿Quién le garantiza a uno que al volver a Colombia le entreguen el otro porcentaje prometido? ¿Cómo viene uno luego a reclamar?".*

De todos los entrevistados en Colombia solo uno tenía intenciones de permanecer en su país. Los demás querían intentar volver, ya fuera de manera regular, por refugio o asilo (a pesar de los múltiples rechazos), ingresar por nuevas rutas irregulares, o simplemente cambiar de destino de la migración (Chile, Alemania, Italia…).

El retorno, visto desde la perspectiva de las personas migrantes, podría considerarse como un movimiento circular permanente, compatible con momentos de estabilidad económica y psicológica. Sin embargo, las políticas de retorno y de extranjería lo piensan más como final absoluto de una migración estrictamente temporal. Esas políticas tampoco casan con las políticas que tratan de promover el codesarrollo y las migraciones circulares.

Los costes económicos para la emigración de los colombianos son muy elevados. Según el PNUD, a un colombiano le cuesta abandonar su país ocho meses de su ingreso *per capita*[86]. Se marchan para mejorar sus condiciones de vida. Dado el coste, si lo consiguen, difícilmente querrán volver a los mismos momentos de dificultad económica, social, motivacional, cultural y/o política que motivó la migración. Los entrevistados no identifican el retorno con un regreso, sino con un retroceso. Los nuevos aprendizajes, costumbres, rutinas adquiridas en España, no parecen servir para adaptarse o retomar una nueva vida en Colombia. Quizá al poner en la balanza qué lugar es preferible para vivir, el haberse "integrado" en España sin darse cuenta y habiendo conseguido una situación de bienestar que ha podido mantenerse, crea resistencias a volver a empezar una nueva vida en todos los niveles. Empezar de cero después de la edad productiva o en medio de ella, con vínculos afectivos encontrados[87] y diversos, podría resultar más un trastorno que un beneficio.

El plan de retorno voluntario realiza la siguiente publicidad: "En los países donde esté presente la cooperación española tendrán la posibilidad de recibir orientación y apoyo para facilitar su reintegración socioeconómica en el marco de las actuaciones de cooperación en el país. Con su retorno estarán contribuyendo al desarrollo de sus países, pudiendo trabajar cerca de sus familias y con mejores opciones laborales o de creación de un negocio gracias a la experiencia y cualificación que han conseguido en España con su trabajo"[88]. Pero esta publicidad no parece aliviar. En realidad, no se prueba que el retorno sea el final absoluto del proceso migratorio. Ni se prueba tampoco como parte de un proceso virtuoso de migración circular. Más bien se confirma la sospecha de que el retorno constituye un momento más en el círculo vicioso de la migración forzada por las circunstancias.

consideraciones sobre aspectos psicológicos y psicosociales en actores potenciales. Trabajo presentado en la jornada *"El retorno: oportunidades y debilidades"*. Organizado por AESCO - UNED. Noviembre, Madrid.

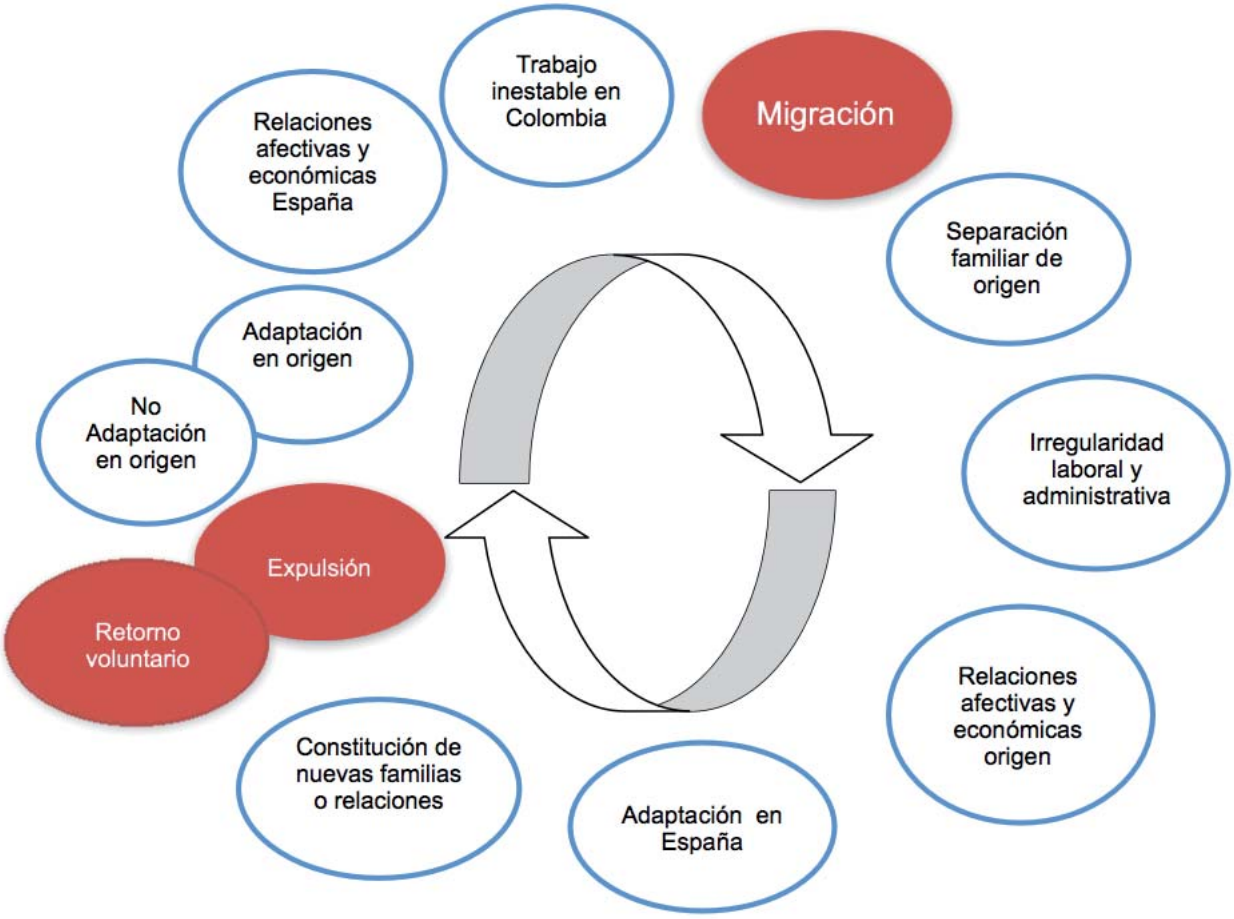
85 Según el Ministerio de Trabajo e Inmigración en España, la Ayuda económica para la reintegración en el país de origen que puede ascender a 400 euros por persona y hasta un máximo por unidad familiar de 1600 euros. Además de 50 euros para manutención de viaje, Regresar con los familiares reagrupados sin una autorización de residencia independiente. No regresar a España por 3 años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional. Pasado este tiempo, si se puede retornar a España y solicitar trabajar y residir. Hasta el momento no hay cifras de cuantos colombianos se han acogido a este programa y si se ha cumplido con lo estipulado al Retorno voluntario.

86 PNUD. 2009.

87 Los retornados se sentían tristes pues el núcleo familiar se encontraba era en España, al igual que sus amigos, ahora volvían a su país solos, sin trabajo, y sin la posibilidad de volver.

88 Encontrado en: http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html. 07 de abril, 2011.

Gráfico 12 ▪ Retorno temporal y circular de la población colombiana



Fuente: Elaboración propia (Ana María Murillo)

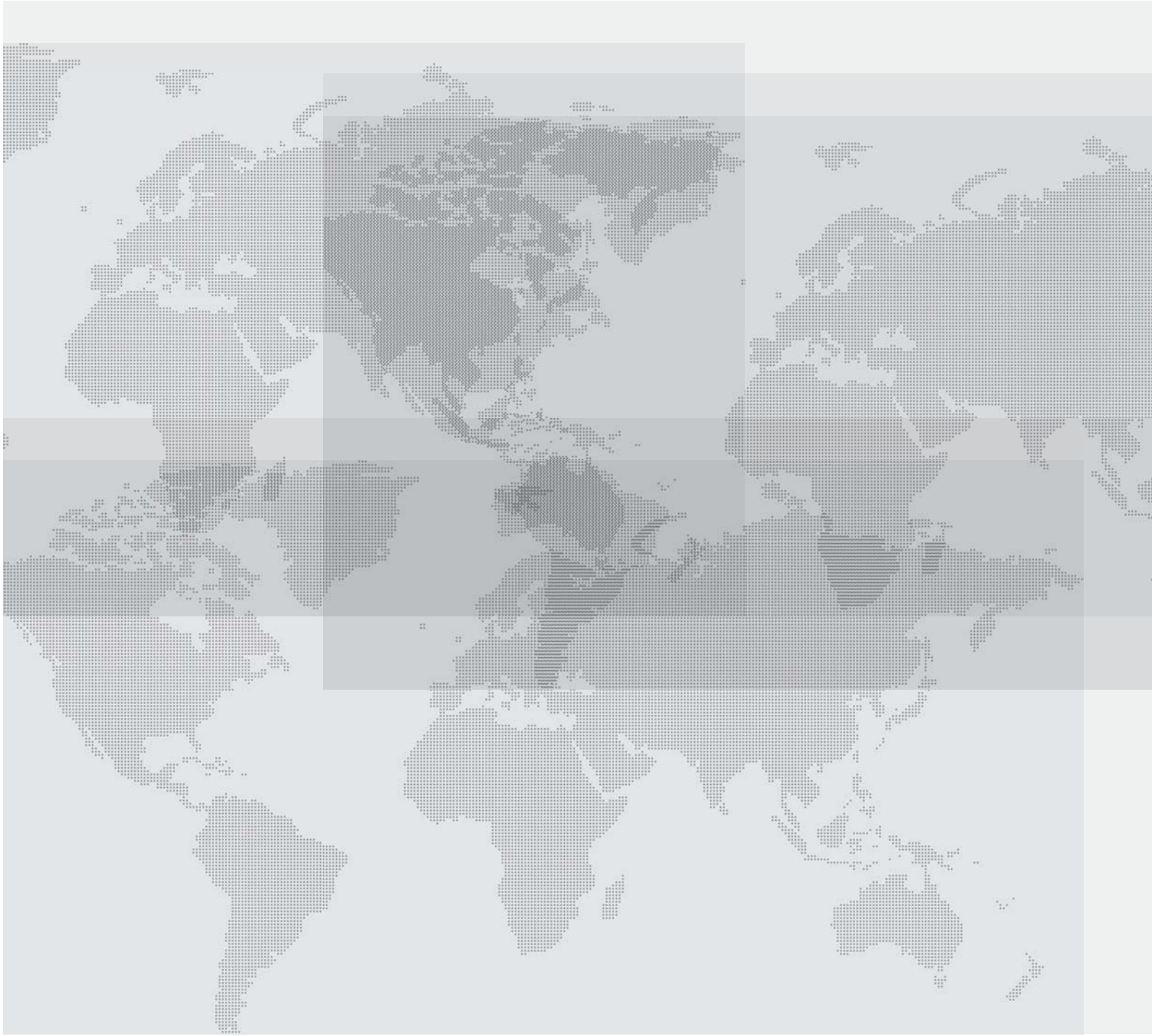
Asimismo, merecen considerarse los impactos familiares, personales y sociales de los procesos de retorno, propios de cada etapa, desde los ámbitos psicoafectivo y comportamental. Todo ello ha sido realizado a partir del material extraído de las entrevistas realizadas:

Tabla 2 ▪ Impactos de los procesos del retorno en la población colombiana a nivel psicosocial

Proceso	Positivos	Negativos
Trabajo Inestable/Desempleo en Colombia		Imposibilidad de consecución de vivienda, acceso educación superior, calidad de vida constante
Migración 1ª		
Separación familiar	Fortalecimiento de lazos afectivos	Duelo, tristeza, depresión
Irregularidad laboral y administrativa		Labores en economía sumergida Explotación Vulneración de derechos laborales Delincuencia Prostitución
Relaciones trasnacionales afectivas y económicas	Envío de remesas	Asumir la distancia, la incertidumbre
Adaptación en destino	Aumento de la resiliencia, ampliación de visión de mundo, fortalecimiento del carácter y la autoestima, ampliación de expectativas. Sentimiento de seguridad, y de mayor adquisición de bienes de consumo	Ajuste de expectativas, a la separación, negociación de la identidad
Proceso de regularización administrativa, laboral, académica		Indefensión ante la arbitrariedad y la legislación/ Frustración, agotamiento
Reagrupación familiar	Bienestar por el aumento de la calidad de vida colectiva	Frustración, agotamiento en los trámites legislativos
Constitución de nuevas familias o relaciones		Sentimiento de ruptura, infidelidad, conflicto interior moral, sensación de necesidad afectiva Negociación de autoridad, luchar
Mantenimiento de familia en origen (afectivo y económico)	Envío de remesas, mejoramiento de calidad de vida en origen. Promoción de imaginarios migratorios en origen	con la distancia, aislamiento, reconfiguración de roles a nivel familiar Incertidumbre, volver a empezar
Retorno voluntario	Éxito del proyecto migratorio dependiendo de las expectativas económicas	No cumplimiento de objetivos
Deportación/Expulsión		económicos, imposibilidad de no adaptarse al fracaso del proyecto migratorio; fracaso personal, agresión, tristeza, desesperación
Retorno		Incapacidad para volver a
Inestabilidad laboral en Colombia	Reencuentro familiar	empezar; sentimientos y afectos confusos, incertidumbre hacia el futuro, vergüenza, conflicto de identidad, culpa, inadaptabilidad
(Migración 2ª, retorno 2º,…)		

Fuente: Elaboración propia (Ana María Murillo).

Las entrevistas realizadas ponen de manifiesto el carácter relativo de la crisis económica vivida desde España cuando la referencia es la situación vivida en Colombia antes de emprender la migración. Asimismo, se pone de manifiesto el carácter relativo, si no problemático, del retorno, para las mismas personas que lo emprenden, ya que se torna una etapa más en movimientos migratorios que tienen más de círculo vicioso que de círculo virtuoso, por el consecuente desgaste humano tanto para las propias personas que lo viven como para sus familias, que se suma al desgaste, duelo y readaptaciones del primer proceso migratorio. Como resultado para el colectivo colombiano en España, ante esta crisis, parece imponerse el aguante como la solución más plausible.



Parte

II

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA

desde las pobrezas sobrevenidas

1 El índice de políticas de integración de inmigrantes (MIPEX) 2010
2 El impacto de la diversidad en la cohesión social y la necesidad de garantizar la integración
3 La integración a través del consenso o a través del conflicto
4 La tentación de diseñar políticas de integración sin políticas de bienestar
5 Precarización laboral, precarización vital y futuro de la democracia en Europa
6 Hacia la construcción de la convivencia intercultural en los barrios

II.1 El índice de políticas de integración de inmigrantes (MIPEX) 2010

El *Informe anual sobre migraciones e integración CeiMigra 2008* se hizo eco de algunas aportaciones de la segunda edición del *Migrant integration policy index (MIPEX)* 2007. Publicada la tercera edición en 2011[89] merece la pena volver a hacer referencia a este índice, que permite evaluar, comparar y mejorar las políticas de integración en 31 países de Europa y Norteamérica.

El MIPEX analiza y evalúa 7 áreas de políticas: movilidad en el mercado laboral, reagrupación familiar, educación, participación política, residencia de larga duración, acceso a la nacionalidad y antidiscriminación. Se sirve de 148 indicadores, que se aplican a las leyes, políticas y estudios públicos. A partir de los mismos establece en qué medida todos los residentes tienen derecho por ley a la igualdad de derechos y responsabilidades, o a cualquier ayuda dirigida a sus necesidades específicas con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades. Responde a cuestiones sobre los mecanismos de aplicación, como por ejemplo: sanciones, existencia y autoridad de los organismos destinados a promover la igualdad, papel de las organizaciones no gubernamentales, diálogo con las entidades sociales…

Este índice demuestra cómo los países pueden mejorar a la hora de crear un entorno legal en el que los inmigrantes puedan contribuir al bienestar de un país, donde gocen del mismo acceso al empleo y a la educación, vivan seguros con sus familias, se conviertan en ciudadanos activos y estén protegidos frente a la discriminación. Dado que las políticas son un factor que influye en la integración, el MIPEX puede utilizarse como punto de partida para evaluar cómo el cambio en las políticas puede mejorar la integración en la práctica. Esta información ha de provenir de estadísticas oficiales, presupuestos, de evaluaciones científicas y de proyectos, de informes gubernamentales y de evidencias proporcionadas por ONG, tribunales e inmigrantes. Estudios adicionales deberían investigar si una política está funcionando en la práctica y responder a cómo los cambios en la política de integración:

1 ▪ están basados en datos probados y en estándares internacionales
2 ▪ son financiados e implementados
3 ▪ son evaluados por aquellos a quienes deben beneficiar
4 ▪ son analizados en función de su posterior impacto en la sociedad
5 ▪ son mejorados en base a nuevas evidencias.

89 Proyecto liderado por el British Council y el Migration Policy Group, en el que participan 37 organizaciones nacionales, (think-tanks, ONGs, fundaciones, universidades, centros de investigación y organismos destinados a promover la igualdad). Disponible en http://www.mipex.eu

1.1 ▪ Resultados globales

Al igual que se afirmaba en el *Informe anual CeiMigra 2008*, las políticas europeas y norteamericanas son medianamente favorables para la integración. En su conjunto crean tantos obstáculos como oportunidades para que las personas inmigradas lleguen a ser miembros de la sociedad en términos de igualdad. Los trabajadores migrantes, los familiares reagrupados y los residentes de larga duración disfrutan de seguridad básica, derechos y protección contra la discriminación. Los tres mayores obstáculos se dan para la adquisición de la nacionalidad, la participación política activa, y para la educación no segregada de niños y jóvenes.

Cabe distinguir 10 países en los que las personas inmigradas se benefician de políticas ligeramente más favorables. En orden descendente: Suecia, Portugal, Canadá, Finlandia, Países Bajos, Bélgica, Noruega, España, Estados Unidos e Italia. Destaca Suecia, a pesar de sus cambios en la política de reagrupación familiar, sobre todo por su mejora de resultados en lo que toca a la igualdad de derechos y responsabilidades. Le sigue muy de cerca Portugal, que ha traspuesto los estándares europeos para fijar los estatutos de las personas inmigrantes. Los nuevos países de inmigración demuestran que en las políticas de integración no sólo cuentan la tradición y la experiencia, sino también la voluntad política. Por lo demás, países como Austria, Suiza, y el conjunto de países centroeuropeos y bálticos siguen muy por detrás.

Los cambios en las políticas de integración son muy lentos, pero dejan sentir sus efectos en la vida de las personas. La comparación entre las dos últimas ediciones del MIPEX permite ver cambios a escala de un punto porcentual en muchos casos. Aunque la crisis ha cambiado pocas políticas, la reducción de fondos mina sus posibilidades de aplicación y el impacto que pretendían sobre la población inmigrante.

1.2 ▪ Tendencias más acusadas en una visión general

El MIPEX encuentra fuertes correlaciones estadísticas positivas entre sus diferentes áreas. Muchos países con buenos (o malos) resultados en un área de integración los tienen buenos (o malos) en las demás.

La adecuación de los servicios de formación y empleo repercute directamente en la integración de las familias reagrupadas. Es importante la personalización de los servicios, para que cada persona encuentre el empleo más apropiado.

Los países que tienen mejor desarrollado el reconocimiento de cualificaciones, la formación para el empleo y que más promueven el desarrollo de la carrera profesional de las personas inmigrantes de primera generación son los que mejor pueden percibir las necesidades específicas y las oportunidades de la segunda generación, dando respuesta adecuada.

El fomento de la participación política de la población extranjera no puede suplir a las políticas de adquisición de la nacionalidad. Los países que facilitan la naturalización también suelen tender a proteger a todos los residentes de cualquier forma de discriminación, incluida la que se basa en la nacionalidad.

La garantía de seguridad e igualdad de derechos de los familiares reagrupados va de la mano con la misma garantía para los residentes de larga duración.

Se percibe una mala práctica en países que tradicionalmente han impuesto condiciones severísimas para el acceso a la nacionalidad tras muchos años de residencia: tienden a imponerlas también a la población recién llegada que quiere asentar su residencia o residentes que quieren reagrupar a sus familias.

Pocos países basan los cambios de sus políticas en hechos probados. La atención fijada en números de inmigrantes y en los resultados de exámenes de integración dice poco de si la sociedad se integra a lo largo del tiempo. Algunos gobiernos se apoyan en estadísticas sobre tendencias de integración, pero pocos evalúan si las políticas han tenido algún impacto en ello. Los servicios de búsqueda de empleo y formación de inmigrantes por regla general se apoyan en la experiencia adquirida.

Como los partidos politizan la integración para ganar votos, cada vez más miden su éxito por los resultados electorales y la percepción pública. Sea o no prioritaria la integración, los cambios políticos internos a menudo se justifican por la normativa internacional y por los ejemplos de otros países. En Europa, las políticas nacionales son más favorables y similares allí donde rige la normativa de la UE (reagrupación familiar, residencia de larga duración y políticas contra la discriminación).

1.3 ▪ Resumen de buenas y malas prácticas en las siete áreas de políticas

El MIPEX III establece listados de buenas y malas prácticas a partir de la comparación de resultados de los 31 países estudiados. Pueden responder a prácticas detectadas en al menos uno de esos países.

▪ ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO

Buenas prácticas:

- Con independencia de la nacionalidad, y para toda persona con autorización de residencia y trabajo (también familiares reagrupados): igualdad en el disfrute de oportunidades laborales y posibilidad de buscar cualquier trabajo en los sectores público o privado.
- Reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en el extranjero, disponibilidad de formación para el empleo (incluyendo competencias lingüísticas adaptadas al ramo profesional), posibilidad de mejorar competencias y habilidades mediante becas de estudio o formación.
- Servicios públicos de búsqueda de empleo que valoran las competencias efectivas y orientan para la búsqueda del empleo que mejor se ajuste al perfil personal y profesional.
- Igualdad de derechos para toda persona trabajadora, con independencia de su nacionalidad.

Malas prácticas:

- Largos periodos previos (hasta 5 años) al reconocimiento del derecho a trabajar, estudiar o constituir una empresa.
- Exclusión de determinados trabajos o sectores profesionales.
- Falta de ayuda genérica o específica para la búsqueda de empleo.

- Trabas al reconocimiento de títulos logrados en el extranjero.
- Desigualdad en las condiciones laborales o de seguridad social.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- Acceso desigual al mercado de trabajo o a los servicios de formación y empleo.
- Limitación de iguales oportunidades en el sector público y en el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero para nacionales y ciudadanos de la UE.
- Servicios de búsqueda de empleo demasiado generalistas, que no tratan de responder a las necesidades específicas de mujeres y jóvenes inmigrantes.
- Falta de igualdad en el disfrute de condiciones laborales y del derecho a sindicarse
- Exclusión de algunas prestaciones del sistema de seguridad social.

Cambios y tendencias:

- Lento progreso en la aplicación de medidas de apoyo personalizadas, que por regla general son débiles en todos los países.
- En unos pocos países mejoran los sistemas de reconocimiento de titulación obtenida en terceros estados.

▪ REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Buenas prácticas:

- Marcos de estabilidad sociocultural suficiente para facilitar la participación en la sociedad de las familias reagrupadas.
- Igualdad de derechos y responsabilidades para las familias que trasladen su residencia de uno a otro estado miembro de la UE, y para las familias que se trasladan desde un tercer estado a un estado miembro de la UE.
- Reconocimiento del derecho de todo residente a solicitar la reagrupación de su cónyuge o pareja de hecho y de sus hijos, así como de los padres y abuelos dependientes.
- Brevedad y gratuidad del procedimiento de reagrupación.
- Ceñir el rechazo de las solicitudes de reagrupación a los meros casos de fraude o de amenaza a la seguridad.
- Promoción pública de la integración de la familia mediante el acceso a centros escolares, al empleo y a programas sociales.

Malas prácticas:

- Políticas ciegas al hecho de que la vida en familia crea un marco más idóneo para la integración en la comunidad.
- Supeditación del derecho a la reagrupación familiar al estatuto de residente de larga duración y limitación de la reagrupación a la familia nuclear tradicional.
- Falta de atención gubernamental a las dificultades de los reagrupantes.
- Limitación del derecho a vivir en familia a quienes gozan de salario alto, trabajo estable y buenos resultados en exámenes de idioma o integración.
- Duración, coste y discrecionalidad de los procedimientos.
- Normativa que impide trabajar y beneficiarse de las ayudas públicas a los miembros reagrupados de la familia, obligándoles a depender del reagrupante.
- No reconocimiento derecho a un permiso de residencia autónomo a las personas reagrupadas, aunque la persona que reagrupe muera, se divorcie o cometa abusos contra ellos.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- Reconocimiento legal del derecho a la reagrupación familiar ligeramente más favorable, también para la integración de las familias.
- Los países con definiciones de familia restrictivas tienden también a imponer condiciones gravosas al cónyuge.

- Aquellos que manejan definiciones inclusivas a menudo limitan condiciones no respetuosas de la vida en familia.
- Los solicitantes deben probar la percepción de ingresos "estables y suficientes", frecuentemente vagos, y superiores a los que necesitan los nacionales para vivir de la asistencia social.
- Unos pocos países imponen el conocimiento de la lengua y condiciones de integrabilidad. Más, extienden estas condiciones a los cónyuges antes de su llegada al país.
- Las familias tienden a adquirir tanto una autorización de residencia segura y derechos en condiciones de igualdad, pero para conseguir una autorización de residencia independiente, se enfrentan significativos a periodos de espera y condiciones.

Cambios y tendencias:

- El marco normativo UE impone estándares mínimos, de modo que la mayoría de estados se atiene al marco y pocos ensayan mejoras.
- No hay acuerdo político sobre el modo como aplicar las condiciones para la reagrupación familiar. Cuando se trata de requisitos de renta, vivienda, capacidad para contraer matrimonio, unos países los exigen con criterios de igualdad respecto de sus nacionales, aunque cada vez más, se exigen de modo más gravoso o estricto para los residentes extranjeros: edades más elevadas para el matrimonio, ingresos superiores, más pruebas de integrabilidad incluso para los cónyuges en el extranjero, tasas más elevadas y escaso apoyo.
- Las condiciones que no promueven la reagrupación familiar ni facilitan la integración podrían estar injustificadas de acuerdo con la normativa de la UE (2003/86/EC). Los inmigrantes han empezado a aportar pruebas a los tribunales nacionales y al tribunal europeo de justicia (como sucedió a los Países Bajos en el caso Chakroun).

EDUCACIÓN

Buenas prácticas:

- Acceso universalizado al sistema educativo en todas sus etapas (desde la guardería hasta la universidad) y en condiciones tales que permitan obtener buenas calificaciones.
- Dado un mismo extracto socioeconómico, igualdad en las condiciones generales que disfruta el alumnado en el aula, con independencia de su nacionalidad y estatuto legal.
- Atención a la diversidad, también la que se debe a la condición inmigrante del alumno o de su familia, mediante sistemas de ayudas adicionales.
- Formación del profesorado para saber reconocer las necesidades del alumnado inmigrante (o de familia inmigrante) y marcarle metas ambiciosas.
- Derecho a recibir clases y enseñanza adicionales para alcanzar el nivel de idioma necesario y dominarlo.
- Iniciativa del sistema educativo para involucrar a las personas inmigrantes en cada etapa del itinerario educativo de sus hijos.
- Introducción en el sistema educativo de clases de lengua y cultura de al menos los principales grupos de población inmigrante.
- Introducción de un enfoque intercultural en el proyecto curricular, libros de texto, horarios y en la contratación de personal.
- Formación de toda la comunidad educativa para la vida en sociedades diversas.

Malas prácticas:

- Centros escolares que no funcionan como motor para la integración de los alumnos inmigrantes.
- Limitación del derecho a la educación de ciertas categorías de menores extranjeros a etapas determinadas.
- Tratamiento de la integración en unos pocos centros o programas concretos.

- Falta de atención a la condición inmigrante del alumno o de su familia como un factor diverso que requiere tratamiento adecuado.
- Ausencia de servicios de mediación lingüística y cultural.
- Ausencia de programas para el aprendizaje correcto tanto de la lengua local como de la lengua de origen de la familia.
- Derivación del alumnado inmigrante a colegios de bajo rendimiento.
- Ausencia de una política de diversidad en la contratación de personal docente y no docente.
- Ausencia de programas de educación para la convivencia en una sociedad diversa.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- Área de gran debilidad en las políticas de integración de la mayoría de los países.
- Pocos sistemas educativos realizan una evaluación profesional de lo que los niños recién llegados han aprendido en el extranjero.
- La mayoría de los niños tienen al menos el derecho implícito a acudir a la guardería y a recibir la educación obligatoria.
- También acceden a medidas generales de apoyo a los alumnos desfavorecidos.
- Se beneficiarán tanto o tan poco como los demás alumnos de igual extracción social.
- Con todo, los alumnos inmigrantes pueden tener además problemas en el colegio por razones distintas a las de sus compañeros.
- En este sentido, los centros siguen manteniendo una amplia potestad para abordar o no las necesidades específicas del alumnado inmigrante, de sus profesores y de sus padres, y para hacer o no un seguimiento de los resultados.
- Sin requisitos o derechos claros, los alumnos no reciben el apoyo que necesitan durante su trayectoria educativa especialmente en comunidades con muchos inmigrantes o con pocos recursos.
- Los inmigrantes tienen derecho a apoyo para aprender el idioma, pero frecuentemente este no alcanza el mismo nivel que el resto del currículo.
- Finalmente, pocos son los países que desarrollan sistemas que permitan la diversificación de los centros escolares o del personal docente; la mayoría siguen sin aprovechar las nuevas oportunidades que aporta un alumnado diverso.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Buenas prácticas:

- Cuando los Estados crean oportunidades políticas, todos los residentes pueden participar en la vida democrática.
- Igualdad entre nacionales y extranjeros en el disfrute de libertades civiles.
- Derecho al sufragio activo y pasivo en el ámbito local, al sufragio activo en el ámbito regional, y al disfrute de las libertades políticas básicas en igualdad con los nacionales, tras un limitado número de años de residencia legal.
- Derecho a ser elegidos e incluso liderar órganos consultivos de inmigrantes fuertes e independientes en el nivel local, regional o estatal.
- Información sobre los derechos políticos provista por el Estado, y apoyo estatal para el surgimiento de la sociedad civil inmigrante.

Malas prácticas:

- Exclusión de los residentes extranjeros de cualquier tipo de participación política en los ámbitos local, regional y nacional.
- Restricción por el Estado de los derechos civiles básicos de las personas extranjeras.
- Prohibición a las personas extranjeras de fundar una asociación política, afiliarse a un partido o trabajar como periodistas.
- Limitación del derecho de sufragio a nacionales y a ciudadanos de la UE.

- Ausencia de consultas a inmigrantes por parte de los poderes públicos.
- Ausencia de políticas para estimular la participación de los residentes extranjeros en la vida democrática.
- Exclusión de financiación estatal para las asociaciones que representan los intereses de las personas residentes extranjeras.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- La mayoría de los inmigrantes tienen pocas oportunidades para informarse y mejorar las políticas que les afectan diariamente.
- Once países, principalmente en Europa central, tienen todavía leyes que deniegan a los inmigrantes las libertades políticas básicas.
- En Europa, los ciudadanos extracomunitarios pueden presentarse como candidatos municipales en 13 de los países estudiados, votar en las elecciones locales en 19, en el ámbito regional en 7 y en el estatal en 2 (Portugal y Reino Unido).
- Existen órganos consultivos a nivel local en 15 países y a nivel estatal en 11, pero sólo proporcionan a los inmigrantes oportunidades parcialmente significativas para mejorar las políticas.
- Alrededor de la mitad de los países financian las actividades políticas de los inmigrantes, mientras que un tercio les informan de sus derechos políticos.

Cambios y tendencias:

- Los órganos consultivos no sustituyen al derecho de sufragio: los países que han extendido el derecho al voto son más propensos a crear sólidos órganos consultivos.
- La creación de órganos consultivos sin derecho al sufragio deja un excesivo margen de discrecionalidad a los gobiernos a la hora de escuchar o no sus recomendaciones.
- El derecho al voto tiende a permanecer: es más difícil de conseguir, pero aún más de revocar.

RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN

Buenas prácticas:

- Regulación de la residencia que incluye por lo menos la posibilidad de permanencia.
- Brevedad y gratuidad del procedimiento.
- Posibilidad de apelación ante cualquier denegación o ante la retirada del permiso.
- Estatuto que implica seguridad e igualdad de trato que los ciudadanos nacionales, con los mismos derechos y responsabilidades en la mayoría de los ámbitos.

Malas prácticas:

- Régimen de residencia con carácter permanentemente temporal, sin igualdad de oportunidades para la integración plena.
- Regulación de tipos de permisos que impiden el acceso al derecho a la residencia de larga duración.
- Sistema de obtención de la residencia de larga duración sometido a requisitos estrictos para el ingreso: exámenes de idioma e integración costosos, sin posibilidad de acceso a cursos preparatorios gratuitos.
- Régimen de residencia de larga duración que implica inestabilidad en el estatus.
- Estatuto de residencia de larga duración que limita las posibilidades del codesarrollo, al reducir los periodos de residencia en el país de origen compatibles con el mantenimiento del estatus de residente.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- Junto con la reagrupación familiar, la residencia de larga duración es un factor relativamente positivo en las políticas de integración de los países.
- Los residentes de larga duración pueden trabajar, estudiar, jubilarse y vivir en el país igual que los ciudadanos nacionales.
- Sumisión del acceso al estatus de residente de larga duración a numerosos requisitos y condiciones, unos más restrictivos que otros. Cada vez más se exigen las condiciones antes reservadas a los procedimientos de naturalización. A pesar de las dificultades, cada vez hay más solicitantes que completan el proceso.
- Estados en los que los titulares de determinados tipos de permiso no pueden solicitarla, aunque hayan residido en el país durante cinco o más años.
- Centrándose en un conocimiento básico del idioma, se tiene ligeramente más en cuenta las capacidades e incapacidades del individuo, las cuales pueden superarse con más facilidad gracias a la oferta de cursos.
- Los países siguen contando con una discrecionalidad a la hora de rechazar o retirar un permiso de residencia de larga duración, aunque se consideran las circunstancias personales y existe la posibilidad de la apelación.

Cambios y tendencias:

- Apenas hay cambios donde se aplican los estándares legales mínimos de la UE, que se convierten en punto de referencia tanto para el avance como con el retroceso en las legislaciones de los diversos estados.
- La mayoría de los países están centrando sus cambios en las políticas en la introducción de nuevas y exigentes condiciones que circulan entre los debates europeos. Se extiende una tendencia a exigir condiciones de idioma e integración, incluso a regular las condiciones en las que se puede retirar el permiso y sancionar con la expulsión.

ACCESO A LA NACIONALIDAD

Buenas prácticas:

- Universalización de las posibilidades de adquisición de la nacionalidad por residencia y del reconocimiento de la doble nacionalidad.
- Regulación de la adquisición de la nacionalidad de origen fundada en el *ius soli*.
- Limitación a tres años del periodo mínimo de residencia para solicitar la naturalización.
- Oferta de cursos gratuitos de idioma (al menos de nivel básico) y ciudadanía para ayudar a superar los exámenes de lengua e integración necesarios para la naturalización.
- Plena igualdad de derechos y responsabilidades entre nacionales de origen y naturalizados.

Malas prácticas:

- Políticas que disuaden de adquirir la nacionalidad.
- Trato como extranjeros a hijos y nietos de inmigrantes.
- Periodo mínimo de 12 años para la adquisición de la nacionalidad por residencia.
- No reconocimiento de la doble nacionalidad para quien adquiere la nacionalidad, aunque sí para los nacionales de origen que adquieren la de terceros estados.
- Exigencia, discrecionalidad y carácter oneroso de los exámenes de idioma e integración.
- Alta discrecionalidad de procedimientos administrativos sin supervisión judicial.
- Posibilidad de pérdida de la nacionalidad adquirida, incluso en situaciones en las que la persona quedaría como apátrida.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- La doble nacionalidad y el *ius soli* están convirtiéndose en norma para los países de inmigración.

- Procedimientos disuasorios: que se alargan hasta 7 años, con tasas elevadas.
- Exigencias estrictas: nivel de ingresos, conocimiento del idioma a un nivel alto o poco concreto, exámenes sin cursos preparatorios.
- A pesar de la alta discrecionalidad de los procedimientos, posibilidades de apelación.
- Cierta protección frente a la retirada de la nacionalidad o frente a la posibilidad de quedar apátrida.

Cambios y tendencias:

- Mayor profesionalidad de algunos exámenes, respaldados por cursos preparatorios.
- Elevación de las tasas.
- Debate sobre si las razones de seguridad, los requisitos y las condiciones de la residencia promueven o socavan la integración en la práctica.
- Debate sobre los efectos de la retirada de la nacionalidad a personas de origen extranjero sobre la integración y la seguridad de la sociedad.

POLÍTICAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Buenas prácticas:

- Igualdad de oportunidades y posibilidad para todos los residentes, independientemente de su origen, de luchar contra la discriminación; también presentando ante los tribunales un caso sobre cualquier forma de discriminación, racismo o incitación al odio.
- Carácter ilegal de cualquier forma de discriminación, racismo o incitación al odio en todos los ámbitos de la vida pública (desde el empleo a la educación, en la esfera pública, en la vivienda y en la protección social).
- Una víctima está en condiciones de pedir justicia porque las leyes son respetadas y se aplican adecuadamente.
- Existencia de organismos independientes para la igualdad y ONG de apoyo en los procesos.
- Previsión de una amplia gama de sanciones para prevenir, disuadir y corregir la discriminación, y aplicación efectiva por parte de los tribunales.
- Políticas públicas que promueven las políticas antidiscriminatorias en otras instituciones (como es en la provisión de puestos de trabajo según mérito personal y pensando en reflejar la composición de la sociedad a cuyo servicio se plantea la actividad de una institución dada).

Malas prácticas:

- Libertad para denegar oportunidades a otra persona simplemente por cuestión de raza, religión o nacionalidad.
- Falta de apoyo legal, intérpretes y asistencia de ONGs a las víctimas que acuden ante los tribunales.
- Sistemas jurisdiccionales en los que la carga de la prueba de la discriminación recae sobre la víctima.
- Sanciones meramente simbólicas.
- Inexistencia de acciones gubernamentales para promover la igualdad.
- Debilidad de organismos dedicados a promover la igualdad, por otra parte creados y controlados por los gobiernos.

Situación de acuerdo con la media de los resultados:

- Europa y Norteamérica responden mejor en antidiscriminación que en la mayoría de las áreas de la política de integración.
- En la mayor parte de los ámbitos de la vida no puede discriminarse a una persona por motivos de raza, etnia o religión. Sin embargo otras categorías, como por ejemplo la de la nacionalidad, no gozan de esta protección.

- Generalmente, cuando una víctima busca justicia se beneficia de protección contra posibles represalias, dispone de ayuda económica e intérpretes, y la carga de la prueba es compartida.
- Las ONG dedicadas a la promoción de la igualdad no tienen una amplia capacidad legal para representar a las víctimas, liderar acciones conjuntas y utilizar las llamadas "pruebas de verificación in situ".
- Las principales debilidades son las políticas de igualdad. Los Estados no pueden garantizar que los empleados y los proveedores de servicios promuevan la igualdad en su trabajo diario. Son demasiado pocos los organismos de igualdad que cuentan con la plena capacidad legal e independencia que necesitan para ayudar a las víctimas.

Cambios y tendencias:

- La política de integración mejora de forma significativa y coherente cuando los países mejoran las políticas sobre discriminación e igualdad: es notable el progreso de la UE a lo largo de la última década.
- La jurisprudencia está reforzando la protección.
- Las débiles políticas de igualdad y la reducción de la financiación y en la voluntad política pueden minar el acceso a la justicia.

1.4 ▪ Una visión de las políticas de integración en España desde el MIPEX 2011

A ▪ DESCRIPCIÓN GENERAL

Pocas sociedades se han transformado de forma tan rápida y permanente en país de inmigración como España, actualmente el primero en inmigración de Europa. Tras alcanzar un récord en el empleo, la crisis ha traído el mayor desempleo de la UE. La pérdida de puestos de trabajo ha afectado principalmente a jóvenes y a trabajadores temporales, incluidos los inmigrantes. Si bien en este último tiempo son menos los inmigrantes que han venido, no son muchos los que habiéndose establecido en España volverán a sus países dado que esperan una recuperación. La sociedad ha vivido algunos debates fuertemente politizados (por ejemplo, sobre el Estado del bienestar o el Islam) y algunos cambios (por ejemplo en educación).

De todos modos, España cuenta con políticas para la integración ligeramente favorables, teniendo en la actualidad la mejor calificación de los grandes países de inmigración de Europa y la segunda entre los más recientes, por detrás de Portugal. Pese a los recortes que afectan a todos los residentes, el Gobierno ha mantenido e incluso ha favorecido levemente un compromiso a largo plazo en favor de la integración económica, familiar y social. La cooperación y los estándares europeos se han utilizado para asegurar la residencia y la igualdad familiar de los inmigrantes asentados. Todos los niños han visto mejorado el acceso a los centros escolares y a una educación intercultural. Pese a los recientes esfuerzos, el derecho de sufragio y los organismos para la igualdad siguen siendo ineficaces. Es más, los residentes carecen de las vías para la obtención de la ciudadanía, vías que existen tanto en los países de inmigración consolidados como en aquellos que aún están experimentando reformas (Portugal y Grecia). Algunas evaluaciones se están realizando, como aparece en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Pero a menudo es necesario el consenso entre las Comunidades Autónomas para alcanzar las mejoras necesarias en integración.

B ▪ PRINCIPALES RESULTADOS

España se encuentra a la cabeza de los nuevos países de inmigración en integración económica y vida familiar.
Como la mayoría de los países, sólo ha abordado parcialmente el desproporcionado impacto de la crisis en los residentes extranjeros.
Oportunidades más igualitarias para los hijos adultos y los cónyuges o parejas de hecho no comunitarios.
La crisis ha traído nuevas restricciones en la reagrupación familiar, en concreto con la de padres y abuelos.
Nuevas fortalezas en el acceso a centros escolares y en educación para la ciudadanía y los derechos humanos.
El derecho al voto sigue siendo ineficaz para todos los residentes extracomunitarios.
De los principales países de inmigración cuenta con la peor vía de obtención de la ciudadanía para todos los recién llegados y sus descendientes, a diferencia de países que están emprendiendo reformas como Grecia y Portugal.
La legislación antidiscriminación está por debajo de la media europea debido a la discriminación por nacionalidad y a la debilidad de los organismos para la igualdad.

▪ *Movilidad en el mercado laboral*

España se encuentra entre los cinco primeros países, junto a Suecia, Países Bajos, Portugal y Canadá, porque todos los residentes, independientemente de su nacionalidad, tendrán las mismas oportunidades legales para conseguir un empleo cuando la economía española se recupere, asumiendo que esto sucederá. Todos los sectores se benefician del potencial inmigrante debido al acceso igualitario al empleo público, privado y autónomo. Asimismo los españoles, los demás ciudadanos de la UE y los residentes extracomunitarios pueden acceder a la educación y a la formación general y a los mismos procedimientos para obtener el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras. Con Ley de Extranjería de 2009, los cónyuges y los hijos adultos adquieren las mismas oportunidades de acceso a un trabajo legal.

El acceso igualitario básico, así como los derechos, son garantizados en otros países desarrollados que son dependientes de la mano de obra inmigrante, ya sean países tradicionales de inmigración (como Canadá, Reino Unido o Estados Unidos) como recientes (por ejemplo, República Checa, Italia y Portugal). Como tales, los recién llegados pasaron a formar parte del mercado laboral español, con sus sistemas paralelos de contratos temporales, empleo irregular y sectores "burbuja" como la construcción. Todos los residentes en España y en otros doce países del MIPEX, de acuerdo con la legislación, cuentan con las mismas condiciones de trabajo y acceso a los subsidios de desempleo y seguridad social a los que han contribuido como trabajadores. Los planes de retorno voluntario han resultado ineficaces porque la mayoría de los inmigrantes desempleados no contemplan su futuro en sus países de origen.

España ha recorrido ya la mitad del camino para abordar el desproporcionado impacto de la crisis sobre los residentes extranjeros. Los inmigrantes desempleados son incentivados específicamente a que soliciten el reconocimiento de sus cualificaciones y accedan a la educación y a la formación disponibles. Estas medidas específicas sitúan a España en la media con los países de inmigración consolidada, por detrás de Portugal y de siete países de inmigración consolidada (Francia, Alemania, Países Bajos y países nórdicos). Estos países informan mejor a los residentes extranjeros acerca de oportunidades laborales y de estudio, al tiempo que establecen objetivos concretos para reducir la desigualdad para todos los grupos en situación de riesgo. Por ejemplo, Dinamarca, Francia, Alemania y Suecia han creado servicios de empleo público en los que los inmigrantes cuentan con orientadores y mentores. De forma similar, España podría tratar de fomentar que los residentes extranjeros jóvenes y con capacidades de movilidad entraran en sectores y regiones más estables y que están experimentando una mejor recuperación. El mismo tipo de políticas de empleo y de financiación podría implementarse para las mujeres y para los jóvenes inmigrantes, consolidando, así, la ley de 2009 que garantiza

igualdad de acceso laboral a las familias reagrupadas. Los nuevos países de inmigración a través de una mejora en ciertas políticas específicas, como Portugal, pueden evitar a largo plazo la desigualdad y la exclusión.

- ***Educación***

Ahora que todos los alumnos tienen el mismo acceso a los centros escolares (al igual que en la mitad de los países del MIPEX) y a currículos educativos interculturales, las nuevas necesidades y oportunidades de los centros suponen los principales desafíos a los que se enfrentan las Comunidades Autónomas españolas y la mayoría de los países europeos. Los alumnos socialmente desfavorecidos se benefician de las ayudas generales. Pero si los recién llegados presentan necesidades distintas, existen muy pocos derechos que se aplican automáticamente para los alumnos, padres y profesores. Las Comunidades Autónomas cuentan con algunos cursos introductorios y de idioma, con proyectos y financiación limitados y con pocos programas de diversificación de centros escolares y de profesores (véanse Dinamarca, Alemania, Noruega, Suecia y Reino Unido). Con vistas a promover el proceso de integración bidireccional, se podrían enseñar los idiomas y las culturas de los inmigrantes a ellos (actualmente para marroquíes y rumanos) como también a los españoles (similar a lo ocurrido en Portugal).

- ***Participación política***

Los residentes extracomunitarios en España no pueden participar eficazmente en la vida pública y han experimentado un escaso progreso, pese a las promesas del Gobierno sobre el derecho de sufragio. Los diversos órganos consultivos cuentan con sólidas competencias (véanse también Alemania en el ámbito regional, Finlandia y Noruega). No obstante, los representantes de los inmigrantes no lideran estos ni son elegidos directamente. Su papel es más débil que en los órganos democráticos europeos, más antiguos, que dependen de líderes sociales con mucha experiencia (por ejemplo, Finlandia, Luxemburgo y Noruega). Veinte de los países del MIPEX garantizan libertades políticas igualitarias. De igual forma, Ley de Extranjería de 2009 las garantiza también para los inmigrantes indocumentados, a los que no se les puede denegar tales derechos fundamentales de acuerdo con la Constitución. Los inmigrantes cuentan con cierta financiación estatal para organizarse, pero pueden no conocer todas las oportunidades políticas (véanse Finlandia, Noruega y Portugal).

- ***Residencia de larga duración***

Al igual que las familias reagrupadas, los residentes de larga duración son más capaces de asegurarse su futuro en España que en la mayoría de los países europeos (junto con Bélgica y Suecia) a raíz de la incorporación de los estándares europeos en Ley de Extranjería de 2009 (véase asimismo el progreso en Bélgica y Portugal). Los estudiantes internacionales, que han cursado estudios en la UE, tienen más oportunidades a obtener la residencia comunitaria de larga duración. Siguiendo las tendencias actuales (por ejemplo, Austria, Bélgica y Portugal), España ofrece igualdad de oportunidades para establecerse en el país a aquellos estudiantes preparados para su mercado laboral. Una vez que los residentes no comunitarios cuentan con cinco años de residencia y un nivel básico de ingresos como cualquier residente español, el procedimiento es breve y sencillo. Las disposiciones procedentes de la UE sobre ausencia, o salida, de los inmigrantes son claras, sin embargo aún quedan escasamente delimitadas para los casos de proyectos de codesarrollo, como en la mayoría de los países.

- ***Acceso a la nacionalidad***

Para que España se asemeje a otros grandes países de inmigración, la vía que ofrece hacia la ciudadanía, ligeramente desfavorable, necesita de una reforma. Muchos países que están en proceso de reforma aceleran el acceso a todos los recién llegados y lo simplifican para sus descendientes, inspirándose en los países de inmigración consolidados: alrededor de 4 a 6 años de residencia

(actualmente 10 en España e Italia) y la ciudadanía por nacimiento tras una generación (como en 6 países del MIPEX, recientemente Alemania, Portugal y Grecia) o dos (como en otros cinco países, incluida España). Por ejemplo, las condiciones de Portugal para los ciudadanos de países de habla portuguesa, se convirtieron en derecho para todos aquellos que hablaran un nivel básico de portugués. La doble nacionalidad para todos los inmigrantes que estén naturalizándose es otra tendencia (actualmente en 18 países). España puntúa incluso por debajo de países que no han acometido reformas como Italia, debido a la discrecionalidad y al tiempo potencial que requieren sus procedimientos.

- ***Políticas contra la discriminación***

España se encuentra ligeramente menos preparada para luchar contra la discriminación que la media de los países europeos a causa de la discriminación por nacionalidad y por la extrema debilidad de sus organismos para la igualdad. En término medio, las definiciones y los mecanismos de aplicación en España protegen a las víctimas de la discriminación étnica, racial y religiosa, pero no por nacionalidad, una cuestión de interés nacional para un país de inmigración. Quince países del MIPEX, incluyendo a Francia, Italia y Portugal, protegen explícitamente a todos sus residentes de las formas injustificadas de discriminación por nacionalidad en los principales ámbitos de la vida. Las políticas de igualdad, débiles en toda Europa, son aún más débiles en España. El Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, con una escasa autoridad para ayudar a las víctimas, socava la efectividad de la legislación antidiscriminatoria y los compromisos gubernamentales para lograr mejores niveles de igualdad.

II.2 El impacto de la diversidad en la cohesión social y la necesidad de garantizar la integración

No cabe duda que la integración es un objetivo y una situación deseable. Otra cosa distinta es qué se entiende por integración, cuáles son los fines que se establecen en la misma integración, qué se está dispuesto a negociar, qué precios que se está dispuesto a asumir y qué medios se ponen en juego. Incluso, en el ámbito de los expertos y del conocimiento "técnico-científico" se considera la misma diversidad (étnica, cultural y religiosa) en sí misma como beneficiosa para las sociedades que han conseguido "integrarla"[90].

En estos momentos, y de nuevo desde el punto de vista técnico, se puede afirmar que los procesos de integración entre las personas extranjeras y las autóctonas no son difíciles de diseñar y aplicar: acogida e incorporación efectiva a la sociedad de destino; respuestas reales a las situaciones y necesidades de todas las personas y de la sociedad en su conjunto; igualdad real entre los distintos grupos de población; doble direccionalidad de las políticas y de las relaciones entre autóctonos y personas procedentes de otros lugares... Todo aquello que subrayaban los Principios Básicos Comunes de la Unión Europea en 2004.

Las dificultades en estos procesos suelen surgir de lugares también comunes y ya conocidos. Como por ejemplo, cuando se asocia la diversidad con la llegada de personas de fuera, como si no hubiera existido antes en España; como si la sociedad, la cultura o las lecturas de la historia y de la realidad social fueran o hubieran sido alguna vez homogéneas. De acuerdo con dicha asociación, la inmigración sería la que pondría en riesgo de alterar o romper aquella homogeneidad mítica o fundacional, aquella homogeneidad étnica, cultural, religiosa o política, que en realidad nunca existió y que siempre ha estado asociada a posiciones totalitarias y excluyentes.

Así ocurre, también, con cualquier utilización de lo étnico, lo cultural, lo religioso o lo político como símbolo clausurado de pertenencia identitaria a un nosotros innegociable y excluyente. A este respecto, difícilmente alguien podría atribuirse la posibilidad de definir el "nosotros" de todos los valencianos, españoles, europeos... Lo cierto es que se utiliza y se propaga una utilización de lo étnico, lo cultural, lo religioso o lo político, que es independiente de las personas y de los grupos y de las relaciones concretas que se establecen, como si cualquiera de los factores

90 Putnam, R. (2007). E pluribus unum: diversity and community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. Ed. Nordic Political Science Association. Disponible on line el 12-07-2011 en la página: http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf.

identitarios fuesen objetos que se pueden contaminar y, por ello, debieran ser protegidos. Esta utilización pasa sutilmente del "nosotros" a "los míos", de los que comparten unas ciertas características comunes, a los que pertenecen a una colectividad, con unas características definitivas, que se apropia de las personas y que establece separaciones, fronteras y exclusiones de todo tipo. Pero el problema no es la diversidad de factores identitarios, sino la forma en que se utilizan los mismos.

"La cultura se trata habitualmente como un correlato de la identidad colectiva y, en este ejercicio de delimitación identitaria, se construyen y se divulgan simultáneamente las identidades referidas a las culturas de los otros. Los mecanismos de construcción discursiva de lo colectivo son bastante simples: anulan diferencias internas y generalizan rasgos supuestamente distintivos. Y el resultado es una esencialización del producto. Una simple lectura lógica de estos discursos descubriría fácilmente la inconsistencia retórica de considerar más próximos, en el ámbito de las mentalidades, a un creyente y a un ateo de la misma tradición cultural, que a dos creyentes de religiones diferentes; por ejemplo, a un cristiano y a un musulmán. (…) Resulta extravagante considerar más afín culturalmente a un antepasado "colectivo" de varios siglos atrás, nacido en el mismo territorio, que a un coetáneo de otro país, con el que teóricamente se podría establecer contacto e incluso convivir. La retórica de la elaboración territorial es uno de los pilares de la construcción cultural, en detrimento de las virtualidades reales de la convivencia temporal"[91].

De esta forma, las construcciones identitarias duras se basan, a su vez en la construcción de grupos cerrados (el nacionalismo, en un sentido territorial-político; el fundamentalismo, en un sentido religioso; el racismo, en un sentido étnico; el etnocentrismo, en un sentido cultural…). En estas identidades y grupos surge un doble problema.

En primer lugar, el nosotros se construye por exclusión: atribuyendo, primero, unas características supuestamente homogéneas dentro del propio grupo; diferenciando al propio grupo de los demás; anteponiendo los intereses o privilegios del propio grupo a los intereses de los demás; y rechazando todo aquello –y a aquellos- que puedan ser considerados como una amenaza, o que deslegitimen los planteamientos del propio grupo, o que puedan generar inseguridad o, finalmente, que muestren o expresen alguna forma de disensión interna. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que este tipo de procesos se basan en el ejercicio del poder de algunos, en la sumisión de los demás y en el miedo –o si se prefiere en la falta de libertad- de todos (miedo a lo desconocido, miedo a perder la posición o los privilegios del grupo y dentro del grupo, miedo a las consecuencias de la propia disensión, miedo a la exclusión o el rechazo del grupo…).

Y el segundo problema es que, para lograr ambas construcciones, la del grupo cerrado y la de la identidad dura, el propio grupo debe estar afirmando continuamente aquellas señas identitarias fundacionales que supuestamente le diferencian y le hacen especial –y "mejor"- que los demás.

Como sugiere Amin Maalouf (1999):

> *"se debería animar a todo ser humano a que asumiera su propia diversidad, a que entendiera su identidad como la suma de sus diversas pertenencias en vez de confundirla con una sola, erigida en pertenencia suprema y en instrumento de exclusión, a veces en instrumento de guerra. Especialmente en el caso de todas las personas cuya cultura de origen no coincide con la cultura de la sociedad en que viven, es necesario que puedan asumir, sin demasiados desgarros, esa doble pertenencia, que puedan mantener su apego a su cultura de origen, no sentirse obligados a disimularla como si fuera una enfermedad vergonzante, y abrirse en paralelo a la cultura del país de acogida. (…) En el planteamiento que yo suscribo hay constantemente una exigencia de reciprocidad, que es a un tiempo deseo de equidad y deseo de eficacia. Es con ese espíritu con el que me gustaría decirles, primero a los «unos»: 'cuanto más os impregnéis de la cultura del país de acogida, tanto más podréis impregnarlo con la vuestra'; y después a los «otros»: 'cuanto más perciba un inmigrado que se respeta su cultura de origen, más se abrirá a la cultura del país de acogida'"*[92].

91 Barañano (2007). *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización*. Madrid: Complutense. Madrid.

92 Maalouf, A. (1999). *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza.

Los anteriores informes anuales CeiMigra avanzaban una tesis que será planteada al final de esta segunda parte: la construcción de grupos cerrados e identidades duras no es la única posibilidad. Es posible construir grupos e identidades abiertas, dinámicas y que impliquen, en sí mismos, la posibilidad de transformaciones o, si se prefiere, la posibilidad de traducciones, interpretaciones o adaptaciones a una realidad que es inevitablemente cambiante. Para ello será preciso trabajar los propios miedos, ignorancias, estereotipos y prejuicios. Y, paralelamente, habrá que facilitar que los demás trabajen sus miedos, ignorancias, estereotipos y prejuicios.

La creciente diversidad (étnica, cultural, religiosa, política…) asociada a unos movimientos migratorios que se han convertido en estructurales y en los que las personas aspiran a la permanencia en los países de destino, genera[93]:

- un aumento de la creatividad, de la capacidad de resolución de problemas y un aumento de los logros intelectuales y empresariales;
- un mayor y más rápido crecimiento económico y un aumento de la riqueza y los salarios de la población autóctona, aunque se haya de tener en cuenta el impacto en los trabajadores autóctonos de menor cualificación;
- un sostenimiento del sistema de Seguridad Social por parte de los trabajadores y trabajadoras jóvenes, que contribuirán durante décadas antes de recibir las pensiones de dicho sistema, y sin cuyas aportaciones la jubilación de la generación del *baby-boom* supondría la quiebra del sistema;
- un desarrollo posible para el Sur, ya que, según el Banco Mundial, un aumento de la migración de los países del Sur hacia los del Norte de tan sólo tres puntos porcentuales más, a pesar de los efectos del "brain-drain", podría conseguir (a través de las remesas, las capacidades adquiridas y las redes de transmisión de conocimientos e iniciativas) los objetivos de toda la ayuda oficial estadounidense para el desarrollo, además de cancelar la deuda de todo el Tercer Mundo y abolir todas las barreras al comercio del Tercer Mundo.

Dos corrientes de pensamiento parecen afianzarse en el estudio de las relaciones que se establecen en sociedades plurales:

- Por un lado, la que plantea que el conocimiento personal del diferente y la disminución de la ignorancia, los estereotipos y los prejuicios sobre el otro, aumentan la confianza entre los grupos diversos.
- Por otro lado, la que plantea que la diversidad, sobre todo por la competencia de personas y grupos ante recursos insuficientes, genera desconfianza ante los diferentes y una solidaridad entre los considerados iguales que excluye a los otros.

Para algunos representantes de una y otra postura parece que la confianza en los iguales y en los extraños se correlacionan negativamente: cuando aumenta una, disminuye la otra, y viceversa. Sin embargo, esto no es necesariamente así. El rechazo o la desconfianza hacia el diferente pueden mostrar un rechazo o desconfianza hacia determinados miembros del grupo de iguales. Y la confianza o la acogida hacia el diferente pueden mostrar confianza y acogida hacia otros miembros del grupo de iguales. Con lo que el acento dejaría de estar en el binomio diferencia-igualdad, para ser puesto en los de capacidad de acogida-rechazo y confianza-desconfianza. De manera que las fronteras exteriores (diferencias, separación, exclusión, distribución en el espacio urbano…) se muestran como una función de las fronteras interiores (desarrollo y calidad humanos, solidez de la propia identidad, apertura a la realidad, auto-reconocimiento en el otro, acogida del diferente como otro yo…).

Lo que la evidencia parece mostrar en algunos países es que, en términos sociales y en un primer momento, la diversidad (étnica, cultural, religiosa, política…) provoca un mayor repliegue sobre uno mismo, incluso dentro del propio grupo de referencia, repliegue que se expresa en las siguientes situaciones[94]:

93 Putnam, R. (2007). *E pluribus unum: diversity and community in the Twenty-first Century.* The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. Ed. Nordic Political Science Association. Disponible online el 12-07-2011 en la página: http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf.

94 Este discurso está basado en numerosos estudios realizados por Putnam y su equipo en el contexto de los Estados Unidos.

- menor confianza en el Gobierno local, así como en los responsables políticos y en los medios de comunicación;
- menor confianza en la propia influencia política y, por tanto, menor eficacia de la política;
- mayor desconfianza en la política y menor participación en los procesos electorales, pero mayor interés y conocimiento acerca de la política y mayor participación en las protestas y en grupos que plantean reformas sociales;
- mayor desconfianza en que otros quieran participar en la resolución de problemas colectivos;
- menor probabilidad de que se quiera trabajar en proyectos a favor de la comunidad, en participar en acciones de voluntariado y en financiar actividades caritativas o sociales;
- menor cantidad de amigos íntimos o personas de confianza;
- mayor desasosiego y menor calidad de vida percibida; y
- mayor tiempo destinado a la televisión como la forma más importante de entretenimiento.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, es importante constatar que "algunas dimensiones del capital social y de la cohesión social parecen no estar afectadas por la diversidad (…). Por ejemplo, la actividad en organizaciones de diverso tipo, incluida la de las instituciones religiosas no está correlacionada en absoluto con la diversidad (…). La diversidad no produce malas relaciones interétnicas ni hostilidad entre grupos étnicamente definidos (…). En el corto plazo, la diversidad parece ponernos una coraza"[95]. Aunque ha de resultar evidente que el análisis de las actitudes y comportamientos es complejo, aunque sólo fuera por la cantidad de variables que intervienen, que se pueden escapar o que pueden ser de difícil medición o constatación. Y como el mismo Putnam reconoce, los estudios de evolución de los efectos de la diversidad en una comunidad a lo largo del tiempo, apenas si están comenzando. Una foto fija, por tanto, no puede ser establecida como la única posibilidad o como una posibilidad determinada y constante a lo largo del tiempo.

Uno de los resultados más significativos del análisis de Putnam sobre los efectos de la diversidad es la prevalencia explicativa de la posición socioeconómica o, si se prefiere, de la clase social de referencia, aunque su propio equipo se cuestiona acerca de ello. En este sentido, es muy significativa su conclusión acerca de quiénes muestran más desconfianza en contextos de diversidad: los jóvenes (los que todavía no tienen una posición propia y se enfrentan a un futuro incierto) y los «negros» e «hispanos» (entre los que un número importante ocupan posiciones socioeconómicas bajas o, al menos, inferiores a las de la población «blanca»[96]). No deja de llamar la atención que la tercera de las variables "individuales más relevantes", que es la posición socioeconómica, sea planteada como una variable más, sin relación con la edad y la diversidad étnica. En la primera parte de este informe se mencionaban las aportaciones de la aplicación del ciclo vital en la evolución de las posiciones socioeconómicas de las personas y familias.

De la misma forma, Putnam introduce otras variables contextuales, como son la pobreza, la delincuencia y la misma diversidad étnica del vecindario. El problema, como él mismo afirma, es que estas variables están correlacionadas entre sí y, a su vez, con la posición socioeconómica de referencia. Con lo que establecer el impacto de la diversidad (en todas sus dimensiones) como una función de tales variables podría equivaler a establecerlo como función de la posición socioeconómica individual (ingresos, nivel académico y profesional alcanzado, reconocimiento, seguridad personal y familiar, oportunidades, acceso a la propiedad, al poder y a los privilegios…) y de la situación socioeconómica contextual (seguridad en el empleo, calidad del trabajo y de las condiciones laborales, protección social efectiva…).

Esto es importante porque vendría a mostrar que la integración será tanto más fácil (o las dificultades asociadas a la diversidad, menores) cuanto mejor y más segura sea la situación de las personas que han de relacionarse. Y viceversa, cuanto más insegura o peor sea esa situación, cuanto mayor sea la precariedad laboral y la precarización vital, tanto más difícil será esa relación y convivencia. En ese caso, tendría que verse por debajo de qué límites no resultaría fácil la convivencia y por encima de qué niveles no habría ningún interés en relacionarse o convivir con según qué personas. Y, por tanto: 1. Cuál

95 Ídem.

96 Esta terminología es utilizada críticamente por Putnam en referencia al sistema de categorización étnica del registro estadístico en los Estados Unidos.

es el margen, entre qué posiciones socioeconómicas la convivencia es más fácil y el resultado más positivo y, 2. En qué situaciones incluso la pobreza, la inseguridad o las dificultades pueden generar una solidaridad intragrupal que vaya más allá de las diversidades existentes.

La cuestión resultaría, de este modo, que toda situación que empeora las condiciones de vida de las personas (más desempleo, menores ingresos, mayor inseguridad, menor protección social…) en un vecindario o municipio tiende a empeorar el resultado de las relaciones y la convivencia entre los diferentes. Y que la forma de promover eficazmente las relaciones y la convivencia más armoniosas y productivas (la integración, por tanto) es, precisamente, garantizar el empleo, mejorar las condiciones laborales, generar una mayor seguridad personal y familiar y establecer una protección social eficaz y suficiente.

El segundo de los resultados no es menos importante, y se refiere a la relación que existe entre el efecto de la diversidad (en términos de confianza, de cohesión y de cooperación entre personas y grupos sociales) y la percepción de una identidad común entre las personas y los grupos sociales. La cuestión es, primero, que esa identidad común depende de la distancia social percibida entre las diferentes personas y grupos; segundo, que las identidades son construidas socialmente y pueden ser también socialmente deconstruidas (analizadas críticamente y modificadas) y reconstruidas; y tercero, que los cambios en las identidades pueden traducirse en cambios en las percepciones, las valoraciones y los comportamientos.

De hecho, la diversidad étnica, cultural, religiosa, política, etc., sólo tiene sentido desde una determinada construcción social de las identidades y de las distancias sociales. Por eso, "una adaptación dinámica a lo largo del tiempo a la inmigración y la diversidad exige la reconstrucción de las identidades sociales, no sólo de los mismos inmigrantes (…), sino también de la recientemente más diversa sociedad en su conjunto, incluidos los autóctonos"[97]. Todo ello tiene inevitablemente que ver con la forma en que las personas y los pueblos dividen el mundo, cómo lo clasifican, y con los procesos a través de los cuales construyen su propia identidad, personal y social.

En realidad, sigue diciendo Putnam, "la deconstrucción de las identidades raciales y étnicas excluyentes no serán tan rápidas ni tan sencillas, pero un logro extraordinario de la civilización humana es nuestra capacidad para redefinir las fronteras sociales de modos que trascienden a nuestros ancestros. Mi hipótesis es que una sociedad recogerá más fácilmente los beneficios de la inmigración, y superará los retos que esta lleva asociados, si la política de inmigración se centra en la reconstrucción de las identidades étnicas, reduciendo su relevancia social sin eliminar su importancia personal. En particular, parece importante alentar y apoyar el desarrollo de identidades permeables, sincréticas, interconectadas; identidades que permitan a grupos étnicos previamente separados verse a sí mismos como miembros de un grupo compartido con una identidad compartida. (…) Mi intuición es que al final veremos que el reto consiste no tanto en hacerles a «ellos» como «nosotros», sino más bien en crear un nuevo y más amplio sentido de ese «nosotros», una reconstrucción de la diversidad que no anule las especificidades étnicas, sino que origine identidades genéricas que aseguren que esas otras especificidades no desencadenan la reacción «alérgica» de la desconfianza y la pérdida de cohesión social. (…) En el corto plazo la relación entre diversidad y comunidad es inversa, pero que, con el tiempo suficiente y políticas adecuadas (tanto públicas como privadas), se puede mejorar esa relación. Incluso mientras se avanza en la investigación para confirmar y clarificar estas cuestiones, debemos comenzar a preguntar acerca de las implicaciones para las políticas públicas. (…) La política de inmigración no puede ceñirse a los números y a las fronteras. Ha de abordar también la promoción de una ciudadanía compartida. Cualesquiera que sean las decisiones que tomemos sobre los números y las fronteras, América está en pleno proceso de renovación de nuestra identidad histórica como nación de inmigrantes y debemos recordarnos a nosotros mismos cómo ser una nación de inmigración exitosa"[98].

97 Ídem.

98 Ídem.

Las propuestas de trabajo que Putnam sugiere para esa inmigración exitosa son:

La tolerancia ante las diferencias no es sino el primer paso. Para reforzar identidades compartidas necesitamos más oportunidades para una interacción significativa entre los diversos grupos étnicos (nuevos y previamente existentes), en los ámbitos de trabajo, aprendizaje, entretenimiento y ocio, y vida. Los centros sociales o comunitarios, los lugares o centros deportivos y las escuelas se encuentran entre los instrumentos más eficaces, desde hace un siglo, para incorporar a nuevos inmigrantes y necesitamos reinvertir en esos lugares y actividades de nuevo, para que todos podamos llegar a sentirnos cómodos con la diversidad.

La mayor parte de los inmigrantes quieren desarrollar procesos de aculturación. La expansión del apoyo público efectivo a la enseñanza del idioma debería ser una prioridad máxima, especialmente en aquellas instituciones que alientan los vínculos entre personas inmigrantes y autóctonas de diferentes procedencias étnicas, culturales, religiosas…

Es imprescindible el apoyo y financiación del Estado a la acción y la respuesta local, puesto que los beneficios de la inmigración en el largo plazo se recogen a nivel estatal (creatividad y desarrollo científico, recaudación fiscal, etc.), mientras que los costes en el corto plazo se concentran a menudo en el ámbito local (falta de cohesión en las comunidades locales; dificultades en la convivencia; costes de la educación, la sanidad, los servicios sociales…).

Los programas locales destinados a los recién llegados de otros países son instrumentos importantes para el aprendizaje mutuo. Las instituciones religiosas desempeñan un papel fundamental en la incorporación de los nuevos inmigrados y en la creación de identidades compartidas que trascienden las fronteras étnicas, culturales o religiosas. Las asociaciones de inmigrantes fueron un paso inicial importante para la integración de las personas inmigrantes en el siglo pasado. El apoyo mutuo en el interior de grupos definidos étnica, cultural, religiosa o nacionalmente pueden ser así el paso previo de la cooperación y la cohesión entre grupos, en lugar de un impedimento para ello. Y forzar a las instituciones religiosas y a las organizaciones sociales que trabajan con inmigrantes para que sirvan como herramientas de refuerzo de las leyes de inmigración, como algunos han sugerido o han tratado de imponer, sería contraproducente para el objetivo de la integración en un país receptor de personas inmigradas.

El estudio científico de la inmigración, la diversidad y la cohesión social podría ser fácilmente exacerbado debido a que sus resultados llegan rápidamente a formar parte del debate político actual, pero ese debate necesita estar informado de nuestros mejores esfuerzos para establecer y determinar la realidad en la que nos encontramos. Sería desafortunado que un progresismo políticamente correcto negase la realidad de los retos que la diversidad plantea a la solidaridad y la cohesión social. Pero sería igualmente desafortunado que un conservadurismo etnocéntrico y ubicado al margen de la historia negase que abordar esos retos no sólo es posible, sino deseable. Max Weber enseñó a los aspirantes a ser líderes políticos de hace cien años que la política consiste en abrirse camino lentamente en materiales duros. La tarea de llegar a encontrarse a gusto con la diversidad no será fácil ni rápida, pero puede adelantarse por medio de nuestros esfuerzos colectivos y, al final, bien vale la pena tal esfuerzo. Un gran logro de la civilización humana es nuestra capacidad de redefinir fronteras cada vez más inclusivas de identidad social. El Gran Sello de los Estados Unidos y el título de este ensayo –*E Pluribus Unum*- reflejan precisamente este objetivo: crear un nuevo «uno» más allá de «muchos» diversos y diferentes[99].

99 Putnam, R. (2007). *E pluribus unum: diversity and community in the Twenty-first Century*. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. Ed. Nordic Political Science Association. Disponible online el 12-07-2011 en: http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf.

II.3 La integración a través del consenso o a través del conflicto

Es importante, sin embargo, caer en la cuenta de que el concepto de capital social que plantea Putnam, incluso aunque correspondiera con exactitud a la particularidad de la sociedad de los Estados Unidos, no es el único posible. El concepto de capital social que maneja Putnam tiene tres componentes: las normas y obligaciones morales, los valores sociales (especialmente la confianza) y las redes sociales (especialmente las organizaciones de voluntarios). En el trabajo de Putnam que se ha recogido en el apartado anterior, el capital social se desdobla en el "bonding social capital" y el "bridging social capital", el que se refiere a los vínculos dentro del grupo "de iguales" y/o de referencia, y el que se refiere a los vínculos entre grupos "de diferentes". La idea central de Putnam es que si una región tiene un sistema económico que funciona y un alto nivel de integración política, esto es el resultado de una acumulación exitosa de capital social en dicha región. Seligman escribe en el mismo sentido: "El énfasis que se pone en sociedades modernas en la idea de consenso se basa en redes interconectadas de confianza –entre ciudadanos, familias, organizaciones de voluntarios, instituciones religiosas, organizaciones sociales y similares-. De la misma forma, la misma legitimación de las sociedades modernas se funda en la confianza en la autoridad y en los gobiernos como generalizaciones. Lo mismo puede encontrarse ente otros representantes del comunitarismo norteamericano. En este sentido, las ideas de Putnam se sitúan en la estela de una corriente situada dentro de la teoría del pluralismo norteamericana y tiene también reminiscencias de las concepciones funcionalistas de la integración y de la cohesión social[100].

Pero existe, al menos, otra conceptualización del capital social conectada con la idea de las clases sociales, desarrollada por Bourdieu. Este identifica tres dimensiones del capital, cada una de las cuales tiene su propia relación específica con las clases sociales: el capital económico, el capital cultural y el capital social. Estos tres recursos llegan a tener efectos en lo social y su posesión se legitima a través del capital simbólico. El concepto de Bourdieu de capital social pone el énfasis en los conflictos y en el ejercicio del poder, entendido este como las relaciones sociales que aumentan la capacidad de un actor en la consecución de sus intereses. Desde esa perspectiva, el capital social llega a ser un recurso en las luchas de poder que se desarrollan en diferentes ámbitos[101].

En este sentido, el análisis de Putnam, centrado en y limitado a los Estados Unidos, acentúa la estrechez de su enfoque en la comprensión de cómo se produce el consenso en el nivel de lo social.

100 Para la elaboración de todo este apartado seguimos la obra de Siisiäinen, M (2000). *Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam.* Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?* Disponible online el 15-07-2011 en la página: http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf.

101 Ídem.

El ejemplo del Estado del Bienestar en los países nórdicos puede ilustrar esta cuestión. Aunque estos Estados podrían, aparentemente, apoyar las tres dimensiones del capital social planteadas por Putnam, esto supondría pasar por alto que estas estructuras nórdicas de consenso social y confianza (normas y obligaciones morales, valores compartidos y fortaleza de las redes sociales) son, muy a menudo, el resultado de luchas entre intereses en conflicto. En el análisis de Putnam, sólo se examinan aquellas organizaciones e instituciones que son capaces de estar por encima de los conflictos sociales. En cambio, el ejemplo de los países nórdicos señala hacia la conclusión de que especialmente aquellas asociaciones que son críticas y están en oposición al consenso de valores hegemónicos son las más importantes en la creación de confianza en el nivel de lo social y en el desarrollo de un sistema hegemónico basado en el liderazgo de la sociedad civil. Por ejemplo, en Finlandia, algunas instituciones del Estado del Bienestar tienen su origen en la crítica de movimientos sociales, los cuales presentaron sus reivindicaciones al sistema político. Estas instituciones se encontraron a menudo con la oposición, al menos inicialmente, de las élites económicas y políticas. Muchos de estos movimientos fueron críticos no sólo con algunos aspectos concretos sino también con todo el sistema político en su conjunto. Con el tiempo, estos movimientos reivindicativos se han transformado en asociaciones formalmente constituidas con capacidad de participar en negociaciones entre varias partes en conflicto y el Estado. Todos los grandes movimientos de este tipo se han integrado en el sistema político de esta misma forma. Y, por tanto, un grave problema del análisis de Putnam es que excluye los conflictos y las organizaciones reivindicativas de su aparato conceptual y de la serie de precondiciones del consenso, ignorando así un elemento central que ha de ser tenido en cuenta para comprender el nacimiento de una sociedad de la confianza basada en el compromiso de intereses[102].

El análisis de Bourdieu es importante en este punto, como mínimo, porque el carácter universal de la confianza y de la cohesión social, según parece plantear Putnam, puede no sólo ser cuestionado, sino que podría revelarse como un eufemismo que encubre los intereses específicos no reconocidos, pero existentes, de los poderosos.

Para Bourdieu, en cambio, el capital social tiene dos componentes:

Primero es un recurso que guarda relación con la pertenencia a un grupo y con las redes sociales. Así, "el volumen de capital social disponible para un determinado agente social… depende del tamaño de la red de conexiones que dicho agente puede efectivamente movilizar". Es una cualidad producida por la totalidad de las relaciones entre actores, más que una mera cualidad del grupo. La pertenencia a grupos y la implicación en las redes sociales dentro de estos y en las relaciones sociales que surgen de esa pertenencia pueden ser utilizadas en los esfuerzos por mejorar la posición social de los actores en una variedad de diferentes campos sociales[103]. Pero, para Bourdieu, el capital social es un fenómeno colectivo, incluso cuando es observado desde la perspectiva de los actores que están explotando sus potencialidades. Una organización institucionalizada es una herramienta efectiva para la concentración de capital social y para transformar la cantidad (el número de miembros) en calidad (eficacia institucional). La constitución y mantenimiento de una asociación pueden crear un sentido de solidaridad entre un conjunto de personas, da un «nombre» e institucionaliza, a su vez, el capital que se va acumulando y que se encuentra disponible para sus miembros, creando una retroalimentación en la que el capital social de la institución aumenta las formas de capital de quienes forman parte de ella y el capital social de estos aumenta las formas de capital de la institución[104].
La segunda característica del capital social es que se basa en el conocimiento y en el reconocimiento mutuos. Es así como el capital social adquiere un carácter simbólico que se transforma en capital simbólico. Pero la efectividad del capital simbólico depende de las prácticas reales de comunicación. En este sentido, el capital simbólico no puede ser institucionalizado, objetivado ni incorporado en el *habitus*[105]. El capital económico y el capital cultural tienen sus propias formas de existencia (dinero, bienes, exámenes, diplomas), mientras que el capital simbólico existe sólo en los "ojos de los otros". La cuestión es que la idea de Bourdieu de que "el capital económico, cultural y social sólo llega a ser significativa y socialmente efectiva a través del proceso de traducción simbólica. Así es como el poder simbólico, el poder de hacer que existan diferentes instituciones a través de una categorización

102 Ídem.

103 Una de las piedras angulares de la sociología de Bourdieu es la idea de la sociedad como una pluralidad de campos sociales. Las tres formas de capital (económico, cultural y social) son los factores fundamentales que definen posiciones y posibilidades de los variados actores en cada campo. Cada uno de estos campos tiene un perfil específico en función de la importancia relativa de cada forma de capital dentro del campo.

104 Siisiäinen, M (2000). *Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam.* Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?* Disponible on line el 15-07-2011 en la página: http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf.

105 Con el concepto de *habitus*, Bourdieu trata de incorporar las estructuras objetivas de la sociedad y el papel subjetivo de los agentes sociales en dicha estructura. El *habitus* es, así, un conjunto de disposiciones, reflejos y formas de comportamiento que las personas adquieren a través de su actuación en la sociedad. El *habitus* refleja las diferentes posiciones sociales que las personas ocupan en la sociedad. Es, además, parte de cómo la sociedad se produce y reproduce a sí misma, pero también recoge la posibilidad de cambio que siempre existe, mediante el conflicto que se da

simbólica, llega a ser decisivo dentro del sistema total del poder. El conocimiento del mundo social se convierte en el objeto de las luchas políticas e ideológicas. La influencia en las categorías y distinciones a través de las cuales se percibe y valora el mundo se convierte en una vía fundamental para cambiar o conservar el mundo social. Sólo al ver las cosas como legítimas es como lo implícito puede hacerse explícito y los grupos potenciales pueden convertirse en grupos reales"[106]. El uso del poder simbólico tiene éxito cuando las relaciones de poder visibles que prevalecen, las que existen, de hecho, y generan la desigualdad social, son percibidas y valoradas por los actores sociales desde unas categorías creadas por esas mismas estructuras de poder. Una situación así lleva a que dichas estructuras -de poder- tengan el más absoluto reconocimiento y legitimidad, dado que las imágenes y expectativas de los actores sociales serían coincidentes con la imagen que lanzan esas mismas estructuras de poder acerca de la realidad y sus posibilidades de reproducción y/o cambio.[107] Desde ahí pocos cambios –o ninguno- serían percibidos como necesarios o como posibles. Si no se cuestiona la realidad real, la que realmente existe y no la que se proclama desde determinados ámbitos, ¿cómo podría plantearse la necesidad de ningún cambio? ¿Y cómo se podría plantear los medios para, y aun la posibilidad de, la misma transformación de la realidad?

Para Putnam, los intereses específicos de las asociaciones quedan fuera de su análisis, así como el hecho de quiénes son los que consiguen establecer las particularidades de una confianza y una cohesión sociales que deben ser aceptadas por todos los demás. Y tampoco incluye los intereses ni los problemas de aquellos grupos demasiado débiles socialmente o con muy escasos recursos, que no pueden formar una asociación o cuya asociación está completamente sometida a las exigencias y la legitimación impuesta por el poder. La aportación de Bourdieu, en cambio, permite abordar el problema de los actores que no tienen ningún interés en participar en los procesos y en las instituciones de la democracia actual, tal y como parecen expresar la apatía de muchas personas acerca de una política que es "todo lo mismo"; o la renuncia a la propia conciencia (conocimiento de la realidad y respuesta ética) en los partidos políticos, en las empresas y aun en las organizaciones sociales; o la abstención en los procesos electorales y la falta de participación en las instituciones; o el reciente movimiento del 15-M.

Bourdieu, además, alerta del peligro de que ciertas organizaciones sociales e incluso asociaciones voluntarias, que creen estar oponiéndose al estado de cosas que resulta de aquella estructura objetiva, en realidad estén formando parte de un mismo juego de legitimación y, por tanto, de mantenimiento y conservación de las mismas estructuras de poder que responden a los intereses de determinados grupos particulares y no al interés general ni al bien común. El fin de la política es la gestión de lo público para el interés general y el bien común. Su fin no puede ser la gestión de lo público para el propio beneficio o para el beneficio del propio grupo a costa de aquel interés general y aquel bien común y a costa de las necesidades de la mayoría de las personas. El interés general y el bien común no se alcanzan dando primacía y prevalencia de los intereses particulares del grupo que, en cada momento y lugar, alcance el poder. Las evidencias, en una crisis como la actual, parecen mostrar lo contrario. Y se están pagando dos precios muy altos: uno, en términos de la desprotección efectiva y el incumplimiento de los derechos humanos de una parte creciente de la sociedad, de un número cada vez mayor de personas y familias; y otro, en términos de credibilidad en la democracia, en las instituciones y, como no podía ser de otro modo, en la práctica política de todos y cada uno de los partidos políticos. Una sociedad así no será gobernable sin manipulación o represión. Y cabe preguntarse en qué medida estará dispuesta la ciudadanía a someterse a ello.

Putnam identifica cuatro factores causantes del declive del capital social en los Estados Unidos:

- Primero, la creciente presencia de la mujer en el mercado de trabajo ha disminuido el tiempo que ellas dedicaban a construir capital social en las familias, así como los recursos personales que dicha construcción requería.
- Segundo, la movilidad geográfica vinculada a la búsqueda o mejora del empleo o de las condiciones de vida, con el desarraigo que esta movilidad conlleva.

en la sociedad, cuando las expectativas de vida de las personas no se corresponden con las posiciones sociales a las que estas se ven relegadas. Citado en: Siisiäinen, M (2000). *Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam.* Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?* Disponible on line el 15-7-2011 en la página: http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf.

106 Bourdieu, P. (1985). *The social space and the genesis of groups, Social Science Information.* Citado en Siisiäinen, M (2000). *Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam.* Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?* Disponible on line el 15-07-2011 en la página: http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf.

107 Siisiäinen, M (2000). *Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam.* Comunicación presentada en la IV Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación en el Tercer Sector, sobre *El Tercer Sector: ¿para qué y para quiénes?* Disponible online el 15-07-2011 en la página: http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf.

- Tercero, los cambios demográficos y económicos: aumento de los divorcios y separaciones; disminución del número de hijos por familia; disminución de los salarios reales; aumento del desempleo sin un aumento correspondiente de la protección social; la disminución del número de personas pertenecientes a las clases medias y el empeoramiento de las condiciones de vida y el aumento de la inseguridad asociados a dichas clases medias…
- Y cuarto, los cambios tecnológicos que son responsables de la privatización del ocio y, en especial, la supremacía de la televisión en la competición por el uso del ocio[108].

Es preciso estudiar cómo afectan estos cuatro factores al impacto que tiene la diversidad, a personas y familias con menos recursos, y de modo muy especial a las personas y familias inmigradas, en una sociedad del desempleo, en sociedades que afrontan una profunda crisis económica y social. Está pendiente de estudio, pero su importancia parece evidente. Es preciso abordar este estudio en relación con la satisfacción de las necesidades humanas, el reconocimiento de derechos y el establecimiento de garantías efectivas[109].

El trabajo de Putnam mantiene así muchas de las ideas de la sociología de la integración. Sus conceptos de capital social y confianza se dirigen a las preguntas por los mecanismos que refuerzan la integración de los valores de la sociedad, la solidaridad y la cohesión social. Y eso crea el consenso y sostiene el desarrollo estable de la sociedad a través de un equilibrio dinámico. Como se ha señalado, es difícil tratar los conflictos o la oposición de intereses usando el enfoque de Putnam[110].

Bourdieu, en cambio, examina los conflictos sociales o las luchas sobre lo que está en juego en cada campo social; las formas de poder y de violencia; las formas de dominación y de empobrecimiento, marginación y exclusión social[111]. Pero Bourdieu trata de describir cómo funciona la sociedad realmente y es fácil comprobar, en Europa y en Estados Unidos, la enorme desigualdad que padecen las personas y los grupos sociales en función de la cercanía o la distancia a los grupos de poder y a las formas de capital (económico, cultural y social) ligadas a aquellos. Y hemos de tener en cuenta que esta reflexión no es sólo una cuestión de perspectivas, de capacidad o posibilidad de comprensión de la realidad (lo cual no resulta insignificante), sino también una cuestión de posicionamientos sociales y respuestas efectivas: ¿integración y consenso, o conflictos y presión?

La respuesta no es sencilla ni generalizable en modo alguno. Dependerá primero de los problemas que se pretende resolver, y así, en cierto modo, de las prioridades (personales, institucionales y sociales) que cada cual tenga realmente. Dependerá de hasta qué punto personas e instituciones son capaces de anteponer los intereses o las necesidades de los demás a sus propios intereses o si, por el contrario, supeditan los primeros a la consecución de los segundos. Dependerá, por ejemplo, de si los responsables de la gestión de lo público anteponen las respuestas efectivas a las necesidades de las personas y familias concretas que más dependen de la protección social a otras posiciones de partido o a otros intereses personales. Y dependerá también, de si las organizaciones sociales anteponen las respuestas efectivas a las necesidades de esas mismas personas y familias a su posición institucional, a sus relaciones con otras instituciones y, evidentemente, a determinados intereses personales. De las respuestas a unas y otras cuestiones dependerá el que la situación social pueda mejorar por consenso o a través del conflicto y la oposición. Lo que resulta obvio es que la hegemonía y la dominación no son compatibles con el consenso que resulta de la participación y la igualdad.

De esta forma, "es posible ver las ideas de Bourdieu acerca de la centralidad de los conflictos como parte y como lugar desde donde crear una teoría de las precondiciones (o de la imposibilidad) del consenso social o de la hegemonía. Pero en ese caso, se necesitan unas herramientas teórico-críticas que permitan analizar tanto las estructuras que hacen posible mejorar la creación de consensos como los obstáculos para el desarrollo de la situación de diálogo más adecuada. La estabilidad de un sistema que incluye los conflictos necesita confianza, porque el mejor punto para gestionar el conflicto es antes de que este comience. (…) Los conceptos de Bourdieu sobre las formas de capital y la violencia simbólica, por otra parte, son necesarios para un análisis de los obstáculos que impiden que se haga realidad esa situación de diálogo ideal"[112].

108 Ídem.

109 Ídem.

110 Ídem.

111 Ídem.

112 Ídem.

II.4 La tentación de diseñar políticas de integración sin políticas de bienestar

Las aportaciones positivas de la población inmigrada a las sociedades receptoras son evidentes y en los últimos años han sido reflejadas en las investigaciones realizadas desde muy diferentes ámbitos (internacionales, gubernamentales, políticos, económicos, laborales, demográficos, sindicales, de las organizaciones sociales y, por supuesto, desde las universidades y los centros de estudio de las migraciones de diferentes instituciones). Sin embargo, estas aportaciones no se han correspondido con un aumento de las prestaciones en protección social para la población tanto de nacionalidad española como extranjera -que ha ido adquiriendo el derecho a tales prestaciones, precisamente por su contribución a los sistemas y servicios públicos-. Ni siquiera se han correspondido con una mínima cobertura y capacidad de respuesta de estos sistemas y servicios públicos ante determinadas situaciones de necesidad.

Para cualquier persona familiarizada con la investigación social desarrollada en España en los últimos años, resultan evidentes ambas cosas: las aportaciones de la población inmigrada, así como el hecho de que, "con el asentamiento de grupos de población de origen extranjero han emergido nuevas necesidades sociales, relacionadas con el incremento de la demanda pero también con su diversificación. Esta situación ha superado en buena medida las actuaciones adoptadas por las Administraciones Públicas, caracterizadas por una insuficiente previsión. La respuesta de los Poderes Públicos ha sido de naturaleza eminentemente reactiva, improvisada y orientada sobre todo a responder a las necesidades más visibles por perentorias"[113]. Si no se reajustan las políticas de bienestar será difícil que resulten eficaces las políticas de integración entre la población inmigrada y la población autóctona, más allá de la integración espontánea que ha caracterizado el modelo español de integración al menos hasta 2007.

Resulta tan llamativa la abundancia de estudios sobre el Estado del Bienestar, como la escasez de aquellos otros que se centran en la relación entre dicho Estado del Bienestar y la inmigración. En este sentido, los estudios relativos a las migraciones y su impacto en las sociedades de destino no se han ocupado de dicha relación, como si la integración dependiera sólo de políticas ad hoc, con independencia y al margen de aquellas otras políticas sociales que garantizarían la igualdad real y efectiva de todas las

113 Moreno, F.J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España.* Barcelona: Fundación La Caixa. Pp. 14.

personas que residen en una misma sociedad, es decir, con independencia y al margen de las políticas del bienestar. "La realidad, no obstante, es que los esquemas de bienestar son los principales mecanismos institucionales que intervienen en la integración social de las personas inmigradas"[114].

Los autores de este importante estudio señalan la existencia de cuatro modelos de regímenes de bienestar[115]:

Liberal: característico de los países anglosajones, en los que el mercado es el principal responsable de obtener tanto los recursos necesarios para la subsistencia y para el aseguramiento del bienestar, como para la provisión de prestaciones y servicios que garanticen todo ello. En este modelo, el Estado ejerce un papel residual. Ahora bien, ¿qué pasaría en un sistema así, con una crisis como la española con un impacto tan tremendo en términos de desempleo prolongado? La respuesta, es que el mercado no podría seguir garantizando, por definición, ni los recursos ni las prestaciones, de modo que podría sobrevenir una pauperización de toda la sociedad y la extensión y profundización de los conflictos sociales[116].

Conservador-corporativista: característico de algunos países de Europa Central (Alemania, Bélgica, Francia…), en los que los recursos y la provisión de prestaciones y servicios dependen de la participación diferenciada, en relación con los ingresos percibidos y el estatus asociado, en el mercado de trabajo. Es, por tanto, un sistema contributivo proporcional a la productividad, en el que las prestaciones son proporcionales a los ingresos y al estatus laboral de los trabajadores. Ante una crisis de desempleo como la española actual, la pregunta formulada en el primer modelo es de nuevo pertinente. Pero, además, debe añadirse otra en relación con el cauce de acceso a según qué puestos de trabajo diferenciados. ¿Cómo se accede a los trabajos mejor remunerados: por capacidad y méritos, por relaciones sociales, o por la posición social de la familia de origen? El problema de la injusticia y la dominación vuelve a surgir con fuerza, así como el del límite de resignación que los no privilegiados estarían dispuestos a asumir.

Socialdemócrata: característico –al menos históricamente- de los países escandinavos, en los que el Estado es el garante tanto del pleno empleo, como de los recursos, como de las prestaciones, y el papel del mercado es claramente secundario en todo ello. La cuestión clave aquí es que las elevadas prestaciones dependen de un elevado nivel de impuestos y una adecuada y eficaz política de redistribución de toda la riqueza generada: modelo difícil de mantener sin el pacto social que lo hace posible. En este punto, la secesión de los triunfadores, descrita por Imanol Zubero, adquiere de nuevo una gran relevancia y puede estar suponiendo una profunda transformación, cuando menos, de este modelo en los propios países en los que fue característico.

Mediterráneo: característico de algunos países del Sur de Europa, en el que se combina el modelo conservador para algunas prestaciones (jubilación, desempleo…), con políticas de carácter universal, de corte socialdemócrata (educación, sanidad…). La cuestión clave aquí es la combinación de recursos y prestaciones provenientes del Estado, del mercado y, muy especialmente, de la familia. En ella recae la responsabilidad de ser la última red de protección, cuando las otras ya han caído o se han demostrado ineficaces. La pregunta por los efectos de la crisis vuelve a ser fundamental. Es preciso medir qué pasa en este modelo cuando el mercado despide trabajadores en masa. Medir qué sucede cuando las familias pierden capacidad de gasto: reduciéndose el consumo y la demanda de bienes y servicios –así como capacidad de protección para sus miembros-. Y qué sucede cuando los poderes públicos pierden ingresos por rentas del trabajo, capacidad de decisión política frente a los mercados, capacidad de respuesta ante las necesidades y problemas de las personas y de las familias y perdiendo legitimidad no sólo en su funcionamiento, sino en los privilegios que lleva asociados la práctica política y hasta en su misma existencia…

Este último es el caso de España. Y merece la pena señalar cuatro planteamientos acerca del papel de la inmigración en el Estado del Bienestar[117]:

114 Ídem.

115 Ídem.

116 Si esto parece exagerado, debe pensarse en la justificación de la profunda y radical reforma del Sistema Sanitario norteamericano: ¿qué habría pasado en términos de salud pública y de atención sanitaria si hubiera resultado cierta la pandemia de la gripe A, con un sistema de seguro privado al que no tienen acceso millones de personas? El problema es que el deterioro de la salud no habría afectado sólo a esos millones de personas sin seguros privados, sino que habría podido repercutir gravemente en la extensión del contagio de las personas que sí disponían de ellos y habrían tenido que enfrentarse al dilema de quién accede o no a las vacunas y a la atención sanitaria y si esto habría sido socialmente aceptado, sin más, por la población excluida.

117 Moreno, F. J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Fundación La Caixa.

El primero, centrado en el análisis coste-beneficio a corto plazo y sin tener en cuenta las aportaciones acumuladas. En realidad, estos análisis suelen tener como objetivo demostrar lo que cuestan los inmigrantes al Estado, pero no se preocupan de la misma forma de averiguar las aportaciones, directas e indirectas, por parte de esas y otras personas inmigradas, ni durante cuánto tiempo se han producido estas aportaciones. De esta forma, cuando se producen las prestaciones o gastos, se consideran sin la comparación con lo previamente aportado[118].

El segundo, basado en la denominada teoría de los derechos, que sostiene que, a medida que se conceden derechos a las personas inmigradas, comenzando por el derecho a la emigración de sus países de origen, es tanto más difícil para los Estados poner restricciones a la inmigración. Por otra parte, al basarse en una concepción de los derechos naturales y, por tanto, independientes de toda legislación, estos derechos no se conceden, sino que se reconocen y garantizan, de manera que resulta inevitable su extensión a todas las personas con independencia de sus características o condición, simple cuestión de tiempo.

El tercero, basado en la denominada teoría de la exclusión, afirma que la extensión de los derechos tiene un coste creciente para los Estados, de modo que estos tendrán un interés creciente en impedir la entrada de nuevos inmigrantes y en expulsar a los ya residentes. Es significativo el hecho de que este planteamiento podría resumirse en la afirmación "a más derechos, menos inmigrantes; y a menos derechos, más inmigrantes".

El cuarto, basado en la existencia de regímenes de inmigración, cuyas reglas y normas establecen la posibilidad o imposibilidad y las condiciones para que las personas inmigradas se conviertan en ciudadanas del país receptor. Según este modelo, "el modo de entender la ciudadanía y la nacionalidad en cada país conforma no sólo las reglas de admisión y pertenencia a esta comunidad (política de inmigración), sino también el trato y las oportunidades de inclusión que reciben los extranjeros asentados en el territorio nacional (política de integración)"[119].

Desde todo ello, ¿cuáles son los rasgos principales del Estado del Bienestar español?

"Como sucede en el resto de los países del Sur de Europa, la combinación de esquemas de aseguramiento y programas universales constituye uno de los rasgos específicos del régimen español de bienestar. Las bases del Estado de bienestar español actual se asientan sobre el raquítico sistema de previsión social de corte corporativista desarrollado por la administración franquista (…). La política social de los gobiernos democráticos desde 1977 no reestructuró radicalmente los programas de protección social preexistentes, sino que se limitó a tratar de lograr un mayor grado de universalización y cobertura de los mismos.

(…) Las administraciones públicas han dado por supuesta la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a los cuidados personales y al apoyo material a sus miembros, de tal forma que la familiarización de la provisión de cuidado se ha trasladado tradicionalmente a las políticas sociales. Esto ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y, en particular, de las mujeres de la familia, lo cual plantea importantes retos en un contexto de creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y de gradual disminución de las expectativas de solidaridad intrafamiliar. El otro rasgo característico del régimen de bienestar español es su alto grado de descentralización, tanto en lo relativo a la adopción de decisiones políticas como en lo que afecta a la gestión de los programas. Salvo en los casos del sistema de pensiones y de la protección social por desempleo, que permanecen en manos del gobierno central, el resto de las políticas de protección social corren fundamentalmente a cargo de las administraciones autonómicas y municipales.

En este contexto la responsabilidad del gobierno central en el ámbito del bienestar reside en la elaboración de la legislación básica de aplicación en todo el territorio nacional, así como en determinadas transferencias financieras de carácter condicionado, destinadas a cubrir una parte de

118 "Resulta más que evidente que los inmigrantes, cuya gran mayoría está en plena etapa productiva, constituyen una aportación neta a las arcas del INSS, y que esto continuará siendo así al menos durante las dos próximas décadas (suponiendo que la masa de inmigrantes se mantenga constante sin nuevas llegadas)". Moreno, F.J. y Bruquetas, M. (2011), Óp. Cit. pp. 62.

119 Ídem.

los costes de algunos programas de protección social. Las comunidades autónomas han emergido, así, como actores políticos centrales en el ámbito del bienestar, desarrollando sistemas regionales de sanidad, educación, servicios sociales y de asistencia social que introducen considerables innovaciones. Esto implica que las reformas que reconocen derechos sociales acaban teniendo distintos contenidos concretos en las diferentes comunidades, en función de prioridades establecidas por los gobiernos autonómicos y también de los recursos que sea posible movilizar en cada uno de esos territorios para financiar dichas políticas. (…) El gasto social en España también ofrece unas pautas características. En relación con los países de la zona desarrollada, el Estado de bienestar español se caracteriza por su tardío e incompleto desarrollo y, en buena medida como consecuencia de lo anterior, por su bajo nivel de gasto social. En términos generales (…) el porcentaje del PIB dedicado a gasto social en España se encuentra entre los más bajos de los países europeos, sistemáticamente por debajo de la media de la UE-15. (…) Resulta fácil observar cómo en el caso español (…) se produce un esfuerzo financiero relativamente importante en cuanto a las pensiones de jubilación, mientras se presta escasa atención a las políticas de vivienda o de apoyo a las familias. (…) Las variaciones de gasto social entre distintos ámbitos de políticas implican una serie de desequilibrios y tensiones que generan desigualdades sociales e ineficiencias económicas"[120].

Una descripción semejante debe hacer pensar no sólo en la sostenibilidad y eficiencia del sistema de protección social y de igualdad real y efectiva, sino en las repercusiones –y la responsabilidad pública- en la atención y en la vida de las personas y familias concretas, que no son atendidas, o no suficientemente, por el propio diseño y funcionamiento del sistema de bienestar social, ambas cuestiones fruto de la decisión del ámbito político en las distintas comunidades autónomas y por una regulación básica insuficiente por parte del Estado.

Por si fuera poco, la economía sumergida en España puede suponer entre un 20% y un 25% del PIB[121], lo que implica que el Estado deja de ingresar unos 66.000 millones de euros[122] que podría utilizar para programas de protección social. "La actividad económica sumergida se concentra fundamentalmente en la agricultura, la construcción, algunos sectores de la industria manufacturera (textil, calzado y juguetes) y particularmente en el sector de los servicios (restauración, limpieza, servicio doméstico y tareas de cuidado). La participación en estos sectores informales constituye la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para otros inmigrantes que, pese a disponer de permiso de trabajo, no logran encontrar un empleo en la economía regular. Además de la precariedad de sus condiciones laborales, los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la seguridad social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo, lo que incrementa su vulnerabilidad ante los riesgos del ciclo vital asociados al empleo"[123].

¿Cuál podría ser una primera conclusión? El modelo mediterráneo debe enfrentarse a un doble reto. Primero, el de su propia sostenibilidad en una economía crecientemente globalizada y sustentada sobre premisas ideológicas abiertamente hostiles a la existencia de un Estado de Bienestar que garantice los derechos sociales y la protección efectiva a personas y familias durante todo el ciclo vital. Segundo, el de la acelerada transformación de las estructuras sociales y demográficas sobre las que se apoyaba dicho equilibrio debido al envejecimiento, la reducción de la natalidad, la redefinición de los roles de género… "En tal contexto, la llegada de población inmigrante a nuestro país (…) ha supuesto un reto y al mismo tiempo un balón de oxígeno para el sistema de protección social existente. Por una parte, la población inmigrante cuestiona las premisas sobre las que se sustentan los criterios de elegibilidad y merecimiento del Estado de bienestar en nuestro país, mientras incrementa su demanda de prestaciones y servicios; por otra, la mano de obra inmigrante transforma las estructuras de provisión de cuidado en el marco de un complejo proceso de alteración de las pautas de asignación de responsabilidades en el seno de las familias. La integración de estos trabajadores y sus familias constituye uno de los desafíos más importantes a los que tendrá que hacer frente la sociedad española en las próximas décadas. En dicho proceso, el Estado de bienestar tendrá un papel central, por lo que el estudio de las relaciones entre inmigración y sistema de protección social aparece como una cuestión de importancia decisiva"[124].

120 Ídem, pp. 26-29.

121 Disponible online el 19-07-2011 en la página: http://www.elpais.com/articulo/economia/Funcas/afirma/economia/sumergida/Espana/asciende/24/PIB/elpepueco/20110601elpepueco_8/Tes.

122 Disponible online el 19-07-2011 en la página: http://www.publico.es/dinero/379542/la-economia-sumergida-en-espana-supone-cuatro-millones-de-empleos.

123 Moreno, F.J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España*. Barcelona: Fundación La Caixa. Pp. 47.

124 Ídem, pp. 48-49.

En España, el grado de protección social al que tienen acceso las personas inmigradas y sus familias viene dado tanto por su situación administrativa como por su contribución previa, principalmente a la Seguridad Social. "Algunos autores plantean que los Estados de bienestar nacionales constituyen, por su propia naturaleza, sistemas cerrados con fronteras claramente delimitadas, que distinguen entre quienes son miembros de la comunidad y, por lo tanto, beneficiarios de su protección, y quienes no lo son. Este vínculo entre el derecho de acceso a los sistemas de protección social y la «pertenencia» a una comunidad nacional resulta coherente con la teoría de la exclusión anteriormente apuntada"[125]. La situación en España y en otros países, en cambio, parece situarse entre la restricción de derechos de la teoría de la exclusión y la extensión de los mismos desde posiciones universalistas. Y, en general, podría afirmarse que la extensión de derechos va produciéndose lentamente en correspondencia con la situación de regularidad administrativa, mientras que "otros grupos (inmigrantes indocumentados, refugiados tolerados, solicitantes de asilo, etc.) han sido parcialmente excluidos de dichos sistemas [de protección social], implícita o explícitamente. Por otra parte, (…) existen grandes diferencias entre los derechos sociales de los ciudadanos y de los inmigrantes con residencia legal de un mismo Estado. Diferencias que (…) adquieren mayor entidad en el caso de inmigrantes con un tono de piel más oscuro que la población autóctona"[126].

En algunos municipios se observan prácticas administrativas que dificultan o llegan a impedir en la práctica el empadronamiento de las personas inmigradas en situación administrativa irregular. Prácticas que contravienen la Ley de Bases de Régimen Local, en la que se establecen los requisitos para el empadronamiento. Los casos de rechazo explícito a cumplir dicha legislación han sido muy contados, en gran medida por la pronta intervención de la Fiscalía del Estado contra esos pocos Ayuntamientos.

Por otra parte, "el ámbito de los servicios sociales constituye el eslabón más débil del sistema de protección social en España. Definido de manera imprecisa y caracterizado tanto por su complicada articulación institucional como por una insuficiente dotación económica, este ámbito de política social se encuentra precariamente desarrollado (…)"[127]. A pesar de los intentos realizados desde los años 80 por extender la atención de estos servicios a toda la población necesitada de ellos, primero, y a toda la población, después, "la voluntad de superar el carácter discrecional de la beneficencia nunca llegó a concretarse a nivel práctico en un sistema de prestaciones de carácter universal, financiado con impuestos y que garantizase los derechos individuales de ciudadanía. Las funciones de los servicios sociales han quedado, pues, reducidas a la atención de los sectores más desfavorecidos de la población, dejando que el resto recurra a los mercados (formales o informales) para proveerse de los servicios que precisen. En este sistema de servicios sociales relativamente nuevo, la discrecionalidad moralista de la antigua beneficencia ha sido sustituida por una discrecionalidad burocrática profesionalizada"[128].

"A la hora de acceder a las prestaciones y servicios del sistema de servicios sociales, las poblaciones autóctona y extranjera se enfrentan a la misma indefinición organizativa. Sin embargo, la población de origen inmigrante se encuentra ante limitaciones específicas adicionales". Las personas inmigradas en situación administrativa regular tienen, por ley, el mismo derecho a ser atendidas en igualdad de condiciones que la población española por los Servicios Sociales, tanto del sistema básico como del especializado.

"Podemos afirmar que el rango de cobertura de las RMI [rentas mínimas de inserción] para la población inmigrante es considerablemente inferior al que le correspondería proporcionalmente y que deja, pues, a un número importante de inmigrantes sin la protección de dicho programa. (…) Los extranjeros en situación administrativa precaria, por su parte, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicos a partir del mecanismo del empadronamiento.

(…) Cada comunidad autónoma ha resuelto de manera diferente la cuestión del acceso de los inmigrantes indocumentados a los servicios y prestaciones de su red de servicios sociales: mientras en algunas de ellas se flexibilizan los requisitos para facilitar tal acceso, en otras se establecen

125 Ídem, pp. 50.

126 Ídem, pp. 51.

127 Ídem, pp. 66.

128 Ídem, pp. 67.

mecanismos paralelos especializados para atender a dichos colectivos, generalmente en colaboración con organizaciones del tercer sector social. El acceso de la población de origen inmigrante a los servicios sociales ha estado rodeado del temor a un recurso masivo a los mismos, debido a la vulnerabilidad de dichos grupos, su precaria situación laboral, los bajos salarios que perciben, la cobertura imperfecta de otros sistemas de protección social y la escasez de redes de solidaridad familiar y social. (…) El argumento de fondo es que los inmigrantes pueden acostumbrarse a depender de los subsidios sociales y que ello puede desmotivarlos para buscar trabajo. (…) [Sin embargo] Las características básicas de estas prestaciones (baja cuantía, estrictas condiciones para acceder a la ayuda), así como los objetivos de los proyectos migratorios de los extranjeros (integración en el mercado de trabajo, acumulación de ahorros), hacen que en sí mismas [estas prestaciones] constituyan una ayuda puntual en momentos de particular dificultad económica.

Los datos disponibles muestran que, de hecho, el itinerario de la población extranjera en estos programas puede calificarse de exitoso: estancia breve y salida relativamente rápida por incorporación al mercado de trabajo. La prestación constituye así una ayuda momentánea que evita el deterioro de las situaciones y, en algunos casos, permite otro tipo de intervenciones de los servicios sociales. Resulta muy probable que la presencia de inmigrantes entre los perceptores de esta clase de transferencias sea mayor en el futuro, debido al deterioro de la situación económica, al alto nivel de paro y el fin de las prestaciones por desempleo. Otros procesos de cambio sociodemográfico que respaldan también esta hipótesis son la aceleración de los procesos de reagrupación familiar y la gradual llegada a la edad de jubilación de los colectivos de inmigrantes que han participado de forma precaria en el mercado de trabajo sin haber podido asegurarse una prestación por vejez de carácter contributivo"[130].

Todas estas cuestiones tienen que ver con el acceso a los servicios públicos y a los sistemas de bienestar social. Sin embargo, el acceso formal establecido en la normativa correspondiente en cada caso no garantiza por sí mismo ni el acceso real de las personas inmigradas a dichos servicios y sistemas, ni que los resultados de estos sobre las personas inmigradas y sus familias, sean igualitarios. Ni la capacidad de aprovechamiento de los servicios que ofrece el sistema, ni las condiciones de utilización, ni las propias respuestas ofrecidas son las mismas para todos los grupos sociales. Esta diferencia no es sólo relativa a la situación de irregularidad, ni siquiera a la condición de extranjero, sino que afecta a todas las personas, también españolas, con un nivel cultural o socioeconómico bajo, o con alguna limitación lingüística. En algún caso, también puede resultar inconveniente, para la eficacia de la respuesta de los servicios públicos, alguno de los elementos culturales de las personas que proceden de otros países. A estas dificultades asociadas a las personas que han de ser atendidas, se añaden las diferencias en la atención prestada por los profesionales en función de sus capacidades personales y técnicas, de los recursos disponibles para cada situación y, también, de sus prejuicios y sus preferencias y actitudes personales. No es evidente, ni puede darse por supuesto, que se trata a todo el mundo de la misma forma y con la misma atención y cuidado.

Por ejemplo, en los servicios sanitarios, "las clases socioeconómicamente desfavorecidas tienden a tener menor acceso a los servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a atención especializada y recurren en mayor medida a las urgencias. (…) Esto apunta a la existencia de condicionantes externos que van más allá de la voluntad de los pacientes, lo que genera diferentes oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función del nivel de renta y/o educativo de las personas. (…) También la relación entre privación relativa en una serie de aspectos (nivel de renta, educación, hábitat, condiciones residenciales, etc.) y estado de salud está ampliamente documentada. (…) Los grupos más desfavorecidos sufren mayor diversidad de enfermedades, de mayor gravedad y con mayor propensión a la cronicidad y/o la incapacidad. (…) El desempleo también tiene efecto sobre las desigualdades en salud similar a la exclusión social. La mejora de los principales indicadores en salud de la población española, paralela al aumento del nivel socioeconómico agregado, no parece haberse distribuido tampoco equitativamente, sino en función de los niveles de renta, por lo que en realidad las desigualdades en salud en la sociedad española habrían aumentado"[130].

129 Ídem, p. 68-72.

130 Ídem, pp. 95-99.

También como ejemplo, puede ser muy significativo comparar los datos registrados, a pesar de sus imperfecciones, en la atención entre españoles y extranjeros en los Servicios Sociales en 2008 desde el Ministerio de Sanidad y Política Social[131]. Las intervenciones registradas con inmigrantes fueron un 6,4% del total de intervenciones, porcentaje que está muy por debajo de la presencia de la población extranjera en la sociedad española y mucho más si se tiene en cuenta las desiguales condiciones de vida y la mayor precariedad laboral y vital de una buena parte de la población extranjera residente en España. De este pequeño porcentaje de las intervenciones totales en el sistema público de Servicios Sociales, un 60% de las intervenciones consistieron en la información acerca de los derechos que les corresponden o, directamente, la derivación a otras instituciones… En el caso de la población española atendida por los Servicios Sociales, este tipo de intervenciones disminuye hasta el 45% del total, porcentaje todavía elevado, que muestra la debilidad e insuficiencia de las respuestas dadas, pero que es un 30% inferior a la proporción de este tipo de respuestas entre la población extranjera. En cuanto a las respuestas reales a necesidades o problemas concretos (el otro 40% de las respuestas, en el caso de los extranjeros, y el otro 55%, en el caso de los españoles), hay una atención, de nuevo, diferenciada entre ambos grupos. En primer lugar, las actuaciones dirigidas a facilitar la inserción social fueron el 10,7%, en el caso de los inmigrantes, y el 5,7% en el caso de los españoles. Y la cobertura de necesidades de subsistencia fue del 27% de las actuaciones entre los extranjeros y el 22% entre los autóctonos. Y en segundo lugar, por el contrario, las intervenciones de apoyo a la unidad familiar y de ayuda a la vivienda fueron de un 3% de las atenciones a los inmigrantes y un 22% en el caso de los españoles. Pero de aquí no puede afirmarse una mayor atención a los extranjeros, pues estos representaban el 6,4% del total de atenciones.

Por tanto, las diferencias en proporción dentro de cada grupo, presentadas respecto del total de atenciones, supondrían para los inmigrantes: el 0,19% (apoyo familiar y ayuda a la vivienda), el 0,68% (inserción social) y el 1,72% (subsistencia) del total de atenciones. Mientras que en el caso de los españoles resultarían ser: el 5,33% (inserción social), el 20,59% (subsistencia) y otro 20,59% (apoyo familiar y ayuda a la vivienda) de las atenciones totales. Cifras muy lejanas de una distribución proporcional al peso de la población de cada grupo y también a la incidencia relativa de las situaciones de necesidad, carencia o problema en ambos grupos de población. Con estos datos, no se puede hablar de sobrerrepresentación de la población inmigrada en la atención prestada por el sistema público de Servicios Sociales.

"En un contexto de recursos escasos como el de los servicios sociales, pueden producirse procesos de desplazamiento de beneficiarios autóctonos en beneficio de solicitantes de origen inmigrante por la aplicación de un criterio de [mayor] necesidad (esto es extensible a otros ámbitos del bienestar no incluidos de modo explícito en el presente estudio como las guarderías para niños entre cero y tres años, o las becas de comedor). Este proceso, totalmente neutro en origen, es en ocasiones percibido como trato de favor a los inmigrantes como tales. La percepción de competencia en torno a estos recursos públicos (…) es en parte producto de los insuficientes recursos asignados a unos programas expuestos a la creciente demanda de una población en aumento.

Una vez más, no nos resulta posible cuantificar la magnitud de estas dinámicas ante la falta de datos acerca de unos programas de titularidad municipal para los que no existe un sistema de recolección y procesamiento de datos centralizado. No por ello dejamos de señalar la importancia de uno de los puntos más fáciles de explotar por parte de políticos oportunistas dispuestos a capitalizar los sentimientos de vulnerabilidad y desconfianza hacia los inmigrantes entre algunos de los sectores más desfavorecidos de la población autóctona"[132].

Igualmente, "las autoridades educativas se esfuerzan en buscar el mejor modo de combinar la incorporación del alumnado extranjero en condiciones de igualdad con el recurso a estructuras paralelas temporales. Estos esfuerzos chocan a veces con un notable rechazo de la sociedad nativa, en particular, cuando están encaminados a promover la mejor distribución del alumnado inmigrante entre los centros educativos. En contra de lo que comúnmente se piensa, los estudios muestran que la presencia de alumnos inmigrantes no deteriora per se la calidad educativa de un centro; antes bien, la composición

131 Moreno, F.J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado de Bienestar en España.* Barcelona: Fundación La Caixa. Pp. 104 y ss.

132 Ídem, pp. 108.

socioeconómica del alumnado de un centro y el nivel educativo de los progenitores incide significativamente sobre los resultados escolares. De esta manera, para reducir las desigualdades educativas se revela fundamental la aplicación de políticas educativas de equidad correctoras de la distribución de alumnos entre las distintas escuelas de una ciudad. Por último, las políticas de equidad resultantes de estos equilibrios se enfrentan al reto de recabar el necesario apoyo social. La sensibilización ciudadana es más sencilla de abordar cuando los datos permiten desmontar argumentos de abuso de los servicios generales de acceso universal (caso de la sanidad). La evidencia empírica presentada muestra cómo los argumentos de sobreutilización y abuso del sistema sanitario por parte de la población inmigrante están totalmente injustificados, en consonancia con los estudios publicados sobre esta cuestión, así como con los datos oficiales del SNS. Las medidas para compensar desigualdades específicas de los inmigrantes encuentran en cambio más obstáculos para generar legitimidad social. También en el caso de los servicios sociales, donde la escasez de recursos lleva a seleccionar según el criterio de necesidad quiénes han de recibir las prestaciones, los autóctonos pueden percibir la asignación de prestaciones a inmigrantes como un trato de favor"[133].

Sin embargo, y a pesar de la imagen social negativa que se ha ido construyendo en España hasta la actualidad, las aportaciones de las personas inmigradas al Estado del Bienestar español no han sido sólo las vinculadas a los empleos normalizados, con independencia de si estos se realizaban en la economía regular o sumergida. Los millones de empleos creados en la década anterior a la crisis económica incluyeron una incorporación importante de las mujeres españolas al mercado de trabajo. Dadas las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, los hogares españoles han recurrido de forma creciente a la contratación de mujeres inmigradas para realizar las tareas domésticas y el cuidado de los menores y de las personas mayores. Como han señalado Informes anteriores de la Fundación CeiMigra, este hecho es ambivalente, porque no sólo supone un beneficio mutuo entre los hogares españoles y las mujeres inmigradas. También supone la permanencia de los roles tradicionalmente atribuidos a la mujer (ahora son otras mujeres), a la que se añade la etnificación de dichos trabajos (confiados a mujeres extranjeras y, en ocasiones, en situación de irregularidad), lo que multiplica los factores de discriminación y cronificación de las situaciones de explotación, indefensión y precariedad vital.

En un régimen mediterráneo de bienestar, en el que la familia supone un papel a veces más importante que el del Estado y el del mercado en la provisión de cuidados y en la protección social efectiva, estos cambios en la responsabilidad de los cuidados no podían ser menores. De hecho, se ha comenzado a plantear la crisis del modelo de cuidado, por el debilitamiento de la solidaridad intergeneracional, por una parte, y por los profundos cambios que supone la carrera profesional de cualquier persona trabajadora –y, por tanto, también de las mujeres- en los tiempos disponibles para las tareas domésticas, la educación de los hijos y el cuidado de los mayores. Tareas, todas ellas, que tienden a externalizarse, a asignarlas a personas ajenas a la familia y, con ello, tienden a debilitar dichos vínculos y compromisos familiares. Especialmente, en la medida en que los hombres no han asumido de forma generalizada una igualdad real y una corresponsabilidad en la realización de tales tareas. "A ello habría que añadir la emergencia de nuevos modelos familiares (familias monoparentales, reconstituidas, etc.) que alteran las normas y expectativas de solidaridad intergeneracional vigentes hasta hace muy pocos años"[134].

Este riesgo adquiere una importancia extraordinaria por el hecho de que puede desmantelar todo el modelo de bienestar, basado en la provisión de servicios sociales por parte de las familias, sin que exista alternativa a la provisión de cuidados, mientras tanto, ni por parte de las Administraciones competentes ni, obviamente, por parte del mercado. El problema es, entonces, acumulativo, como se ha visto anteriormente: no sólo afecta a las personas cuyas condiciones de vida se ven desprotegidas, sino también a los menores que dependen de ellas y que van a heredar -y trasladar a las siguientes generaciones- los déficits y carencias personales causadas por una mala planificación y por una protección social muy insuficiente. Todo ello desde la disminución de los presupuestos públicos y el abandono de la responsabilidad correspondiente, asignada a los Poderes y Administraciones Públicas por la Constitución Española.

133 Ídem, pp. 121-122.

134 Ídem, p. 128.

> *"Ante estos retos, el Estado debe asumir una mayor responsabilidad en los servicios personales y debe regular el mercado del cuidado para que las trabajadoras inmigrantes obtengan derechos laborales y de residencia en lugar de verse obligadas a permanecer en la irregularidad y la precariedad"*[135].

Que la aportación económica de los inmigrantes es claramente positiva y favorable para la sociedad española queda demostrado por el hecho de que, en 2008, los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social relacionadas con el trabajo de las personas inmigradas suponen más de 1.500 millones de euros de beneficio neto para España (ingresos por cotizaciones de personas inmigradas menos gastos sociales –educación, sanidad, prestaciones por desempleo, servicios sociales…)[136]. A esta cantidad habría que añadir tanto los impuestos directos e indirectos (IRPF, IVA, tasas municipales…), como la riqueza indirecta generada (en dinero y en empleos, también para los españoles) por el consumo de bienes y servicios por parte de todas las personas inmigradas y sus familias. La inmigración, por tanto, parece seguir siendo un negocio muy rentable para las sociedades receptoras, incluso en tiempos de crisis. Otra cosa distinta es que lo sea o no para las personas inmigradas, dadas las condiciones de precariedad laboral y vital en las que, en no pocas ocasiones, han de subsistir.

> *"La conversión de los inmigrantes en pensionistas comenzará aproximadamente en 2030, pero al menos hasta 2045 contribuirán de manera positiva a las finanzas del sistema, en buena medida porque sus pensiones serán de menor cuantía al haber sido su base de cotización más baja. A partir de ese momento, sin embargo, los jubilados inmigrantes coincidirán con los jubilados autóctonos de la generación del 'baby boom', por lo que contribuirán a incrementar la demanda de pensiones al sistema de seguridad social. Los diversos estudios sobre el tema llegan a una conclusión común: la inmigración ha garantizado temporalmente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, aunque en el mejor de los casos pospone la resolución del problema a la siguiente generación. En este sentido, dicha contribución es ya claramente positiva, al haber diferido varios lustros el déficit de la seguridad social. Muchos de estos inmigrantes, además, no habrán desarrollado trayectorias de cotización suficientemente largas en nuestro país como para beneficiarse de una pensión contributiva, por lo que sólo podrán optar a una prestación no contributiva de las que se financian mediante los presupuestos generales del Estado. Las implicaciones de este tipo de situaciones son múltiples, ya que dichas pensiones son de cuantía considerablemente inferior a las contributivas y suponen además una transferencia de responsabilidad financiera desde el sistema de seguridad social hacia las arcas del Estado. Se da también, por último, una combinación diferente de legitimidades, al pasarse de la lógica contributiva a otra de «solidaridad nacional» con lo que se ampliará el margen para la politización del tema del acceso de los inmigrantes al sistema de protección social inicialmente pensado para la población autóctona"*[137].

Uno de los problemas reales, que no tiene que ver con la inmigración, sino con la estructura de gobierno multinivel y los sistemas de financiación entre sus diferentes niveles de competencias, surge de la diferencia entre el lugar y las instituciones que reciben el beneficio neto que aporta la inmigración a la sociedad española, por un lado, y el lugar y las instituciones cuyas competencias –y financiación- han de responsabilizarse tanto de la atención a las personas inmigradas desde los servicios públicos, como del esfuerzo de integración, que han de realizar las personas españolas y extranjeras y que necesita ser apoyado políticamente y dotado de los recursos reales necesarios para un acompañamiento eficaz. En este sentido, "la llegada de un gran volumen de inmigración en estos últimos años, junto con la concentración de dichos colectivos de inmigrantes en determinadas comunidades autónomas, ha significado un importante desajuste entre los recursos fiscales generados por la inmigración y los gastos derivados de un incremento de la demanda en determinadas políticas sociales (sanidad, educación, servicios sociales). Comunidades como Cataluña, Madrid o la Comunidad Valenciana, en las que la llegada de inmigrantes ha representado rápidos incrementos de población residente, han experimentado dificultades para responder a la demanda adicional de prestaciones y servicios sin que la financiación recibida del gobierno central se haya ajustado al mismo ritmo[138]. Los beneficios de la

135 Ídem, p. 140.

136 Ídem, pp. 147.

137 Ídem, pp. 151-152.

138 Para consultar las cantidades asignadas por el Gobierno de España al *Fondo de apoyo a la acogida e integración de los inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos* en el periodo 2005-2009 y 2005-2010, entre otras fuentes, se pueden consultar sendos informes publicados por el Observatorio Valenciano de la Inmigración, disponibles en http://www.observatorioinmigracion.gva.es

inmigración serían de esta manera muy claros en el nivel macroeconómico (los superávits fiscales de la administración general del Estado entre 2005 y 2007 no resultan ajenos a este proceso), mientras que las tensiones se plantearían en el nivel mesoeconómico (presupuestos autonómicos) y microeconómico (escuelas, centros de atención primaria, hospitales). El riesgo concreto de estos procesos es el deterioro de los servicios públicos y la pérdida de legitimidad de dichos servicios entre la población autóctona como consecuencia de dicho deterioro"[139].

Otra dificultad real es que los beneficios de la inmigración no van a distribuirse equitativamente entre las personas de todas las clases sociales, sino que van a beneficiar a las clases más acomodadas, en detrimento de las personas y familias con menos recursos personales y menos capacidades laborales. Es en estos grupos más desfavorecidos donde la inmigración, junto con la insuficiencia e inadecuación de las respuestas públicas, ampliamente señalada y contrastada, genera no sólo una competencia por recursos escasos, sino un impacto potencialmente negativo.

Las precarias condiciones laborales y económicas de las personas inmigradas, la discriminación negativa en el acceso a la vivienda normalizada y la salida de población autóctona de las zonas en las que comienzan a instalarse las personas y familias inmigradas, generan una segregación étnica que no resulta ser un fenómeno novedoso. La misma segregación étnica había venido ocurriendo, incluso durante siglos, con la población gitana. Los procesos de concentración urbana de la pobreza y la riqueza, del privilegio y la exclusión, son fruto de un proceso similar de segregación social. Sin embargo, la segregación étnica y la segregación social no han impedido que la vivienda de las personas inmigradas haya generado beneficios directos a la población autóctona, ya fuera a través de la venta de inmuebles a personas inmigradas, como a través del alquiler de viviendas que, en ambos casos, podían estar "al fin de su vida útil (si no la habían superado), permitiendo así a sus propietarios continuar obteniendo rentas de dichas viviendas". Es, precisamente, esta segregación residencial, junto con la falta de una adecuada política de acogida y de acceso a la vivienda para la población inmigrada y la falta de planificación urbanística, lo que acentúa la percepción de la población autóctona respecto de la competencia por los insuficientes recursos de unos servicios públicos incapaces de responder, en ocasiones, a las necesidades de las personas y familias a las que deberían estar atendiendo, con independencia de su procedencia o situación administrativa[140].

En este mismo sentido, "los déficits institucionales y financieros del sistema de servicios sociales personales constituyen un serio hándicap a la hora de articular mecanismos de respuesta a los retos planteados por la inmigración. Si bien este ámbito del bienestar suele encontrarse entre los más próximos a las problemáticas derivadas de la precariedad en que viven algunos colectivos de inmigrantes, la escasez de recursos presupuestarios experimentada por la mayoría de estos programas conduce a prácticas restrictivas en las prestaciones y servicios. (...) España dedica a este tipo de programas menos del 50% que la media europea, y aproximadamente un 30% de lo que dedican países como Francia o Suecia. Además de no cubrir la demanda real, la escasa dotación presupuestaria de este ámbito de políticas sociales facilita la proliferación de discursos estereotipados sobre la «expulsión» de la población autóctona de determinados programas (becas de comedor escolar, guarderías públicas, etc.) o acerca del «tratamiento preferencial» que las administraciones dan a los inmigrantes. El diverso grado de desarrollo de este tipo de programas en los distintos municipios y comunidades autónomas produce también importantes desigualdades en las oportunidades vitales de las personas en función de su lugar de residencia, lo cual afecta por igual a autóctonos e inmigrantes en situación de desfavorecimiento"[141].

La tercera dificultad que cabe señalar es que las percepciones sociales no tienen que ver tanto con la realidad, como con lo que se dice en los medios de comunicación y en los discursos políticos. La percepción social es una construcción -y no puede presuponerse desinteresada-, que legitima o deslegitima la igualdad entre las personas y la igualdad de derechos, atención y prestaciones sociales. En un contexto de reducción del presupuesto público disponible y de desresponsabilización de las instituciones y poderes públicos frente a las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad, el

139 Ídem, pp. 153.

140 Ídem, pp. 158.

141 Ídem, pp. 182.

problema de la deslegitimación de la igualdad en las percepciones sociales puede responder más a un mero interés de contención del gasto social, que a la suposición de que la inmigración resulte una carga para las arcas públicas; una suposición, por otra parte no demostrada empíricamente en la actualidad, ni previsible en el futuro. La evidencia empírica demuestra todo lo contrario, por lo que el origen de la percepción social negativa debe ser otro. Y "para desmontar la percepción de amenaza y competencia entre inmigrantes y nativos no basta con presentar hechos. Si bien la intensidad del rechazo aparece asociada al nivel educativo y al grado de información de los encuestados, obedece al mismo tiempo a creencias ideológicas y religiosas, que presentan mucha más resistencia al cambio"[142].

El reto principal consiste en conseguir que todas estas personas inmigradas y sus hijos e hijas, lleguen a ser ciudadanos con plenos derechos y que las personas autóctonas acepten la convivencia en igualdad desde la diversidad. Merece la pena insistir en algunas líneas de trabajo como las siguientes[143]:

- Conocer y trabajar sobre las desigualdades reales si se quiere evitar que la diversidad sea un inconveniente para la eficacia de los servicios públicos.
- Formar a los profesionales, establecer sistemas de comprensión lingüística y cultural y desarrollar las competencias interculturales, como condición de cualquier iniciativa contra la desigualdad dirigida al conjunto de la población.
- Eliminar las barreras de acceso al sistema sanitario, simplificando la obtención de la tarjeta sanitaria, ampliando los horarios de consulta, etc., barreras que impiden su universalización de facto.
- Establecer medidas de prevención y salud pública que eviten o disminuyan el empeoramiento en la salud de las personas inmigradas asociado a sus peores condiciones laborales y condiciones de vida, así como, en algún caso, a la deficiente habitabilidad de sus viviendas.
- Potenciar la atención primaria ayudaría a normalizar (y disminuir el gasto) en los servicios de urgencias y en los centros de atención primaria de las zonas en las que se concentra la población inmigrada.
- Potenciar la promoción de la salud y la educación sanitaria en toda la población y, en especial, entre la población inmigrada.
- Replantear urgentemente la política educativa en relación con la perpetuación de las desigualdades sociales. La desigualdad en los resultados académicos entre alumnado autóctono y extranjero, más la brecha en la continuidad de los estudios en la etapa postobligatoria, se traducen en peores oportunidades de acceso al empleo y en peores condiciones laborales.
- Modificar urgentemente los criterios de asignación de centro de modo que pueda distribuirse equitativamente la educación del alumnado extranjero, evitando su concentración en determinados centros escolares y dejando al resto con una composición que no se corresponde ni con la realidad social española actual, ni con las necesidades de convivencia en el futuro.
- Evitar, a través de una adecuada planificación e intervención del sector público, los procesos de segregación étnica y social del espacio urbano, evitando la concentración en zonas identificables "de inmigrantes" o "de pobres" cuya estigmatización genera otros problemas que no habría que resolver si se realizara una prevención adecuada de los mismos.
- Adecuar la financiación de los ámbitos de respuesta pública a las necesidades de todas las personas que viven en un determinado territorio, a la magnitud (intensidad y extensión) de las respuestas que han de darse, en lugar de reducir las respuestas en función de la disponibilidad presupuestaria de una asignación que no las ha tenido en cuenta o ha priorizado otras actuaciones.
- Adaptar la financiación de los servicios públicos a las necesidades sobrevenidas de servicios y prestaciones por el aumento de población, evitando así el rechazo de la población autóctona hacia la población inmigrada y la deslegitimación del Estado del

142 Ídem, pp. 175.

143 Ídem, pp. 180-187.

Bienestar, y de los servicios públicos que lo constituyen.

- Evitar la politización de las cuestiones relativas a la inmigración en el marco de intereses meramente electorales y partidistas. Cualquier estrategia política que genere malestar y problemas entre las personas que han de convivir, problemas que luego son difíciles y costosos de resolver, es una mala estrategia y una mala política cuyo precio puede ser demasiado alto en términos de racismo, xenofobia, pérdida de cohesión social, aumento de la exclusión e, incluso, de los conflictos étnicos cuyo origen son otras cuestiones implícitas u ocultadas y no la diversidad étnica, cultural, religiosa o de procedencia nacional.
- Velar por el cumplimiento de la ley que regula el empadronamiento de todas las personas que residen de hecho en un municipio sin condiciones ni distinción.
- Velar por el funcionamiento efectivo de mecanismos de movilidad social no discriminatorios que garanticen una igualdad real de oportunidades para todos (independientemente de su origen social, cultural, étnico o religioso): cuestión fundamental para la incorporación exitosa de las poblaciones inmigradas a las sociedades democráticas.
- Garantizar las posibilidades de movilidad social ascendente para los descendientes de los inmigrantes, así como el diseño y aplicación de políticas efectivas de lucha contra la discriminación (tanto directa como indirecta). La existencia de prejuicios y comportamientos racistas y xenófobos ampliamente extendidos (aunque no siempre explícitos) forma parte de la explicación de los problemas de anomia experimentados por las «segundas generaciones» de jóvenes inmigrantes en diversos países europeos durante las últimas décadas.

Las políticas de protección social deberán ajustar sus pautas de actuación a la diversidad acrecentada por la inmigración, y deberán hacerlo en torno a dos ejes básicos: “igualdad (acceso a las prestaciones y servicios) y equidad (consecución de la igualdad de resultados, aunque ello suponga tratamiento diferencial)”.

II.5 Precarización laboral, precarización vital y futuro de la democracia en Europa

Este Informe, como el anterior, se hace eco del enorme crecimiento del desempleo en España, la dureza de su impacto en las condiciones de vida de las personas, la ineficacia de las políticas de empleo y los graves déficits en una protección social efectiva para las personas y las familias. Desde esa extensión de la precariedad laboral (temporalidad y desempleo), desde la separación creciente entre la formación recibida[144] y los puestos de trabajo a los que se tiene acceso, junto con las condiciones laborales que estos llevan asociadas, es preciso cuestionar las imágenes y discursos asumidos respecto de nuestras sociedades, y respecto de las condiciones de vida que son esperables, incluidas la igualdad entre todos los seres humanos y los mismos derechos humanos[145].

La precarización laboral no es un fenómeno natural, sino un proceso generado a partir de determinadas decisiones humanas, gestadas y tomadas en los ámbitos económico (maximización del beneficio de las empresas privadas) y político (como legitimación y legalización de los intereses privados y de la propia especulación). Por consiguiente, constatada como hecho, la precarización laboral no debe ser considerada inevitable. Se debe a unas condiciones legales e institucionales que tampoco son naturales ni inevitables, que la permiten y le dan cobertura normativa y social: la normativa laboral aprobada por el ámbito político en beneficio de los propietarios de las empresas (sobre todo, accionistas), el margen dado a la especulación financiera, las políticas económicas y crediticias, las sucesivas desregulaciones laborales, la desprotección de las personas trabajadoras ante situaciones de explotación, la tolerancia frente a la economía sumergida, el control insuficiente de los servicios de Inspección de Trabajo.., etc.

La precarización laboral, generada tal como se ha apuntado previamente, viene utilizada como discurso para restringir o incluso derogar en la práctica el principio de igualdad de todos los seres humanos y la universalidad de los derechos humanos. Se trataría de un mero discurso circular, claramente interesado. Su función sería la sola legitimación de un desorden establecido y el ocultamiento de su origen económico-político en la defensa de la hegemonía de algunos grupos sociales que hacen prevalecer sus intereses privados sobre el interés general y el bien común.

144 Formación, entendida como las capacidades que una persona puede poner en práctica.

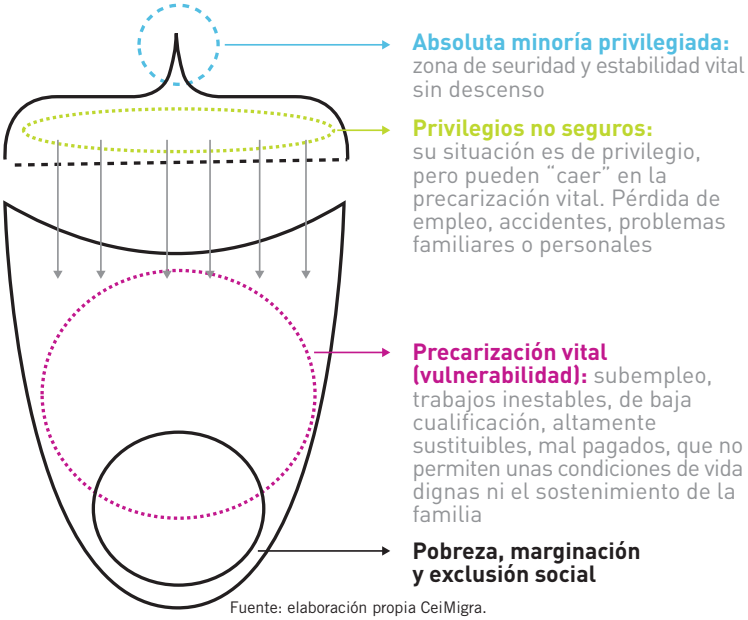
145 El desarrollo de este apartado sigue el artículo de Imanol Zubero (2006, Octubre-Diciembre). Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital. *Documentación Social*, 14. Debe tenerse en cuenta la fecha, anterior al estallido de la crisis, para entender el enorme valor y clarividencia de este trabajo.

Lo que hay que cuestionar, por tanto, no es la igualdad y los derechos humanos, ni siquiera su posibilidad, sino la voluntad de su aplicación y garantía, siendo evidente su incumplimiento. Cabe preguntarse si es aceptable una sociedad en la que una parte numerosa, y quizás creciente, de sus miembros no tiene posibilidad alguna de vivir una vida digna, con independencia de los esfuerzos que realicen y la motivación que consigan mantener. El Banco Mundial propuso la respuesta a dicha pregunta cuando identificó como "bomba social" el mantenimiento y el acrecimiento de las desigualdades sociales, es decir: el mantenimiento de la pobreza, la marginación y la exclusión en medio de la abundancia, de un mundo que presume de sus propias riquezas y que no está dispuesto a renunciar a un desarrollo basado excluyentemente en la acumulación de unos pocos.

Cuando en algunos países se habla de "la generación perdida", como aquella que no podrá acceder a un empleo o, al menos, a unas condiciones laborales que permitan una vida digna, con independencia del nivel de formación y las capacidades profesionales alcanzadas, toda la organización social, incluidas la económica y la política, deberían ser revisadas y modificadas. La redistribución no es sólo una obligación ética, sino una necesidad estratégica, es condición de posibilidad del mantenimiento del modelo de sociedad y de relaciones que, aun hoy, se dicen defender.

Sin embargo, la imposibilidad de acceder a un trabajo digno o a simplemente a un trabajo, implica una fractura social creciente y difícilmente salvable: la creación de mundos distintos, ajenos entre sí, dentro de una misma sociedad. Mundos distintos que están definidos, precisamente, en torno a unas condiciones laborales que posibilitan e incluso determinan unas condiciones de vida. Así, los cambios en el mercado de trabajo (precarización, temporalidad, bajos ingresos y, más tarde, desempleo, inestabilidad o desaparición de los ingresos personales y familiares...) determinan como condiciones la inseguridad, la vulnerabilidad, y el riesgo de pobreza y exclusión. El modelo de sociedad vigente se basa en la movilidad social, que se presuponía ascendente si uno tenía capacidades y se esforzaba lo suficiente, con independencia de su origen familiar y social. Sin embargo, la movilidad social es descendente para una parte creciente de la población: desde las posiciones de "privilegio no seguro" hacia las posiciones de "precarización vital" (gráfico 13).

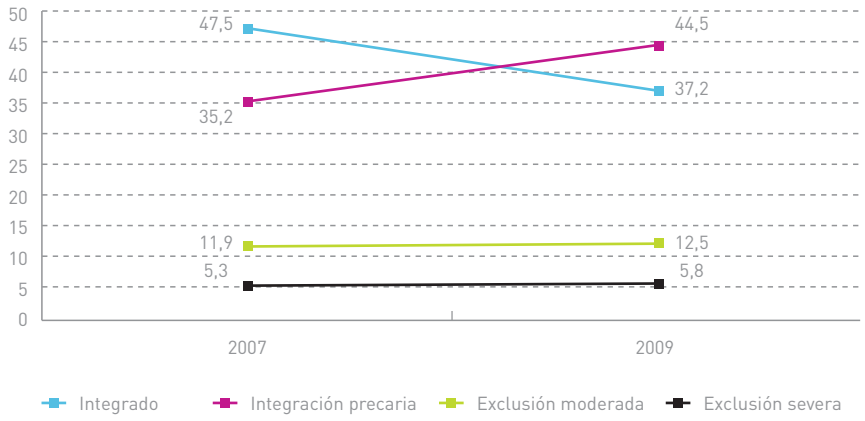
Gráfico 13 ▪ Movilidad social descendente en la sociedad dividida



Fuente: elaboración propia CeiMigra.

Los datos disponibles sobre el impacto de la crisis en la cohesión social en España son más que significativos[146]. En 2007, casi la mitad de la población residente en España se encontraba en situación de integración social (lo que supone, evidentemente, que más de la mitad de la población residente en España no lo estaba, o no en las mismas condiciones). Sólo dos años después, este grupo de población integrada socialmente ha disminuido a algo más de un tercio de la población total. Al mismo tiempo, las personas que se encuentran en situación de "integración precaria" (¿de precarización normalizada?) aumentan justo en sentido contrario, pasando de un tercio a casi la mitad. Los otros dos grupos que aumentan en el mismo período son los de personas en situación de exclusión moderada y severa (gráfico 14).

Gráfico 14 ▪ Impacto de la crisis en la cohesión social en España, 2007-2009



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del estudio citado de Laparra y Pérez (2011).

El proceso ha sido muy significativo en su desarrollo histórico. Tras un siglo XIX de luchas sociales en Europa –y un colonialismo excluyente para el resto del mundo- y tras dos guerras mundiales, se consigue un amplio consenso social basado en la ampliación y en la estabilidad de las clases medias. Unas clases medias mayoritarias que, de un modo u otro, tenían asegurada la posibilidad, al menos, de una vida digna. Pero desde la década de los 80, puede hablarse de una precarización, primero, y disminución, después, de las personas incluidas en esas clases medias. Personas que pasaron, cada vez más profundamente y en mayor número, a engrosar ese otro grupo de "precarizados".

Conforme este grupo aumentaba, se desarrollaba otro proceso que se ha denominado la "secesión de los triunfadores": el pacto social, por el que todos contribuían al bienestar de los demás a cambio de asegurar el propio bienestar en momentos de necesidad, se rompe y "los triunfadores" se niegan a contribuir al bienestar de los demás. Estos dos procesos generan, no sólo una sociedad fracturada, sino, en realidad, dos sociedades distintas que se reproducen por separado y en las que el ascenso de la situación de precariedad a la situación de privilegio no seguro va resultando cada vez más difícil. La formación alcanzada, la adquisición de capacidades y competencias y el esfuerzo realizado no son, en absoluto, garantía de ascenso social ni de estabilidad económica. Factores como el nacimiento, las relaciones familiares o personales, incluso el matrimonio, o la suerte, llegan a tener más influencia en la posición social que uno ocupa que la formación, las capacidades y el esfuerzo. Esto supone la ruptura de aquel modelo social basado en la igualdad de oportunidades ante iguales capacidades, con independencia de cuál fuera el origen familiar y social. Y si eso se rompe, se regresa a la situación de desigualdad hereditaria, incluso previa a la revolución industrial y las revoluciones burguesas, criticadas por las corrientes marxistas en Europa y combatidas por algunos movimientos revolucionarios en distintos lugares del mundo.

146 Laparra, M. y Pérez, B. (2011). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas Española y Fundación FOESSA.

Sin embargo, no suele prestarse demasiada atención a la pérdida de legitimidad de un modelo social que no garantiza lo que propone como meta (el bienestar), que no garantiza lo que establece como condición (la igualdad y la libertad de todas las personas), que no garantiza ni siquiera los mínimos para que una vida humana pueda considerarse digna (los derechos humanos). No da lugar a extrañarse ante el aumento de la indignación, del rechazo, cada vez más profundo y radical, hacia la clase política. Ni puede pretenderse canalizar el descontento hacia las instituciones que, precisamente, son las que han permitido, cuando no apoyado abiertamente y, en ocasiones, con cinismo, las situaciones que han provocado la desigualdad.

Desde aquí, el futuro que se presenta resulta, cuando menos, inquietante. En una sociedad en la que "no caben todos", es decir, en la que no todos podrán vivir una vida digna, aunque "hagan bien las cosas": ¿Cómo se decidirá quién queda dentro o fuera de la posibilidad de una vida digna? ¿Se conformarán, sin más, quienes queden excluidos de esta, o se recurrirá a modelos de represión y "eliminación"? Si de la práctica democrática no se deriva una práctica política que garantice la igualdad y la libertad de todas las personas, no pueden sorprender la desafección y la desconfianza hacia la democracia como sistema político, si no un claro rechazo. Y entonces cabe preguntarse qué modelos políticos pueden surgir como alternativa a la ineficacia de la democracia. Si los políticos aparecen como aprovechados o como sometidos a intereses privados y particulares: ¿qué legitimidad le queda a la gestión de lo público? Cabe preguntar si surgirán liderazgos privados y particulares que se planteen como alternativa "de salvación" para las sociedades o los Estados. El ascenso de la extrema derecha en Europa podría tener que ver con el aumento de la desigualdad y de la inseguridad, cuando no de la exclusión, para un número creciente de personas. La historia de Europa y las reacciones de pueblos de los más diversos lugares y tiempos deberían ser una señal inequívoca del riesgo del camino emprendido.

Desde aquí se plantea una cuestión crucial: si se puede hacer algo o si no cabe más que conformarse y resignarse ante la situación. Imanol Zubero plantea, al menos, dos líneas de trabajo que tienen que ver con la política social y con el empleo:

> *"Vivimos una realidad que se caracteriza por el incremento de las situaciones de vulnerabilidad personal y social. En estas condiciones la política social tradicional, paliativa y pensada para responder a necesidades extraordinarias y circunscritas a sectores concretos de la población, muestra su fragilidad. Lo que necesitamos es una nueva* red preventiva universal *apropiada a unos tiempos de flexibilidad económica, de manera que esta flexibilidad no suponga precariedad vital. Una política social para el futuro debe ser capaz de asumir y responder a la quiebra de la norma social de empleo y a la correspondiente aparición de cada vez más situaciones de precariedad laboral y vital. Debe ser, por tanto, una política integral, a la altura de los retos estructurales que hoy tiene planteados nuestra sociedad. Y debe ser, también, una política sostenible, que integre el reto de conciliar el bienestar en nuestra sociedad con la solidaridad internacional y el respeto al medio ambiente"*[147].

Ante un mercado de trabajo que reclama más y más flexibilidad, la condición de posibilidad y de sostenibilidad de nuestras sociedades depende de que se evite que la flexibilidad laboral se transforme en precariedad vital. Para ello, el Estado debe ampliar su capacidad recaudatoria de forma proporcional a la riqueza y debe poner los medios para un aumento de la población que reduzca la tasa de envejecimiento y la tasa de dependencia (personas dependientes por trabajador en activo). Y cuando se trata de aumentar la población, como no se ha logrado incrementar la natalidad, se hace precisa una política de inmigración.

Al mismo tiempo, las familias, todas las personas, necesitan empleo digno, ingresos suficientes y servicios públicos de calidad y eficaces. Pero para evitar la precarización vital en un contexto de flexibilización laboral creciente es imprescindible cambiar el modelo de relación entre trabajo e integración social. Para ello, existen varias propuestas[148]:

147 Zubero, I. (2006, Octubre-Diciembre). *Flexibilización del trabajo y precarización vital: el reto de la cohesión social.* Revista de Fomento Social, 244.

148 Ídem.

- Sistema multiestratificado: trabajo mínimo, de 20 horas semanales, garantizado por el Estado para toda persona capaz de trabajar; trabajo en condiciones de mercado para los trabajos que superan esas horas; y trabajo de autoproducción y/o a favor de la comunidad a través del voluntariado.

- Contratos de actividad: que inserten a cada persona en una red de empresarios privados y públicos, asociaciones y organismos de formación, de modo que cada persona reciba una renta en la medida en que participe de las actividades de esa red, con independencia de que sean laborales, formativas o sociales.

En el fondo, se trataría de que el Estado pudiera garantizar, de manera efectiva, formación y servicios a la comunidad o servicios sociales, bien directamente, bien a través de redes privadas o mixtas, pero siendo siempre el responsable último de que las personas pudieran tener unos ingresos garantizados y suficientes, a lo largo de toda su vida, a través de etapas de actividad laboral propiamente dicha. Pero, o se pasa del trabajo como mera "mercancía" al sentido social del trabajo (un trabajo socialmente útil y un trabajo como necesidad y derecho de todo ser humano), o no se podrá evitar una precarización vital creciente:

"En una sociedad como la nuestra, donde el acceso real a la ciudadanía pasa por la capacidad de disponer de unos recursos económicos suficientes y estables, la intrusión del cálculo económico y la eliminación de cualquier otra consideración social supone la aparición de una inaceptable dinámica de exclusión social. No es posible hacer depender los derechos asociados a la ciudadanía del funcionamiento libre del mercado. Hay que recuperar el contenido político de la ciudadanía. Y en la práctica, el ejercicio de la ciudadanía pasa por el acceso a los recursos necesarios para poder vivir con la mayor libertad posible. De ahí la reivindicación de disociar del empleo aquella renta básica considerada como mínimo vital para llevar una existencia digna.

Esta es la única forma de lograr que cualquier propuesta de generar empleo con derechos tenga éxito: ya sea el reparto del empleo como el fomento del empleo a tiempo parcial, la flexibilidad, la polivalencia, la movilidad geográfica, el autoempleo o la formación continua, lo mismo que el trabajo fuera del mercado. Sin un ingreso suficiente y estable garantizado como derecho de ciudadanía, al margen de nuestra relación con el mercado en cada momento, todas esas propuestas tendrán como consecuencia para muchas personas la precariedad vital. Lo considero, por tanto, como el eje irrenunciable de cualquier estrategia de lucha contra el paro y la degradación del trabajo o, más en general, de cualquier propuesta destinada a extender y fortalecer los derechos de ciudadanía"[149].

Y con ello, puede estar arriesgándose no sólo la cohesión y la estabilidad social, sino también el futuro de la misma democracia.

149 Ídem.

II.6 Hacia la construcción de la convivencia intercultural en los barrios

Este último apartado aborda una serie de reflexiones y líneas de trabajo elaboradas por la Red CIEN sobre la convivencia ciudadana e intercultural en los barrios, que son los espacios privilegiados donde se construye tanto la convivencia como la integración social[150]. Este documento aporta un marco conceptual y metodológico basado en dos ejes principales: la definición de la convivencia en relación con la democracia, la ciudadanía y la interculturalidad; y la aplicación, a la vida social y local de los barrios, de los tres modos de sociabilidad ampliamente estudiados por su autor, que son la convivencia, la coexistencia y la hostilidad[151].

La convivencia, en primer lugar, "puede entenderse como relación armoniosa, pero siempre que no idealicemos a su vez esta noción de armonía, puesto que la convivencia implica conflicto y es también conflicto"[152]. Por tanto, habría que superar "una mala comprensión del principio de Democracia, según la cual el consenso democrático obliga a la eliminación de los conflictos"[153]. En segundo lugar, la democracia "no se puede tornar efectiva sin la existencia del diálogo entre una diversidad de opiniones y perspectivas (…), cuanto más se incrementa la diversidad de puntos de vista, más caminos se abren a la elección personal ciudadana y, por lo tanto, más se solidifican los mecanismos básicos sobre los cuales se apoya el régimen democrático"[154]. De aquí se derivaría un principio básico, todavía poco trabajado y que costará introducir en la práctica política, que supone una evidencia en un sistema multipartidista, pero que es muchas veces rechazado dentro de cada uno de los partidos, bajo la afirmación –y la excusa- de la disciplina de partido: que la homogeneidad, real o impuesta formalmente, empobrece la democracia; y que la diversidad, sin conflictos o con ellos, enriquece la democracia real.

Las posturas que niegan la conflictividad, que rechazan el conflicto, que condenan a los que muestran la existencia de los conflictos o a quienes reaccionan, a través de ellos, a otros conflictos no siempre reconocidos, esas posturas pueden ser incompatibles con la noción de democracia por dos motivos importantes:

150 Giménez, C. (2009). *El impulso de la convivencia ciudadana e intercultural en los barrios europeos: marco conceptual y metodológico.* En: Guide to good practices in citizenship and coexistence in European Neighbourhoods. Pisa-Italia: INTI-CIEN.

151 Estas herramientas metodológicas, útiles para diagnosticar el tipo y grado de convivencia en los barrios, pueden ser de gran ayuda a la hora de dar seguimiento y evaluar las políticas que promueven el compromiso social y la participación ciudadana en claves intercultural e interreligiosa. En este sentido se podrían adaptar a las políticas concretas promovidas por la Generalitat en barrios de Valencia como Nazaret y els Orriols, o en los barrios de la Zona Norte de Alicante.

152 Ídem.

153 Ídem.

154 Ídem.

"(…) porque pueden terminar abogando que la diversidad sociocultural es una desviación, cuando ella es históricamente indisociable de los contextos sociales complejos; y porque puede terminar por reproducir el discurso dominante de las jerarquías sociales, contribuyendo al silenciamiento de otras perspectivas no-hegemónicas. En este sentido, partir de las divergencias debe ser sinónimo de permitir que el máximo de puntos de vista sea tenido en consideración, figurando en la toma de decisiones. Eso implica asumir que en la Democracia aplicada a sociedades complejas hay formas específicas según las cuales los conflictos son incorporados a los valores colectivos. Esas formas deben estar centradas en la idea de un debate constante, realizado por vías pacíficas de negociación, y asistidas por valores como el respeto mutuo. Ese debate debe contribuir a la corrección de las asimetrías generadas por la jerarquización social, lo que significa, por un lado, potenciar un acceso extendido a las informaciones, conocimiento y tomas de decisión; y por otro, posibilitar la expresión democrática de las decisiones. Dichos aspectos conforman lo que comprendemos por participación democrática, una forma activa de armonía que supera los límites de una democracia meramente representativa, concediendo a los individuos o grupos el derecho de influir o decidir sobre todo lo que concierne a su propia vida. (…) El conflicto puede ser asumido, así, como un aspecto positivo y una buena práctica volcada hacia la convivencia debe desarrollar medios pacíficos a partir de los cuales los conflictos puedan ser aprovechados en su dimensión democrática"[155].

Una convivencia concebida así tiene, al menos, nueve dimensiones, que el autor recoge en la tabla 3:

Tabla 3 ▪ Dimensiones y aspectos centrales de la convivencia

	Dimensiones	Aspectos centrales
1	Relacional	Existencia o no de interacción social e interpersonal y naturaleza de dicha interacción
2	Normativa	Normas compartidas; conocimiento y aceptación de las normas; adecuación normativa
3	Axiológica	Valores y finalidades compartidas y reconocimiento y respeto de lo no compartido
4	Participativa	Presencia en los ámbitos decisorios; sentimiento o no de ser-parte-de; implicación de todos en la vida social conjunta
5	Comunicacional	Comunicación existente; pautas y espacios de comunicación; eficacia comunicativa
6	Conflictual	Tratamiento de la conflictividad latente y manifiesta; comportamientos pacíficos o violentos; negociación vs. intervención de terceros
7	Actitudinal	Respeto hacia el otro y naturaleza de la tolerancia; voluntad de inclusión o de exclusión
8	Identitaria	Identidades compartidas y no compartidas; sentidos de pertenencia
9	Política	Potenciación de la acción de los sujetos; democratización del acceso a informaciones que orientan y sitúan las decisiones de los sujetos; inclusión de múltiples perspectivas en los debates locales

Fuente: Gimenez, C (2009), óp. cit.

Teniendo en cuenta estas dimensiones, el proceso y la práctica democrática se ven interrumpidos "cuando los principios generales (valores, normativas, leyes) son impuestos sin tener en cuenta las especificidades locales, o reproduciendo una jerarquía discursiva, normativa o valorativa dominante e inapropiada en dichos contextos"[156]. Y también se ven interrumpidos cuando "los valores, normativas, acciones, prácticas, concepciones e ideas locales no son incorporadas: dada la falta de mecanismos participativos de expresión; de mecanismos de acceso a las informaciones que permiten la participación extendida; o por la exclusión de puntos de vista no hegemónicos"[157].

155 Ídem.

156 Ídem.

157 Ídem.

Una convivencia así entendida no es posible, por tanto, sin una participación ciudadana real y no meramente formal o declarada. Por un lado, la ciudadanía remite a la pertenencia a una determinada comunidad política; y por otro, "a la capacidad colectiva de constituir un espacio político donde todos los sujetos sean igualmente libres. En esta segunda dimensión, el acento está puesto en la relación de igualdad entre los sujetos y responde al ideal de constitución de una comunidad de personas libres e iguales"[158].

Se entiende, así, la ciudadanía como la "titularidad de derechos y deberes (o responsabilidades) que un conjunto de individuos posee o detenta por su pertenencia a una determinada comunidad jurídico-política (un país, una entidad supranacional, una nacionalidad, etc.), en la cual existe una entidad –el Estado- que debe garantizar el respeto y ejercicio de dichos derechos y el cumplimiento de dichos deberes u obligaciones, con participación activa en la creación de los consensos locales y globales de la sociedad. [De esta forma], la exclusión se materializa (entre otros aspectos) por la falta de acceso a los procesos decisorios, y por lo tanto, en la no inclusión de los puntos de vista de determinados individuos o grupos en la planificación, gestión, o creación de los espacios, derechos y servicios"[159].

Una convivencia ciudadana así entendida, a la que ha de sumarse la participación democrática, es no sólo el mecanismo ideal para la inclusión social de personas y grupos, sino también la condición de posibilidad de dicha inclusión. Pero la convivencia que se plantea no puede ser sólo una convivencia ciudadana, sino que debe ser también intercultural.

> *"El interculturalismo puede ser entendido como una nueva expresión dentro del pluralismo cultural que, afirmando no únicamente lo diferente, sino también lo común, promueve una praxis generadora de igualdad, libertad e interacción positiva en las relaciones entre sujetos individuales o colectivos culturalmente diferenciados"*[160].

Desde aquí, ¿qué podrían ser "barrios interculturales" o "con predominio de la convivencia intercultural"? Aquellos en los que "hay una sensación generalizada de que se vive en armonía, al menos en relativa armonía y sin desconfianza. Como punto fundamental se observa en ese barrio que no se van configurando áreas, zonas y calles donde viven separados los de un determinado grupo étnico o nacional y, si así fuera, se trata de una cierta concentración de vecinos de determinado origen sin que ello conlleve marginalidad excesiva"[161].

Y es aquí donde adquiere una gran importancia la distinción entre convivencia, coexistencia y hostilidad. Porque "la coexistencia indica una coincidencia en el tiempo y en el espacio, pero no implica necesariamente –como es el caso de la convivencia- una buena relación. La coexistencia puede tener una connotación positiva, por ejemplo, cuando se afirma de determinados sujetos, grupos o países que «viven en una coexistencia pacífica»; pero otras muchas veces la connotación es más bien negativa, como cuando se dice que «se vieron obligados a coexistir» o que «bueno, de momento coexistimos bien». Sin embargo, la convivencia conlleva por lo general un sentido positivo, hasta cuando se dice «hay una mala convivencia», pues se está mostrando que se desea lo contrario. La coexistencia tiene un énfasis estático, remitiendo a la situación existente, mientras que la convivencia es más dinámica, haciéndose énfasis en que es difícil, debe aprenderse, es un arte, etc."[162]

Paralelamente, en un barrio predomina la coexistencia "cuando es bastante marcada la distribución espacial de unos y otros en el espacio urbano y educativo, pudiéndose identificar pautas claras de segregación espacial y social. (…) Se habla del otro sin manifestar agresividad y hostilidad, pero no se habla con el otro. No se quieren romper los lazos existentes (más bien débiles), pero no se llega a la voluntad de tejer vínculos más sólidos, por ejemplo de amistad. (…) los «vecinos de toda la vida» tienen la sensación y la actitud de que hay que aguantar a esta gente nueva, que uno no va a agredir a nadie, porque «qué le vamos a hacer». Se suele estar en el reino de la coexistencia cuando las asociaciones son de «unos» o de «otros», cuando la distinción entre «los vecinos de toda la vida» y los «recién llegados» adquiere una relevancia crucial, excesiva u obsesiva, en el imaginario y en la

158 De Lucas, J., citado en Giménez, C (2009), óp. cit.

159 Ídem.

160 Ídem.

161 Ídem.

162 Ídem.

cotidianidad. Las interacciones entre los vecinos se producen más bien en tanto que individuos pertenecientes a determinado grupo étnico o cultural y no en función de los roles personales y profesionales que desempeñan en ese espacio, fulanito o menganita, sin más, el tendero de la calle tal, ese padre o esa madre de tal alumno o alumna del colegio donde tenemos a nuestros hijos, el nuevo profesor de tal lengua que vive en el barrio"[163].

La hostilidad, finalmente, es la situación en la que hay una mala relación entre los sujetos etnoculturalmente diferenciados, con desconfianza, mala comunicación, agresión… Y los barrios en los que se da esta relación de hostilidad son aquellos en los que "los recién llegados son considerados invasores y culpables de los males del barrio: de la inseguridad, de la mala fama, de no progresar. Son vecinos tan sólo por residencia física, son vecinos no deseados", de los que se piensa que el barrio estaría mejor sin ellos. (…) El ambiente de confrontación puede captarse en miradas de recelo y antipatía, en múltiples detalles como cambiarse de acera o de asiento, lanzar al aire comentarios malhumorados y adversos (por ejemplo, en una cola de espera en el mercado), pero como quien no quiere la cosa"[164].

La dificultad estriba en que esta tipología no se da sólo en una forma de las tres planteadas, sino que suelen darse las tres, en cada barrio, en proporciones diferentes. En realidad, siempre hay una combinación de elementos de convivencia, coexistencia y hostilidad. Esto es lo importante de este enfoque: que obliga a identificar en cada espacio y tiempo qué hay y cuánto hay de cada elemento en los aspectos cognitivos, actitudinales, conductuales, etc. En el fondo, tendría que plantearse cuánto hay de cada elemento en cada persona, en cada uno de nosotros y cada una de nosotras, en qué situaciones y frente a qué personas o grupos. Porque todas las personas quedamos emplazadas a elegir cómo queremos responder realmente, en la realidad real, ante cada "otro" y ante "todos los otros", en el conjunto de cada una de esas elecciones. Y no de lo que se declare en el sentido que sea, resulta la sociedad real "de acogida", "de recepción" o "de exclusión".

163 Ídem.

164 Ídem.

Parte III

ANÁLISIS POR SECTORES

1 Población

2 Trabajo

3 Educación

4 Salud

III.1 POBLACIÓN

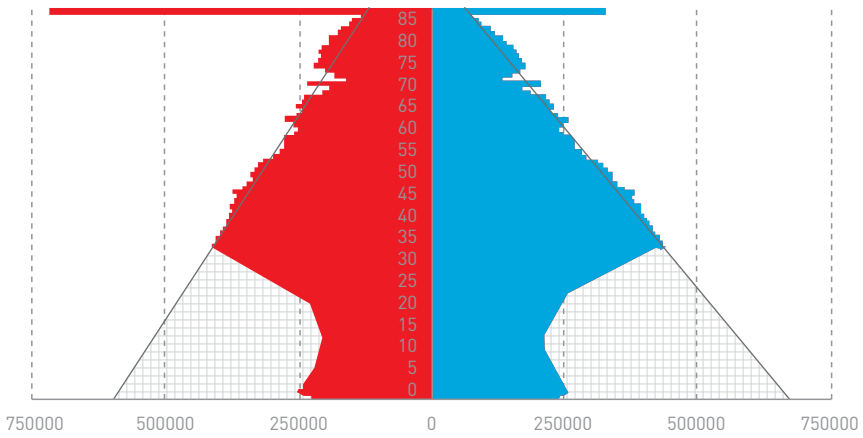
1.1 ▪ Lo que la realidad nos muestra

En el Informe del año anterior se mostraban las pirámides de población de España y la Comunitat Valenciana, según la población total y por nacionalidades. Además, se mostraba la permanente necesidad de nuevas entradas de personas procedentes del exterior en los próximos años. Se planteaba esta necesidad desde el análisis de la población que irá alcanzando la edad de jubilación y la que se irá incorporando, por edad, al mercado de trabajo. Y se veía que, en los próximos 23 años, la diferencia entre las personas que alcanzan la edad de jubilación y las que llegan a la edad laboral sería de más de 4 millones de personas. Esta cifra ha tenido gran repercusión y contraste en otras instituciones. Pero es sólo uno de los puntos de vista posibles para la comprensión de hasta qué punto necesita la sociedad española la llegada de estas personas.

Otro enfoque distinto, pero igual de real, responde a la pregunta de cuántas personas harían falta, y de qué edades, para normalizar la pirámide de población española y, por tanto, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de bienestar, la sostenibilidad de la economía y, con ello, la sostenibilidad de la sociedad y del modelo de sociedad que se dice defender.

Para profundizar en este enfoque se ha de partir, de nuevo, de la pirámide de población formada por todas las personas que actualmente se encuentran empadronadas en España (gráfico 15). En dicha pirámide, se puede observar el corte de nacimientos, fruto de la guerra civil y los años de graves penurias inmediatamente posteriores. Pues bien, si se compara la reducción de la natalidad habida desde finales de los 70 hasta hoy, el corte de nacimientos que se puede observar hace que el primero parezca una pequeña disminución.

Gráfico 15 ▪ Personas necesarias para sanear la pirámide de población española, en la actualidad



Fuente: elaboración propia a partir de los datos definitivos de empadronamiento del INE correspondientes a 1-1-2010.

Si la figura de la pirámide expresa un modelo demográfico de sociedad estable, la trama verde en el gráfico representaría el número de personas necesarias para lograr dicha estabilización. Sumarían más de diez millones de personas de entre 0 y 30 años, añadidas a las que ya están aquí, y sin que se vaya ninguna de estas. Es obvio que esta cifra de las personas que faltan no puede establecerse ni tomarse como una cifra mágica literal. Lo cierto es que envejecen las generaciones del *baby boom*, y que es previsible que la natalidad se mantenga en niveles muy bajos en los años venideros. Ello habla del modo en que la sostenibilidad de los sistemas de bienestar, incluso de los servicios públicos en general, no es posible sin la entrada de personas de inmigración laboral joven y reagrupación familiar.

El descenso de la natalidad será más agudo en tanto las generaciones en edad de procrear sean las que ahora tienen menos de 30 años: la reducción de nacimientos implica que se mantiene un patrón de baja natalidad (las expectativas de las parejas respecto del número de hijos o hijas que desean tener), entre cada vez menos hombres y mujeres en edad de procrear. A este hecho se le suma el descenso de la natalidad asociado a la crisis económica, al descenso de los ingresos familiares y la pérdida de estabilidad y seguridad personal frente al trabajo. Todo ello determina las perspectivas de futuro de las personas y de las familias, así como la confianza en poder cubrir las necesidades familiares. Así, en 2010, el número de nacimientos se redujo un 2% respecto al año anterior, en el segundo año consecutivo de descenso; la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1000 habitantes) se sitúa en 10,51 nacimientos por cada 1000 habitantes, su nivel más bajo desde 2003; el número medio de hijos por mujer disminuyó hasta 1,38 y la edad media de la maternidad se retrasó hasta los 31,2 años (gráfico 16)[165].

165 Nota de prensa del INE sobre movimiento natural de población e indicadores demográficos básicos, presentada el 7-7-2011. Disponible online el 27-07-2011 en la página: http://www.ine.es/prensa/np666.pdf

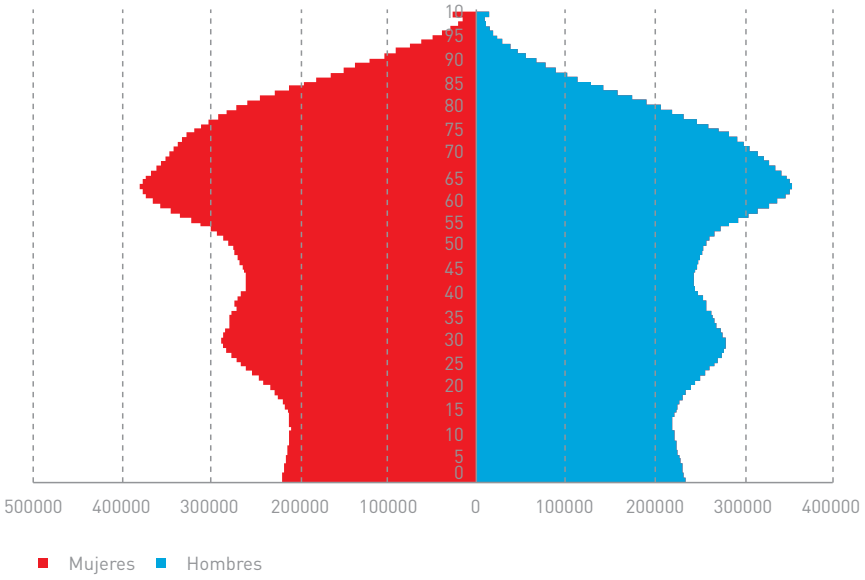
Gráfico 16 ▪ Evolución de la natalidad en España

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE. Nota de prensa citada.

Como se indica en la misma nota de prensa, "los nacimientos son de madre residente en España; la Tasa Bruta de Natalidad es el número de nacidos por cada mil habitantes; el Indicador Coyuntural de Fecundidad y la Edad Media a la Maternidad de un año son, respectivamente, el número de hijos que tendría una mujer a lo largo de su vida y la edad media a la que los tendría si presentase a cada edad la misma intensidad fecunda que la observada en dicho año sobre la población total de mujeres"[166].

Sin la inmigración -en el mejor de los casos y si llegara a ser posible-, la pirámide mostraría una forma de reloj de arena, en la que varias generaciones de trabajadores y trabajadoras tendrían que sostener a una sociedad de ancianos y niños; lo cual es económicamente inviable. La propia proyección de población del INE es pesimista. Refleja una natalidad con hundimientos sucesivos en oleadas, una sociedad con un envejecimiento creciente y una reducción de población total (gráfico 17). La insostenibilidad no sólo depende del número de personas trabajadoras, sino del número de consumidores, de las personas que cotizan a la Seguridad Social y que financian los servicios públicos a través de impuestos. No es sólo quiénes van a producir, sino también quiénes van a comprar bienes y servicios, y quiénes van a financiar el gasto público necesario para mantener unos servicios públicos que garanticen, de alguna forma, un cierto nivel de bienestar.

Gráfico 17 ▪ Proyección de población a 2040



Fuente: elaboración propia a partir de la proyección de población a 2040 realizada por el INE.

Se habla, en ocasiones, de la posibilidad de sustituir población por productividad, en lo que se refiere al trabajo. Se habla de sustituir demanda interna por exportaciones, en lo que se refiere a la demanda de bienes y servicios. Y se habla de sustituir personas consumidoras por capacidad de gasto. Pero todo ello no parece viable en una sociedad como la que se refleja en los gráficos anteriores. La productividad depende de la formación de los trabajadores y de la inversión de las empresas, así como de un mercado de trabajo eficaz, que gestione con rapidez los cambios de trabajo, la capacitación y el acceso real a puestos de trabajo reales. Ninguna de estas cuestiones describe adecuadamente a España en su conjunto, ni tampoco a la mayor parte de las comunidades autónomas.

166 Nota de prensa del INE, presentada el 7-07-2011.

Para sustituir la demanda interna por la exterior, tendría que lograrse competitividad en precio y/o en calidad de los productos y servicios. Difícil con el modelo productivo intensivo en mano de obra y basado en puestos de trabajo de baja cualificación. Finalmente, para sustituir el número de consumidores por una mayor capacidad de gasto de un número menor de consumidores, los salarios reales tendrían que estar aumentando, mientras que, bien al contrario, han ido descendiendo en los últimos 30 años. España se encuentra alrededor de un 30% por debajo de los ingresos medios europeos. Aumentan el desempleo estructural y el provocado por la crisis, los niveles de dependencia familiar e institucional, la precariedad y la vulnerabilidad de las familias que han de cubrir las necesidades de más miembros con menos recursos. Al final, vuelve a plantearse la cuestión de la población real, de las personas que residen y comparten una misma sociedad.

Parece que tanto en las condiciones actuales como en las previsibles, la supervivencia de la sociedad, la sostenibilidad de la sociedad y del modelo de sociedad dependen de la llegada de esas personas que proceden de otros lugares. La migración no es sólo un derecho humano reconocido en la Declaración Universal (arts. 13 y 14), sino que es también una necesidad permanente de muchas sociedades receptoras. Sin duda, también de la sociedad española.

Todas estas cuestiones, no sólo demográficas, fueron tratadas ya en la *Comunicación de la Comisión Europea sobre el Futuro demográfico de Europa*. Esta Comunicación sugería que el problema de la baja natalidad podía abordarse mediante la creación de mejores condiciones para las familias. Para atajar el problema de una fuerza de trabajo que va disminuyendo, se planteaba en aquel documento de 2006: 1. Una ampliación de la tasa de actividad (personas que se incorporan al mercado de trabajo); 2. Una mejora de la productividad de trabajadores y empresas; 3. La dependencia de la llegada efectiva de inmigrantes y una mejor integración; y, finalmente, 4. El mantenimiento de la capacidad de respuesta a las necesidades futuras de una sociedad envejecida a través de una financiación pública sostenible.

Pero la Comisión reconoce que el éxito de estas medidas se basa en la capacidad de los países de la Unión Europea de responder adecuadamente a las grandes transformaciones demográficas de la década que está comenzando. "El futuro de Europa depende de ampliar enormemente su capacidad de aprovechar el gran potencial de los dos grupos de población de mayor crecimiento: las personas mayores y las personas inmigrantes. Aparecen, así, tres tipos de políticas cruciales para impulsar el crecimiento económico y para lograr una mayor cohesión social: 1. La promoción de un «envejecimiento activo» (aprovechando las mejoras en las condiciones de salud de las personas que alcanzan las edades de jubilación y aprovechando también sus capacidades y experiencia); 2. La integración de las personas inmigradas y sus descendientes, porque estos formarán una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo europea; y 3. La conciliación de la vida laboral y familiar, puesto que las personas responsables de cuidar a otros todavía no tienen un apoyo adecuado ni una posibilidad real de compatibilizar sus diferentes responsabilidades. Y al mismo tiempo, Europa necesita encontrar vías para mantener una productividad mayor a la vez que se prepara para crecientes niveles de gasto relacionados con la atención a las personas mayores, a pesar de la disminución de la financiación pública como resultado de la recesión económica"[167]. El panorama, la sociedad que tendremos que hacer viable, parece estar claro.

En una coyuntura en la que desciende la población (menos nacimientos, menos inmigración y más emigración) las políticas de inmigración españolas y europeas siguen centradas en cerrar fronteras, poner trabas a la entrada y la permanencia regular de las personas inmigradas, agilizar las expulsiones y fomentar el retorno voluntario. Siguen potenciando y promoviendo las expulsiones y el retorno, a la vez que desciende la población[168]. Así, desciende el consumo, la demanda interna, la distribución y venta de productos, la necesidad de producir bienes y servicios y, con la disminución de la producción, en un contexto de reducción de ingresos familiares, sólo puede aumentar el desempleo de todas las personas que se quedan, con independencia de su nacionalidad o situación administrativa.

167 Eurostat (2011), Demography report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg.

168 El País, "España pierde población", publicado el 25-7-2011. Disponible online en la página: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Espana/pierde/poblacion/elpepisoc/20110725elpepisoc_3/Tes
Ver también el informe Los flujos migratorios en la Comunidad Valenciana, publicado por el Observatorio Valenciano de la Inmigración y disponible en http://www.observatorioinmigracion.gva.es

El problema, sin embargo, no es sólo que se van algunas personas extranjeras, sino que, de nuevo, hay personas españolas que se van a otros países: en los seis primeros meses de 2011, se han ido de España 70.759 personas más de las que han entrado y, de ellas, 7.597 son españolas. Algunos expertos tienen muy clara la valoración de esta situación: "La pérdida de población supone el fracaso de un país"[169]. Un fracaso en las expectativas sobre las oportunidades y sobre el futuro, un fracaso en la atención a las necesidades de las personas, y un fracaso, como ya hemos visto a lo largo del presente Informe, en la posibilidad de acceder a un empleo que permita una vida digna para sí y para la propia familia.

Los movimientos de población siguen, así, a las fluctuaciones de la economía y tienen un carácter procíclico: las entradas contribuyen al crecimiento económico en momentos de expansión; las salidas contribuyen a la recesión económica en momentos de crisis. Por ello, una vía alternativa para salir de la crisis es facilitar la permanencia y fomentar las entradas. "La crisis hace que vengan menos y que se vayan más. Pero nuestra economía y nuestra estructura de población necesitan a medio plazo que se rompa esta nueva tendencia. Por ello (…), en los próximos años vamos a tener que dar un giro a nuestra política migratoria: tendremos que competir con otros países para atraer a los mejores. Tendremos que realizar captaciones para fomentar que venga gente con perfiles adecuados, y no somos un país especialmente atractivo para los extranjeros frente a otros europeos. Será difícil, pero necesario"[170].

Así lo reconoce el último informe de la OCDE que afirma que "las políticas restrictivas son inútiles a largo plazo. (…) Muchos de los factores que empujaron al alza el número de inmigrantes antes de la crisis no han desaparecido. Sigue habiendo una necesidad estructural de trabajadores extranjeros en varios países y el envejecimiento de la población avanza, así como la globalización de las economías y la integración europea".

A diferencia de otros países y de otras crisis, España, aunque ha ido restringiendo el acceso y endureciendo las condiciones para la permanencia de las personas inmigradas, no ha cerrado del todo las puertas a la inmigración.

> *"Y es lo que hay que hacer: no cerrar las puertas en las áreas donde hacen falta trabajadores inmigrantes y no adoptar medidas que impidan que la inmigración contribuya a la recuperación económica. (…) Liebig es consciente de que se trata de recomendaciones difíciles de transmitir a la opinión pública, sobre todo en circunstancias como la española (…). Precisamente por eso, dice, la obligación que tiene ahora la política es tener un discurso equilibrado sobre la inmigración y poner todas las cifras sobre la mesa, recordando la aportación que, en tiempos de bonanza, los trabajadores inmigrantes han hecho al crecimiento económico. Es decir, evitar sobreactuar y las propuestas alimentadas más por el populismo que por la realidad. (…) Los Gobiernos deben pensar dónde recortan. No tienen que olvidar que hay que invertir en la integración de los inmigrantes y esto es importante, sobre todo para países como España (…). Y el experto atribuye el aumento de la xenofobia en economías como Alemania, Holanda, Bélgica o Francia a una falta de previsión en la puesta en marcha de políticas de integración, ya que la crisis no ha golpeado allí tan fuerte como en otras partes de Europa (…). La reacción que vemos en estos países se debe a que no han invertido en integración. Quizá porque pensaban que la gente que llegaba volvería a su país de origen. Para Liebig se trata de la inversión de futuro más necesaria precisamente donde, como en España y los otros países del sur de Europa, la inmigración ha sido consistente en los últimos años y muchas personas se han visto atrapadas, junto a la población local, en la espiral del paro"*[171].

Para terminar, sólo queda comprobar la evolución de la población procedente de otros países, tengan ya o no nacionalidad española. Se toman como base las cifras oficiales de personas empadronadas en España y en la Comunitat Valenciana, así como las cifras, también oficiales, de permisos de residencia en vigor (tabla 4). De la diferencia, y con todos los matices e imprecisiones señalados en informes anteriores, se vuelve a plantear una aproximación a la evolución de la irregularidad administrativa en España y en la Comunitat Valenciana.

169 Antonio Izquierdo, citado en el artículo señalado en la nota anterior.

170 Al hablar de 'los mejores' se hace referencia tanto a personas de alta como de baja cualificación, puesto que ello dependerá de las demandas de mano de obra en cada sector. Florentino Felgueroso y Josep Oliver, citados en "Con crisis o sin ella, harán falta más inmigrantes". Publicado en Expansión el 19-2-2010. Disponible online el 27-7-2011 en la página: http://www.expansion.com/2010/02/19/economia-politica/1266583356.html

171 "País de parados busca inmigrantes". Publicado en El País el 13-07-2011. disponible online el 27-07-2011 en la página: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Pais/parados/busca/inmigrantes/elpepisoc/20110713elpepisoc_1/Tes

De esta forma, y teniendo en cuenta que las cifras de empadronamiento a 1-1-2011 son provisionales, se puede observar que, mientras que la población total empadronada en España ha aumentado en 129.788 personas, la población española ha aumentado en 146.855 personas y la población extranjera ha disminuido en 17.067 personas. Un hecho significativo es que las personas españolas nacidas en España aumentan sólo en 35.642 personas, mientras que las personas españolas nacidas en el extranjero aumentan en 111.213 personas, entre 2010 y 2011.

La disminución de la población extranjera empadronada en España no llega a un 0,3% de la población extranjera empadronada en España el año anterior. Es cierto que la salida de las personas que hayan regresado a su país de origen puede no registrarse en el Padrón hasta dos años después, con lo que, de ser correcta la cifra provisional de 2011, sólo estarían recogidas las salidas no dadas de baja hasta el 1-1-2009. Esto es, las salidas ocurridas sólo hasta 15 meses después del inicio de la crisis, que suele fecharse en septiembre de 2007. De ello podría sacarse una doble conclusión: primera, que las salidas no han sido muy significativas, al menos en esos primeros quince meses de duración de la crisis; y segunda, que más bien se demuestra la voluntad de resistencia a la crisis y de permanencia en España.

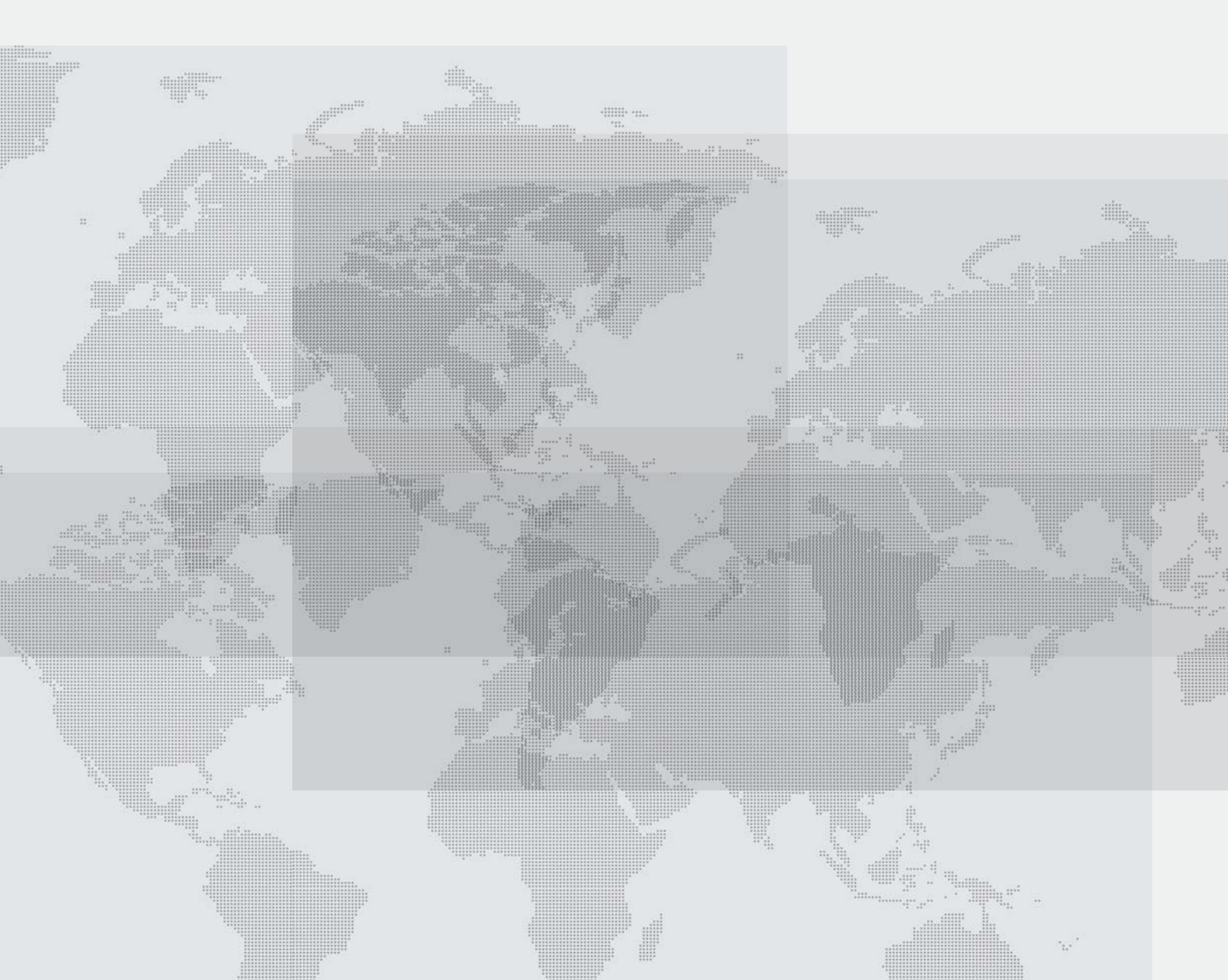


Tabla 4 ▪ Población empadronada y permisos en vigor en España y la Comunidad Valenciana

ESPAÑA	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
Población total (1)	40.499.790	41.116.842	41.837.894	42.717.064	43.197.684
Población española (1)	39.575.911	39.746.185	39.859.948	40.052.896	40.163.358
Población extranjera (1)	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326
% extranjeros	2,3	3,3	4,7	6,2	7,0
% extranjeros extracomunitarios	1,4	2,3	3,6	4,9	5,6
Población UE (1)	375.487	417.310	489.813	587.686	636.037
Población no UE (1)	548.392	953.347	1.488.133	2.076.482	2.398.289
Permisos residencia totales (2)	801.329	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011
Permisos de residencia UE (2)	342.978	345.722	389.879	438.729	517.313
Permisos de residencia no UE (2)	458.351	549.998	719.181	885.272	1.129.698
Indocumentados totales	122.550	474.937	868.886	1.340.167	1.387.315
Indocumentados UE	32.509	71.588	99.934	148.957	118.724
Indocumentados no UE (IEC)	90.041	403.349	768.952	1.191.210	1.268.591
% IEC sobre total de extranjeros	9,7	29,4	38,9	44,7	41,8
% IEC sobre extranjeros no UE	16,4	42,3	51,7	57,4	52,9
% IEC sobre población total	0,2	1,0	1,8	2,8	2,9

COMUNIDAD VALENCIANA	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
Población total (1)	4.120.729	4.202.608	4.326.708	4.470.885	4.543.304
Población española (1)	3.964.522	4.003.034	4.025.565	4.057.125	4.078.987
Población extranjera (1)	156.207	199.574	301.143	413.760	464.317
% extranjeros	3,8	4,7	7,0	9,3	10,2
% extranjeros extracomunitarios	1,3	2,3	4,2	5,9	6,8
Población UE (1)	103.213	101.319	121.385	151.410	156.942
Población no UE (1)	52.994	98.255	179.758	262.350	307.375
Permisos residencia totales (2)	80.594	86.994	101.368	138.421	180.011
Permisos de residencia UE (2)	47.187	44.279	48.673	56.508	70.663
Permisos de residencia no UE (2)	33.407	42.715	52.695	81.913	109.348
Indocumentados totales	75.613	112.580	199.775	275.339	284.306
Indocumentados UE	56.026	57.040	72.712	94.902	86.279
Indocumentados no UE (IEC)	19.587	55.540	127.063	180.437	198.027
% IEC sobre total de extranjeros		27,8	42,2	43,6	42,6
% IEC sobre extranjeros no UE		56,5	70,7	68,8	64,4
% IEC sobre población total		1,3	2,9	4,0	4,4

Fuente: elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del MTAS, del MTIN y del INE

(1) = Cifras a 1de Enero del año señalado; (2) = Cifras a 31de Diciembre del año anterior. Rojo: datos a 31-12-2006, incluyendo a Bulgaria y Rumania, para que correspondan con los datos de empadronamiento a 1-1-2007. Verde: datos provisionales de empadronamiento a 1-1-2011, disponibles el 27-7-2011.

2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
44.108.530	44.708.964	45.200.737	46.157.822	46.661.950	47.021.031	47.150.819
40.377.920	40.564.798	40.681.183	40.889.060	41.063.259	41.273.297	41.420.152
3.730.610	4.144.166	4.519.554	5.268.762	5.598.691	5.747.734	5.730.667
8,5	9,3	10,0	11,4	12,0	12,2	12,2
6,7	7,2	6,2	6,9	7,1	7,2	7,1
774.953	918.886	1.708.517	2.102.654	2.266.808	2.350.172	2.392.491
2.955.657	3.225.280	2.811.037	3.166.108	3.331.883	3.397.562	3.338.176
1.977.291	2.738.932	3.021.808	3.979.014	4.473.499	4.791.232	4.926.608
614.491	817.747	932.503	1.546.309	1.794.229	1.848.598	2.401.632
1.362.800	1.921.185	2.089.305	2.432.705	2.679.270	2.942.634	2.524.976
1.753.319	1.405.234	1.497.746	1.289.748	1.125.192	956.502	804.059
160.462	101.139	776.014	556.345	472.579	501.574	- 9.141
1.592.857	1.304.095	721.732	733.403	652.613	454.928	813.200
42,7	31,5	16,0	13,9	11,7	7,9	14,2
53,9	40,4	25,7	23,2	19,6	13,4	24,4
3,6	2,9	1,6	1,6	1,4	1,0	1,7

2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011
4.672.657	4.806.908	4.874.811	5.029.601	5.094.675	5.111.706	5.111.767
4.090.672	4.138.833	4.147.731	4.182.262	4.205.335	4.217.947	4.234.089
581.985	668.075	727.080	847.339	889.340	893.759	877.678
12,5	13,9	14,9	16,8	17,5	17,5	17,2
8,2	9,0	7,0	7,7	8,0	7,8	7,5
198.165	234.967	386.054	457.551	483.174	495.102	495.715
383.820	433.108	341.026	389.788	406.166	398.657	381.963
227.103	340.528	457.279	517.408	577.615	610.279	631.476
90.734	131.007	183.738	258.708	309.317	348.192	375.147
136.369	209.521	273.541	258.700	268.298	262.087	256.329
354.882	327.547	269.801	329.931	311.725	283.480	246.202
107.431	103.960	202.316	198.843	173.857	146.910	120.568
247.451	223.587	67.485	131.088	137.868	136.570	125.634
42,5	33,5	9,3	15,5	15,5	15,3	14,3
64,5	51,6	19,8	33,6	33,9	34,3	32,9
5,3	4,7	1,4	2,6	2,7	2,7	2,5

De hecho, la reducción es tan pequeña, que el porcentaje de población extranjera empadronada en España continúa siendo el 12,2% de la población total (el 7,1%, si consideramos sólo la población extracomunitaria).

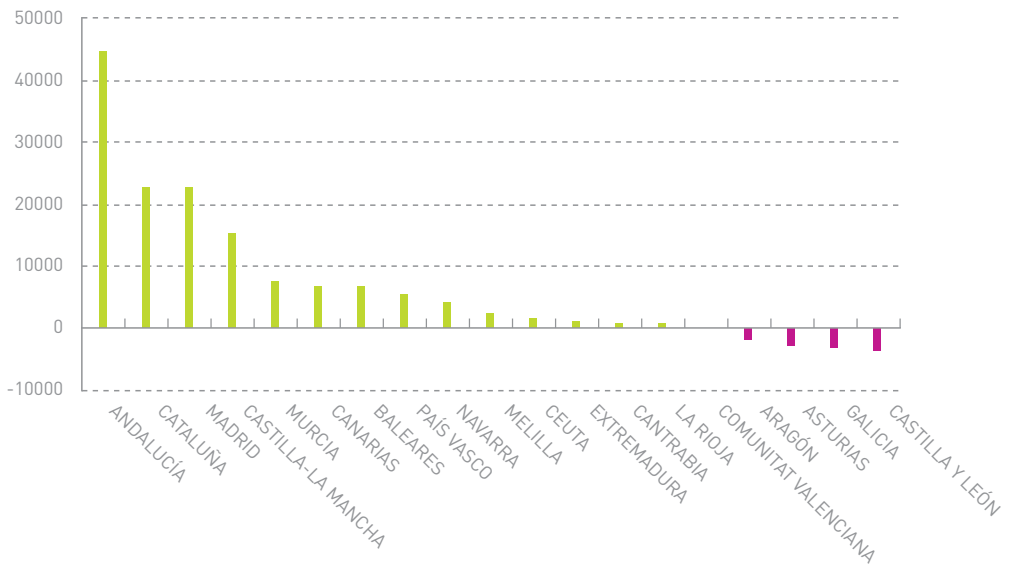
Se pueden observar algunas otras cuestiones también relevantes respecto de la evolución de la población (gráfico 18). Hay cuatro comunidades que pierden población total, ordenadas de mayor a menor disminución: Castilla y León, Galicia, Asturias y Aragón. En 2010, la Comunitat Valenciana ve aumentar su población total en 61 personas: un 0,001%. Las cuatro comunidades autónomas que más población total ganan son, por este orden, Andalucía, Cataluña, Madrid y Castilla-La Mancha.

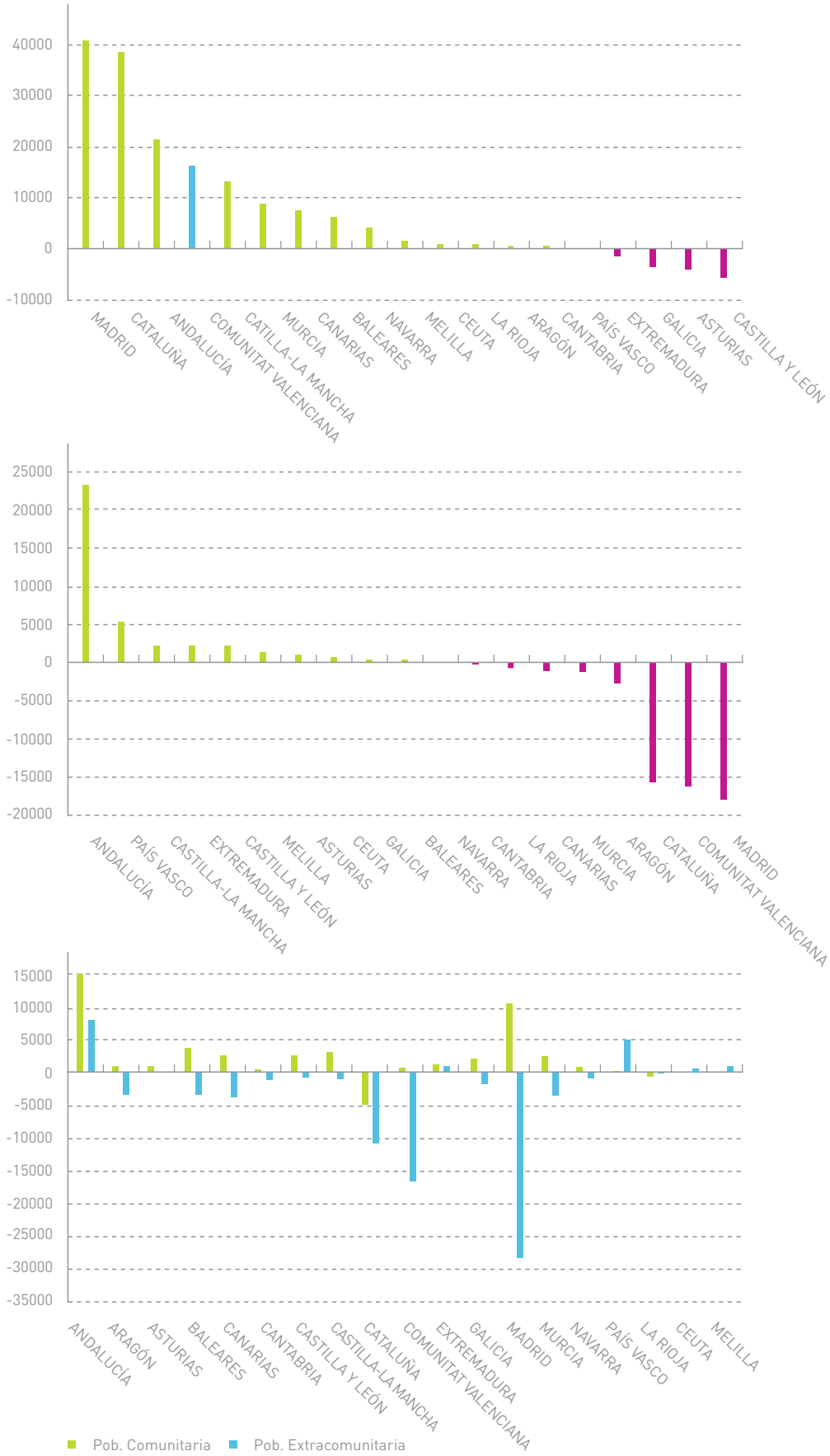
Si se tiene en cuenta únicamente la población española, las cuatro comunidades españolas que más población ganan son Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana (con un aumento, esta última, de 16.142 personas). Las comunidades que pierden población española en números absolutos son, de mayor a menor disminución, Castilla y León, Asturias, Galicia y Extremadura.

En cambio, de fijarse en la población extranjera, las comunidades que más población ganan son, por este orden: Andalucía, País Vasco, Castilla-La Mancha y Extremadura. Y las que pierden población son, de mayor a menor disminución: Madrid, Comunitat Valenciana (con una disminución esta última de 16.081 personas), Cataluña, Aragón, Murcia, Canarias, La Rioja y Cantabria.

Por último, si se compara la evolución de la población comunitaria y extracomunitaria por comunidades autónomas, el panorama es algo menos simple. Sugiere una redistribución de procedencias y de residencia de la población extracomunitaria en el territorio nacional, más allá de la mera permanencia de la población extranjera o del aumento de población comunitaria. Hay lugares en los que se incrementa la población comunitaria a la vez que disminuye la población extracomunitaria: como en Madrid, donde este movimiento es muy acusado. Hay lugares en los que aumentan ambos grupos de población: es el caso de Andalucía. Se observa la sustitución de un grupo por otro en Baleares, Canarias, Galicia y Murcia. Desciende la población extracomunitaria a la vez que se mantiene la comunitaria en Aragón y, de modo mucho más visible, en la Comunitat Valenciana. Se observa una disminución en ambos grupos en lugares como Cataluña. El descenso de población extracomunitaria es muy señalado en tres comunidades autónomas: Madrid, Comunitat Valenciana y Castilla-La Mancha; y fácilmente apreciable en otras cuatro: Murcia, Islas Baleares, Aragón y Navarra. La disminución de población comunitaria es, asimismo, visible en Castilla-La Mancha.

Gráfico 18 ▪ Variación de la población residente en España, 2011-2010





Fuente: elaboración propia a partir de los datos de empadronamiento del INE, definitivos de 2010 y provisionales de 2011.

Respecto de los permisos en vigor, durante 2010 se aprueban 135.376 permisos más, con lo que la cifra alcanza los 4,92 millones de permisos en vigor. Pero la composición de los mismos es notablemente desigual: mientras los permisos del régimen comunitario aumentan en 553.034, los del régimen general disminuyen, por primera vez en los últimos diez años, en 417.658. En la Comunitat Valenciana se sigue la misma pauta de aumento constante de los permisos: 21.197 durante 2010, en particular, los de las personas procedentes de la Unión Europea (que aumentan en 26.955). Por segundo año consecutivo, disminuyen los permisos en vigor de las personas extracomunitarias (una disminución de 6.211 durante 2009, y de 5.758 durante 2010).

La disminución de cifras de población extracomunitaria residente puede corresponderse con la salida de España (retorno al país de origen o emigración a un tercer Estado), con el paso al régimen de residente comunitario, con la adquisición de nacionalidad española o con la pérdida de regularidad administrativa. Por ello, sería importante contar con información estadística pormenorizada. El Ministerio de Trabajo e Inmigración anuncia un proyecto de publicación de *flujos de autorizaciones de residencia concedidos a extranjeros*. Se propone como objetivo mostrar datos sobre flujos de autorizaciones de residencia, autorizaciones de estancia por estudios y certificados de registro correspondientes a ciudadanos extranjeros: solicitudes, concesiones, denegaciones, caducidades, etc. Tomaría como unidad de estudio las autorizaciones tramitadas en el periodo correspondiente. Como variables de análisis y clasificación, el tipo de evento (solicitud, concesión, denegación…), las características de la autorización (tipo de autorización, régimen de residencia, motivo de expedición, etc.), las características del extranjero (edad, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento, etc.). Un instrumento como este permitiría medir hasta qué punto se combinan la situación de crisis económica y las exigencias normativas de renovación para generar situaciones de irregularidad sobrevenida. Y es que una legislación que genera irregularidad, vulnerabilidad y exclusión, no estaría bien planteada ni sería justa.

Aun siendo un método imperfecto para estimar la irregularidad, la evolución de la diferencia entre personas empadronadas y permisos en vigor indica que algo está pasando, al menos, entre la población extracomunitaria. Así, a nivel nacional la diferencia indicada pasa de 454.928 a 1-1-2010, hasta 813.200 a 1-1- 2011. Ahora bien, es preciso tener cautela con el manejo de esta diferencia. Póngase el caso de adquisición de nacionalidad española por residencia: la persona naturalizada deja de constar como residente extranjera (normalmente extracomunitaria), sin que se modifiquen automáticamente sus datos de empadronamiento. Por ello, es necesario buscar vías alternativas para estimar la magnitud de la irregularidad. Una vía algo más compleja y, quizás no mucho más precisa, consistiría en utilizar la estimación de población real del INE en lugar de las cifras de empadronamiento. El problema es que esta estimación no aparece desglosada, con lo que hay que aplicar la proporción de personas extranjeras extracomunitarias respecto de la población total que aparece en el Padrón continuo. De nuevo se puede comparar el resultado (las personas reales de procedencia extracomunitaria) con los permisos en vigor. Pues bien, la estimación del número de personas en situación irregular se situaría, en 2010, entre unas 760.000 y unas 809.000 personas. Con lo que la cifra de unas 800.000 personas en situación administrativa irregular se confirma como verosímil y como una aproximación aceptable a la realidad. En la Comunitat Valenciana se podría hablar de unas 125.000 personas de procedencia extracomunitaria en situación de irregularidad administrativa (y unas 120.000 comunitarias).

1.2 ▪ Conclusiones

La primera conclusión que puede establecerse es que la demografía sigue a la economía, es decir, que el efecto llamada es el empleo y el crecimiento económico, y no las regularizaciones ordinarias o extraordinarias. La cuestión principal, no obstante, es y será cada vez en mayor medida, que la economía sigue a la demografía y, por tanto, que para la sostenibilidad del modelo económico y social será imprescindible un saneamiento demográfico, a medio plazo, que sólo es posible desde la inmigración.

Comparadas la población que envejece y la que se incorpora al mercado de trabajo, los expertos ya han reconocido que en los próximos veinte años harían falta unos 4 millones de personas más en España, además de las que ya residen, y sin que se vaya ninguna. Sin embargo, el déficit de población debido a la reducción tan significativa de los nacimientos durante varias décadas, el déficit actual que cuestiona la sostenibilidad de todos los sistemas de bienestar, y el déficit, finalmente, del modelo social y económico actual, puede establecerse en diez millones de personas de entre 0 y 30 años. Ello pone de manifiesto la necesidad de inmigración joven y reagrupación familiar.

Una dificultad añadida de la sociedad española es que, por la falta de nacimientos y las lúgubres previsiones para el futuro, se plantea la extensión de la vida laboral y el retraso de la jubilación a la vez que se mantiene la exclusión laboral de los jóvenes, la precariedad creciente de las condiciones laborales y el sistema de prejubilaciones. Aunque las respuestas, necesariamente, han de ser mixtas y complejas, la inmigración es un factor que aumenta la demanda interna, que hace sostenible demográficamente la sociedad y la economía y permite el mantenimiento de los sistemas de bienestar. Por tanto, desde el ámbito político, ha de asumirse que la inmigración no es un problema, aunque pueda conllevar algunas dificultades (principalmente, aunque no sólo, para las personas inmigradas), sino parte de la solución, una necesidad, y como tal hay que explicarlo y reconocerlo ante la población española.

Este escenario exige priorizar las políticas de integración dirigidas a toda la población, para lo cual es imprescindible desarrollar las políticas de igualdad efectiva y sistemas de garantías eficaces para la satisfacción de las necesidades humanas y para el ejercicio de los derechos que resultan de estas. La inversión en integración y en igualdad es una condición de posibilidad del futuro de todos y todas y una obligación de responsabilidad política para la construcción de una sociedad común e incluyente.

Lo que puede observarse, en cambio, es más bien lo contrario: dificultades crecientes para la entrada y la permanencia en España; criminalización, persecución policial y expulsiones; graves impedimentos para la reagrupación familiar; negación de derechos, consolidación de las desigualdades; fractura de la sociedad en la que la posibilidad de integración es decreciente y la de la exclusión, creciente; y graves recortes tanto en las políticas de integración como en las políticas de igualdad.

Asimismo, el aumento de las personas en situación de irregularidad administrativa, por la irregularidad sobrevenida, parece evidente y podría estar situándose en torno a las 800.000 personas en España. Es preciso observar atentamente la adecuación de las nuevas disposiciones reglamentarias para evitar la pérdida de situación administrativa irregular en tiempos de crisis. No lograrlo dejaría en evidencia una legislación española desajustada a las exigencias de la realidad e injusta con las personas y familias. Personas y familias que pasarían a ser excluidas, expuestas a la destitución y a la salida del sistema.

III.2 TRABAJO

2.1 ▪ Lo que la realidad nos muestra

La crisis económica no remite, más bien parece que empeora. Se prolonga el paro continuado y se agotan las ayudas para muchas personas y familias. Aumentan en número y gravedad las situaciones en que no se vislumbran perspectivas de salida.

En este contexto, las personas y familias inmigradas forman parte de uno de los grupos más seriamente afectados. Ello responde a varias razones: la mayor precariedad laboral, los despidos más tempranos en sectores de la economía menos estables y más flexibles, los menores subsidios recibidos, o la mayor dificultad para encontrar un nuevo empleo cuando gran parte de los sectores en los que se insertaban están siendo nuevamente ocupados por nacionales españoles.

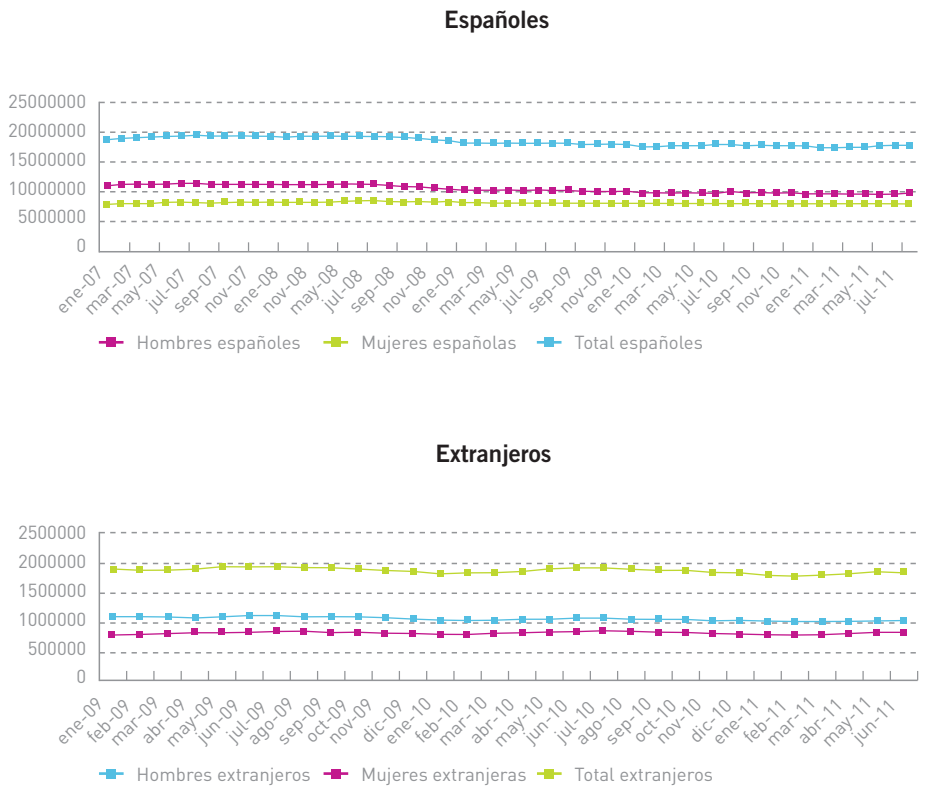
Se trata de seguir conociendo la realidad para poder intervenir en ella. Con tales miras, este capítulo analizará en primer lugar las evoluciones respectivas en afiliaciones laborales, tasas y niveles de paro de la población española y extranjera, así como las condiciones laborales de las familias afectadas por la crisis económica y el paro laboral consecuente. En segundo lugar, abordará algunos ejes de análisis que ayuden a comprender mejor los posibles lugares de los trabajadores inmigrados a corto, medio y largo plazo.

Las afiliaciones a la Seguridad Social en alta laboral mostraban su máximo en julio de 2007 y mayo de 2008, con 19,5 y 19,4 millones de personas afiliadas respectivamente (gráfico 19). Desde mayo de 2008 y hasta enero de 2010, las altas en la Seguridad Social disminuyen hasta 17,5 millones de afiliados, casi dos millones menos. En el periodo de enero de 2010 a julio de ese mismo año las altas ascienden hasta 17,8, lo que supone un aumento de 302.256 altas. Pero a partir de julio de 2010 y

hasta marzo de 2011, las altas descienden progresivamente hasta llegar a 17,4 millones, lo que ha supuesto una disminución de 455.582 altas. De nuevo, de marzo de 2011 a julio del mismo año ha habido un incremento progresivo en altas de 244.595, llegándose en este momento a un total de 17,64 millones de altas en la Seguridad Social: 9,68 millones son hombres y 7,96 mujeres. Esta descripción de tendencias se ajusta bien en lo que respecta a los hombres españoles. En lo que respecta a las mujeres españolas, se observa una tendencia distinta. En primer lugar, la cifra de altas empieza a disminuir, en marzo de 2010, y no en el mes de julio. En segundo lugar, no ha sido un descenso tan progresivo ni tan brusco como en lo que respecta a los hombres. Las altas han ido descendiendo y recuperándose casi de manera alternativa hasta marzo de 2011, cuando también se ha producido un aumento progresivo, aunque no de forma tan acusada como en el caso de los hombres.

Las afiliaciones en alta laboral de la población extranjera han seguido una evolución similar a la población general, si bien con algunos matices. Desde que existen datos disponibles, en 2009, el máximo de afiliaciones se registró en julio del mismo año, con 1,93 millones de afiliados. Desde ese momento y hasta enero de 2010 se observa un descenso progresivo, llegándose a los 1,8 millones de afiliados. Al igual que la población española, de enero a julio de 2010 se da una evolución positiva, alcanzando de nuevo los 1,9 millones de altas en dicha fecha. Y, asimismo, desde julio de 2010 hasta febrero de 2011 el movimiento es de descenso progresivo, hasta llegar a los 1,77 millones de afiliados. De febrero a junio de 2011 se ha recuperado en parte el número de altas, llegándose hasta la fecha a 1,85 millones, y suponiendo un 9,5% del total de afiliados. De ellos, 1.030.000 son hombres y 820.000 son mujeres. En este caso, la evolución de hombres y mujeres en descensos y ascensos es bastante similar.

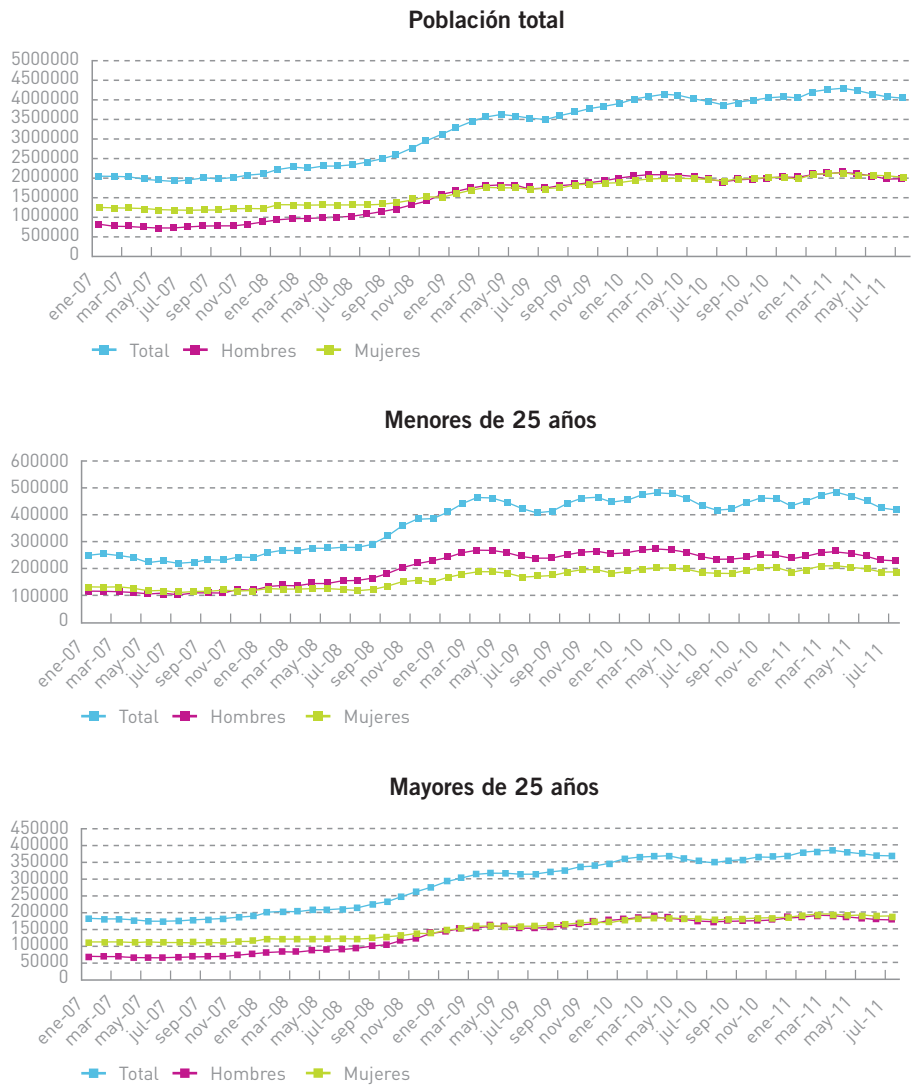
Gráfico 19 ▪ Afiliados a la Seguridad Social en alta laboral, por sexo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS. Julio 2011.

La evolución del paro registrado en España para el total de la población (gráfico 20) muestra un aumento progresivo desde noviembre de 2007, y de manera especialmente pronunciada desde mayo de 2008. El incremento del desempleo ha ido alternándose con sucesivos descensos moderados en las temporadas de mayo a agosto en 2009, 2010 y 2011, debido al trabajo temporal de verano, principalmente vinculado al sector servicios. No obstante, de junio de 2007 a mayo de 2009 no hubo ni un solo descenso. El incremento fue ascendente durante todos los meses de estos dos años, pasando de 1,97 millones de parados a 3,62 millones, lo que supone un incremento del 46%, y 1,65 millones de personas paradas más. En los meses de junio y julio de 2009 desciende levemente el nivel de paro a 3,54 millones para, a partir de esa fecha, continuar su incremento progresivo hasta abril de 2010, mes en el que se registran 4,14 millones de parados. De nuevo, durante los meses de mayo, junio y julio desciende el paro hasta 3,9 millones, y a partir de dicha fecha vuelve el ascenso progresivo hasta marzo de 2011, mes en el que se registran 4,33 millones de parados, el máximo hasta el momento de escribir estas líneas. Desde entonces ha descendido levemente hasta julio de 2011, registrándose 4,1 millones de parados, 2,15 de los cuales son hombres y 2,18 son mujeres. Si bien hasta septiembre de 2008 el paro femenino en términos absolutos había sido mayor que el masculino, desde junio de 2009 las cifras van distribuyéndose prácticamente todos los meses al 50%.

Gráfico 20 ▪ Evolución del paro registrado por sexo y edad en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE, MTIN. Última actualización Julio 2011.

Por edades, las tendencias se corresponden con la descripción para el conjunto de población, si bien para los menores de 25 años los descensos de paro en las temporadas de verano son más pronunciados que para el resto, dado que los trabajos ofertados en dichas fechas son ocupados en un porcentaje importante por este perfil. El máximo nivel de paro registrado para los menores de 25 años se observa en marzo de 2010 y marzo de 2011, con 483.251 parados en ambas fechas. En el mes de julio de 2011 se registra un total de 418.898 parados menores de 25 años. La diferencia por sexos es mucho más pronunciada en este rango de edad, siendo así que desde enero de 2008 los hombres en paro han ido presentando un incremento progresivamente mayor que las mujeres. Desde julio de 2010, esta diferencia se ha mantenido estable, y en los últimos meses ha ido disminuyendo, siendo que, de los 418.251 parados en julio de 2011, el 55% son hombres y el 45% mujeres. En los mayores de 25 años, contrariamente, desde marzo de 2011 las mujeres presentan mayores niveles de paro que los hombres, un 52%.

Del total de parados en España, el 24,5% lo está desde hace más de dos años. Ello da idea de la situación que pueden estar viviendo los hogares en los que estos residen, al agotarse la posibilidad de percibir subsidios.

El gráfico 21 muestra la evolución de la tasa de paro en la población española y extranjera. Lo primero que se destaca es la notable correspondencia entre la evolución de la tasa de paro de la población general y la de la población española. Eso sí, la tasa de paro de la población de nacionalidad española se sitúa por debajo de la media nacional. En cambio, la población extranjera tiene una tasa de paro muy por encima de la media. En la evolución creciente, ya descrita con más detalle en los niveles de paro registrados, puede observarse cómo la tasa de paro más alta registrada tiene lugar en el primer trimestre de 2011, un 21,29%. En el segundo trimestre ha bajado en medio punto, hasta un 20,89%. En el año 2010 la mayor tasa de paro se registra en el cuatro trimestre, con un 20,3% para el conjunto de la población. La tasa de paro de la población española se sitúa para esa fecha en un 18,47%; en el primer trimestre de 2011, en un 19,33%; y en el segundo trimestre de 2011, en un 18,89%, dos puntos por debajo de la media nacional en los tres casos.

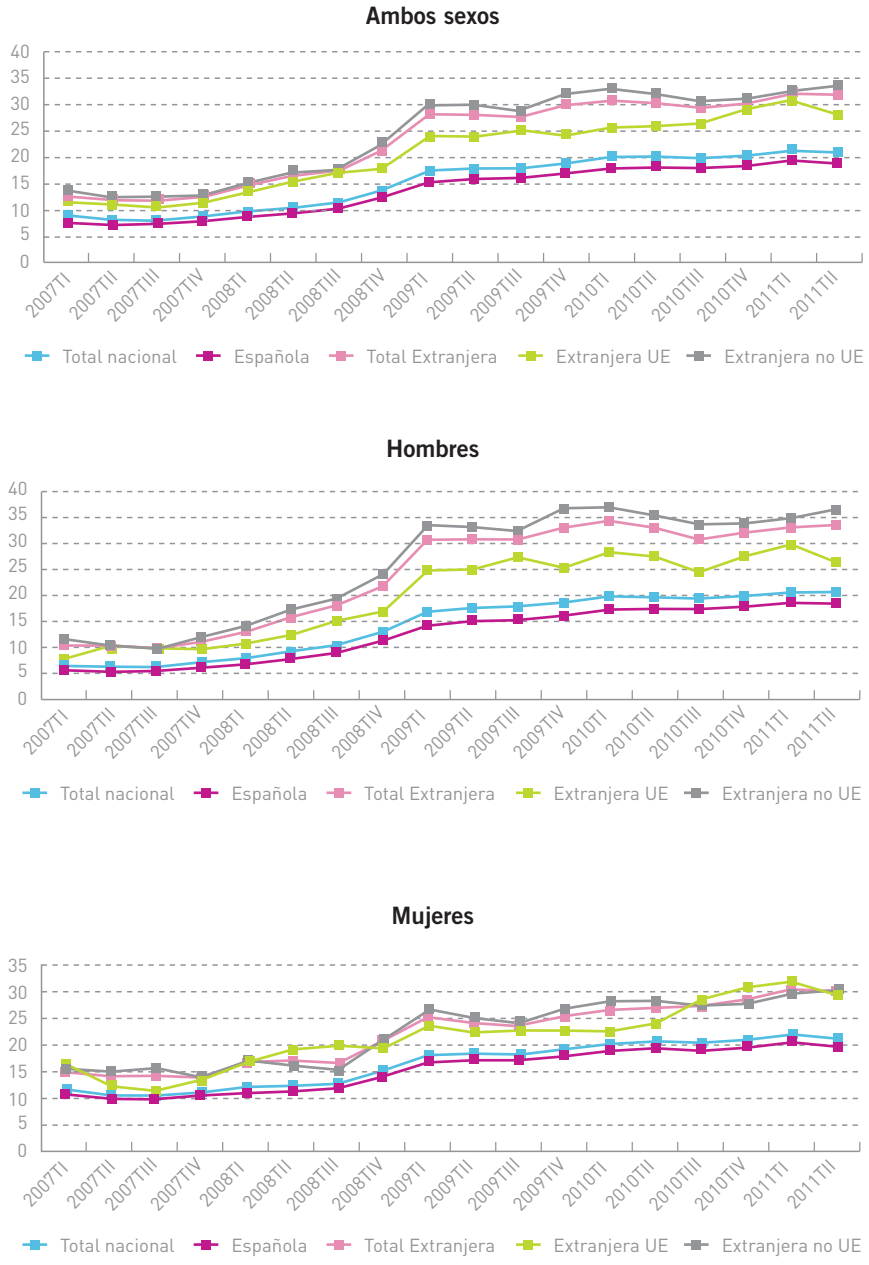
La población extranjera, sin embargo, muestra una situación muy distinta. Aunque la evolución en la tasa de paro ha sido progresivamente creciente, como sucede para la población española, la diferencia con respecto a la media nacional ha ido acrecentándose. Ha llegado a máximos de 13 puntos de diferencia en el primer trimestre de 2009, en el que la población extranjera registraba una tasa de paro del 28,39% frente al 15,24% de la población española. En el primer trimestre de 2010 se observa, asimismo, una diferencia de casi 13 puntos: 30,79% para la población extranjera frente al 18,01% para la española. En el primer trimestre de 2011 la diferencia es de más de 12 puntos: la tasa de paro de la población extranjera alcanza el 32%, mientras que la de la población española es del 19,3%. Finalmente, en el último registro del segundo trimestre de 2011, la tasa de paro de la población extranjera se sitúa en el 31,87% frente al 18,89% de la española, lo que sigue suponiendo una diferencia de 13 puntos. Dicho de otro modo: el 31,9% de la población activa extranjera está en paro, frente al 18,9% de la población activa española.

Dentro de la población extranjera, la no comunitaria es la que presenta claramente mayores tasas de paro: un 33,03% en el primer trimestre de 2010, frente al 25,57% de la población comunitaria, lo cual implica una diferencia de 7,5 puntos. Esta diferencia se acorta en 2011, por el aumento la tasa de paro de la población extranjera comunitaria: en el primer trimestre, la población extranjera no comunitaria muestra una tasa de paro del 32,52%, mientras que la comunitaria registra una tasa del 30,83%. Los últimos datos disponibles muestran una tasa de paro de la población extranjera no comunitaria del 33,56% y del 27,99% para la comunitaria.

Por sexos, las mayores diferencias se dan en la población extranjera comunitaria. Las mujeres están por encima de la media de la población extranjera no comunitaria, especialmente desde el tercer trimestre de 2010, y pese al descenso experimentado en el segundo trimestre de 2011. Los hombres,

en cambio, mantienen una tasa de paro por debajo de la media extranjera desde finales de 2007. Diferencia que en el segundo trimestre de 2011 se sitúa en 10 puntos (un 26,55% sobre un 36,48% de los hombres extranjeros no comunitarios).

Gráfico 21 ▪ Evolución de la tasa de paro por nacionalidad. Residentes en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE.

En la Comunitat Valenciana la evolución general es similar a la descrita para la población general, pero cabe destacar algunas peculiaridades (gráfico 22): la tasa de paro de los españoles residentes en la Comunitat se sitúa a mayor distancia de la media nacional. Así, en el primer trimestre de 2010 la tasa de paro del conjunto de la población en la Comunitat era del 23,04%, mientras que para la población española era del 19,65%, una diferencia de más de 3,5 puntos. En el primer trimestre de 2011 la tasa de paro de la media poblacional es del 24,12%, mientras que para la de nacionalidad española

es del 21,07%. Finalmente, en el segundo trimestre de 2011, la tasa de paro del conjunto de la población en la Comunitat es del 23,65% mientras que la de la española residente en la Comunitat es del 20,15%. Se observa, asimismo, cómo la tasa de paro de la Comunitat está por encima de la media nacional en casi 3 puntos, tanto en el primer como en el segundo trimestre de 2011.

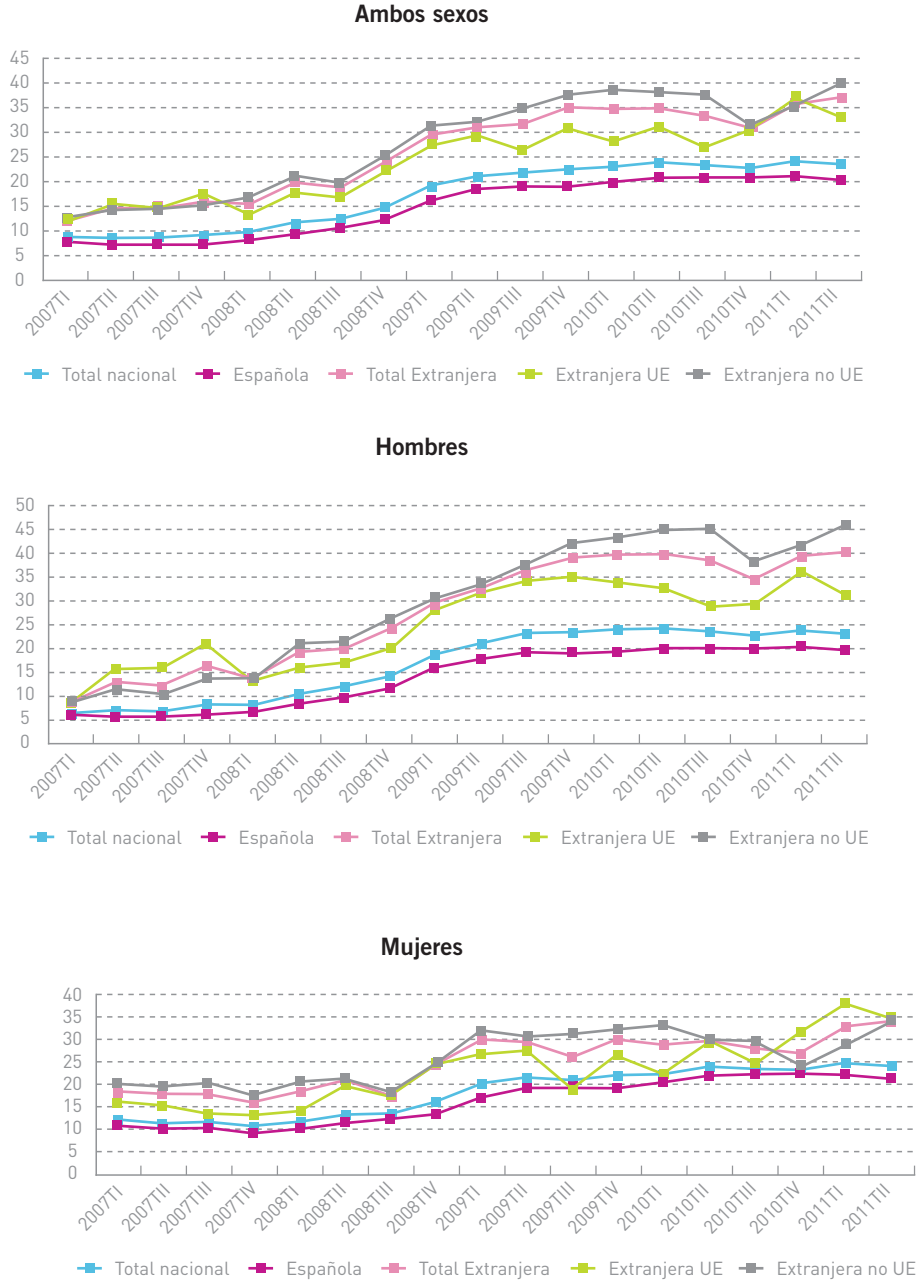
La tasa de paro de la población extranjera residente en la Comunitat está, asimismo, muy por encima de la media de la población total. Un 34,6% en el primer trimestre de 2010, un 35,94% en el primer trimestre de 2011 y un 37,14% en el segundo, muestran una gran brecha entre la media poblacional, la media de nacionalidad española y la media extranjera. En el segundo trimestre de 2011, la diferencia con respecto a la media de la población son más de 13 puntos, y respecto de la población española, la diferencia es de 17 puntos. Dicho de otro modo: el 23,7% de la población activa residente en la Comunitat Valenciana está en paro, la de nacionalidad española está en paro en un 20,2% y la extranjera en un 37,1% de los casos. La población extranjera no comunitaria está especialmente afectada en la Comunitat, alcanzando una tasa de paro del 40,02% en el segundo trimestre de 2011, la más alta registrada. Para esta misma fecha, la población extranjera comunitaria presenta una tasa de paro del 32,96%, 8 puntos menos, aunque es un porcentaje mayor que la media de la población extranjera comunitaria en España.

Los hombres de procedencia no comunitaria son los que presentan una tasa de paro más alta: en el segundo trimestre de 2011 la tasa de paro asciende al 45,82%, mientras que para los comunitarios desciende del 36% en el primer trimestre al 31% en el segundo. Hay que decir, asimismo, que los hombres de procedencia no comunitaria son el único grupo que incrementa su tasa de paro aun en el segundo trimestre de 2011 respecto del primero. Las mujeres extranjeras presentan unas tasas de paro más altas en las que proceden de la UE-27, especialmente desde finales de 2009, momento en que ha aumentado su tasa de paro en más de 19 puntos hasta inicios de 2011. Sin embargo, las mujeres de procedencia extracomunitaria han mantenido su tasa de paro cerca del 30% desde finales de 2009. No obstante, respecto de los hombres, las tasas registradas en las mujeres son algo más bajas: la tasa mayor que se registra en el segundo trimestre de 2011 es un 34,68% para las mujeres comunitarias y un 33,6% para las no comunitarias.

Si se comparan las tasas de paro para la población extranjera en las principales Comunidades Autónomas en las que reside (gráfico 23), lo primero que se observa es el modo en que Andalucía, en primer lugar, y la Comunitat Valenciana, en segundo, superan la tasa de paro estatal para las personas extranjeras, con mayor claridad desde inicios de 2008. Cataluña presenta un patrón muy similar al de la media estatal, prácticamente a lo largo de toda la evolución. Y Madrid, sin embargo, se mantiene claramente por debajo de la media, con diferencias de hasta 11 puntos, como sucedió en el primer trimestre de 2011.

Las mayores proximidades con la media estatal de la Comunitat Valenciana se dan a inicios de 2008, año en que se presentan unas tasas de paro del 14,65% para el total y del 15,52% para la Comunitat Valenciana. Asimismo sucede a inicios de 2009, donde el total nacional presenta una tasa de paro de las personas extranjeras del 28,39% y la Comunitat Valenciana lo hace con una tasa del 29,79%. Desde ese momento la diferencia ha ido incrementándose. Durante finales de 2009 y los dos primeros trimestres de 2010, la Comunitat fue la primera en tasa de paro de la población extranjera, con un 34,89% frente al 29,7% de la media nacional, o al 31,31% de Andalucía.

Gráfico 22 ▪ Evolución de la tasa de paro por nacionalidad y procedencia. Residentes en la Comunitat Valenciana



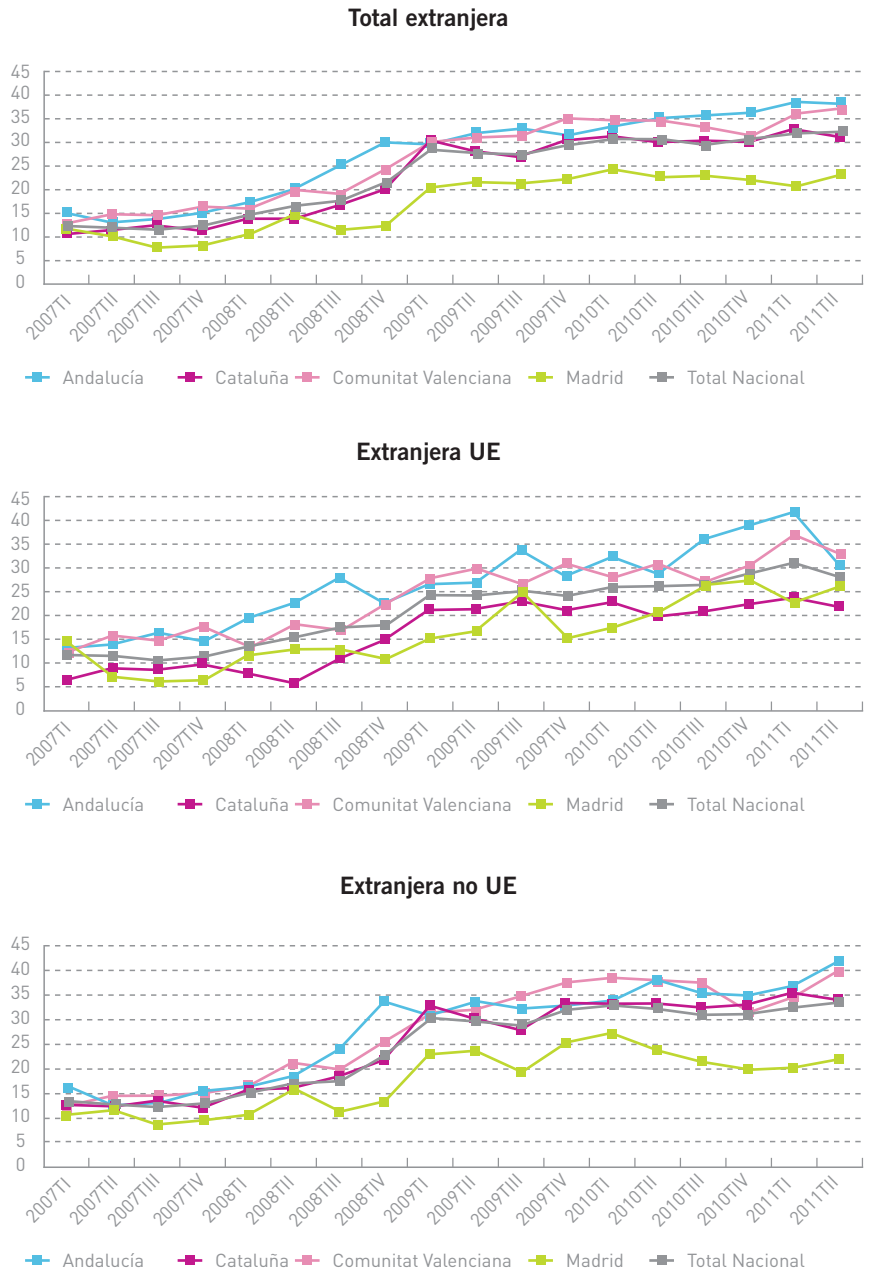
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE.

Desde finales de 2009 hasta mediados de 2010 sigue aumentando la tasa de paro para los extranjeros en la Comunitat Valenciana, llegando a un 35%. Durante el tercer y cuarto trimestre del mismo año disminuye en 2 y 4 puntos, respectivamente. Y, de nuevo, aumenta en el primer trimestre de 2011 hasta el 35,94%, llegando a un 37,14% en el segundo trimestre de 2011, cuando alcanza la tasa de paro máxima para la población extranjera. Para esta fecha, no obstante, Andalucía supera la tasa de paro de la Comunitat Valenciana, situándose en un 38,1%. La media nacional de la tasa de paro de la población extranjera se sitúa para esa misma fecha en un 31,87%. Cataluña se sitúa unas décimas por debajo de la media, con una tasa de paro del 31,38%. Y Madrid, claramente por debajo de la

media, con una tasa de 23,23%: 8 puntos por debajo de la media y 13 puntos por debajo de la Comunitat Valenciana.

La población extranjera no comunitaria presenta tasas de paro en general más altas que la comunitaria. El valor máximo alcanzado en la Comunitat Valenciana para la población extranjera no comunitaria se da en el segundo trimestre de 2011: un 40,02%. Más alta sería la tasa registrada en Andalucía para esa misma fecha, un 41,69%. Cataluña presenta una tasa de paro del 33,93% y Madrid del 22% para este mismo grupo de trabajadores. Excepto en Cataluña, en todas las comunidades analizadas aumenta

Gráfico 23 ▪ Evolución de la tasa de paro por procedencia en diferentes Comunidades Autónomas



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE.

la tasa de paro para la población extranjera no comunitaria en el segundo trimestre de 2011 respecto

del primero. Los descensos en la tasa de paro en el segundo trimestre de 2011 se observan, sin embargo, en la población extranjera comunitaria, en todas las comunidades excepto en Madrid. Probablemente, este descenso responda a trabajos temporales y relacionados con el sector servicios, en los que no parecen poder insertarse los trabajadores no comunitarios. Sin llegar a ser tan altas las tasas de paro de los extranjeros comunitarios, su máximo se alcanza en la Comunitat en el primer trimestre de 2011, con un 36,94% frente a un 30,83% de media estatal. Para esa misma fecha, Andalucía presenta una tasa de paro del 41,69%, casi cinco puntos por encima de la Comunitat. Cataluña registra una tasa de 23,68% y Madrid de 22,44% para esa misma fecha: casi 13 y 14 puntos, respectivamente, por debajo de la tasa de la Comunitat Valenciana.

Por sectores de actividad (gráfico 24), la evolución del paro muestra cómo el sector más afectado tanto en número como en intensidad desde 2008 es, con diferencia, el sector servicios. Su evolución en número de parados es progresivamente creciente desde mediados de 2008 y hasta marzo de 2011, periodo donde se asciende de 1.397.851 parados a alcanzar un máximo de 2.531.424. En los meses estivales se experimenta un pequeño descenso, aunque sin llegar a los 60.000, tanto en el verano de 2009 como en el de 2010. Los últimos meses de 2011 parecen generar un descenso algo mayor, sin llegar a los 153.000 parados menos. Así, en julio de 2011 se registra un total de 2.378.475 parados en el sector servicios.

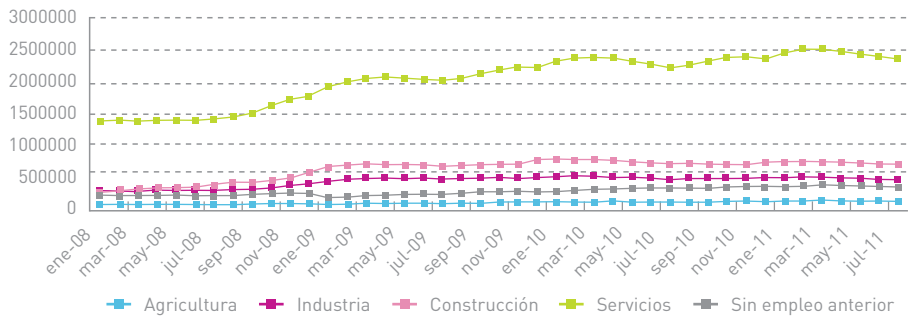
En el sector de la construcción, el paro ha experimentado un crecimiento progresivo y sin interrupción desde inicios de 2008 y hasta marzo de 2011, pasando de 292.797 parados en enero de 2008 a 762.528 en marzo de 2011. Desde esta fecha y hasta julio de 2011 el número de parados ha ido descendiendo lentamente, aunque sin llegar a los 40.300 parados menos. Así, en julio de 2011 se registran 722.230 parados en el sector de la construcción.

El sector de la industria durante 2008 incrementa paulatinamente y sin interrupción el número de parados hasta mayo de 2009, pasando de 289.695 en enero de 2008 a 494.991 en marzo de 2009. Durante el verano de 2009 y 2010 el número de parados desciende para cubrir el aumento de demandas de temporada, pero tras ella las cifras recuperan sus mismos valores y siguen aumentando hasta alcanzar un máximo de 505.173 parados en marzo de 2011. Durante el verano de 2011 el número de parados ha descendido, aunque sin llegar dicho descenso a los 33.900, de modo que se registra para esta fecha un total de 471.278 parados en el sector de la industria.

En agricultura se observa una evolución creciente del número de parados durante 2008 que desciende a inicios de 2009 pero se recupera nuevamente a medida que pasa el año. Desde enero de 2010 el número de parados ha ido creciendo sin interrupción hasta julio de 2011, pasando así de 106.699 parados en enero de 2010 a 141.209 en julio de 2011.

El sector 'sin empleo anterior' también experimenta un crecimiento progresivo desde 2008, incluso en temporadas de verano: decrece la velocidad de crecimiento del número de parados, pero no desciende en número. La excepción es el mes de julio de 2008, en el que desciende el número de parados, aunque sólo en 2.300. Su valor máximo se observa en marzo de 2011, con 391.113 parados. En julio de 2011 se registra un paro de 366.550 personas.

Gráfico 24 ▪ Evolución del paro registrado por sectores en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE, MTIN. Última actualización Julio 2011.

La evolución del paro por sectores en la población extranjera sigue patrones similares a los de la población general, aunque con algunas especificidades (gráfico 25). El sector servicios es, también, el más afectado en número y evolución creciente de parados: el máximo número de parados en el sector se registra en marzo de 2011: 326.169 personas. Las temporadas de verano son los únicos meses en que decrece el número de parados en este sector, siendo el descenso en 2008 de 2.800 parados, en 2009 de 13.000, y en 2010 de cerca de 26.500. Pese a ello, el número de parados tras la época de verano puede llegar a ser incluso mayor que al inicio de la misma, como ocurrió en 2008 y 2009. Además ha de tenerse en cuenta que el número de parados que desciende ha de valorarse en relación al mes anterior desde el que se calcula, dado que en 2011 hay un descenso máximo de 33.295 parados, pero el mes de referencia es justamente el momento donde se registra un paro más alto en el conjunto temporal analizado. En julio de 2011 se registran 272.874 parados extranjeros en el sector servicios.

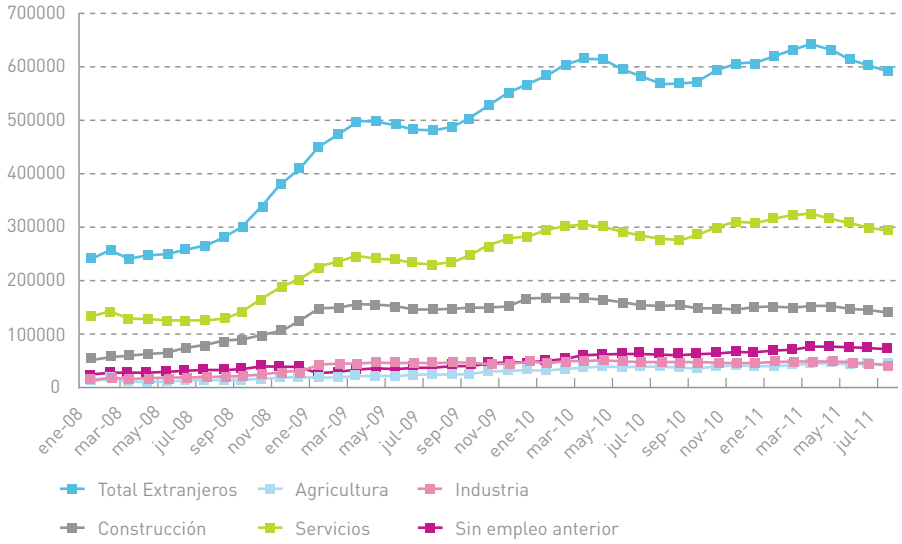
El sector de la construcción dista mucho menos en número de parados respecto del conjunto de la población que en el caso del sector servicios. En marzo de 2010 se alcanza el número máximo de parados extranjeros, 166.684, y desde ese momento va desciendo y aumentando levemente. En 2011 el mayor número de parados se registra también en el mes de marzo: 149.827 personas. Desde esa fecha, desciende lentamente, registrándose 141.569 parados extranjeros en julio de 2011. Entre ambos sectores, servicios y construcción, se concentra la mayor parte del paro de extranjeros en España.

De las tres categorías restantes, industria, agricultura y sin empleo anterior, esta última es en la que se observa un mayor número de parados extranjeros. Desde 2008, y salvo algún mes de verano de 2010 o de diciembre de 2009, el número de parados extranjeros sin empleo anterior –en el conjunto de España, se entiende- ha crecido paulatinamente de 21.762 en enero de 2008 hasta 70.776 en julio de 2011. El número mayor de parados extranjeros en dicho sector se registra, asimismo, en el mes de marzo de 2011: 75.383 personas.

La agricultura es el siguiente sector con mayor número de parados extranjeros: 45.190 en julio de 2011, su valor máximo. Desde inicios de 2008, donde se registraban 12.490 parados, el crecimiento de parados extranjeros en el sector ha sido progresivo.

Finalmente, el sector industria registra 42.740 parados de procedencia extranjera en julio de 2011. El mayor número de parados se registró en mayo de 2010, 46.969. Desde esa fecha descendió levemente para volver a recuperarse y llegar al número máximo de parados en 2011, 46.342. El periodo de verano ha sido de descenso progresivo, de modo que en julio de 2011 se registran 42.740 parados extranjeros en el sector industria.

Gráfico 25 ▪ Evolución del paro de personas extranjeras registradas por sectores en España



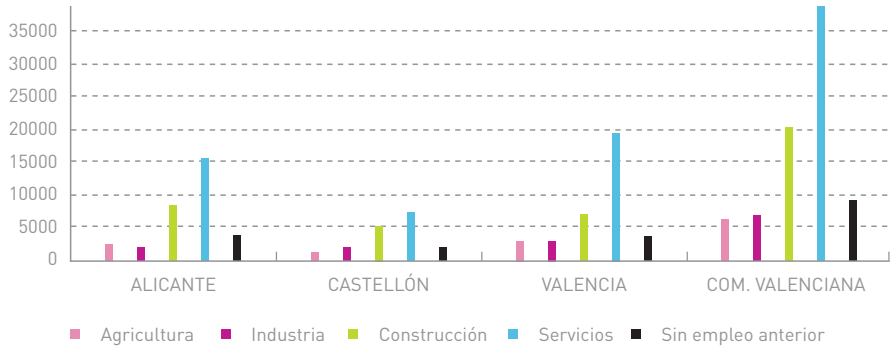
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE, MTIN. Última actualización Julio 2011.

La evolución del paro de extranjeros en la Comunitat Valenciana por sectores, en julio de 2011, presenta los mismos patrones que en el conjunto de España (gráfico 26). El sector servicios es, con diferencia, el que acumula mayor número de parados extranjeros, 292.874, lo que supone casi el 50% del paro de extranjeros en la Comunitat. El segundo sector más afectado, del mismo modo que en los casos anteriores, es el sector de la construcción, donde se acumula un 24% del paro de extranjeros: 20.473 personas. Con mucha diferencia respecto a los anteriores, los parados extranjeros 'sin empleo anterior' suponen 9.193: un 10,8% del total. Industria es el siguiente sector en la Comunitat con mayor número de parados registrados: 6.733; y, seguidamente, agricultura, con 6.238 parados extranjeros registrados.

Por provincias, el mayor número de parados extranjeros en el sector servicios se da en Valencia (19.544), seguida de Alicante (15.776) y Castellón (7.131). En la construcción el mayor número de parados extranjeros se registra, en este orden, en Alicante (8.349), Valencia (7.036) y Castellón (5.088). Los parados extranjeros 'sin empleo anterior' residen, en este orden, en Alicante (3.707), Valencia (3.613) y Castellón (1.873). En Valencia se registra el mayor número de parados en la Industria, 3.024, seguida de Alicante (1.952) y Castellón (1.757). Y, finalmente, el mayor número de parados extranjeros del sector agrícola se sitúa en Valencia (2.974), seguido de los de Alicante (2.303) y Castellón (961).

Tanto en lo referente a la población española como a la extranjera, estas cifras tendrían que ser reajustadas con el número de personas que trabajan en la economía sumergida dado que, como está ampliamente constatado, España y, dentro de la misma, la Comunitat Valenciana, han sostenido y sostienen buena parte de su economía a través de este mercado laboral alternativo, tan asociado a la precariedad (Informe Anual, 2007).

Gráfico 26 ▪ Paro de personas extranjeras por sectores en la Comunitat Valenciana y provincias



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE, MTIN. Julio 2011.

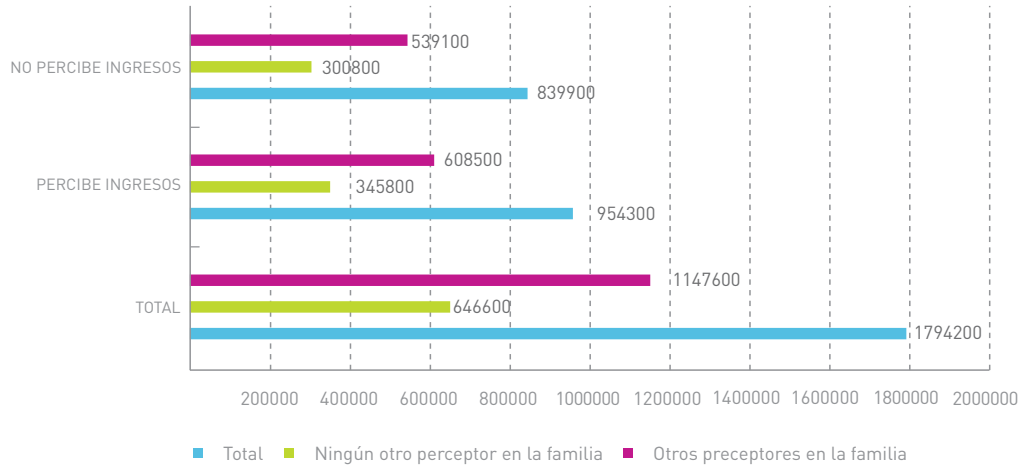
El impacto del paro en las familias[172] residentes en España (gráfico 27), muestra que existen 1.794.200 familias cuya persona de referencia a nivel laboral está en paro en el segundo trimestre de 2011. El 47%, 539.100 hogares, no perciben ingresos de subsidio en la actualidad pese a estar en paro. Del total de las familias cuya persona de referencia está en paro, el 36% (646.600) no tiene ningún otro miembro familiar que perciba otros ingresos. Y de las familias que no reciben subsidio pese a estar en paro, el 35,8% (300.800) no cuenta con otra persona que genere ingresos.

La importancia de las redes familiares en momentos económicamente límites dejan ver la trascendencia de estas cifras. No se trata ya de personas o individuos, sino de sistemas familiares en los que el ingreso de una persona ha de distribuirse, como mínimo, entre los miembros que conviven. Por no hablar ya de la responsabilidad de muchas familias inmigradas con respecto a otros miembros familiares que no conviven con ellos. O de la extensión de la ayuda económica de muchos miembros familiares fuera del hogar para ayudar a otros a los que las fuentes ingresos se les van agotando o cuya situación de gravedad es aún mayor que la propia.

Si se analiza la evolución de las familias en paro puede constatarse esta reflexión con datos (gráfico 28): desde el primer trimestre de 2007 y hasta el primer trimestre de 2009 el crecimiento de familias cuyo miembro principal está en paro pasa de 601.600 a 1.494.500, un crecimiento del 248%. Desde esa fecha y hasta la actualidad el número de familias en dicha situación ha seguido creciendo progresivamente, con leves descensos en los terceros trimestres de cada año, que vuelven a incrementarse tras el final del verano. El máximo se alcanza con 1.842.900 familias cuyo miembro principal está en paro en el primer trimestre de 2011. El número de familias con subsidio crece progresivamente hasta el segundo trimestre de 2010, donde se registran 1.034.500. Desde esa fecha comienza el descenso de familias que reciben ingresos de subsidio y aumentan las que no lo tienen en 141.900. Asimismo, el crecimiento de las familias sin percepción de subsidio y sin ningún otro perceptor sufre un ascenso progresivo desde inicios de 2007, pasando de 93.700 a 300.800, un incremento de más del 320%.

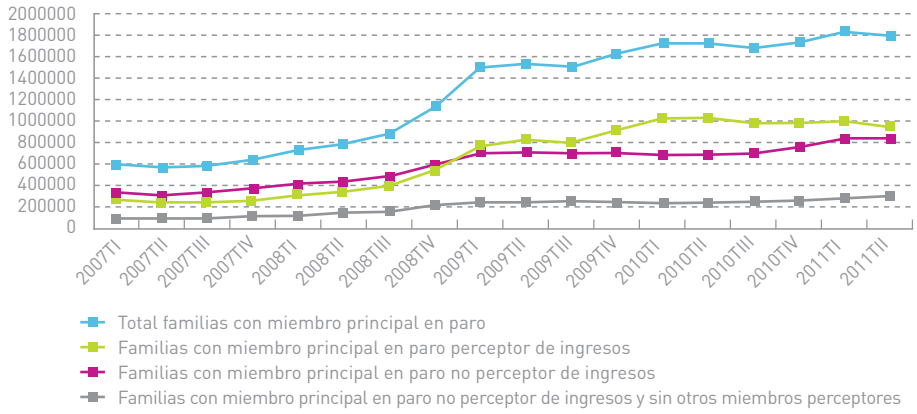
172 Se entenderá por familia en este contexto el número de personas que conviven en un hogar.

Gráfico 27 ▪ Número de familias cuyo miembro de referencia está en paro, según perciba o no ingresos y según existan o no otros miembros perceptores



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA, 2º Trimestre de 2011.INE.

Gráfico 28 ▪ Evolución de las familias cuyo miembro principal está en paro y si perciben o no ingresos



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE.

El nivel educativo junto con la edad también es un factor determinante en el análisis del desempleo. En todos los grupos de formación analizados, la población comprendida entre 16 y 24 años es la que presenta una mayor tasa de paro: desde una tasa estimada del 100% para las mujeres analfabetas de 16 a 19 años, hasta el 28,6% que estimado en el grupo de Formación e Inserción de 20 a 24 años. Siendo estas las tasas más limítrofes, la mayor parte de las tasas de paro en estas edades se sitúa entre el 40% y el 68%. Ahora bien, la tasa media de paro para las edades de 16 a 19 años es, con diferencia, más alta: 62,58% sobre el 42,46%: una diferencia de 20 puntos. En este mismo intervalo de edades, la tasa de paro media para hombres es más alta que para las mujeres, siendo la diferencia de 4 puntos, tanto en el grupo de 16 a 19 años como en el de 20 a 24 (ver tabla 5).

Por nivel educativo, el denominado como 'analfabetos' presenta las mayores tasas de paro. Además del grupo ya mencionado de mujeres de 16 a 19 años (100%), destacan el grupo de hombres y mujeres 45 a 54 años, con una tasa de paro del 77,93%; y especialmente los hombres de 45 a 54 años, con una tasa de paro del 85,67%. Entre las mujeres, el grupo de edad más destacado tras el ya mencionado

es el de 25 a 29 años, con una tasa de paro del 90,96%. Le siguen las edades de 30 a 44 y de 45 a 54 años, con tasas cercanas al 68%. A medida que avanza la edad en este grupo de mujeres se reduce la tasa de paro; en cambio, en los hombres, las menores tasas de paro se ubican entre los 25 y los 44 años. En Educación Primaria, Secundaria y Formación-Inserción laboral puede decirse que la tasa de paro se reduce a medida que avanza la edad, en términos generales. Sin embargo, en la Educación Superior vuelve a destacar una tasa de paro del 83,11% entre los jóvenes entre 16 y 19 años. Y una tasa de paro del 32,48% en las mujeres de doctorado de 25 a 29 años. Es en este nivel de Doctorado donde se dan tasas de paro más bajas, con un 3,93% de media.

Hasta aquí el análisis se refiere a la población total. Si se toman los últimos datos disponibles para la población extranjera, en 2008 y 2009 la tasa de paro por nivel de formación es mucho más alta que para el total de la población española (tabla 6). Si la tasa media de paro para el total de la población española es del 12,5% y del 16,8% en 2008 y 2009, respectivamente, la tasa de paro de la población extranjera en esas mismas fechas es, respectivamente, del 21,2% y 29,7%. Una diferencia del 9% en 2008 y del 13% en 2009. De 2008 a 2009 la tasa de paro aumenta en todos los niveles, tanto en la población española como en la extranjera. En 2009, en prácticamente todos los niveles educativos la diferencia entre la tasa de paro de la población española y extranjera supera los 10 puntos. Así, mientras la tasa de paro de la población sin estudios o 'analfabeta' es del 35,6% en la población española, en la extranjera alcanza el 50,9%. En Educación Primaria, la diferencia pasa del 27% al 36,9%, y en Secundaria de primer ciclo, de 23,5% a 34,1%. En los ciclos superiores la diferencia sigue siendo notable, si bien no tanto: en Educación Secundaria de segundo ciclo, la diferencia es de 8,5 puntos y en Educación Superior, de 5,5 puntos. Con estas cifras, y pendiente de confirmación, cabe esperar una diferencia cercana a las mencionadas en las tasas de paro de la población extranjera sobre la de la española, también en 2010 y 2011, en los distintos niveles de formación.

El conjunto del análisis realizado se basa en estudios homologados, por lo que al referirse a la población extranjera habría que tener en cuenta el número de homologaciones no realizadas y no resueltas. Ello lleva a que las personas extranjeras en edad de trabajar aparezcan en muchos casos como 'sin estudios' o 'analfabetos'. Sólo el número de solicitudes pendientes para homologar estudios no universitarios en 2008 rozaba las 50.000 (Informe Anual CeiMigra 2009).

Tabla 5 ▪ Tasa de paro por nivel educativo, sexo y edad en España

Edad	Analfabetos	E. Primaria	E. Secundaria primera etapa y Formación e Inserción laboral correspondiente	Educación Secundaria segunda etapa y formación e inserción laboral correspondiente	Formación e inserción laboral con título de secundaria (2ª etapa)	Educación superior, excepto doctorado	Doctorado	Total
Hombres								
De 16 a 19 años	0	67,4	65,05	55,3	..	83,11	..	64,05
De 20 a 24 años	0	51,14	47,63	41,04	34,99	34,26	0	44,44
De 25 a 29 años	18,33	45,26	29,9	25,24	18,55	18,73	..	26,72
De 30 a 44 años	26,91	34,41	23,85	18,01	26,55	10,42	2,01	18,52
De 45 a 54 años	85,67	29,64	17,67	13,18	14,04	7,19	1,26	15,78
De 55 y más años	57,45	20,58	13,66	10,91	0	6,84	0	13,98
TOTAL	**50,74**	**32,02**	**25,13**	**19,47**	**22,66**	**11,04**	**1,18**	**20,58**
Mujeres								
De 16 a 19 años	100	68,01	64,53	51,8	..	24,46	..	60,76
De 20 a 24 años	0	48,19	46,69	39,9	0	31,93	100	40,3
De 25 a 29 años	90,96	40,7	32,05	24,83	0	19,68	32,48	25,33
De 30 a 44 años	68,09	36,29	28,18	23,23	0	12,14	8,04	20,2
De 45 a 54 años	67,99	30,68	21,04	14,47	0	7,58	5,86	16,74
De 55 y más años	39,09	15,13	15,34	12,68	0	5,7	0	12,82
TOTAL	**60,5**	**29,28**	**27,96**	**22,83**	**0**	**13,02**	**7,79**	**21,27**
Ambos sexos								
De 16 a 19 años	100	67,63	64,83	53,4	..	52,67	..	62,58
De 20 a 24 años	0	50,14	47,27	40,45	28,6	32,72	46,32	42,46
De 25 a 29 años	46,09	43,7	30,73	25,04	14,57	19,27	32,48	26,06
De 30 a 44 años	49,13	35,09	25,49	20,42	24,21	11,32	4,93	19,29
De 45 a 54 años	77,93	30,08	19,11	13,77	12,41	7,37	3,14	16,21
De 55 y más años	47,09	18,26	14,33	11,69	0	6,39	0	13,5
TOTAL	**55,64**	**30,94**	**26,25**	**21,05**	**18,84**	**12,05**	**3,93**	**20,8**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA, 2º Trimestre de 2011.INE.

Tabla 6 ▪ Tasa de paro en la población española y extranjera

	POBLACIÓN ESPAÑOLA		POBLACIÓN EXTRANJERA	
	IV TRIM. 2008	IV. TRIM. 2009	IV TRIM. 2008	IV. TRIM. 2009
Analfabetos	35,2	36,4	35,6	50,9
E.Primaria	18,6	25,6	27	36,9
E.Secundaria primera etapa	17,3	23	23,5	34,1
E.Secundaria seguda etapa	11,2	15,2	19,6	27
E.Superior	6,2	9,1	15	20,6
TOTAL	**12,5**	**16,8**	**21,2**	**29,7**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2010.

EL LUGAR DE LA INMIGRACIÓN EN LA ESPAÑA DEL DESEMPLEO, LA CRISIS Y LA PRECARIEDAD ECONÓMICA

En relación a la formación y el empleo, se ha analizado más arriba la tasa de paro por nivel educativo y grupos de edad. Pero el tipo de trabajo desempeñado según la formación es otra de las grandes cuestiones implicadas en la productividad y el futuro laboral y económico de un Estado como España. Por no hablar de la necesidad de movilidad laboral de un elevado número de parados, dado que algunos de los nichos laborales en los que se han insertado han quedado saturados y sin visos de volver a situaciones de los años ya pasados (especialmente, como es conocido, el sector de la construcción).

Estudios recientemente realizados[172] confirman la elevada disposición de la población inmigrada a la movilidad laboral y territorial ante la posibilidad de adquirir nuevos empleos. Para ello, la necesidad de oferta de nuevos puestos de trabajo y la inversión en formación resulta indiscutible, ya que los nuevos nichos laborales están requiriendo un nivel de cualificación diferente y/o más elevada. Una formación adaptada a un nuevo modelo de producción que parece ser tan reclamado como aún indefinido.

Pese a ello, parecen existir algunas bases claras: el nuevo modelo de producción habrá de mantener los sectores básicos de trabajo, especialmente los del tercer sector. Requiere, asimismo, aumentar puestos de trabajo de mayor valor añadido. Entre otros, parecen señalarse como sectores con futuro los relacionados con el sector de cuidado de terceros, como vinculados a la Ley de Dependencia, los relacionados con el comercio, con I+D+I, los relativos a las energías renovables o a la educación. Y para ello existen, al menos, dos vías: formar a los actuales trabajadores en paro para los nuevos nichos laborales, o solicitar nuevos perfiles formativos a través de ofertas que inviten a otros profesionales extranjeros a venir a España. Si bien parece que la segunda opción habrá de realizarse en alguna medida en un futuro no inmediato, lo que parece obvio es la potencial complementariedad que existe entre la necesidad de nuevos perfiles profesionales y la disponibilidad de los más de cuatro millones de parados en España, dispuestos, en gran medida, a reciclarse y formarse con tal de volver a insertarse en el mercado laboral.

La misma Ley de Economía Sostenible, planteada en noviembre de 2009 por el Consejo de Ministros, reconoce la insostenibilidad del modelo económico actual y basa su propuesta en tres pilares: la mejora de la productividad y la competitividad; el respeto al medio ambiente y el reforzamiento del capital humano a través de la formación profesional.

Algunos de los sectores que en 2010 generan demanda de personal solicitan más titulados universitarios así como más trabajadores con formación profesional[174]. Especialmente se señalan sectores como sanidad, informática, ingeniería; o trabajadores cualificados que ocupen puestos de soldadores, caldereros, reparadores de maquinaria, montadores, operadores de equipos. Al mismo tiempo, sucede que la disminución de la oferta general incrementa la exigencia del curriculum para la contratación, de manera que un mayor nivel de cualificación es uno de los factores que garantiza la obtención de un puesto de trabajo. En el caso de trabajadores extranjeros, se señala cómo los que están siendo recolocados en el mercado laboral en 2010 son aquellos que poseen niveles más altos de cualificación y perfiles polivalentes. Principalmente se señalan los sectores de hostelería, comercio y los relacionados con la Ley de Dependencia. La formación, así, se convierte "en un aspecto clave en esta coyuntura de crisis económica"[175]. Sin embargo, se señala cómo la demanda de formación ya en 2008 era superior a la oferta, por lo que la lista de espera ha ido incrementándose.

Por otra parte, la población extranjera tiene un nivel de formación y una disponibilidad muy propensa a ser beneficiaria de esta formación complementaria que aumente el valor añadido de sus perfiles laborales para poder ser insertados en nuevos nichos laborales. No obstante, se encuentran con algunas dificultades: en primer lugar, la relativa a la homologación de estudios y el no reconocimiento de la vida profesional en origen como garantía de competencia profesional; en segundo lugar, la referente a la necesidad de renovar el permiso de residencia temporal. Si bien el periodo de búsqueda activa de empleo computa para renovar el permiso de residencia, no lo hace el periodo de formación, por lo que la necesidad de buscar un trabajo del tipo que fuere o demostrar la búsqueda activa de empleo puede,

173 En: Pajares, M. (2010). *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2010.* Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Pp. 110 y ss.

174 Ídem, pp. 111.

175 Ídem, pp. 112.

con mucho, dificultar la inserción de la población extranjera en una formación intensiva (por ejemplo, de varios meses). La necesidad de computar la formación como medio para la renovación de la residencia es, pues, una prioridad en este momento para la población extranjera.

Una clave fundamental en esta coyuntura requiere no confundir el corto con el medio y largo plazo. Así, pese a los discursos mediáticos que inducen a pensar en momentos de crisis que la inmigración sobra en España y Europa, algunos estudios parecen indicar lo contrario: un modelo económico sostenible habrá de contar, a medio-largo plazo, con la ayuda demográfica y económica de población extranjera. Y fomentar el retorno, más allá del retorno voluntario, puede suponer, hablando sólo en términos económicos y sin introducir otras consideraciones muy importantes, una pérdida. En primer lugar, un descenso en la demanda de servicios y consumo. Y en segundo lugar, supone una pérdida en capital humano, dado que las personas extranjeras que residen actualmente en España han invertido en formación, experiencia laboral y adaptación a un nuevo contexto, lo que habría de costearse de nuevo en caso de potenciar los retornos y requerir nueva mano de obra[176]. Parece, pues, que una alternativa para salir de la crisis a corto plazo considera la consolidación de un nuevo modelo económico que dé cabida al conjunto de los trabajadores parados en España en la actualidad, ya sean españoles o extranjeros. Y parece, también, que este modelo puede acarrear menos costos humanos y económicos a medio y largo plazo que otros modelos alternativos.

Es posible que durante los próximos años, a corto plazo, y hasta que el nuevo modelo económico que urge no se consolide, no se generen nuevas demandas de mano de obra y, por tanto, no se repita el patrón de nuevas llegadas significativas como la producida en esta década anterior. Porque, como señala el mismo informe citado, "los migrantes económicos van allá donde se les ofrece trabajo, van en las etapas de crecimiento económico, en las que son más necesarios, y dejan de ir cuando dejan de ser necesarios. Lo hacen por vías legales o irregulares, eso depende de la legislación de cada país, pero la intensidad de los flujos migratorios está condicionada principalmente por el modelo de crecimiento del país receptor, no por la normativa de inmigración"[177].

En el corto-medio plazo, además de contar con el conjunto de la población parada para estructurar un nuevo modelo económico, invirtiendo en su formación, parece que se suma otro objetivo: normalizar e integrar al aproximadamente al 15% de población activa de origen extranjero, la que se ubica actualmente en el mercado laboral español: "Normalizar esta situación debe ser un objetivo claro para los agente sociales y las instituciones públicas, un objetivo ya inaplazable"[178]. La lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades de los trabajadores españoles y extranjeros, o el trabajo por la inclusión de la diversidad cultural como perspectiva empresarial, son objetivos claros que, debido a la coyuntura de crisis, están siendo eclipsados y olvidados. Pero siguen siendo objetivos a conseguir y, a su vez, medios, que contribuirán a hacer posible un modelo económico sostenible y justo.

A medio-largo plazo, la demanda de nuevas personas trabajadoras procedentes del extranjero va a ser la norma en Europa. Desde los estudios ya mencionados en demografía y población de este mismo informe a estudios europeos e internacionales, se pone en evidencia la insostenibilidad demográfica y económica de las sociedades del 'viejo continente': Eurostat señala la contribución de los inmigrantes para la economía europea en los próximos 10 años.

> *"En 2010 hay 335 millones de personas en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) en la UE y Eurostat estima que en 2020 habrá casi las mismas (332 millones) si se mantiene la inmigración, mientras que en un escenario de inmigración cero en estos próximos 10 años, las personas en edad de trabajar en 2020 habrían bajado a 320 millones, es decir, 15 millones menos que los actuales. Las estimaciones que se hacen a más largo plazo (hasta 2060) son las siguientes: sin inmigración, en 2060 la UE habría perdido unos 100 millones de personas en edad de trabajar; con inmigración moderada habría perdido unos 50 millones y con inmigración intensa habría perdido unos 15 millones"*[179].

Esta situación de desajuste entre población que entra al mercado laboral y población jubilada se daba ya en 2005 en Alemania, Dinamarca e Italia. En 2010 se da en España, Francia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido. Y a partir de 2015 se pronostica que sea una situación generalizada en la UE.

176 Ídem, pp 115-130.

177 Ídem, pp. 129.

178 Ídem, pp. 134.

179 Rossi y Burghart (2009, pp. 5). En: Pajares, M. (2010). *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2010.* Documento del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Pp. 131.

Ahora bien, ¿qué tipo de trabajadores se necesitarán en un futuro medio-largo plazo? Parece haber acuerdo en Europa sobre la necesidad de que aumenten los trabajadores cualificados para los nuevos nichos laborales. Dichos trabajadores cualificados habrán de ser los nuevos jóvenes, que tendrán que adaptar sus itinerarios educativos a los nuevos retos, y parece que también serán trabajadores extranjeros con cualificaciones especializadas. Ahora bien, ¿sólo se necesitarán trabajadores extranjeros cualificados? La respuesta parece ser negativa, dado que se prevé que sigan existiendo sectores de trabajo menos cualificados en los que, previsiblemente, una vez estabilizada la economía, puedan ser de nuevo ofertados a población extranjera (p.ej., algunas ocupaciones del tercer sector).

Con todo lo expuesto, parece que trabajar por la cohesión y la diversidad como valores sociales se convierte en una inversión de presente y de futuro. Asimismo, combatir la xenofobia y el racismo asociados al miedo, a la precarización y a la manipulación informativa es otro de los retos inmediatos que ha de implicar al conjunto de la ciudadanía. Todo ello ayudará a asentar los cimientos de un presente y un futuro inmediato que parece querer contar con todos los que ya estamos presentes, aquí y ahora. Más todas las personas que habrán de venir.

2.2 ▪ Conclusiones

La evolución del paro registrado en España muestra cómo, desde noviembre de 2007, ha ido incrementándose progresivamente, y de manera especialmente pronunciada desde mayo de 2008. El incremento del desempleo ha ido alternándose con sucesivos descensos moderados en las temporadas de verano. Marzo de 2011 es mes en el que se registran 4.33 millones de parados, el máximo hasta la fecha actual. Desde entonces ha descendido levemente hasta julio de 2011, registrándose 4,1 millones de parados. Del total de parados en España, el 24,5% lo está desde hace más de dos años, lo que da una muestra del momento de finalización de los subsidios y de la precariedad económica en la que pueden encontrarse estas personas y sus familias.

La población extranjera tiene una tasa de paro muy por encima de la española: en el último registro del segundo trimestre de 2011: la población española presenta una tasa del 19%, mientras que la de la extranjera se sitúa en el 32%, lo que muestra una diferencia de 13 puntos. Dentro de la población extranjera, la no comunitaria es la que presenta claramente mayores tasas de paro, un 33,5% sobre un el 28% de la comunitaria.

Si se comparan las tasas de paro para la población extranjera en las principales Comunidades Autónomas, Andalucía ocupa el primer lugar, y la Comunitat Valenciana, el segundo, superando con claridad la media estatal. El 23,7% de la población activa residente en la Comunitat Valenciana está en paro, la de nacionalidad española está en paro en un 20,2% y la extranjera en un 37,1% de los casos. La población extranjera no comunitaria está especialmente afectada en la Comunitat, alcanzando una tasa de paro del 40% en el segundo trimestre de 2011, la más alta registrada. Para esta misma fecha, la población extranjera comunitaria presenta una tasa de paro del 32,96%. Los hombres de procedencia no comunitaria son los que presentan una tasa de paro más alta: un 45,82% en el segundo trimestre de 2011.

La evolución del paro por sectores en la población extranjera sigue patrones similares a los de la población general, aunque con algunas especificidades. El sector servicios es, también, el más afectado en número y evolución creciente de parados: el máximo número de parados extranjeros en el sector se registra en marzo de 2011: 326.169. Y en julio de 2011, se registran 272.874. El sector de la construcción registra 141.569 parados extranjeros en julio de 2011. Entre ambos sectores, servicios y construcción, se concentra la mayor parte del paro de extranjeros en España. De los tres sectores restantes, industria, agricultura y sin empleo anterior, es el tercero el más afectado en número de parados extranjeros. El número mayor de parados extranjeros en dicho sector se registra, asimismo, en el mes de marzo de 2011, 75.383.

En España existen 1.794.200 familias cuya persona de referencia a nivel laboral está en paro en el segundo trimestre de 2011. El 47%, no perciben ingresos de subsidio en la actualidad pese a estar en paro. Del total de las familias cuya persona de referencia está en paro, el 36% no tiene ningún otro miembro familiar que perciba otros ingresos. Y de las familias que no reciben subsidio pese a estar en paro, el 35.8% no cuenta con otra persona que genere ingresos.

Por nivel educativo puede decirse que, en términos generales, la población joven es la que presenta mayores niveles de paro en todos los casos. Asimismo, se sigue confirmando, como generalidad, que a mayor nivel de formación menor tasa de paro. No obstante, la población extranjera registra tasas de paro claramente superiores a las de la población española, entre un 5% y un 10% más, dependiendo de los niveles de formación.

Un nuevo modelo económico de producción parece ser un reclamo tan claro como todavía indefinido. Pese a ello, parece que el nuevo modelo habrá de mantener los sectores básicos de trabajo, al mismo tiempo que fomentar nuevos puestos de trabajo de mayor valor añadido. Entre otros, parecen señalarse como sectores con futuro los relacionados con el sector de cuidados a terceros, con el comercio, con I+D+I, los relativos a las energías renovables, a la educación. Invertir en una formación adaptada a este nuevo modelo de producción parece ser, por tanto, un objetivo inaplazable.

Y parece clara la potencial complementariedad entre la necesidad de nuevos perfiles profesionales y la disponibilidad de los más de cuatro millones de parados en España, dispuestos a formarse para volver a insertarse en el mercado laboral. Así, una alternativa para salir de la crisis considera consolidar un nuevo modelo económico que dé cabida al conjunto de los trabajadores parados en España en la actualidad, ya sean españoles o extranjeros. Y parece que este modelo puede acarrear menos costos humanos y económicos a medio y largo plazo que otros modelos alternativos.

Es fundamental en este momento histórico clarificar lo que han de ser objetivos a corto, medio y largo plazo. Así, en el corto plazo parece que lo inaplazable es la consolidación del nuevo modelo de producción y la inversión en formación que conlleve a la recolocación del conjunto de los parados. Ello remite, a su vez, a la imperante renovación del sistema educativo, así como al estrechamiento de la relación entre formación y empleo.

Normalizar e integrar al aproximadamente al 15% de población activa de origen extranjero, la que se ubica actualmente en el mercado laboral español, es otro objetivo a corto-medio plazo. Computar la formación como vía para la renovación de la residencia temporal se convierte en una medida fundamental para que sea real y efectiva su integración en los nuevos programas de formación.

A medio-largo plazo, la demanda de nuevos trabajadores procedentes del extranjero va a ser la norma en Europa. Diversos estudios ponen en evidencia la insostenibilidad demográfica y económica de las sociedades del 'viejo continente'. Parece haber acuerdo en Europa sobre la necesidad de que aumenten los trabajadores cualificados para los nuevos nichos laborales. Dichos trabajadores cualificados podrán venir de fuera, pero también habrán de ser los nuevos jóvenes, que tendrán que adaptar sus itinerarios educativos a los nuevos retos sociales. No obstante, se prevé que sigan existiendo sectores de trabajo menos cualificados en los que, previsiblemente, una vez estabilizada la economía, puedan ser de nuevo ofertados a población extranjera y española con menor cualificación.

La lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades de los trabajadores españoles y extranjeros, el trabajo por la inclusión de la diversidad cultural como perspectiva empresarial, o el fomento de la cohesión social se convierten, así, en una inversión de presente y de futuro. Al igual que combatir la xenofobia y el racismo asociados al miedo, a la precarización y a la manipulación informativa. Todo ello ayudará a asentar los cimientos de un presente y un futuro inmediato que parece querer contar con todos los que ya estamos presentes en esta sociedad y con todas las personas que esta va a necesitar en el futuro.

III.3 EDUCACIÓN

3.1 ▪ Lo que la realidad nos muestra

El impacto de la crisis en los procesos de empobrecimiento, marginación y exclusión en las familias de personas inmigradas afecta, asimismo, al propio proyecto familiar, a los hijos y, con mucha probabilidad, a los resultados en sus procesos educativos. Por ello, este apartado describirá los principales datos referentes a educación del alumnado general y extranjero, y a partir de ellos se centrará de manera especial en el análisis del abandono y fracaso escolar.

Analizando la evolución del alumnado general y extranjero respecto del curso anterior, en junio de 2011 se registra un total de 7.758.047 alumnos en enseñanzas no universitarias, del que un 9,9% es alumnado extranjero (770.384). Respecto del curso anterior, ha habido un incremento del 2% en el alumnado total (149.755), de los cuales un 5% corresponde al alumnado extranjero (7.964).

La variación de alumnado respecto del curso anterior es positiva en la mayoría de niveles educativos: tanto en el alumnado general como en el extranjero. No obstante, la evolución es negativa en la ESO: el alumnado total en el curso 2010-2011 supone 8.933 alumnos menos que en curso anterior, lo que supone un 0,5% del total en ese nivel. El alumnado extranjero disminuye en la Educación Primaria: 11.453 alumnos menos en el curso 2010-2011, casi un 4% del total de alumnos extranjeros en dicho nivel (tabla 7). La disminución de alumnado extranjero en estas edades puede tener relación, al menos en parte, con el número de retornos familiares. Y quiebra la tendencia de incremento progresivo de alumnado extranjero que se venía observando desde 1998, especialmente en la Educación Primaria. Más aún, el alumnado general presenta su mayor incremento en ese nivel.

Tabla 7 ▪ Evolución del alumnado total y extranjero a nivel nacional

	ALUMNADO TOTAL			
	2010-11	2009-10	VARIACIÓN	
ENSEÑANZAS			ABSOLUTOS	%
E. Infantil	1.865.466	1.819.402	46.064	2,50%
E. Primaria	2.748.962	2.702.399	46.563	1,70%
E. Especial	31.126	30.643	483	1,60%
E.S.O.	1.783.856	1.792.789	-8.933	-0,50%
Bachillerato	670.055	650.563	19.492	2,90%
Ciclos Formativos de F.P.	578.574	537.571	41.003	7,10%
Programas Cualificación Profesional Inicial (1)	80.008	74.925	5.083	6,80%
EE. Artísticas	364.589	353.240	11.349	3,20%
EE. de Idiomas	449.100	421.941	27.159	6,40%
EE. Deportivas	6.033	5.953	80	1,30%
TOTAL	**7.758.047**	**7.608.292**	**149.755**	**2,00%**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11.

Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

(1) Se incluye también el alumnado extranjero de Programas de Garantía Social.

La variación negativa a nivel estatal se da tanto en centros públicos como en privados. La disminución de alumnos extranjeros en la ESO es un fenómeno más acusado en los centros públicos (60%) que en los privados (40%). Esta tendencia es más significativa aún en la E. Primaria: 70% en los centros públicos y en un 30% en los privados. El aumento más significativo del alumnado extranjero respecto del curso anterior se presenta, por este orden, en los Programas de Formación Profesional (5.233), Educación Infantil (4.196), Bachillerato (4.172), Cualificación Profesional Inicial (2.050), Idiomas (2.015) y E.S.O. (1125) (tabla 7).

La Comunitat Valenciana acoge al 12,5% del alumnado extranjero total en el curso 2010-2011, 96.546 personas. Respecto del curso 2008-2009, en el que se registraban 95.064 alumnos de procedencia extranjera en la Comunitat, ha habido un incremento de 1.482 alumnos, si bien el porcentaje respecto del total del territorio nacional ha disminuido en tres décimas (en el curso 2008-2009 al alumnado extranjero en la Comunitat suponía el 12,8% del total nacional). La variación de alumnado extranjero respecto al curso 2009-2010, no obstante, presenta una evolución negativa general (726 alumnos menos). Especialmente, dicha disminución se presenta en Educación Primaria (2.386 alumnos menos), ESO (956 alumnos menos), Educación Especial (41 alumnos menos) y Enseñanza de Idiomas (16 alumnos menos) (tabla 8). Con todo, la Comunitat Valenciana sigue siendo la tercera en número de alumnos y alumnas extranjeras, tras Cataluña (donde reside el 21% del alumnado extranjero) y Madrid (el 19,8%). Por provincias, el 42,7% del alumnado extranjero en la Comunitat reside en Alicante, el 42% en Valencia y el 15,3% en Castellón.

ALUMNADO EXTRANJERO			
2010-11	2009-10	VARIACIÓN	
		ABSOLUTOS	%
131.135	126.939	4.196	3,30%
284.426	295.879	-11.453	-3,90%
3.653	3.464	189	5,50%
218.319	217.194	1.125	0,50%
42.833	38.661	4.172	10,80%
44.760	39.527	5.233	13,20%
14.394	12.344	2.050	16,60%
4.767	4.335	432	10,00%
26.013	23.998	2.015	8,40%
84	79	5	6,30%
770.384	**762.420**	**7.964**	**1,00%**

Tabla 8 ▪ **Evolución del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana por niveles**

	CURSO 2010-2011	CURSO 2009-2010	VARIACIÓN	
			ABSOLUTOS	%
E.Infantil	13.562	13.132	430	3,3%
E.Primaria	34.757	37.145	-2.388	-6,4%
E. Especial	268	309	-41	-13,3%
ESO	29.110	30.066	-956	-3,2%
Bachillerato	5.697	5.008	689	13,8%
Formación Profesional	6.217	5.681	536	9,4%
PCPI	1.898	1.342	556	41,4%
EE. Artísticas	1.049	585	464	79,3%
EE. de Idiomas	3.988	4.004	-16	-0,4%
TOTAL	**96.546**	**97.272**	**-726**	**-0,7%**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

Los niveles educativos con mayor presencia de alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana son, por este orden, Educación Primaria (34.757), ESO (29.110), Educación Infantil (13.562), Formación Profesional (6.217), Bachillerato (5.697) y Enseñanza de Idiomas (3.988). En otro orden de importancia, el alumnado extranjero está presente en Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI, 1.898), Enseñanzas artísticas (1.049) y Educación Especial (268). Dicha distribución coincide, en términos generales, con la observada a nivel estatal (tabla 9).

Tabla 9 ▪ Distribución del alumnado extranjero por niveles educativos en la Comunitat Valenciana y provincias

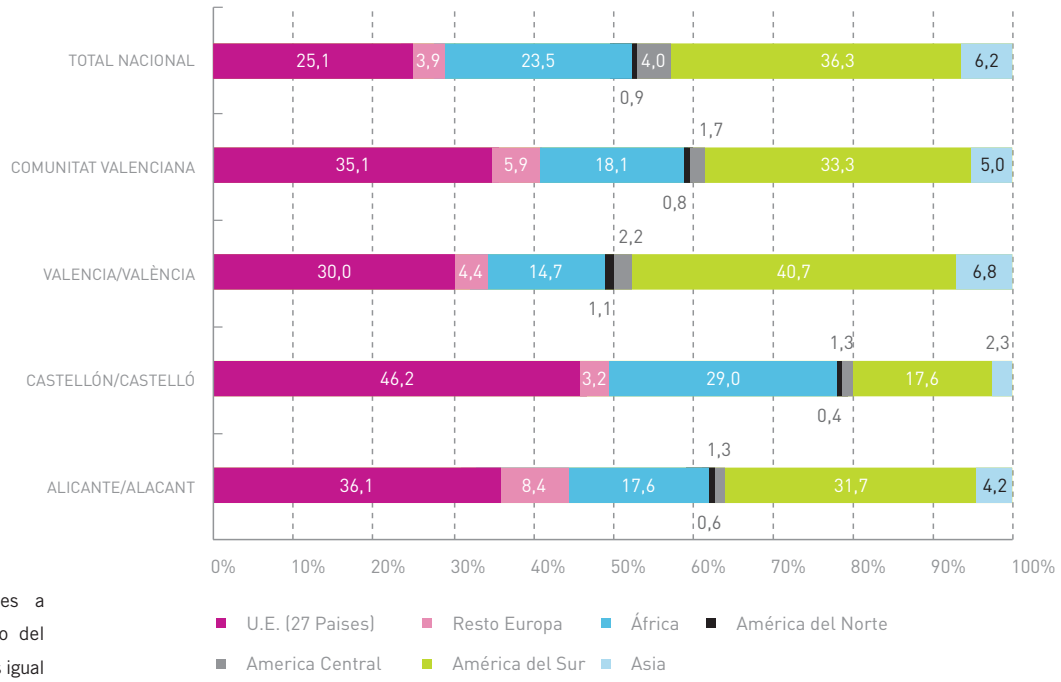
	E. INFANTIL	E. PRIMARIA	E. ESPECIAL	E.S.O.	BACHILLERATO
Alicante	5.413	14.655	79	13.101	2.723
Castellón	2.768	5.413	53	4.028	736
Valencia	5.381	14.689	136	11.981	2.238
COMUNITAT VALENCIANA	**13.562**	**34.757**	**268**	**29.110**	**5.697**
TOTAL NACIONAL	**131.135**	**284.426**	**3.653**	**218.319**	**42.833**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

Por regiones de origen, destacan el 35% del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana que proviene de la UE-27 y el 33% de América del Sur. Entre ambas procedencias se concentra el 65% del total del alumnado extranjero. En otro orden de importancia, descuellan los que proceden de África (18%), de otros países de Europa no comunitaria (5,9%) y de Asia (5%). Y con mucha menor representatividad, los que proceden de América Central (1,7%), de América del Norte (0,8%) y de Oceanía (0,1) (gráfico 29). Sobre la media nacional, la Comunitat acoge un mayor porcentaje de alumnado procedente de la UE-27 (35,1% sobre un 25,1%) y de otros países de Europa (5.9% sobre 3.9%). Por el contrario, en la Comunitat reside un porcentaje menor procedente de África (18,1% sobre 23,5%), América del Sur (33,3% sobre 36,3%) y Asia (5% sobre 6,2%). Asimismo, también residen en la Comunitat un menor porcentaje de alumnado procedente de América Central (1,7% sobre el 4% nacional) y de América del Norte (0,8% sobre el 0,9% nacional)[180] (gráfico n29).

Respecto de la media de la Comunitat, en la provincia de Valencia destaca el 40% que procede de América del Sur; en Castellón el 46% procedente de la UE-27 y el 29% de África; y en Alicante, el 8,4% que procede de otros países de la Europa no comunitaria.

Gráfico 29 ▪ Procedencia del Alumnado extranjero en España, Comunitat Valenciana y provincias



Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

180 Los datos referentes a Oceanía se han suprimido del gráfico, dado que su valor es igual o inferior a 0.1%.

CICLOS FORMATIVOS DE F.P	P.C.P.I.	EE. ARTÍSTICAS	EE. DE IDIOMAS	EE. DEPORTIVAS	TOTAL
2.137	845	330	1.924	0	41.207
956	287	46	526	0	14.813
3.124	766	673	1.538	0	40.526
6.217	**1.898**	**1.049**	**3.988**	**0**	**96.546**
44.760	**14.394**	**4.767**	**26.013**	**84**	**770.384**

Tabla 10 ▪ Alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana respecto al total por nacionalidad

	Com. Valenciana	TOTAL	%
Unión Europea	33.855	193.242	17,5%
Rumanía	13.996	89.278	15,7%
Reino Unido	5.836	20.912	27,9%
Bulgaria	3.366	17.471	19,3%
Francia	1.963	9.607	20,4%
Italia	1.930	12.883	15,0%
Alemania	1.684	10.722	15,7%
Polonia	1.001	8.449	11,8%
Holanda	897	2.852	31,5%
Lituania	845	2.456	34,4%
Bélgica	587	2.005	29,3%
Portugal	518	9.346	5,5%
Suecia	165	1.303	12,7%
Otros países U.E.	1.067	5.958	17,9%
Resto de Europa	**5.742**	**29.707**	**19,3%**
Ucrania	2.551	11.787	21,6%
Rusia	1.822	8.694	21,0%
Suiza	224	1.820	12,3%
Otros países Europa	1.145	7.406	15,5%
América del Sur	32.174	279.906	11,5%
Ecuador	10.044	90.947	11,0%
Colombia	7.583	54.056	14,0%
Argentina	3.944	25.798	15,3%
Bolivia	3.783	31.915	11,9%
Uruguay	1.497	8.539	17,5%
Brasil	1.453	16.562	8,8%
Venezuela	1.164	11.830	9,8%
Perú	1.020	24.196	4,2%
Chile	799	7.893	10,1%
Otros países América del Sur	887	8.170	10,9%
África	**17.494**	**180.840**	**9,7%**
Marruecos	13.101	142.675	9,2%
Argelia	2.062	7.216	28,6%
Guinea Ecuatorial	482	3.005	16,0%
Otros países África	1.849	27.944	6,6%

	Com. Valenciana	TOTAL	%
Asia	**4.853**	**48.088**	**10,1%**
China	2.348	25.626	9,2%
Pakistán	748	7.528	9,9%
India	331	3.957	8,4%
Filipinas	57	3.446	1,7%
Otros países Asia	1.369	7.531	18,2%
América del Norte	**728**	**6.953**	**10,5%**
Estados Unidos	425	3.697	11,5%
México	266	2.919	9,1%
Canadá	37	337	11,0%
América Central	**1.623**	**30.628**	**5,3%**
Cuba	598	6.117	9,8%
República Dominicana	492	16.739	2,9%
Otros países América Central	533	7.772	6,9%
Oceanía	**72**	**391**	**18,4%**
No consta país	**5**	**629**	**0,8%**
TOTAL	**96.546**	**770.384**	**12,5%**

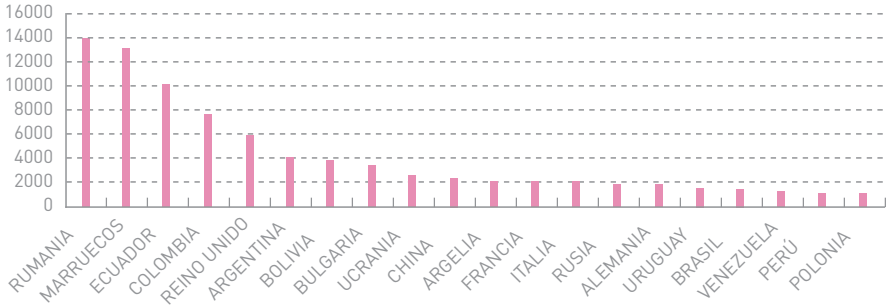
Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

Por país de nacionalidad (gráfico 30, tabla 10), destaca en la Comunitat Valenciana el alumnado que procede, en este orden, de: Rumanía (13.996), Marruecos (13.101), Ecuador (10.044), Colombia (7.583), Reino Unido (5.836), Argentina (3.944), Bolivia (3.783), Bulgaria (3.366), Ucrania (2.551), China (2.348), Argelia (2.062), Francia (1.963), Italia (1.930), Rusia (1.822), Alemania (1.684), Uruguay (1.497), Brasil (1.453), Venezuela (1.164), Perú (1.020) y Polonia (1.001). Respecto del curso 2008/2009 destaca cómo Marruecos ha pasado a segunda nacionalidad y Ecuador a la tercera (en dicho curso las posiciones estaban invertidas). Asimismo, el número de alumnado uruguayo ha pasado a posiciones posteriores respecto del curso 2008/2009, contrariamente al alumnado francés, que ha adelantado su posición respecto a otras nacionalidades .

Tabla 11 ▪ Distribución porcentual del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana y España, según tipo de centro y nivel educativo

		E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	E.S.O.
C. Públicos	Alicante	35,9%	37,4%	23,1%	39,6%
	Castellón	19,5%	14,7%	19,4%	12,5%
	Valencia	31,7%	33,6%	48,1%	30,0%
	Com. Valenciana	**87,1%**	**85,7%**	**90,7%**	**82,1%**
	Total nacional	**82,9%**	**84,2%**	**66,5%**	**79,0%**
C. Privados	Alicante	3,97%	4,77%	6,34%	5,41%
	Castellón	0,93%	0,83%	0,37%	1,35%
	Valencia	8,02%	8,65%	2,61%	11,12%
	Com. Valenciana	**12,9%**	**14,3%**	**9,3%**	**17,9%**
	Total nacional	**17,1%**	**15,8%**	**33,5%**	**21,0%**
Todos los centros	Alicante	39,9%	42,2%	29,5%	45,0%
	Castellón	20,4%	15,6%	19,8%	13,8%
	Valencia	39,7%	42,3%	50,7%	41,2%
	Com. Valenciana	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
	Total nacional	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Gráfico 30 ▪ Principales países de nacionalidad del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana



Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

La distribución de alumnado extranjero no universitario por tipos de centros en la Comunitat Valenciana muestra que el 85,3% estudia en centros públicos, sobre el 14,7% que lo hace en centros privados. Respecto al curso 2008/2009, ha descendido la diferencia entre centros públicos y privados en dos puntos: un 2% menos de alumnado extranjero estudia en centros públicos y, por tanto, un 2% más lo hace en centros privados (87,3% y 12,7%). No obstante, la Comunitat sigue teniendo un mayor nivel de desigualdad en porcentaje de alumnado por tipo de centros, casi tres puntos sobre la media nacional (82,6% y 17,4%, respectivamente en centros públicos y privados a nivel nacional). Castellón es la provincia donde estudia un mayor porcentaje de alumnado extranjero en centros públicos respecto de los privados (un 92,8%) y Valencia destaca por ser la provincia con menor diferencia entre porcentaje de alumnado extranjero por tipos de centro (el 78,6% estudia en centros públicos, sobre el 21,4% que lo hace en privados).

Las mayores diferencias por tipo de centro y nivel educativo en la Comunitat se dan en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (93,8% estudia en centros públicos), Educación Artística (93,1%), Educación Especial (90.7%) y Educación Infantil (87,1%). Las menores diferencias entre tipos de centros se dan en Formación Profesional (el 80,7% estudia en centros públicos) y ESO (82,1 %) (tabla 11).

Bachillerato	C. Formativos de F.P.	P.C.P.I.	EE. Artísticas	EE. Idiomas	EE. Deportivas	TOTAL
41,1%	30,3%	42,8%	31,5%	48,2%	0,0%	38,1%
12,4%	12,1%	14,3%	3,7%	13,2%	0,0%	14,2%
31,2%	38,2%	36,7%	58,0%	38,6%	0,0%	33,0%
84,6%	**80,7%**	**93,8%**	**93,1%**	**100,0%**	**0,0%**	**85,3%**
85,1%	**78,8%**	**77,1%**	**91,8%**	**100,0%**	**36,9%**	**82,6%**
6,74%	4,07%	1,69%	0,00%	0,00%	0,0%	4,62%
0,49%	3,25%	0,84%	0,67%	0,00%	0,0%	1,10%
8,13%	12,00%	3,64%	6,20%	0,00%	0,0%	8,99%
15,4%	**19,3%**	**6,2%**	**6,9%**	**0,0%**	**0,0%**	**14,7%**
14,9%	**21,2%**	**22,9%**	**8,2%**	**0,0%**	**63,1%**	**17,4%**
47,8%	34,4%	44,5%	31,5%	48,2%	0,0%	42,7%
12,9%	15,4%	15,1%	4,4%	13,2%	0,0%	15,3%
39,3%	50,2%	40,4%	64,2%	38,6%	0,0%	42,0%
100,0%	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
100,0%	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2010-11. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

Por lo que respecta a las enseñanzas universitarias, en el curso 2009/2010 se matricularon 11.444 alumnos de procedencia extranjera en el conjunto estatal (tabla n12). Ello muestra un importante descenso respecto del curso 2008/2009, en el que se registraba un total de 37.230 estudiantes, lo que supone una disminución del 70%. En la Comunitat Valenciana residen 715 de estos alumnos, un 83% menos respecto del curso 2008/2009. Es probable que la crisis económica esté jugando un papel estratégico en este descenso en número de matrículas. El alumnado extranjero matriculado en la Comunitat supone un 6,2% del total de alumnado extranjero matriculado en el conjunto nacional. Porcentaje que también ha descendido notablemente, dado que en el curso 2008/2009 la Comunitat acogía al 11,2% del total de alumnado extranjero universitario matriculado a nivel nacional (tabla 12).

De los matriculados en la Comunitat Valenciana, los alumnos extranjeros universitarios suponen el 2,5% del total de alumnos para el nivel universitario: concretamente, en primer y segundo ciclo suponen un 3,4%, y en grados, un 2,1%. Por procedencia, es destacable cómo el 41% de los matriculados en la Comunitat provienen de la UE-27, casi tres puntos por encima de la media nacional. El 59% procede de países no comunitarios. De los de 1er y 2º ciclo, el alumnado extranjero procedente de países no comunitarios supone el 60% en la Comunitat Valenciana y el 62,8% a nivel estatal. No obstante, dicho porcentaje ha disminuido desde el curso 2008/2009, dado que la representatividad del alumnado de países no comunitarios era en aquel momento, del 64,4% y 64,7% respectivamente.

Tabla 12 ▪ Alumnado extranjero universitario matriculado en 1er y 2º ciclo y en grados, por pertenencia o no a la UE-27

		UE-27		Otros	
		Total	**% UE extranj**	**Total**	**% otros/ extranj**
1er y 2º ciclo	**Com. Valenciana**	**117**	**39,8**	**177**	**60,2**
	Total U. Presenciales	2.368	36,8	4.070	63,2
	Total U. no Presenciales	743	38,8	1.173	61,2
	Total nacional	**3.111**	**37,2**	**5.243**	**62,8**
Grados	**Comunitat Valenciana**	**177**	**42,0**	**244**	**58,0**
	Total U. Presenciales	1.234	41,2	1.763	58,8
	Total U. No Presenciales	45	48,4	48	51,6
	Total nacional	**1.279**	**41,4**	**1.811**	**58,6**
Total ciclos	**Com. Valenciana**	**294**	**41,1%**	**421**	**58,9%**
	Total nacional	**4.390**	**38,4%**	**7.054**	**61,6%**
	% Com.Valenciana/nacional	**6,7%**	**-**	**6,0%**	**-**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2009-10. Última actualización Junio 2011. Datos provisionales.

▪ MIGRACIÓN, CRISIS ECONÓMICA Y FRACASO ESCOLAR

El Informe Anual CeiMigra 2009 centró su atención en distintos factores implicados en el éxito y fracaso escolar del alumnado extranjero desde la perspectiva de los distintos agentes implicados: alumnado, profesorado, centro y proyecto educativo, familia…

Un estudio realizado en 2010[181] analiza el fracaso escolar en España desde otra perspectiva: el conjunto del alumnado desde cuatro grandes bloques como factores de riesgo; a saber: 1) origen social; 2) género; 3) etnia y nacionalidad; y 4) familias disueltas.

> *"En una sociedad del conocimiento y la información (…), afrontar el fracaso escolar no es ya simplemente combatir la desigualdad en un aspecto de la vida, en el acceso a un bien, sino combatir la desigualdad en el acceso al recurso clave de la estructura social y de la distribución de las oportunidades de vida individuales. De ahí su centralidad"*[182].

No obstante, para poder hablar de fracaso y abandono escolar con cifras y precisión, se hace necesario un mínimo consenso sobre qué se considera en uno y otro caso, lo cual parece no ser un asunto fácil[183].

> *"El término 'fracaso escolar' es reiteradamente objeto de discusión por dos motivos. El primero, por su valor denotativo, ya que no hay una definición clara del mismo, pues para unos consistiría en no terminar la ESO, y para otros, en no terminar la educación secundaria postobligatoria, a la vez que cabría incluir todas las formas de suspenso, repetición o retraso; es decir, los fracasos parciales que podrán jalonar un difícil camino hacia el éxito. El segundo, por su valor connotativo, pues conllevaría la descalificación e incluso la estigmatización del alumno, su culpabilización en exclusiva con la consiguiente desresponsabilización de la institución"*[184].

Total	Extranjeros	Total nacional
Total	% extranj / % univ	
294	**3,4**	**8.671**
6.438	4,1	155.446
1.916	4,0	47.906
8.354	**4,1**	**203.352**
421	**2,1**	**19.751**
2.997	1,6	182.861
93	1,1	8.448
3.090	**1,6**	**191.309**
715	**2,5%**	**28.422**
11.444	**2,9%**	**394.661**
6,2%	**-**	**7,2%**

En cualquier caso, no cabe duda de su estrecha relación y del modo en que un fracaso escolar temprano y mantenido tiene altas probabilidades de acabar en un abandono, también, temprano. A nivel europeo, España es el segundo país con una tasa más alta de abandono temprano, junto con Portugal y después de Malta; lo que es lo mismo, con un porcentaje mayor de personas entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la ESO y que no sigue ningún tipo de estudio ni de formación. En 2009, el porcentaje en España es más del doble que en el conjunto de la UE-27.

Porcentaje especialmente elevado en el caso de los hombres, entre quienes se da casi un 13% más de abandono temprano (gráfico 31). La evolución de 2004 a 2009 es positiva, dado que desciende el porcentaje de abandono en todos los niveles, pero dicha disminución sigue siendo insuficiente (apenas un 1% en España y un 2% en la UE-27).

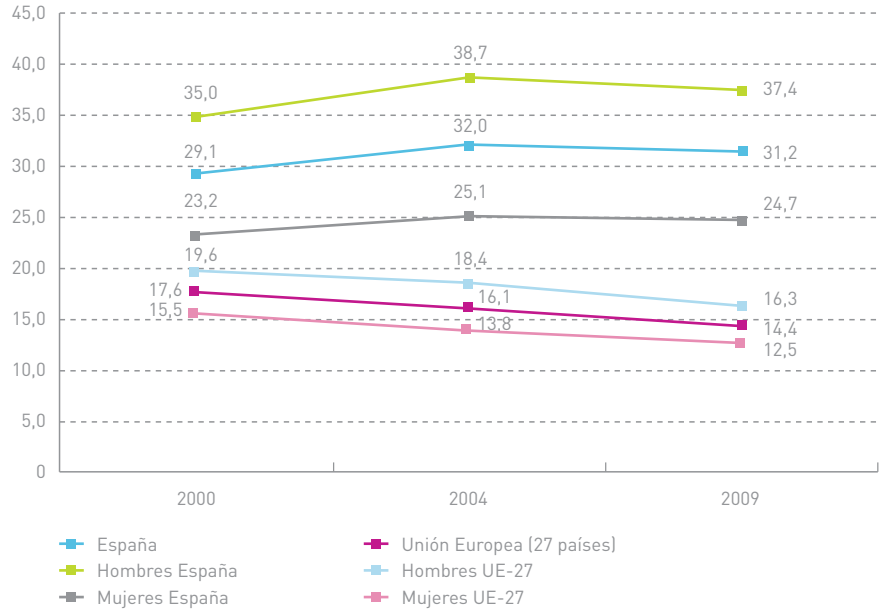
181 Fernández-Enguita, M.; Mena Martínez, L. y Riviere Gómez, J. (2010). *Fracaso y abandono escolar en España. Colección de Estudios sociales, 29.* Barcelona: Fundación La Caixa. Disponible on line en: http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/pdf/estudiossociales/vol29_completo_es.pdf

182 Ídem, pp. 18.

183 "En la versión más restrictiva, fracaso escolar es la situación del alumno que intenta alcanzar los objetivos mínimos planteados por la institución –los de la educación obligatoria–, falla en ello y se retira después (…) de ser suspendido con carácter general (…). Una versión algo menos restrictiva incluiría a los que fracasan, habiéndolo intentado, en cualquiera de los niveles obligatorios, la secundaria obligatoria o la postobligatoria" (Ídem, pp.18-19).
"Se considera 'abandono' el caso de cualquier alumno que, por no haber alcanzado los mencionados títulos postobligatorios, deja de estar matriculado en las enseñanzas ordinarias del nivel ESO, bachillerato o CFGM (ciclos formativos de grado medio)" (Ídem, pp.20).

184 Ídem, pp.18.

Gráfico 31 ▪ Porcentaje de abandono temprano en España por sexo respecto de la UE-27



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE 2011, Eurostat, PISA y OCDE.

A nivel nacional y de la Comunitat Valenciana, puede observarse el porcentaje de repetición de curso en Educación Primaria y ESO por tipos de centro como indicador de fracaso (tablas 13 y 14): en el primer y segundo ciclo de Primaria, la Comunitat Valenciana está por debajo de la media nacional (3,5% sobre el 4,6% en Primer Ciclo, y 4,2% sobre el 4,5%, en Segundo Ciclo). Sin embargo, en el tercer ciclo, el porcentaje aumenta y se sitúa casi un 2% por encima de la media estatal (7,6% sobre el 5,9%). Del mismo modo, en todos los niveles de ESO excepto en el último curso, la Comunitat Valenciana tiene unos porcentajes de repetición por encima de la media nacional: 16,7% sobre 15,3% en Primer Curso; 15% sobre 14,1% en Segundo; y 15,7% sobre el 13,9% en Tercero. En el Cuarto Curso se da una repetición de un 10,3% sobre 10,9%. Es destacable el modo en que los índices de repetición de la Educación Primaria se duplican, triplican o cuadruplican en la ESO. Los porcentajes relativos a los centros públicos son especialmente elevados. Dentro de cada etapa educativa, los centros públicos duplican en la mayor parte de los casos los porcentajes de repetición respecto de los centros concertados y/o privados, tanto en Educación Primaria como en ESO. La cifra más alta de repetición de curso se sitúa en el primer ciclo de la ESO en los centros públicos, donde 2 de cada 10 alumnos repite curso.

Tabla 13 ▪ Porcentaje de alumnado que repite curso en Educación Primaria, por tipos de centro

	PRIMER CICLO			
			Centros privados	
	TOTAL	Centros públicos	Enseñanza Concertada	Ens. no concertada
Comunitat Valenciana	3,5	4,1	2,2	0,2
TOTAL	**4,6**	**5,6**	**2,6**	**0,6**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2008-09. Última actualización 2011.

Desde estas cifras puede deducirse que estudiar en un centro público duplica la probabilidad de repetir curso aunque, evidentemente, los factores motivacionales y de cohesión familiar no están contemplados en este estudio como variables igualmente determinantes. Sería conveniente analizar qué variables diferenciadoras entre centros públicos y privados influyen en los resultados del alumnado (p.ej. el proyecto educativo desarrollado, el centro, el profesorado, el sistema familiar del alumnado…).

Asimismo, es interesante analizar en qué medida los cuatro factores de riesgo trabajados por el estudio anteriormente mencionado (origen social, género, etnia y nacionalidad, y familias disueltas) pueden afectar al conjunto de alumnado extranjero e inmigrado.

El *origen social*, como capital económico y cultural, se destaca como uno de los factores más significativos en la salida del sistema educativo y en la elección de caminos profesionales: "es un resultado a lo largo del tiempo, muy similar entre distintos países y resistentes a los más valientes intentos de introducir criterios de igualdad en el sistema[185]". Como causa destacada dentro del origen social y su influencia en el éxito o fracaso escolar se hace mención a las actitudes de los diferentes agentes educativos.

El porcentaje de alumnado que repite curso, según la ocupación de sus padres, se duplica (de un 18,4% a un 37,6%) según estos se dediquen a trabajos cualificados 'de cuello blanco' o cualificados 'de trabajo Manual'. Asimismo sucede con el riesgo de fracaso escolar (un 22,7% versus un 46,3%). Con la no-aspiración a un nivel de postsecundaria, se triplica la diferencia: el 23,5% de los hijos de trabajadores 'manuales', sobre el 6,9% de los de 'cuello blanco'. Respecto al nivel educativo de los padres, se pone de manifiesto cómo, en términos generales, a mayor nivel educativo, menor nivel de fracaso escolar (pudiendo llegar la diferencia de un 62,9% a un 20,2%). El momento de abandono escolar también se relaciona con el nivel educativo de los padres: los hijos de padres con estudios obligatorios o inferiores abandonan antes (con mayor porcentaje la ESO de Segundo ciclo y, en un segundo lugar, en la ESO de Primer Ciclo y en Programas de Garantía Social). Los hijos de padres con educación postobligatoria abandonan de manera mayoritaria en Bachillerato y en Ciclos de Grado Medio.

En el caso de familias de padres inmigrados, sería necesario analizar cuál de estos factores tiene mayor peso y cómo influye cada uno de ellos, dado que en gran parte de los casos su nivel educativo es alto o medio, mientras que sus funciones laborales son de cualificación inferior. Del mismo modo, habría que analizar en qué medida los procesos de desempleo y precarización social de estas familias están pudiendo afectar a sus niveles de fracaso escolar. Y, por último, cómo este tipo de procesos afectan –o no- a las aspiraciones de estudios de los hijos –algo en lo que se profundizará en el análisis por nacionalidad-.

SEGUNDO CICLO				TERCER CICLO			
		Centros privados				Centros privados	
TOTAL	Centros públicos	Enseñanza Concertada	Enseñanza no concertada	TOTAL	Centros públicos	Ens. Concertada	Ens. no concertada
4,2	4,8	3,2	0,6	7,6	8,4	6,1	0,7
4,5	**5,3**	**3,1**	**0,8**	**5,9**	**6,6**	**5,0**	**1,2**

185 Ídem, pp. 71.

Tabla 14 ▪ Porcentaje de alumnado que repite curso en ESO, por tipos de centro

	PRIMER CURSO			SEGUNDO CURSO		
	TOTAL	Centros públicos	Centros privados	TOTAL	Centros públicos	Centros privados
Comunitat Valenciana	16,7	20,0	9,6	15,0	17,8	9,1
TOTAL	**15,3**	**18,5**	**8,8**	**14,1**	**17,0**	**8,0**

Fuente: Elaboración propia CeiMigra a partir de los datos del Ministerio de Educación. Curso 2008-09. Última actualización 2011.

Sobre el factor *género*, tradicionalmente hay una mayor proporción de mujeres que logran el éxito escolar. Como ya ha quedado de manifiesto en el gráfico nº 31, y como apunta el citado estudio, los hombres superan en 10 puntos a las mujeres tanto en nivel de repetición de curso como en nivel de fracaso escolar. En relación a las mujeres inmigradas, destaca su perfil emprendedor así como el rol de sostenimiento familiar que desempeñan muchas de ellas, tanto económica como simbólicamente. La transmisión de la importancia de los estudios a sus hijos es, sin duda, unas de las características más destacadas en numerosos trabajos sobre mujeres-madres inmigradas. Y ello puede tener relación con el alto nivel de aspiraciones presentado anteriormente por el alumnado extranjero.

La *etnia* y la *nacionalidad* ejercen asimismo una importante función explicativa del fracaso escolar[186]. Es relevante que el alumnado de 'segunda generación' (hijos de inmigrantes nacidos en España) tengan resultados más similares al alumnado 'nativo' que al inmigrado. El riesgo de fracaso escolar es bastante superior en los alumnos no nacidos en España, un 55% sobre el 41% correspondiente a la segunda generación o al 34% del alumnado nativo[187]. El momento de abandono también se adelanta en los alumnos inmigrados: en un estudio de 2008, el 77% de los que abandonan lo hacían en la ESO, frente al 38% del alumnado español (nativo y de segunda generación). El 90% de los que abandonaron procedían de América Latina, África y Europa del Este. Pese a que sus resultados están por debajo de los otros grupos, sus aspiraciones son tan altas como las del conjunto. Este dato resulta relevante, dado el papel fundamental de las aspiraciones en el esfuerzo realizado durante el curso, así como en las proyecciones de futuro y en los medios que se decidan poner para llegar a ellas.

Aunque la nacionalidad va ligada en muchas ocasiones a clase social, se comprueba cómo en el mismo nivel social los alumnos de familias inmigradas presentan peores resultados que los de origen no inmigrado. Se destacan tres aspectos que pueden explicar dicha diferencia:

1 ▪ El proceso migratorio tanto personal como familiar, los costes personales, la reubicación cultural y la consiguiente desorientación –al menos, por un periodo de tiempo-.

2 ▪ El 'extrañamiento cultural' producido por la lengua.

Si bien este aspecto puede suponer una dificultad temporal, ha ser confrontado desde otra perspectiva: dado que el sistema bilingüe –o trilingüe- no es un factor de riesgo sino, todo lo contrario, puede ser un factor de éxito escolar, cabe preguntarse en qué medida el factor de riesgo no es el aprendizaje de otra lengua, sino el procedimiento y la metodología desde la que se realiza. Más aún, como sociedad plural y multilingüe, hablar una lengua materna diferente puede ser un plus en cuanto a capital humano y a posibilidades de movilidad social. Claro está: siempre que se pongan los medios necesarios. Uno de los medios más eficaces para ello, además de conseguir una adecuada metodología de aprendizaje de las lenguas vehiculares, es la enseñanza de las lenguas de las principales nacionalidades presentes en una comunidad (en el caso de la Comunitat Valenciana, serían, al menos, el rumano y el árabe). En este momento, la Generalitat fomenta la enseñanza de las mismas por parte de las asociaciones de inmigrantes. Siendo una buena iniciativa, lo ideal es que se ofrezcan como asignaturas optativas para el conjunto del alumnado en el sistema

186 Dadas las diferencias que se establecen entre población gitana y población extranjera y/o inmigrada, hemos preferido centrarnos en el factor nacionalidad en el presente análisis y dejar en un segundo plano el factor etnia, vinculado exclusivamente en este estudio a la población gitana.

187 Ídem, pp.86.

	TERCER CURSO			CUARTO CURSO		
	TOTAL	Centros públicos	Centros privados	TOTAL	Centros públicos	Centros privados
	15,7	19,2	8,8	10,3	12,6	6,0
	13,9	**16,8**	**8,4**	**10,9**	**13,3**	**6,8**

educativo[188]. Se trata de fortalecer a la vez el capital cultural de las comunidades de origen inmigrante y de la sociedad en su conjunto, según una óptica intercultural.

Los alumnos poseen competencias, aprendizajes y procedimientos diferentes en tanto que ajustados al contexto de origen. Los niveles culturales y socioeducativos de cada familia y alumno, juntos con los procedimientos educativos de los que provienen pueden llevar al fracaso escolar[189].

Ahora bien, habría que matizar esta afirmación: cuando no hay una debida intervención que ayude a establecer puentes desde el enfoque y el tiempo necesarios. En este caso, los procesos de andamiaje del aprendizaje así como de la diversificación de procedimientos educativos pueden ser factores decisivos en la dirección del resultado escolar del alumnado.

Finalmente, la *estabilidad familiar* es otro de los factores de riesgo en el éxito o fracaso del alumnado. Y se destacan cuatros aspectos: 1) la ausencia de un progenitor; 2) la presencia de padres con experiencias traumáticas; 3) el empobrecimiento económico, y 4) la presencia de otras fuentes de inestabilidad en la vida familiar. No cabe duda de que en la vida de muchos de los alumnos inmigrados aparecen, de modo especialmente relevante, la separación de alguno de los progenitores y/o la ausencia del progenitor/a con el que conviven debido a prolongadas jornadas de trabajo. Asimismo, muchos viven experiencias traumáticas en origen o como consecuencia de la migración, propias o de sus padres, la discriminación o persecución en el país de residencia; el empobrecimiento económico como consecuencia de la crisis y el desempleo prolongado; la presencia de fuentes de inestabilidad derivadas de las situaciones de irregularidad sobrevenida o la dificultad para enviar remesas a la familia en origen. Todos ellos son fuentes de riesgo en el fracaso escolar del alumnado inmigrado o de familias inmigradas. Su ya alto nivel de fracaso escolar puede verse fuertemente afectado por estos otros factores mencionados. Habrá que esperar para confirmar estas previsiones. Pero, sobre todo, habría que intervenir a tiempo para prevenir mayores dificultades de los que ya tiene el alumnado inmigrado en el actual sistema educativo español. Y, con ello, prevenir los procesos de discriminación, marginación y exclusión que pueden derivarse de un fracaso escolar fuertemente marcado por la nacionalidad.

El proyecto europeo *INCLUD-ED: Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from education* (FP6, 2006-2011)[190], es uno de los proyectos educativos más relevantes dentro de los Programas Marco de Investigación de la Unión Europea. En él se confirma el modo en que el intento de homogeneización del alumnado reproduce desigualdades. El éxito escolar se asocia a una apuesta mayor por la inclusión, centrándose en las fortalezas del alumnado, incluyendo su diversidad cultural. Asimismo, se relaciona directamente el éxito escolar y la igualdad de oportunidades del conjunto del alumnado con el trabajo en grupos heterogéneos en habilidades y niveles, incluyendo las fortalezas y capacidades vinculadas a los alumnos de procedencia o familias inmigradas. Ello desmiente la clásica asociación entre diversidad cultural y aumento del fracaso escolar. Un mayor fortalecimiento de las relaciones y la participación de la familia y la comunidad en el proyecto educativo es señalado como otro de los ejes principales. Lo que está por hacer, claro está, es la formación adecuada y la puesta en disposición de los recursos necesarios para que dicha heterogeneidad resulte en enriquecimiento y fortalecimiento de las capacidades y los resultados del alumnado en su conjunto.

188 Esta iniciativa todavía dista de encontrar acogida en el conjunto de la sociedad, como apunta el *I informe sobre las actitudes de los valencianos y las valencianas ante la inmigración*, publicado por CeiMigra en 2010 (ver páginas 56 y 57), disponible en: http://www.ceimigra.net/observatorio/images/stories/luis_pdf/Informe_actitudes_2010.pdf

189 Ídem, pp.87.

190 Para mayor información sobre el proyecto, consultar: http://creaub.info/included/ o http://www.ub.edu/includ-ed/about.htm

Con todo, la mayor parte de las medidas estructurales que ayudarían a prevenir y promover otro tipo de escenarios educativos atienden a cambios comunes y estructurales. Ello no contradice la necesidad de adoptar medidas específicas según las necesidades individuales y de aculturación. La adopción de tales medidas no supone una mayor inversión: precisa una mejor inversión y gestión de los recursos disponibles. En este momento se precisa otro enfoque complementario: atender a las posibilidades de éxito y no sólo a los riesgos de fracaso. Ello implica situarse desde las fortalezas y oportunidades en lugar de centrarse sólo en las debilidades y amenazas.

En relación a los factores comunes, José Antonio Marina realiza un análisis en un reciente artículo, en el que desarrolla sugerentes y coherentes propuestas, algunas de las cuales están presentes también en el citado proyecto europeo[191]:

"Todos los datos nos dicen que el fracaso escolar tiene muchas causas y que en su solución tienen que intervenir muchos agentes sociales. En primer lugar, la Administración pública, pero no tanto invirtiendo más como gestionando mejor. Los estudios más solventes nos dicen que la tasa de abandono escolar no correlaciona directamente con la inversión en educación, a partir de un cierto nivel (...). Es importante cambiar la organización de los Centros, hacer más flexibles los programas, preparar al profesorado no sólo para la tarea de hacer progresar a los mejores sino también a los malos estudiantes, ofertar mejores programas de Formación profesional, y favorecer la comunicación con las familias. Pero es importante también ayudar directamente a las familias y a las zonas educativamente deprimidas, de lo que deben ocuparse las instituciones de Bienestar Social, y la administración educativa organizando equipos de mediadores entre la escuela y la familia.

(...) Por otra parte, debemos organizar el mercado de trabajo de modo que procure animar a la continuación de los estudios, incluso con distintos tipos de contratos a media jornada, o de formación en puestos de trabajo. Por último, el resto de agentes sociales -medios de comunicación, asociaciones deportivas, culturales, profesionales, etc.- puede ayudarnos. Como me gusta repetir, 'para educar a un niño, hace falta la tribu entera'. De la evaluación que ha hecho Catherine Blaya de los programas contra el abandono escolar puestos en marcha en varios países, se desprende una clara conclusión: «Deben ser multidimensionales, integrando el aprendizaje y la adquisición de habilidades sociales e incluyendo la participación activa y positiva de la familia así como de la comunidad. También se sabe que los programas más eficaces son los que proponen una intervención precoz, y que proponen un seguimiento individualizado y la construcción de una relación positiva con los adultos del Centro. Las intervenciones deben ser duraderas, y ser objeto de las evaluaciones que serán el motor de la motivación».

En el estudio que sobre este tema realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo se señalaron siete grandes líneas de actuación: 1) La necesidad de una detección temprana; 2) La formación de un frente de apoyo amplio; 3) Una eficiente coordinación de esfuerzos, que presupone una definición clara de responsabilidades; 4) La integración de enfoques y la evaluación de políticas; 5) La participación activa de profesores y directores de centros escolares; 6) La atención a las necesidades individuales de los alumnos; y 7) La convicción de que el coste de las iniciativas para prevenir o superar el fracaso escolar evita costes mayores.

Creo que en este momento los Planes contra el abandono escolar, para ser eficaces, deben ser organizados por los Municipios, porque son ellos los que pueden movilizar a la ciudadanía hacia un objetivo que es conveniente para cada ciudadano y no sólo para los que tienen hijos en edad escolar. Antes he mencionado la importancia decisiva del entorno en la inducción del fracaso escolar. Cualquier intervención que lo mejore desde el punto de vista educativo puede tener una eficacia extraordinaria. Como escribe Michael Fullan, «en cuanto la gente se haya dado cuenta del potencial que tiene el contexto para cambiar y empiece a dirigir sus esfuerzos a su transformación, se podrán conseguir avances asombrosos». Eso nos llama a todos a la acción, porque modificar el contexto no depende de los demás. Todos nosotros podemos, hasta cierto punto, cambiar el contexto inmediato y así iniciaremos el camino hacia la transformación.

191 Marina, J. A. (2011, Mayo): El abandono escolar. En: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España, 14. Disponible online en: http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=420&Itemid=74

El cuidado de las cosas pequeñas, del ambiente, de las relaciones, el sentimiento de los bienes comunes -incluida en ellos la educación de los niños y jóvenes- puede producir efectos extraordinariamente beneficiosos (…). Por eso insisto en el Municipio como agente educativo, ya que su contacto con el ciudadano le permite activar e integrar muchas energías e iniciativas. (…) Estamos publicando información sobre los programas que se están implantando en diversas ciudades de todo el mundo, por ejemplo, el movimientos de desarrollo positivo de los jóvenes, o de las *assets building communities*, comunidades que construyen recursos. Autores muy relevantes (…), como Lerner o Damon, nos proponen diversos modos de crear ciudades educativas, siendo muy útil el enfoque de Damon, director del *Centro de la Adolescencia de la Universidad de Stanford*, que se conoce como *youth charter*, carta de los jóvenes. En este método la comunidad educativa se reúne para afrontar problemas educativos con los jóvenes, y pone a trabajar a todos los agentes sociales, con un ánimo optimista y utilizando todos los conocimientos que se disponen, para resolver problemas y mejorar oportunidades.

La ciudad de Nueva York logró *atajar el fracaso escolar* en la década pasada, reuniendo a expertos de todos los campos para crear nuevas escuelas y currículums educativos, y su éxito fue indudable: en los barrios más afectados sólo entre el 20 y el 30% de los alumnos lograba terminar los estudios, y en cinco años, en esos mismos barrios, terminaban bien sus estudios entre el 70 y el 80% de los alumnos. La importancia de las ciudades como agentes educativos se ha plasmado en numerosas iniciativas, como las Ciudades Educadoras, Ciudades Amigas de la Infancia (…), Ciudades creativas, y Ciudades Preventivas, que pueden ser también preventivas del fracaso escolar.

El meta-análisis de los programas comunitarios para jóvenes ha mostrado que las ciudades deben proporcionar: 1) Seguridad física y psicológica, y prácticas educativas que aumenten las buenas interacciones entre los grupos; 2) Normas y expectativas claras, y controles firmes que sean continuados y predecibles para el adolescente; 3) Relaciones de apoyo y buena comunicación; 4) Oportunidades para integrarse en grupos y participar en actividades comunitarias; 5) Empoderar a los jóvenes, proporcionarles vías para que ejerzan su autonomía; y 6) Integración de escuela, familia y comunidad".

3.2 ▪ Conclusiones

En el curso 2010-2011 se registra un total de 7.758.047 alumnos en enseñanzas no universitarias, del que un 9,9% es alumnado extranjero. En la mayoría de niveles educativos se produce una variación positiva respecto del curso anterior. En cambio, en la ESO se produce una evolución negativa: 8.933 alumnos menos. El alumnado extranjero presenta una variación negativa en Educación Primaria: 11.453 alumnos, casi un 4% de total. La variación de alumnado extranjero respecto al curso anterior en la Comunitat Valenciana también refleja evoluciones negativas, especialmente, en Educación Primaria: 2.386 alumnos, un 6,4% menos.

Por regiones de origen, destacan el 35% del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana que proviene de la UE-27 y el 33% de América del Sur. Entre ambas procedencias se concentra el 65% del total del alumnado extranjero. Por nacionalidad, en la Comunitat Valenciana destaca el alumnado que procede, en este orden, de: Rumanía (13.996), Marruecos (13.101), Ecuador (10.044), Colombia (7.583), Reino Unido (5.836), Argentina (3.944), Bolivia (3.783) y Bulgaria (3.366).

El 85,3% del alumnado extranjero en la Comunitat Valenciana estudia en centros públicos, sobre el 14,7% que lo hace en centros privados. Respecto al curso 2008/2009, ha descendido la diferencia entre centros públicos y privados en dos puntos. No obstante, la Comunitat sigue teniendo un mayor nivel de desigualdad en alumnado por tipo de centros, casi tres puntos sobre la media nacional.

En el curso 2009/2010 se han matriculado a nivel universitario 11.444 alumnos de procedencia extranjera en el conjunto estatal. Ello muestra un importante descenso respecto del curso 2008/2009, un 70%. En la Comunitat Valenciana residen 715 de estos alumnos, un 83% menos respecto del curso 2008/2009. Por procedencia, es destacable cómo el 41% de los matriculados en la Comunitat provienen de la UE-27.

A nivel europeo, España es el segundo país con una tasa más alta de abandono temprano, junto con Portugal, y después de Malta. Es destacable el modo en que los índices de repetición de Educación Primaria se duplican, triplican, o cuadruplican en la ESO. Especialmente altos son los porcentajes relativos a los centros públicos. Dentro de cada etapa educativa, los centros públicos duplican en la mayor parte de los casos los porcentajes de repetición respecto de los centros concertados y/o privados, tanto en Educación Primaria como en la ESO.

El origen social, el género, la nacionalidad y la estabilidad familiar son cuatro grandes factores que influyen en el fracaso escolar y, por ende, en el fracaso del conjunto de alumnado extranjero e inmigrado. Respecto al *origen social*, se destaca cómo es uno de los factores más significativos en la salida del sistema educativo y en la elección de caminos profesionales.

El riesgo de fracaso escolar es bastante superior en los alumnos no nacidos en España: un 55% sobre un 41% del de segunda generación o un 34% del alumnado nativo. El momento de abandono también se adelanta en los alumnos inmigrados. Pese a que sus resultados están por debajo de los otros grupos, sus aspiraciones son tan altas como las del conjunto. Distintos factores explican los peores resultados del alumnado inmigrado estando en el mismo nivel social que otros alumnos: los procesos migratorios y su impacto a nivel vivencial, el procedimiento en la enseñanza de la lengua vehicular o la falta de adecuación de un andamiaje transcultural del aprendizaje.
A nivel general, las mujeres siguen teniendo mayor nivel de éxito escolar, o menor nivel de fracaso y abandono: hasta un 13% menos de abandono escolar que los hombres, a nivel estatal. La estabilidad familiar es otro de los factores de riesgo señalados. Y son múltiples las posibles fuentes de inestabilidad familiar de muchos alumnos inmigrados.

Todos ellos son fuentes de riesgo en el fracaso escolar del alumnado inmigrado o de familias inmigradas. Su alto nivel de fracaso escolar puede verse fuertemente afectado por estos otros factores mencionados. Habría que intervenir para prevenir mayores dificultades de las que ya tiene el alumnado inmigrado en el actual sistema educativo. Y, con ello, prevenir los procesos de discriminación, marginación y exclusión que pueden derivarse de un fracaso escolar fuertemente marcado por la nacionalidad.

En cualquier caso, y aunque las medidas hayan de ser específicas en parte, parece que la mayoría de las medidas estructurales que ayudarían a prevenir y promover otro tipo de escenarios educativos atienden a cambios comunes y estructurales. Y no supone una mayor sino mejor inversión. Mirar desde las posibilidades de éxito en lugar de desde los riesgos de fracaso es otro de los enfoques complementarios necesarios. Y ello supone comenzar a mirar desde las fortalezas y oportunidades. Algunos de los ejes fundamentales serían: trabajar desde los municipios y desde proyectos que involucren más a la familia y a toda la comunidad, vincular la formación al empleo, y empoderar a los jóvenes.

III.4 SALUD

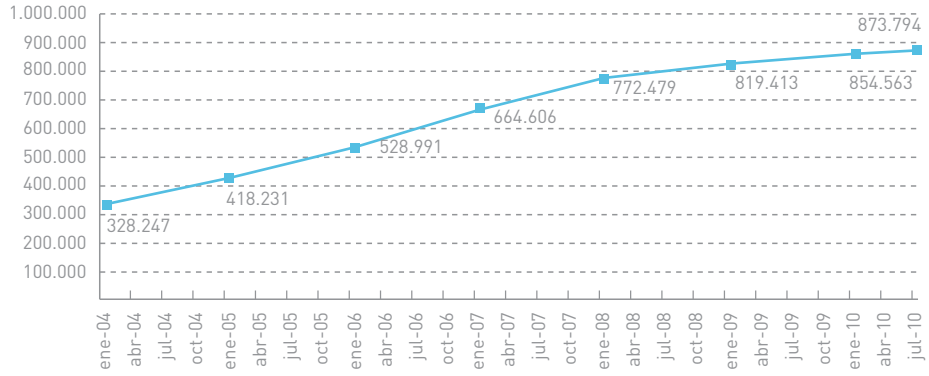
4.1 ▪ Lo que la realidad nos muestra

El sistema sanitario necesita conocer las condiciones de vida y las características de la población a la que atiende. Hoy, la población de la Comunitat Valenciana es culturalmente más diversa, se encuentra en situaciones jurídico-administrativas más complejas, y se da una mayor presencia de personas afectadas seriamente por la crisis, llegando a vivir situaciones de pobreza, marginación y/o exclusión.

El último Informe sobre Extranjeros en el Sistema de Información Poblacional (SIP) da cuenta de la contribución de la población extranjera al crecimiento de la población total. Ello explica los cambios experimentados en el perfil de ciudadanos registrados en el SIP. Considerando el período 2005-2009, el 89% de dicho crecimiento fue debido a la población extranjera, mientras que la población española de origen contribuyó en un 11%.

En términos generales, para el conjunto del periodo 2004-2010 (gráfico 32), el incremento en el registro de SIP ha sido de 545.547 personas extranjeras. Concretamente, se pasó de 328.247 en enero de 2004 a 873.794 en julio de 2010. En junio de 2010 se registra un total de 868.005 personas extranjeras, lo que supone un 16,5% del total de usuarios registrados en el SIP. En junio de 2009, los ciudadanos de nacionalidad extranjera representaban el 16,95%. Y en el mismo mes de 2008, el 15,99%. Si bien es cierto este incremento progresivo del peso relativo de la población extranjera, también lo es que la velocidad de este crecimiento ha ido disminuyendo, del mismo modo que lo ha hecho, en general, en las entradas a nivel nacional. De hecho, puede observarse cómo de 2009 a 2010 el registro de personas en el SIP ha disminuido levemente en un 0,45% (tomando de referencia los meses de junio).

Gráfico 32 ▪ Ciudadanos extranjeros registrados en SIP, 2004-2010



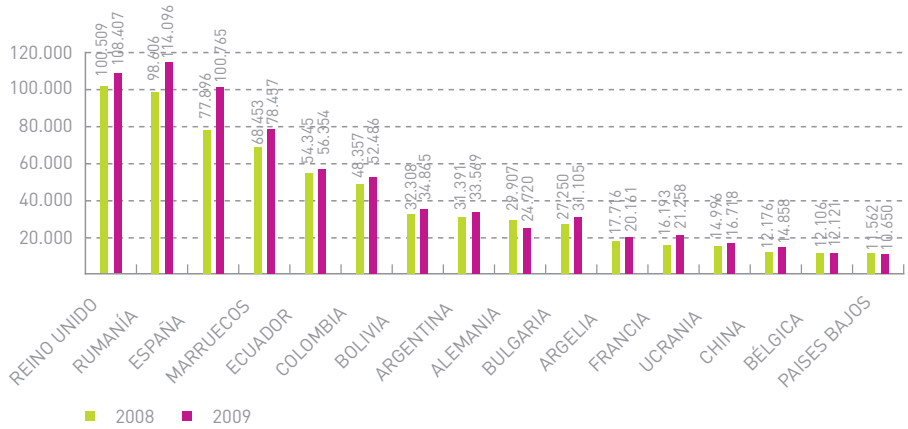
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe SIP, 2009.

Pese a la desaceleración del crecimiento, la tasa de crecimiento interanual de personas extranjeras registradas en el SIP es mayor que la de la población total: en junio de 2010, la población total registraba una tasa de crecimiento interanual negativa (-0,21%), frente al 3,27% de la población extranjera. Dicho de otro modo, el ritmo de crecimiento de la población extranjera es aún positiva, mientras que el de la población total (y, más aún, de la población española originaria) se torna negativa desde inicios de 2010.

Respecto a las características sociodemográficas que presentan las personas extranjeras en el registro del SIP, podrían destacarse las que siguen:

Por *país de nacimiento*, en 2008 los ciudadanos del Reino Unido era el colectivo con mayor número de ciudadanos registrados en el SIP, con 100.509 personas. En segundo lugar se encontraban los nacidos en Rumanía y España. Y, tras ellos, los nacidos en Marruecos, Ecuador y Colombia. En 2009, Rumanía pasa al primer lugar con mayor número de personas nacidas en dicho país registradas en el SIP, 114.096; Reino Unido pasa al segundo lugar, con 108.407 personas y los usuarios nacidos en España ocupan, de nuevo, el tercer lugar, con 100.765. Tras ellos, Marruecos y Ecuador son los orígenes de las personas registradas, siendo respectivamente, 78.457 y 56.354. Colombia pasa al sexto lugar en el año 2009, con 52.466 personas registradas (gráfico 33).

Gráfico 33 ▪ Evolución de los países de nacimiento de las personas extranjeras que acumulan el 80% de las registradas en SIP



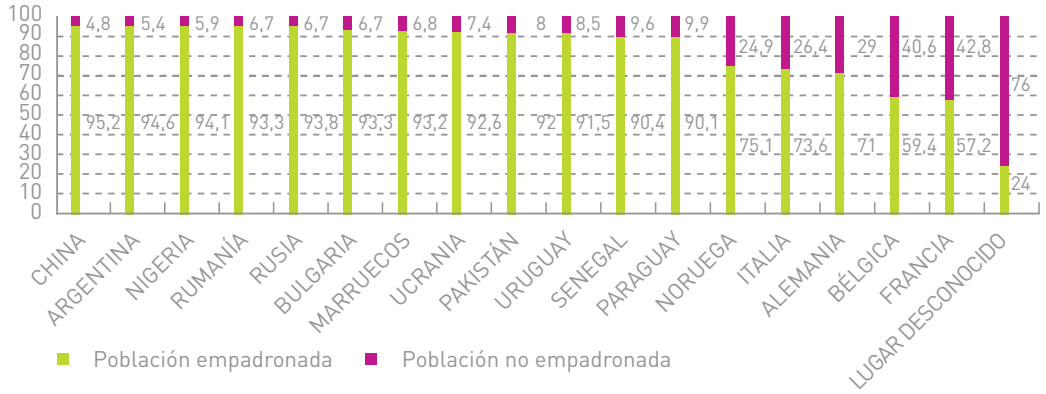
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe SIP, 2009.

La evolución del periodo 2008-2009 muestra que los ciudadanos registrados en SIP y nacidos en Rumania han aumentado en un 15,71%; los nacidos en el Reino Unido un 7,86%; los nacidos en España un 29,21%; los nacidos en Marruecos un 14,61%; y los nacidos en Ecuador y Colombia un 3,6% y un 7,9%, respectivamente. Es interesante destacar la disminución del número de ciudadanos extranjeros nacidos en Alemania en el periodo 2008-2009, una disminución del 17,34%. Junto con Alemania, Países Bajos ha descendido también, en un 7,9%.

Respecto a su *situación de empadronamiento*, es interesante detenernos en algunos datos:

Los usuarios extranjeros del sistema sanitario en la Comunitat Valenciana con mayor porcentaje de personas empadronadas en dicha Comunidad son los nacidos en China (el 95,2% de los registrados en el SIP están empadronados), Argentina (94,6%), Nigeria (94,1%), Rumanía (93,3%), Rusia (93,3%), Bulgaria (93,6%), Marruecos (93,2%), Ucrania (92,6), Pakistán (92%), Uruguay (91,5%), Senegal (90,4%) y Paraguay (90,1%) (gráfico 34).

Gráfico 34 ▪ Porcentaje de población registrada en SIP empadronada y no empadronada por nacionalidad



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe SIP 2009.

Aquellos que cuentan con un menor número de personas empadronadas en la Comunidad de la que son usuarios, son los nacidos en Francia (el 57,2% de los registrados en el SIP está empadronado), Bélgica (59,4%), Alemania (71%), Italia (73,6%) y Noruega (75,1%). Asimismo, destacan los usuarios nacidos en Lugar Desconocido (el 24% del total de los registrados con ese origen está empadronado).

Llama la atención el contraste de tendencias entre los usuarios extranjeros que se empadronan y los que no. Los nacionales de países extracomunitarios, además de los procedentes de Rumanía y Bulgaria, destacan por los altos porcentajes de empadronamiento. En cambio, los ciudadanos europeos de la UE-15 descuidan mucho más este trámite administrativo. Es destacable también el grupo de origen desconocido, por su importancia en porcentaje de personas no empadronadas así como por su importancia -en números absolutos- en personas atendidas por el sistema sanitario (11.105).

El mayor número de personas no empadronadas con asistencia sanitaria superior a un mes se concentra en los nacidos en Bélgica (29,8%) y Francia (23,6%), seguidos de los nacidos en Italia (19%), Lugar desconocido (16,8%), Alemania (16,7%), Bolivia (11,6%), Brasil (10,6%) y Noruega (10,1%).

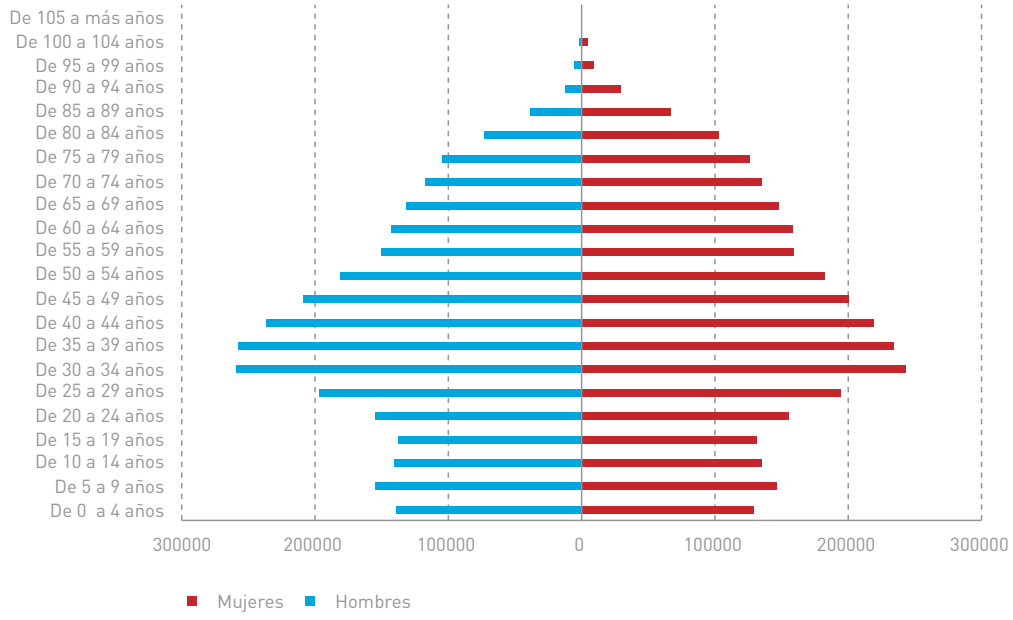
Sobre el perfil de la población total registrada en el SIP podemos destacar cómo el 49% de los ciudadanos registrados son hombres y el 51% son mujeres. El 61,32% de la población atendida tiene entre 20 y 64 años de edad; el 19,31% entre 0 y 19 años y el restante 19,37% entre 65 y 105 años

(o más). Dentro del primer grupo, el subgrupo más numeroso tiene entre 30 y 34 años, y representan el 8,68% del total (gráfico 35).

La población extranjera registrada en el SIP durante el año 2.009 presenta las siguientes características: El 52% de los ciudadanos extranjeros registrados son hombres y el 48% mujeres. El intervalo de edad de 20 a 64 años de edad concentra el 70,17% de la población. De 0 a 19 años se concentra el 19%, un porcentaje muy similar a la población total. Y el intervalo de 65 y más años representa el 10,91%, un porcentaje claramente inferior al 19,4% de la población total. Como era de esperar, ello da muestra de una población mucho más joven que el conjunto de ciudadanos registrados en SIP, y una mayor concentración de ciudadanos en el intervalo intermedio de edades. El grupo de población más numeroso también es el de 30 a 34 años de edad, representando el 13,38% del total sobre el 8,7% que suponía este intervalo en la población total registrada en el SIP (gráfico 36).

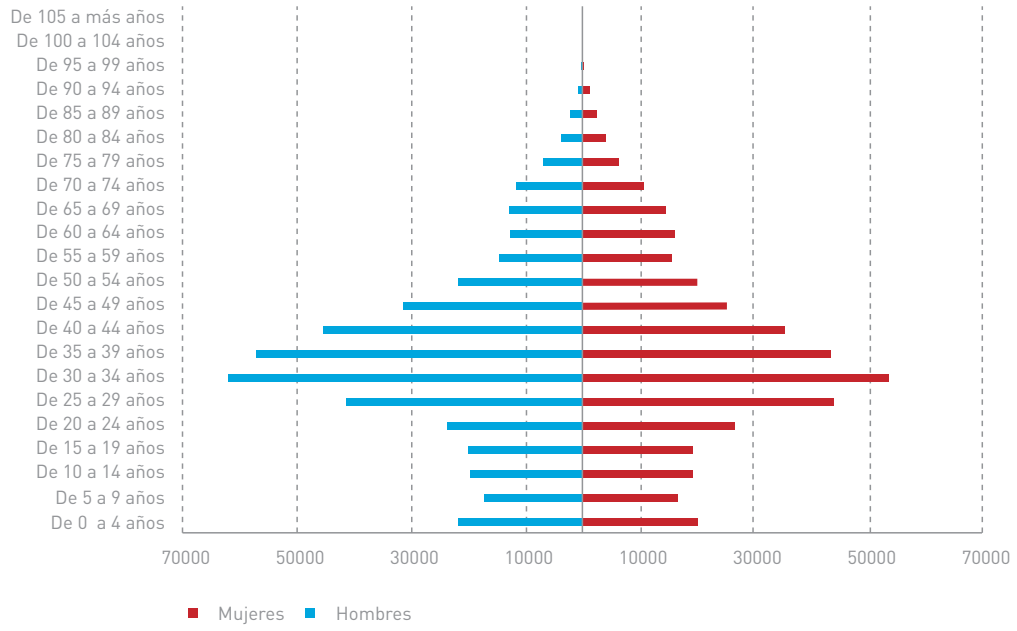
Es interesante conocer también el perfil de las personas atendidas no empadronadas: El 52% de los usuarios extranjeros no empadronados son hombres y el 48% son mujeres. La población atendida se centra en dos grandes grupos: el grupo de 20 a 49 años, y el grupo de 60 a 84 años. Ambos concentran el 71% de la población extranjera atendida no empadronada. El grupo de 20 a 49 años, representa el 48% del total de población atendida no empadronada. El grupo de 60 a 84 años supone el 22%. El grupo de 0 a 19 años de edad, representa el 20% de la población, un porcentaje, también importante. Por último, los grupos de 50 a 54 años, junto con el de 85 hasta 105 y más, representan conjuntamente el 9% del total de población (gráfico 37).

Gráfico 35 ▪ Población total registrada en SIP, 2009



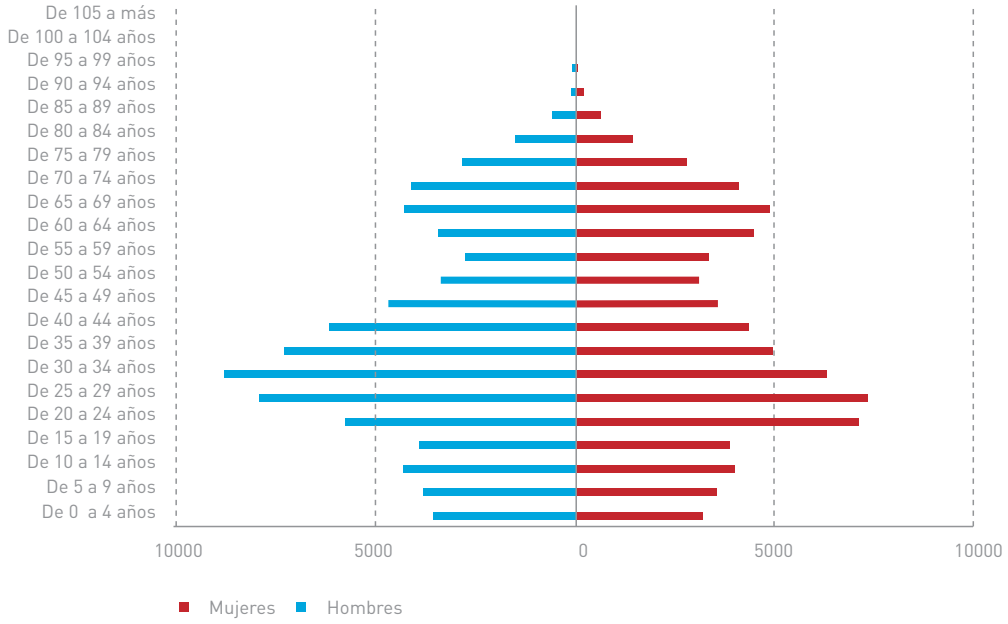
Fuente: Informe SIP, 2009.

Gráfico 36 ▪ Población extranjera registrada en SIP, 2009



Fuente: Informe SIP, 2009.

Gráfico 37 ▪ Población extranjera no empadronada registrada en SIP, 2009



Fuente: Informe SIP, 2009.

Teniendo en cuenta los grupos de edad y la procedencia de las personas con mayor porcentaje de no empadronados se puede construir un perfil general de edades con procedencias predominantemente comunitarias –de la UE-15-. Estos datos son relevantes, dado que pueden estar mostrando el perfil general de las personas que reciben asistencia sanitaria sin una previsión de recursos para que sean atendidas. Sus necesidades y motivos de consulta serán distintos y, por tanto, habrán de ser previstos en función de sus edades, procedencias y demás características sociodemográficas.

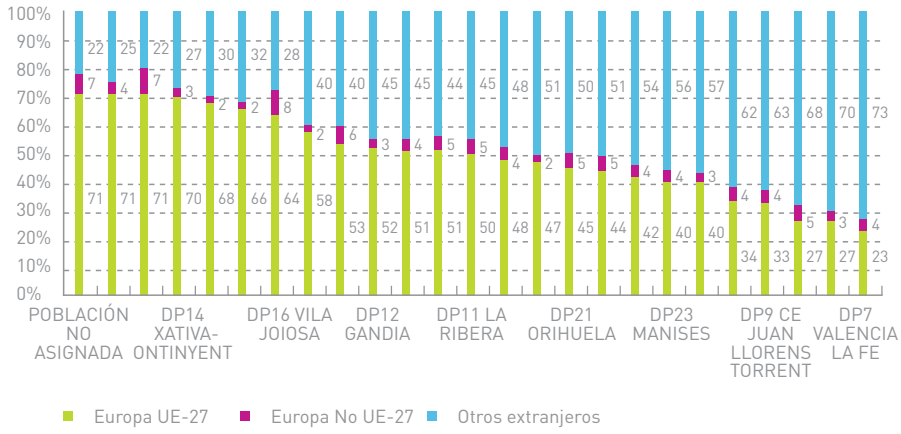
La distribución de usuarios de procedencia extranjera por departamentos es, asimismo, un indicador importante para ajustar los mismos departamentos y los centros de salud al tipo de población que reciben (gráfico 38). Ello se relaciona, principalmente, con dos características: 1) Ajuste respecto a posibles especialidades requeridas acordes a la edad y a la prevalencia patológica; y 2) Ajuste a las posibles necesidades de comunicación intercultural. Sobre esta segunda característica se hace indispensable contar con profesionales progresivamente formados en competencia intercultural así como el refuerzo de perfiles profesionales de la mediación intercultural.

Así, los departamentos de la Comunitat Valenciana que tienen una concentración mayor del 50% de ciudadanos extranjeros de la UE-27 son: Dénia (71%), Torrevieja (71%), Xàtiva-Ontinyent (70%), Castelló (68%), Requena (66%), La Vila Joiosa (64%), La Plana (58%), Vinaròs (53%), Gandia (52%), y Sagunt (51%).

Aquellos departamentos con mayor número de ciudadanos extranjeros que tienen como país de nacimiento un país extracomunitario (más del 50% de población extranjera en dicho departamento) son los que siguen: Valencia-La Fe (73%), Valencia-Dr. Pesset (70%), Alicante (68%), C.E. Juan Llorens (63%), Valencia-Clínico (63%), Elx (57%), Manises (56%), Elda (54%), Alicante-San Juan (51%), Orihuela (50%) y Alcoi (51%).

Estos datos hablan de concentración de personas extranjeras en unas zonas y no en otras, lo que lleva a poner atención especial en los recursos específicos que en uno y en otro caso habrán de ponerse a disposición, de una manera especial, en dichos departamentos.

Gráfico 38 ▪ Distribución del porcentaje de población extranjera en SIP por departamentos



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe SIP 2009.

La distribución por grupos y subgrupos de aseguramiento en alta en SIP durante el año 2009 revela una información muy significativa, ya que desglosa el tipo de cobertura que tienen o no las personas extranjeras y, de algún modo, deja vislumbrar la situación social y económica en la que pueden encontrarse.

Como ya se introdujo en el Informe Anual de 2009, existen tres grupos de Aseguramiento Sanitario que, a su vez, se desglosan en diferentes modalidades:

- Grupo A. Seguridad Social. Incluye a personas protegidas por la Normativa de Seguridad Social, Reglamentos Comunitarios y Convenios Bilaterales. A1, Convenio Internacional; A2, Tarjeta Sanitaria Europea; y A3, Alta en Seguridad Social y mutualismo Público.
- Grupo B. Conselleria de Sanidad. Incluye a personas en situación de prórroga de asistencia, personas protegidas por Convenios y otros Acuerdos de la Conselleria de Sanidad: Embarazadas, Tarjeta Solidaria y personas sin recursos reconocidas con anterioridad al 6-6-2010[192].
- Grupo C. Sin Asistencia en Centros Sanitarios Públicos. Incluye a personas protegidas por Mutualidades Administrativas que han optado por asistencia sanitaria privada, personas con acreditación caducada y otros colectivos no asegurados.

Como se muestra en la tabla 15, el 64% de los usuarios extranjeros tiene una modalidad incluida en el grupo A de Seguridad Social: 630.196 personas de un total de 979.495. En un segundo lugar, destacan los usuarios extranjeros pertenecientes al grupo Conselleria de Sanidad, 178.221 personas, que suponen el 18% del total. Y los que pertenecen al grupo C, Sin Cobertura, suponen el 17%, 171.078 personas.

TABLA 15 ▪ Usuarios de procedencia extranjera por grupos de aseguramiento y empadronamiento

Grupos y subgrupos de aseguramiento	Empadronados en la CV	No empadronados en la CV > 1 mes	No empadronados en la CV < de 1 mes	Total
Grupo A. Seguridad Social	**539.522**	**52.428**	**38.246**	**630.196**
A1. Convenio internacional Alta en Seguridad Social	46.398	-	-	46.398
A2. Tarjeta Sanitaria Europea (TSE)	15.676	29.396	30.297	75.369
A3. Alta en Seguridad Social y Mutualismo Público	477.448	23.032	7.949	508.429
Grupo B. Conselleria de Sanidad	**164.110**	**13.989**	**122**	**178.221**
B1. Prórroga de Asistencia	117.842	4.746	-	122.588
B2. Sin recursos/Tarjeta Solidaria	36.653	4.283	-	40.936
B3. Extensión a Demanda	1.325	-	-	1.325
B4. Otras acreditaciones Conselleria	8.290	4.960	122	13.372
Grupo C. Sin Cobertura	**122.693**	**19.788**	**28.597**	**171.078**
C1. Acreditación caducada	73.457	6.845	-	80.302
C2. No acreditación	48.826	12.913	28.586	90.325
C3. Mutualismo Privado	410	30	11	451
Total extranjeros 2009	**826.325**	**86.205**	**66.965**	**979.495**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe SIP 2009.

Dentro del grupo A de Seguridad Social, destacan las siguientes subcategorías:

- A1. Los usuarios de procedencia extranjera pertenecientes a este subgrupo 'Convenio Internacional' representan el 4,7% del total;
- A2. Los que pertenecen al subgrupo 'Tarjeta Sanitaria Europea', representan el 7,7%;
- A3. Los pertenecientes al subgrupo 'Alta en Seguridad Social y Mutualismo Público', el 52% del total (508.429 personas).

192 Disposición transitoria 4ª) de la Ley de Aseguramiento Sanitario (LAS)

El subgrupo A3 es el más numeroso, dado que en él se incluye a todos los usuarios extranjeros que trabajan, cotizando a la Seguridad Social, por lo que su actividad laboral les proporciona el derecho a la cobertura sanitaria pública.

Respecto al grupo B, Conselleria de Sanidad, destaca:

- B1. El subgrupo 'Prórroga de Asistencia', representa el 12,5% del total;
- B2. El subgrupo 'Sin Recursos' o 'Tarjeta Solidaria' supone el 4% del total; y
- B3. El subgrupo 'Extensión a Demanda', representan el 0,14%.

Por último, en el grupo C, Sin Cobertura[193] –o sin asistencia en centros sanitarios públicos-, destaca:

- C1. El subgrupo 'Acreditación Caducada', suele incluir a aquellas personas a las que se les otorga una cobertura temporal. En él se encuentra el 8,2% del total (80.302 personas);
- C2. El subgrupo 'No Acreditados', o aquellos usuarios extranjeros que no tienen reconocida ninguna cobertura sanitaria representan el 9,22% del total (90.325 personas); y
- C3. El subgrupo 'Mutualismos privados', aquellos que optan por la asistencia privada, y suponen el 0,05% del total de extranjeros registrados en el SIP (un total de 451 personas).

Si, tras este análisis, se suma el número de personas sin ninguna cobertura sanitaria, 90.325, con el de aquellos que poseen la Tarjeta Solidaria –personas sin recursos-, 40.936, se obtiene un indicador indirecto de las personas extranjeras usuarias del sistema Sanitario que pueden encontrarse en una situación socioeconómica, cuando menos, de vulnerabilidad o de riesgo: 131.261 personas. Lo que representa un 13.4% del total de los usuarios extranjeros registrados en SIP. Ello equivale a decir que uno de cada siete usuarios extranjeros del Sistema Sanitario en la Comunitat Valenciana no tiene cubierta la asistencia sanitaria y está en riesgo de encontrarse en una situación socioeconómica difícil –de pobreza, marginación, exclusión, o con una alta probabilidad de llegar a ellas-. Las personas sin ninguna cobertura sanitaria, además de encontrarse en estas condiciones de vida, han de costearse la atención médica que no sea de urgencias, así como, por supuesto, la farmacéutica. Lo cual lleva a que el uso que realicen estas personas del sistema sanitario sea en condiciones de cierta gravedad para poder ser atendidos en urgencias. A su vez, ello deriva en la ausencia de prevención secundaria (detección precoz y tratamiento) y en el consecuente riesgo de cronificación y empeoramiento de problemas de salud que, de otro modo, podrían ser simplemente problemas puntuales.

193 Se detallan los números en este subgrupo para enfatizar la importancia del análisis de aquellas personas no cubiertas actualmente por el mismo sistema sanitario de manera ordinaria.

▪ SALUD, MIGRACIÓN Y CONDICIONES DE VIDA LÍMITE

"Emigrar se está convirtiendo hoy para millones de personas en un proceso que posee unos niveles de estrés tan intensos que llegan a superar la capacidad de adaptación de los seres humanos"[194].

Es bien sabida la relación tan estrecha que existe entre la precarización de las condiciones de vida y el incremento de factores de riesgo y problemas en torno a la salud (Informe sobre la Inclusión Social en España, 2009[195]). Desde una comprensión psicosocial de la salud como *salud global*, tal y como apunta la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), ello implica, al menos tres dimensiones: la salud *física,* a la que atiende principalmente el sistema sanitario actual; la salud *psicológica,* o la experiencia de bienestar y equilibrio afectivo-emocional; y; la salud *social,* en relación a los mínimos de calidad del contexto y las relaciones con las que la persona se desarrolla en la vida cotidiana.

Aunque no en todos los casos, la precarización de las condiciones de vida suele afectar, como consecuencia, al deterioro de las tres dimensiones nombradas. Lo que sí es claro es que, en la medida en que no se intervenga, el círculo de la precarización va a ir afectando progresivamente a todas ellas, si no sucede ya en un primer momento: mala alimentación, insalubridad de la vivienda, incertidumbre

194 Achotegui, J. (2005): Estrés límite y salud mental: el Síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises). En: *Revista Norte de salud mental de la Sociedad Española de Neuropsiquiatría* 2005, 21 (V). Pp. 39-53.

195 Observatorio de la Inclusión Social (2009*): Informe sobre la Inclusión Social en España, 2009*. Barcelona: Caixa Catalunya. Pp. 21-34. Disponible on line en: http://obrasocial.catalunyacaixa.com/osocial/idiomes/2/fitxers/solidaritat/informe_incl08cas.pdf

prolongada, estrés derivado de la falta de salida ante la situación de desempleo, conflictos familiares como consecuencia de la acumulación de tensiones y dificultades, aislamiento y deterioro de las relaciones sociales… Todas ellas pueden ir formando parte de un círculo vicioso e interconectado, generando un efecto dominó hacia una dificultad cada vez más compleja de resolver, y con un impacto más global en la salud de las personas afectadas.

En muchos de los casos, la salud psicológica es la que regula las demás dimensiones de la salud. Tanto es así que en Europa, los problemas de salud mental constituyen aproximadamente el 30% del problema total de la discapacidad asociada a otras enfermedades (WHO, 2004)[196]. En la medida en que el estado de bienestar psicoafectivo de una persona es cada vez menos frecuente, dicho de otro modo, en la medida en que los problemas crecen y el modo de vivirlos se complica más y más, se generarán mayores problemas físicos a modo de somatizaciones de lo que se está viviendo a ese otro primer nivel. Asimismo, en la medida en que su estado psicoafectivo se va deteriorando y cronificando un sentido de malestar emocional, se deterioran, también, las relaciones, principalmente, familiar y social –y laboral, cuando aún no se han perdido-.

Por ello, esta segunda parte se dedica a analizar las consecuencias de la salud global en las personas migrantes que viven situaciones de *estrés*[197] *intenso, crónico y múltiple.* La importancia de su detección, atención y prevención, así como la no confusión con otro tipo de diagnósticos deviene fundamental, al menos, por dos razones: tanto si se diagnostica mal como si se elude la importancia de estos síntomas, la persona sigue estando en riesgo de cronificar su situación. Y de que esta derive en problemas más graves.

Desde este punto de partida, cabe entender lo que aporta a la comprensión de la experiencia de *algunas personas migrantes* la reflexión de Joseba Achotegui[198] a partir de la detección de una serie de síntomas que ha denominado "Síndrome[199] de Ulises". El nombre dado por el autor responde a la similitud encontrada entre la experiencia de las personas migrantes con lo que en la literatura griega se dice que Ulises expresaba en su desolación en medio de la adversidad y lejos de sus seres queridos.

Es importante comenzar con algunas aclaraciones: lo trabajado por el autor se refiere a *algunas personas*, puesto que lo que describe el síndrome es un conjunto de manifestaciones propias de personas inmigradas expuestas a *situaciones de estrés extremo*, en tanto que las condiciones de vida generan una situación de estrés crónico y múltiple. Por tanto, no se extrapola al conjunto total de personas inmigradas. Parece que, en un alto porcentaje, afecta al colectivo de personas que viven en condiciones de *irregularidad administrativa*, por las consecuencias de indefensión, invisibilidad, precariedad y riesgo añadido que dicha situación supone en la vida de estas personas.

El autor no da a conocer un fenómeno nuevo, sino que describe y etiqueta las consecuencias psicosociales y psicosomáticas de la experiencia de *migración* y *aculturación* en unas condiciones de vida adversas y extremas. Dicha sistematización tiene lugar en torno a los años 90 y 2000, un momento de expansión económica para el contexto de España.

En este momento de crisis estructural y cambios históricos aún no resueltos, se hace necesario releer lo analizado por el autor a la luz de la precarización actual de las condiciones de vida de las personas inmigradas como consecuencia de la crisis. Una precarización mucho más extrema y extendida que la que se daba en el momento en el que se describe este síndrome. La realidad de crisis que acontece y sus consecuencias aumentan, con mucho, los niveles de estrés vital crónico e intenso y, por ende, la probabilidad de que estas manifestaciones propias de unas condiciones de vida límite estén aumentando, tanto en extensión (número de personas) como en intensidad (gravedad de las situaciones).

Como ejemplos del agravamiento en las condiciones de vida, se puede pensar en el elevado número de personas inmigradas que están pasando en la actualidad a situaciones de irregularidad por no

196 "Las consecuencias de los problemas de la salud mental son amplias y persistentes a diferencia de lo que ocurre con la mayor parte de las enfermedades físicas. Por ejemplo, los problemas de la salud mental pueden influir en la calidad de la vida familiar de otras relaciones sociales, pueden reducir las posibilidades de empleo, pueden ser causa de exclusión social y pueden incrementar el contacto de los pacientes con el sistema judicial" (EU, 2010, pp.18). European Commission (2010): Special Eurobarometer. Mental Health. Brussels: European Commission. Disponible on line en: http://ec.europa.eu/health/mental_health/docs/ebs_345_en.pdf

197 Por estrés se entenderá *"un desequilibrio sustancial entre las demanda ambientales percibidas y las capacidades de respuesta del sujeto"* (Lazarus, 1984. Citado en Achotegui, 2005, p.39. Ver nota 3).

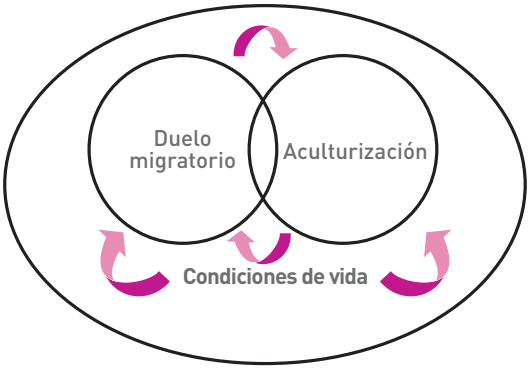
198 Psiquiatra. Profesor de la Universidad de Barcelona. Director del SAPPIR (Servicio de Atención Psicopatológica y Psicosocial a Inmigrantes y Refugiados) del Hospital de Sant Pere Claver de Barcelona.

199 "Síndrome" es un conjunto de síntomas que suelen darse más o menos unos asociados con los otros.

poder renovar su permiso de residencia, dado el nivel de desempleo y las elevadas exigencias de la nueva situación legislativa. Pero no sólo: se dan condiciones de precariedad material y riesgo de pobreza, marginación y exclusión en muchas de las personas inmigradas que tienen una situación regular o aún algún tipo de subsidio. Se dan, asimismo, intensos niveles de estrés y angustia derivadas de la pérdida de estatus alcanzada a lo largo de los años en el nuevo contexto, como consecuencia de haber vuelto al comienzo y haber perdido todo tras tanto esfuerzo y sacrificio. Todo ello lleva a redimensionar el nivel de riesgo y el número de personas que pueden estar siendo afectadas en su salud global por dichas condiciones de vida límite.

Los síntomas de la persona inmigrada con estrés crónico y múltiple que describe el autor se relacionan con diferentes factores estresores: unos que están relacionados con el *duelo* a los que se expone la persona en su proceso migratorio, otros relacionados con el proceso de *aculturación* y, en tercer lugar, los relacionados con las *condiciones de vida* en las que se encuentra en el país de destino. Aunque ello puede haberse encontrado en las personas recién llegadas al nuevo contexto, en diversos estudios se confirma que dicha sintomatología no se detecta tanto en las personas recién llegadas cuanto en personas y familias que ya están insertas e instaladas durante un tiempo. Más aún en este nuevo momento de desaceleración de las entradas, ha de mirarse especialmente a las personas que ya están, dado que el número de aquellas va decreciendo, mientras que el de las primeras se mantiene como factor estructural (gráfico 39).

Gráfico 39 ▪ Principales dimensiones implicadas en los síntomas de la persona inmigrada con estrés crónico y múltiple



Fuente: elaboración propia CeiMigra.

Elaborar el duelo migratorio no siempre está relacionado con el tiempo de residencia en un nuevo contexto. Asimismo, la aculturación tiene un componente temporal importante, pero el curso de dicha aculturación, la forma y la profundidad de la misma dependerán, mucho, de las oportunidades y condiciones de vida que estas personas hayan tenido y tengan actualmente. Lo que quiere decir que, no por llevar más tiempo en el nuevo contexto, haya de esperarse un proceso migratorio elaborado o un nivel de aculturación satisfactorio. De nuevo, las condiciones de vida son un factor modulador de todo ello. Y en condiciones de vida límite, menos probabilidad de elaborar el duelo migratorio y de conseguir una aculturación satisfactoria. Más aún, el grado de elaboración –o no- del duelo está en estrecha relación con la aculturación, en una interrelación mutua.

Respecto al *duelo*[200], es preciso recordar que la persona inmigrada se expone de manera simultánea ante la necesidad de elaborar un duelo múltiple. Se diferencian, al menos, siete duelos: la familia y los seres queridos; la lengua; la cultura; la tierra; el estatus social; el contacto con el grupo de pertenencia; o los riegos para la integridad física. Estos duelos se darían, en mayor o menor grado, en todos los procesos migratorios, pero el modo en que va a impactar en la persona dependerá en gran medida del contexto social y relacional en que esté inmersa en la nueva sociedad.

200 El autor define el duelo en este contexto como "el proceso de reorganización de la personalidad que tiene lugar cuando se pierde algo significativo para el sujeto" (Achotegui 2005, obra citada, p.39).

Del mismo modo hay diferentes grados de dificultad para elaborar el duelo: así, el duelo puede ser simple, complicado o extremo. En palabras de Achotegui, un ejemplo de duelo extremo, "se daría cuando se emigra dejando atrás la familia, especialmente cuando quedan en el país de origen hijos pequeños y padres enfermos, pero no hay posibilidad de traerlos ni de regresar con ellos, ni de ayudarles"[201]. Se considera que es un duelo que pone al límite las capacidades de todo ser humano. No es, pues, una cuestión de adaptación y elaboración a través de tiempo, sino que corresponde a una experiencia humana extrema y necesita el apoyo necesario para ser elaborado. Sabiendo que, en ocasiones, puede ser no elaborable. El apoyo social y técnico especializado son importantes factores moduladores en la vivencia de esta situación extrema, en su elaboración y en la prevención de problemas mayores de salud.

Además de los duelos, existen otros muchos factores estresores a los que se exponen las personas inmigradas con estrés intenso, crónico y múltiple:

- La *soledad* forzada y la *separación* de los seres queridos. El dolor y la dificultad siempre es proporcional a la intensidad y significatividad de los vínculos creados. Y ello ha de tenerse en cuenta sabiendo que, en los contextos de los que provienen la mayor parte de las personas inmigradas, el sistema familiar se vive con mucha mayor intensidad y sentido de pertenencia que en los patrones de sociedades como la española o la europea. El yo individual no tiene tanta fuerza como el yo colectivo.
- El *fracaso* por el proyecto migratorio, entendiendo por ello las expectativas no cumplidas respecto a las ideas generadas antes de la partida, las dificultades en la vida cotidiana en el país de destino, la situación de vulnerabilización generada por el sistema de irregularidad administrativa –en los casos en que se da- y la desprotección consiguiente… La persona se siente encerrada entre el fracaso vivido y la necesidad de tener que responder a quienes esperan todo de ella. En ocasiones este fracaso se atribuye al "mal de ojo" o a estar en posesión de algún maleficio, lo que lleva a reforzar, más aún, la culpabilidad y el aislamiento.
- La lucha por la *supervivencia* (alimentación, vivienda…). Tanto los problemas de alimentación equilibrada como la falta de un lugar adecuado para vivir y tener un espacio propio dificultan, de manera muy básica, otros niveles de equilibrio personal y de posibilidad social.
- El *miedo* por los peligros físicos y el sentimiento de *indefensión* (miedo a no salir de la situación vitalmente límite, miedo a perder todo lo conseguido, miedo a morir, experiencia de haber visto morir a familiares y amigos, miedo a ser perseguido, maltratado, miedo a las mafias, a las redes de prostitución, a los abusos de diferente tipo, a ser detenido, expulsado…). El miedo también lo manifiestan los hijos ante la posibilidad real de que sus padres no vuelvan a casa por haber sido internados y/o expulsados del país. Las consecuencias de la experiencia límite del miedo pueden tener efectos irreversibles en la salud:

> *"El miedo crónico e intenso fija las situaciones traumáticas a través de la amígdala y da lugar a una atrofia del hipocampo (en veteranos de la guerra de Vietnam o en personas que han sufrido en la infancia abusos sexuales se ha detectado hasta un 25% de pérdida). También habría pérdidas neuronales en la corteza orbitofrontal. Sabemos que a través de un circuito están interconectados la amígdala, los núcleos noradrenérgicos y la corteza prefrontal, áreas muy importantes en la vivencia de las situaciones de terror[202]".*

A todo ello, hay que sumar otros muchos factores estresores derivados del proceso de *aculturación* (inmersión en un contexto cultural diferente), y otros muchos elementos propios de las *condiciones de vida* en que se encuentra cada persona (incluyendo la situación económico-laboral y jurídico-administrativa).

201 Achotegui, 2005, p.41.

202 Sendi, 2011, en Achotegui, 2005.

La sintomatología principal puede resumirse en cuatro grandes grupos:

- Manifestaciones relacionadas con el área *depresiva*: tristeza, culpa, llanto, son sentimientos y manifestaciones frecuentes, intensas y recurrentes. Ideas de muerte se dan en algunos casos, según la gravedad, aunque no es lo habitual, dado que lo que caracteriza a la mayoría de las personas que sufren estos síntomas son las ganas de seguir adelante para cumplir sus objetivos, los que, generalmente, se corresponden con el futuro de sus familias.
- Manifestaciones relacionadas con la *ansiedad*: tensión, nerviosismo, preocupaciones constantes y recurrentes, irritabilidad, insomnio.
- Manifestaciones relacionadas con la *somatización*: cefaleas; fatiga y cansancio excesivo; dolores osteomusculares -derivados de las contracturas musculares por estrés mantenido.
- Manifestaciones relacionadas con la *confusión*: problemas de memoria y atención, sentimiento de estar perdido/a, llegar a perderse físicamente; desorientación a nivel temporal… La confusión, en muchos casos, está ligada a tener que hacerse invisible, a tener que esconderse para evitar los controles policiales ante el miedo a ser llevado a un Centro de Internamiento para Extranjeros (CIEs) y ser expulsado.

Algunos de los factores que lo potencian son: la multiplicidad de factores que lo desencadenan; la cronicidad de esos factores o su persistencia en el tiempo; la intensidad de los factores y su relevancia; la ausencia de sensación de control (o la sensación de no poder hacer nada para cambiar la situación); y la ausencia de apoyo social.

La sintomatología descrita no responde a la condición de inmigrante, sino a la condición de persona expuesta a una situación humanamente extrema. Y ello se manifiesta como alarmas a través de la sintomatología corporal. Esta situación de alerta aún sitúa a la persona a un momento mental y psíquico equilibrado, pero se encuentra al borde de dejar de estarlo. Si esta situación permanece y avanza sin que se haga nada y sin que nadie intervenga, estas personas pueden llegar a desarrollar otros problemas de salud más graves, incluso irreversibles.

En muchos casos, cuando muestran una sintomatología más grave, estas son atendidas por servicios de salud mental sin una formación específica en experiencias vitales de migración. Ello conduce a confusiones en el diagnóstico y tratamiento de las mismas. En muchos casos esta sintomatología se confunde con algunos trastornos propios del área de la psicopatología, por su intensidad y similitud. No obstante, de nuevo, esta sintomatología no está dentro del área de la psicopatología, aunque sí tiene el riesgo de llegar a serlo.

> *"Hay profesionales que por prejuicios, por desconocimiento de la realidad de los inmigrantes, incluso por racismo, desvalorizan la sintomatología de estas personas (…). Otras veces esta sintomatología es erróneamente diagnosticada como trastornos depresivos, psicóticos, enfermos orgánicos, padeciendo tratamientos inadecuados o incluso dañinos y siendo sometidos a todo tipo de pruebas, incluso cruentas y con efectos secundarios (aparte del gasto sanitario innecesario que conlleva)" (Achotegui, 2008, pp. 8).*

A menudo se disponen tratamientos del área clínica que, generalmente, no sólo no funcionan, sino que pueden hacer empeorar su salud psicoafectiva, su situación vital y su estigma social. Por ello, no se puede tratar como si lo fuera. Los factores específicos relacionados con la vivencia límite, con las variables culturales en juego, con la lengua y el conocimiento de lo que supone la experiencia de un proceso migratorio –y sus consecuentes duelos- devienen fundamentales para una ayuda de calidad y en buena dirección[203].

Una de las claves fundamentales que separan a esta sintomatología del área de la psicopatología es que la sintomatología psicopatológica es una respuesta desproporcionada ante una situación

203 Sobre el diagnóstico diferencial del denominado Síndrome con otras posibles patologías a las que se asemeja y con las que se confunde, consultar: Achotegui, J. (2008, Marzo). Migración y crisis. El Síndrome del Inmigrante con estrés crónico y múltiple. En: *Avances en Salud Mental Relacional / Advances in relational mental Health*, 1 (7). Pp. 1-22. Disponible on line en: http://www.bibliopsiquis.com/asmr/0701/achotegui.pdf. Achotegui, J. (2000). Los duelos de la migración: una perspectiva psicopatológica y psicosocial. En Perdiguero, E. y Comelles, J.M. (comps.): *Medicina y cultura*. Pp. 88-100. Barcelona: Bellaterra. Achotegui, J. (2002). *La depresión en los inmigrantes. Una perspectiva transcultural*. Barcelona: Mayo.

proporcionada. Bien al contrario, lo que se da en estas personas inmigradas con esta sintomatología es una respuesta proporcionada o ajustada ante la situación: una situación que es extrema y desproporcionada. A veces la etiqueta "síndrome" confunde más que ayuda, dado que describe con una etiqueta clínica algo que pertenece al área de la salud y que supone una respuesta 'sana' a una situación que no lo es. Debe evitarse, por tanto, la patologización de las situaciones que viven las personas inmigradas con esta sintomatología. No se trata, pues, de ignorar lo que sucede, dado que ello empeorará la situación, pero tampoco de catalogarlo como más grave de lo que está siendo. Se trata, más bien, de tener la formación y competencias suficientes para, a la vez, detectar que lo que sucede y poder dar una respuesta ajustada.

De ahí la importancia y la responsabilidad de poner los mecanismos para que estas personas puedan ser atendidas y acompañadas a tiempo y desde un enfoque adecuado. Desde una perspectiva psicosocial, la labor de intervención que se deriva ha de ser triple:

La *detección* y el *tratamiento* apropiados para la consecución de un mínimo grado de *bienestar biopsicosocial* cuando se presentan estos casos extremos. Un mínimo que pueda ayudar a seguir adelante, evitando estancarse en callejones sin salida.

La labor de *prevención* para evitar que lleguen a darse estas manifestaciones, a través de la potenciación de espacios que generen redes de apoyo social, así como espacios de asesoramiento personal y familiar donde las personas inmigradas puedan tener posibilidad de confrontar y digerir las diferentes dificultades que se les presentan (duelos, miedos, conflictos y situaciones extremas…) sin llegar a una acumulación tal que ponga en peligro su salud.

La *promoción* de las capacidades y potencialidades de las personas para afrontar condiciones adversas tan límites, a través de espacios de educación psicológica y crecimiento personal. Desde un empoderamiento progresivo de la persona, el acceso a sus recursos personales, y la puesta en práctica de los mismos para salir adelante con la mayor autonomía y libertad posibles.

En esas situaciones de no-intervención, seguir sin conocer el modo de hacer frente a situaciones nuevas y límites con recursos propios pero no conocidos (al no haber tenido que desenvolverse en estas situaciones previamente, o como consecuencia del bloqueo que produce el estrés crónico y de alta intensidad), la persona se puede ver inmersa en un proceso, ya no de integración, sino de des-integración personal que tenga costes muy altos para su salud global, tanto física como mental y relacional. Dicho riesgo se incrementa si se considera la estrecha relación que existe entre los problemas que generan la salud mental y la privación social, de manera que las influencias entre estos dos factores actúan en ambas direcciones (Special Eurobarometer in Mental Health, 2010; Informe de la Inclusión social en España, 2009[204]). Condiciones a las que se están viendo abocadas multitud de personas inmigradas como consecuencia del impacto de la crisis en sus condiciones de vida.

204European Commission (2010): Special Eurobarometer. Mental Health. Brussels: European Commission. Disponible on line en: http://ec.europa.eu/health/mental_health/docs/ebs_345_en.pdf. Observatorio de la Inclusión Social (2009*): Informe sobre la Inclusión Social en España, 2009*. Barcelona: Caixa Catalunya. Pp. 21-34.

4.2 ▪ Conclusiones

Es una constatación el importante lugar de la población extranjera y/o inmigrada en los Sistemas de Salud de la Comunitat Valenciana, un 16,5% del total de la población registrada en junio de 2010, 868.005 personas. Aunque el ritmo de crecimiento en los últimos años ha descendido en la misma medida que las nuevas llegadas, no es menos cierto que el peso estructural de la población inmigrada se mantiene y continúa formando parte significativa de la sociedad valenciana. Más aún: el índice positivo de crecimiento interanual en los registros en el SIP en 2010 se deben a la población extranjera.

Los principales países de nacimiento de los usuarios extranjeros en 2009 son, en este orden: Rumanía, Reino Unido, España, Marruecos, Ecuador y Colombia. Es importante destacar cómo los usuarios de procedencia extracomunitaria, además de Bulgaria y Rumanía, son los que presentan un mayor índice de empadronamiento. Sin embargo, son los usuarios procedentes de la UE-15 los que presentan un porcentaje de empadronamiento menor, a la vez que son los que, por edad y perfil, poseen una mayor propensión a utilizar los servicios sanitarios. Las implicaciones del empadronamiento en la previsión de los recursos necesarios para la consecución de un servicio sanitario de calidad para todos sus usuarios son claras. Y, con ello, es clara la necesidad de reforzar el registro en padrón de todos los usuarios –actuales y potenciales- del sistema sanitario.

Se constata, asimismo, el número importante de personas inmigradas sin cobertura en el sistema de salud y con tarjeta solidaria. Ello muestra un indicador de la precariedad económica en la que pueden encontrarse más de un 13% de la población extranjera atendida por los sistemas de salud, 131.261 personas. Lo que equivale a decir que uno de cada siete usuarios extranjeros del Sistema Sanitario en la Comunitat Valenciana no tiene cubierta la asistencia sanitaria y existen riesgos de que se encuentren en una situación socioeconómica difícil –de pobreza, marginación, exclusión, o con una alta probabilidad de llegar a ellas-.

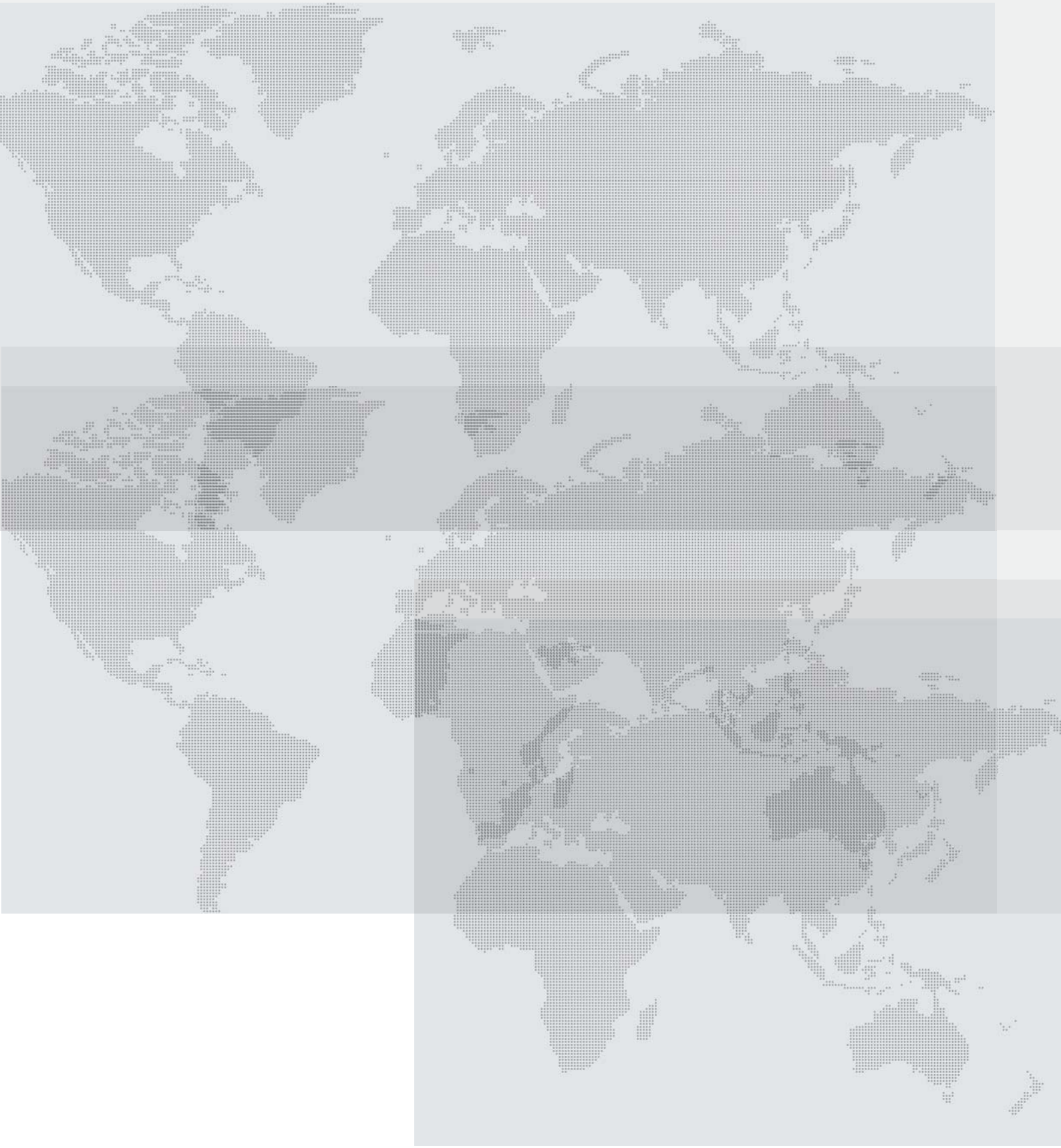
Por otra parte, la vivencia del proceso migratorio, con las pérdidas y duelos que ya implica en sí mismo, junto a condiciones de vida muy precarias y procesos de estrés intenso, crónico y múltiple, hace que las personas inmigradas manifiesten una sintomatología propia de cualquier ser humano expuesto a condiciones límite. Ello se muestra como un signo de alerta del propio sistema biopsicosocial ante la posibilidad de derivar en problemas de salud más graves e irreversibles, tanto en lo referente a la salud física, a la salud mental y relacional.

Garantizar la salud como un derecho fundamental de la Declaración de los Derechos Humanos y como uno de los Objetivos Del Milenio, compromete a los Estados a proteger la salud física y mental y el bienestar de todos sus ciudadanos. En toda Europa hay un reconocimiento creciente de que debemos colocar la salud mental en los puestos más destacados de la agenda política.

Ello ha de traducirse en la respuesta y la responsabilidad por parte del sistema sanitario: la labor de prevención, fundamentalmente secundaria y terciaria, pero también primaria, pasa por detectar y comprender las diversas manifestaciones en relación a la salud global de las personas extranjeras, especialmente de aquellas que viven en condiciones de vida adversas y muy próximas a –si no inmersas en- situaciones de pobreza, marginación y exclusión. Y pasa por responder a dichas situaciones de alerta lo antes posible y desde un enfoque adecuado que considere a la persona desde todas sus facetas (biológica, psicológica, social, cultural…). La misma Unión Europea y algunos informes instan a priorizar en momentos de crisis el cuidado y la promoción del bienestar mental o, dicho de otro modo, la salud psicosocial (Special Eurobarometer in Mental Health, 2010; Informe Salud en crisis, 2009; Informe sobre Desarrollo Humano, 2009[205]). Los costos económicos derivados de la ausencia de intervención, pero, sobre todo, los costos humanos y sociales, así como sus consecuencias en la integración y cohesión sociales, actuales y futuras, convierten en prioritarias estas respuestas.

205 Hart, M.; Kesterton. A. y Terlecki, S. (2009): *Salud en crisis. Por qué Europa, en tiempos de crisis económico-financiera, tiene que hacer más para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de salud.* Acción por la Salud global. Disponible on line en: http://www.medicosdelmundo.org/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.DOC-163%232E%23pdf
PNUD (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos.* Disponible on line en: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/

MIGRACIONES Y PROCESOS
DE EMPOBRECIMIENTO,
MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL



Parte

IV

PARA SEGUIR APRENDIENDO DE LA REALIDAD

1 El IV Foro Social Mundial de las Migraciones: hacia una ciudadanía universal: los casos de Suecia y Países Bajos
2 Discursos sociales y políticos en Europa contrarios a la convivencia multicultural
3 La expulsión de Francia de gitanos rumanos y búlgaros: un atentado contra la libre circulación de ciudadanos de la UE
4 Vivir en un limbo: la destitución de personas migrantes en Europa

IV.1 El IV Foro Social Mundial de las Migraciones: hacia una ciudadanía universal

La ciudad de Quito acogió el IV Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) entre el 8 y el 12 de octubre de 2010. El país salía apenas de la conmoción producida el 30 de septiembre, cuando se insubordinó una unidad de policía y retuvo al Presidente Correa durante unas horas. Eran días en los que el país debatía si se trataba efectivamente de un conato de golpe de Estado o de una mera insurrección. El ejército había sustituido a la policía en las labores de vigilancia en la capital, especialmente en torno a las sedes de los poderes públicos. El despliegue de medios antidisturbios era notable. Pero lo llamativo era el semblante sereno y la exquisitez de trato de las unidades militares apostadas. La primera percepción de inseguridad motivó la cancelación del viaje de algunos participantes inscritos en el Foro. Pero todo pudo desarrollarse con normalidad.

La decisión de celebrar el IV FSMM en Quito se fraguó en la edición anterior, que tuvo lugar en la localidad española de Rivas-Vaciamadrid, en septiembre de 2008. En el III FSMM destacó la intervención del economista ecuatoriano Alberto Acosta, que había sido presidente de la asamblea constituyente del Ecuador. Además de su reflexión, transmitió la disponibilidad del gobierno ecuatoriano para apoyar la organización del IV FSMM. Había tenido sentido la celebración del Foro en España precisamente durante los años en los que se produjo una mayor afluencia de población inmigrante (el II FSMM en 2006, y el III en 2008). Tenía sentido el desplazamiento hacia una encrucijada migratoria como el Ecuador: país de emigración reciente hacia España, Estados Unidos e Italia; país de refugio e inmigración para colombianos; país de tránsito para migrantes hacia los Estados Unidos; país que había ensayado en su constitución el concepto de ciudadanía universal.

La animación del Foro fue articulada por actores diversos. Lo promovió el Comité Internacional del Foro Social Mundial de las Migraciones[206], aunque por razones de distancia sólo las redes de América Latina, Norteamérica y Europa pudieron hacerse presentes. Lo organizó – muy profesionalmente – el colectivo ecuatoriano llamado Plan Migración, comunicación y Desarrollo[207]. Lo apoyaron organismos públicos como la Secretaría Nacional de Migraciones (SENAMI), y las universidades que ofrecieron sus locales para albergar los eventos: La Pontificia Universidad

206 Este Comité está formado por 21 redes de África, América Latina, Norteamérica, Asia y Europa. La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una de ellas.

207 Este colectivo está formado por el Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Coordinadora de Radio Popular y Educativa del Ecuador.

Católica del Ecuador, La Universidad Politécnica Salesiana, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Hubo unos mil cuatrocientos asistentes al Foro. Las dos ediciones anteriores habían acogido alrededor de 3.000 cada una. La disminución de asistentes es fácilmente explicable. En 2006 y 2008, España estaba conociendo unos importantísimos flujos de inmigración. De ahí un fuerte compromiso de la sociedad civil en la acogida, y la articulación de programas públicos de integración. Ecuador tiene menos población, sus flujos de inmigración y refugio, siendo significativos, son menores que los que tuvo España, y están siendo atendidos por un número más reducido de entidades. Las principales organizaciones de emigrantes ecuatorianos en España y sus correspondientes en el país se hicieron presentes, pero los costes del viaje redujeron necesariamente la representación. Los viajes desde otros países americanos suponían un coste que dificultaba el envío de representantes. El predominio del castellano y del inglés limitó la participación de personas de otros países. La presencia de organizaciones francesas fue reducida, si bien significativa: Francia, Quebec en Canadá, la República Democrática del Congo, Mali, Senegal, etc. Y como se ha dicho, la situación política disuadió de viajar a personas de otros países, especialmente desde Europa y Estados Unidos.

1.1 ▪ Un foro relativamente mundial

El carácter mundial del Foro fue relativo. Los asistentes provenían de 44 países. Si se atiende a la nacionalidad de las organizaciones participantes o a la dimensión geográfica de las cuestiones abordadas en conferencias, mesas redondas y talleres, se iluminan algunas zonas del planeta, quedando muchas otras en penumbra o a oscuras. Destacan cuatro países sudamericanos: Ecuador, Brasil, Colombia y Perú; y dos regiones: la Amazonía y los Andes. América Central aparece como región en sí misma, en la que destacan El Salvador y Guatemala. Y por supuesto tienen peso los países norteamericanos: México, EE.UU. y Canadá. En África se perfilan dos países: Marruecos y Kenia; y dos regiones más extensas: el Sahel y el África Austral. En Europa destaca claramente España, si bien hubo alguna presencia de Francia e Italia. En Asia destaca apenas la participación palestina y coreana, si bien alrededor del Foro tengan que reseñarse exposiciones desde la India, o la asistencia de participantes desde Taiwán, Indonesia, Filipinas, etc.

La dinámica mundial está visible en la misma sucesión de foros: lo cual implica el trabajo reticular de las grandes organizaciones que lo promueven y convocan, entre las que se encuentra CEAR por lo que toca a España. También está visible en redes trasnacionales de entidades. Algunas se tienden a lo largo de importantes corredores migratorios. Ese sería el caso de la Alianza Nacional de Comunidades

Caribeñas y Latinoamericanas (NALACC), muy potente en los EE.UU., y articulada especialmente con comunidades en los países de América Central. O sería el caso de la red formada por Migreurope (Francia) y organizaciones de países africanos (Mali, Senegal…). Estuvieron presentes redes transnacionales hispano-ecuatorianas e hispano-colombianas, así como la que forman las organizaciones de países luso-parlantes. Hubo redes internacionales: Cáritas, el Servicio Jesuita a Refugiados, la red Servicio Jesuita a Migrantes…

El carácter mundial del Foro también se refleja en la visión de las migraciones, más allá de los movimientos predominantes de país a país. Se reflejó algo de las migraciones sudamericanas africanas hacia España, o de los movimientos centroamericanos hacia EE.UU. y Canadá a través de México. Fue interesante la comparación entre movimientos de población: como el que se da desde los países del Sahel y del África Occidental hacia Europa a través del Magreb, y los movimientos descritos entre Mesoamérica y Norteamérica. Y se abordaron problemáticas en perspectiva auténticamente universal.

1.2 ▪ Puntos de atención temática

Si se atiende a la temática abordada en el Foro, la organización distinguió cuatro grandes capítulos:

- Crisis global y flujos migratorios
- Derechos humanos y migración
- Diversidad, convivencia y transformaciones socioculturales
- Nuevas formas de esclavitud, explotación humana, servidumbre

▪ Crisis global y flujos migratorios

Se observa una gran correspondencia entre los asuntos abordados en mesas redondas y talleres, y lo elaborado por la asamblea de movimientos sociales conclusiva del Foro.

La atención a la crisis global no refleja una simple preocupación coyuntural. El Foro interpreta la crisis como indicador del fracaso estructural de un modelo económico que ha originado importantes desequilibrios, que ha agudizado el desarrollo desigual dentro de cada sociedad y entre diversos países, que causa daños ambientales, y provoca intensos movimientos de población.

Es importante notar la perspectiva desde la que se analizan los flujos migratorios y sus consecuencias. No se parte de la migración como posibilidad que se presenta a la libertad personal o como necesidad forzada por las circunstancias. No se parte de la reivindicación del derecho a emigrar y de la regulación justa de la inmigración. Ni se parte del *factum* de las migraciones, como base desde la cual replantear el desarrollo. Más bien, los desplazamientos de población dentro de los países y las migraciones internacionales se revelan consecuencia de las políticas económicas de las grandes corporaciones internacionales, y de las respuestas que hallan en los marcos políticos y jurídicos estatales y regionales.

En los años previos a la crisis actual, el modelo de crecimiento de muchos países pasaba por la exportación de materia prima: especialmente recursos naturales y energéticos. Las políticas extractivas originan desplazamientos de población traumáticos en las zonas que se pretende explotar. Y el modelo de crecimiento asociado a la exportación de materias primas origina un excedente de mano de obra: situación bajo la cual hay personas que tienen que plantearse la emigración.

Por otra parte, el modelo de crecimiento de países con mayor concentración de capital y población más envejecida pasaba por la recepción de mano de obra intensiva: tanto cualificada como con escasa cualificación. La optimización del beneficio económico empujaba a soslayar las garantías laborales. Ello resultaba más fácil con un margen de tolerancia para relaciones laborales irregulares. Desde ahí se

entiende la puesta en práctica de políticas de control. Por una parte, estas satisfacen a las sociedades de los países receptores: en la medida en la que parecen detener los flujos migratorios. Mientras que los fallos de estas políticas dan margen para la provisión de mano de obra a coste inferior. Uno de los problemas más examinado en el foro fue la tendencia social y política a criminalizar al inmigrante.

La crisis global ha puesto en entredicho el paradigma del desarrollo basado en la intensificación de movimientos migratorios y de envío de remesas, como sustitutivo de políticas públicas de desarrollo económico y social abandonadas por imperativo de los planes de ajuste impuestos por el FMI y otros organismos internacionales.

En este momento, la conjunción entre las políticas económicas y el cambio climático, sigue provocando desplazamientos de población. Pero por otra parte, la crisis disminuye la necesidad de trabajadores en los países que hasta ahora se habían beneficiado de la inmigración. Esta situación pone aún más de relieve lo insostenible del modelo económico.

- **Derechos humanos y migración**

La atención a los derechos humanos fue especialmente notable en el conjunto de mesas redondas y talleres. En cambio, la cuestión fue tratada de modo más sucinto en la declaración de la asamblea de movimientos sociales.

Como tal cuestión, enlaza con la del paradigma migraciones-desarrollo, convirtiéndose en clamor por una nueva centralidad de los derechos humanos en el tratamiento jurídico-político de las migraciones. Se expresa en campos variados, que presentan acentos interesantes. Así sucede en el tratamiento del refugio, el asilo político y otras formas de protección internacional, que dirige una mirada específica hacia los desplazados y refugiados medioambientales, o se extiende hacia una consideración sobre el cambio climático como causa de nuevos movimientos migratorios. La garantía de los derechos humanos de las personas migrantes se habría de traducir en derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; o habría de examinar las garantías, el acceso a la justicia. Y se produce una importante transición desde la cuestión genérica de los derechos humanos al planteamiento de la ciudadanía, con varios acentos. Uno se refiere al compromiso ciudadano en los países receptores: movimientos por la solidaridad, la hospitalidad o la conformación de lugares-santuario[208] para inmigrantes. Otro plantea el concepto de la ciudadanía universal o transnacional de las personas migrantes, sea desde el ángulo de la participación en las sociedades de destino, sea desde la organización internacional de medidas de presión para la conquista de mayores cotas de reconocimiento, sea planteando una nueva gobernanza mundial de la migración. Dentro del gran capítulo temático sobre derechos humanos destaca la atención específica a algunos grupos de población: mujeres, jóvenes, niños, víctimas de tráfico, trata, explotación sexual. La organización del Foro había distinguido un capítulo específico para nuevas formas de esclavitud y explotación, estrechamente articulado con la cuestión de los derechos humanos.

La declaración parte de una constatación: la sistemática violación de derechos humanos a lo largo de todo el trayecto migratorio. De donde se sigue el desafío de diseñar y aplicar políticas que garanticen la vida, pongan en su centro a la persona; incorporen las perspectivas de derechos humanos, género y respeto a la diversidad cultural.

La perspectiva centrada en la persona insiste en los derechos a permanecer en su territorio, a la movilidad, a arraigar en el país en el que se establece, a retornar… Formulados negativamente, el derecho: a no ser desplazado forzosamente, a no verse criminalizado por su condición migrante, a no verse rechazado o discriminado…

208 *Sanctuary*, en la tradición anglosajona designa lo que en la tradición española se conoce como refugio o asilo "en sagrado": y se traslada hoy lugares donde la persona se ve libre de la persecución, del hostigamiento policial, sea una institución particular, o incluso una ciudad entera por decisión de su Corporación municipal.

- **Diversidad, convivencia y transformaciones socioculturales**

En el Foro hubo algunas propuestas interesantes sobre educación, intervención psicosocial, relaciones interculturales, acompañamiento pastoral; relacionadas todas con la convivencia, la diversidad y las transformaciones socioculturales. Pero fueron mucho menos numerosas que las que conciernen a los derechos humanos, a las políticas de control de fronteras, o a las políticas que provocan movimientos de población y que los someten a condiciones injustas.

La declaración de la asamblea de movimientos sociales había mencionado de modo destacado a mujeres, niños, adolescentes y jóvenes, cuando se trataba de conocer mejor las migraciones y garantizar los derechos humanos. Cuando se trata de la diversidad, reclama políticas que otorguen un trato particular a colectivos e individuos con características específicas. Aboga por el reconocimiento de las diferencias para superar la discriminación y el rechazo que sufren determinadas categorías de personas. Y presta una atención especial a la familia transnacional: reclamando políticas que favorezcan la reunificación, y la participación de las familias en las sociedades de origen y de destino.

- **Nuevas formas de esclavitud, explotación y servidumbre**

En el Foro no abundaron las mesas redondas y talleres centrados en esta temática. La declaración de la asamblea de movimientos sociales presta atención a las formas de tráfico y trata en los corredores migratorios. También presta atención a la feminización de las migraciones, para llamar la atención sobre la precarización laboral, las formas de explotación sexual y el impacto de la migración femenina en las familias que quedan en los países de origen. Igualmente aboga por la eliminación de programas de trabajadores temporales, huéspedes o invitados, porque se basan en convenios que legalizan distintas formas de explotación laboral.

1.3 ▪ ¿Hacia una ciudadanía universal?

Una de las ideas motrices del Foro fue la ciudadanía universal como resultado de las acciones de actores alternativos al modelo neoliberal. De hecho el lema de esta edición del Foro fue: *Derrumbando el modelo, construyendo actores*. La constitución ecuatoriana de 2008 la propugna entre los principios de las relaciones internacionales, concretados en el artículo 416:

> 6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre países, especialmente Norte-Sur.

Es un principio concordante con el reconocimiento del derecho a migrar, recogido en el artículo 40:

> *"Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria".*

Y es un principio concordante con la igualdad de derechos y deberes entre las personas extranjeras y ecuatorianas, lo que se expresa en el artículo 9:

> *"Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución".*

Tal como se formula en la Constitución ecuatoriana, el principio de ciudadanía universal reposa sobre el reconocimiento del derecho a la movilidad humana y de la igualdad de nacionales y extranjeros en derechos y deberes. Si bien es verdad que la misma constitución matiza este principio: como cuando supedita el derecho al voto de las personas extranjeras a su residencia en el país durante 5 años (art. 62).

En el Foro quizá faltó una reflexión más sistemática sobre el principio de ciudadanía universal. En cierto sentido, el mismo Foro es un ejercicio de participación ciudadana universal. Y se promovieron acciones políticas para ser realizadas simultáneamente en varios países: como la iniciativa de la Associazione Ricreativa e Culturale Italiana ARCI, de convocar una huelga mundial de trabajadores por los derechos de los migrantes, convocada para el 29 de octubre de 2010. La convocatoria seguía la estela de la huelga de 24 horas convocada por los trabajadores inmigrantes en Italia el primero de marzo del mismo año. Pero la convocatoria mundial no tuvo mucho eco.

En cualquier caso, es preciso seguir dos tendencias sociales contrapuestas: la limitación de la ciudadanía a grupos cada vez más restringidos "de los nuestros", y la universalización de la ciudadanía como igualdad en derechos y deberes para todas las personas que residen en un territorio, con independencia de su nacionalidad. Es preciso trabajar para que la tendencia a la exclusión no fragmente las sociedades y otorgue estatuto jurídico-político a la desigualdad y a la discriminación.

IV.2 Discursos sociales y políticos en Europa contrarios a la convivencia multicultural: los casos de Suecia y Países Bajos

En 2010 se celebraron elecciones generales en Suecia y en los Países Bajos. Ambos procesos electorales destacaron por el apoyo que recibieron partidos políticos con discursos radicales de corte nacionalista y acentos xenófobos: Demócratas de Suecia (Sverigedemokraterna – SD)) y el Partido por la Libertad (Partij voor de Vrijheid – PVV). El SD obtuvo 20 escaños de 349 (5,7%), el PVV obtuvo 24 escaños de 150 (15,5%, tercera fuerza política en la cámara de representantes). La participación de ambos partidos en sus respectivas campañas electorales suscitó debates encendidos, lo cual contribuyó a darles notoriedad, incluso a aumentar algo la intención de voto por los mismos. Después, su peso parlamentario y su influencia en los gobiernos están siendo distintos.

Cabría preguntarse qué sostienen sus programas sobre políticas de inmigración y asilo, integración social e identidad cultural. Es preciso contextualizar tales posiciones, resumiendo la situación y algunos rasgos de las políticas de inmigración e integración de ambos países antes y después de las elecciones de 2010. Por último, merece la pena reflexionar sobre lo que supone esta tendencia.

2.1 ▪ Discursos radicales en las políticas sueca y neerlandesa

▪ Postura política del SD

Los Demócratas de Suecia adoptan una mirada de conjunto sobre las políticas de nacionalidad, desarrollo, refugio e inmigración. Temen la pérdida de identidad nacional sueca y de cohesión en el país. Y juzgan las políticas migratorias abiertas como responsables de conflictos sociales, alienación cultural, aumento de la delincuencia, incremento de las cargas sociales, que impactan negativamente en la economía sueca y en su modelo de bienestar.

Su primer propósito político consiste en restaurar una identidad nacional sueca común y reforzar la solidaridad interna en la sociedad sueca. Rechazan el multiculturalismo en la medida en la que reconozca mayor valor a las culturas foráneas que a la cultura local, y en la medida en la

que anime a los inmigrantes a mantener o a reforzar sus identidades originarias en vez de asumir la identidad cultural y lingüística sueca. Pero también rechazan una visión étnica de la nacionalidad.

El SD defiende una política de inmigración sumamente restrictiva. Querría limitar la inmigración laboral al personal altamente cualificado cuando no se encuentre en el mercado de trabajo sueco. Igualmente, querría restringir la normativa sobre reagrupación familiar de cónyuges y descendientes menores de edad, siguiendo el modelo danés. Rechaza la residencia de larga duración como estatuto intermedio entre la residencia temporal y la ciudadanía plena. Y propone una moratoria de inmigración desde países no europeos occidentales. Acepta la responsabilidad sueca en la atención a refugiados, pero con la condición de que se les ayude en "puertos francos" cercanos a los países de los que han tenido que salir para solicitar protección internacional.

Se opone a la integración, entendida por el SD como proceso en el que los grupos que conviven ceden algunas características juzgados "esenciales" para confundirse en una nueva entidad. Defiende el derecho de la población autóctona a mantener y reforzar sus señas de identidad tradicionales. Pretende reforzar tanto las políticas de asimilación cultural sueca de la población inmigrante que permanezca en el territorio, como la promoción del retorno voluntario y el refuerzo de los mecanismos de expulsión. Cifra la clave de la asimilación en: el aprendizaje y dominio de la lengua sueca, la adopción de las costumbres y tradiciones culturales, la asunción del patrimonio religioso de la Iglesia de Suecia y de los principios y valores judeo-cristianos, la tolerancia de otras creencias religiosas y sus símbolos, siempre que se mantengan dentro de la "discreción", etc. Con todo, reconoce que la asimilación cultural sueca tiene unos límites: el respeto a las minorías étnicas sami[209] y finesa, originarias del país al igual que la mayoría sueca. Y propone una política de inmigración sin restricciones para los miembros de otros pueblos nórdicos.

- **Postura política del PVV**

El ascenso del PVV en 2010 se entiende dentro del contexto político neerlandés de la última década. Las elecciones fueron ganadas por el Partido Popular para la Libertad y la Democracia (VVD), un partido liberal-conservador que formó coalición con el Llamamiento Demócrata-Cristiano (CDA), y negoció el apoyo externo del PVV. Desde 2003, un año después de haber perdido 14 escaños en beneficio de la Lista Pim Fortuyn, el VVD asumió posiciones bastante duras sobre política migratoria. Por ejemplo, se propone minimizar la doble nacionalidad, restringir las prestaciones de Seguridad Social para quienes no sean nacionales neerlandeses, o la prueba de la completa "integración" para adquirir la ciudadanía neerlandesa.

El PVV resultó la quinta lista más votada en las elecciones generales de 2006, la segunda en las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, y la tercera en las elecciones generales de 2010. Una de sus propuestas principales es la prohibición de la doble nacionalidad para los parlamentarios y para políticos que ocupen cargos en el poder ejecutivo, para salvaguardar la lealtad. En los Países Bajos, las personas inmigrantes extracomunitarias proceden principalmente de Turquía, Marruecos y China. Al ser una inmigración antigua, hay un número creciente de neerlandeses naturalizados de origen turco y marroquí. Y algunos de ellos han entrado en la vida política.

Pero el PVV va más allá en sus propuestas. Pretende detener la llegada de inmigrantes procedentes de países musulmanes y reforzar el internamiento administrativo de extranjeros como medida cautelar en procedimientos de expulsión. Justifica su visión restrictiva para preservar la calidad de la educación, proteger la seguridad en las calles, ahorrar en recursos destinados a asistencia social, etc. Defiende el carácter predominante de las tradiciones judeocristiana y humanista en la cultura política de los Países Bajos. Se opone, en consecuencia, a la "islamización" de la sociedad, incluso a la incorporación de la tradición islámica como sustrato cultural y político, al menos, de una parte de la sociedad neerlandesa. Y lo justifica para proteger a los grupos originarios del país y para preservar la emancipación alcanzada por minorías como los judíos, los gais, etc.

209 Nombre con el que se denomina a sí mismo el Pueblo conocido como lapón.

2.2 ▪ Población e inmigración en Suecia y en los Países Bajos

El SD y el PVV coinciden en dos propuestas políticas básicas: detener los flujos migratorios, y preservar la identidad cultural frente a las políticas multiculturales en general, y la islamización en particular. Es preciso preguntarse por el contexto en el que se fraguan estos discursos políticos. Para ello ayudará presentar algunas cifras sobre población e inmigración (tabla 16).

Tabla 16 ▪ Datos socio-demográficos de Suecia y Países Bajos

Concepto	Suecia	Países Bajos
Extensión	449.964 Km²	41.526 Km²
Población total (2009)	9.256.347	16.485.787
Población total (2010)	9.340.682	16.574.989
Inmigración neta (2009)	63.000	41.000
Inmigración de nacionales de terceros Estados (NTE) (2008)	52.583	38.922
Principales grupos NTE (2008)	Irak, Serbia y Montenegro, Turquía	Turquía, Marruecos, China
Total NTE (2009)	292.093	346.719
Porcentaje de NTE sobre el total de población (2009)	3,20%	2,10%
Porcentaje de población nacida en el extranjero (2009)	5,90%	3,90%
Permisos por reagrupación familiar (2009)	37.890	23.078
Permisos de trabajo (2009)	18.978	10.433
Permisos de estancia por estudios (2009)	13.968	9.944
Permisos de residencia por razones humanitarias (2009)	1.723	8.197
Ciudades con mayor porcentaje de residentes NTE (2004)	Malmo 5,93%, Gotemburgo 5,54%, Estocolmo 5,35%	Ámsterdam 8,47%, Rotterdam 7,97%, Utrecht 5.94%
Tasa de empleo entre NTE (2009, diferencia respecto de 2006)	46,30% +0,8%	52,30% +6,6%
Tasa de empleo nacional (2009, diferencia respecto de 2006)	72,20% -0,9%	77,00% +2,7%
Tasa de desempleo entre NTE (2009, diferencia respecto de 2006)	26,30% +6%	9,30% -3,6%
Tasa de desempleo nacional (2009, diferencia respecto de 2006)	8,30% +1.3%	3,40% -0,5%
Adquisiciones de nacionalidad (2008, diferencia respecto de 2005)	30.460 -9.113	28.230 -258

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en el MIPEX III y Eurostat[210].

Se trata de países muy diversos en extensión: Suecia tiene diez veces la extensión de los Países Bajos. Lo cual no se corresponde con la población, ya que en los Países Bajos dobla la de Suecia. El número de personas que ha emigrado a Suecia en los últimos años es mayor que el de los Países Bajos, pero con todo, los porcentajes de población extranjera son relativamente bajos. La concentración de población extracomunitaria en las principales ciudades es algo mayor en Ámsterdam, pero no alcanza el 10%. Aunque son países con tasas de desempleo bajas, llama la atención que la población extracomunitaria en Suecia esté notablemente más afectada. Y por fin, las cifras de adquisición de nacionalidad son similares en ambos países.

210 Fuentes: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables Migrant integration policy index, MIPEX III (2011), http://www.mipex.eu/

Las cifras no permiten hacerse cargo de la desazón, de la sensación de inseguridad, del temor a una pérdida de identidad sueca y neerlandesa. Sería preciso enfocar la mirada hacia barrios donde pueda concentrarse una población inmigrante con tasas de desempleo más elevadas, sin un manejo suficiente de la lengua local, que configure un espacio social con otros referentes culturales. Y aún así, cabría preguntarse qué peso tienen las razones que abogan por detener la inmigración extracomunitaria, musulmana en particular, y por emprender una política de asimilación cultural que imponga la pérdida de referentes culturales propios a quien decide emigrar, y que otorgue la plena ciudadanía a cambio de una asunción exclusiva de la identidad nacional.

2.3 ▪ Políticas de inmigración e integración

Es preciso conocer algo más las políticas de inmigración e integración en ambos países, y la respuesta que dan a los planteamientos políticos sobre inmigración y asimilación cultural propuestos por grupos políticos radicales.

▪ Políticas de inmigración e integración en Suecia

El MIPEX II (2007) valoraba las políticas suecas de integración como las mejor puntuadas en la Unión Europea. En aquel momento, su principal problema era el desempleo. Según fuentes gubernamentales, cuando la Alianza ganó las elecciones de 2006, muchas personas inmigradas tardaban más de 8 años en encontrar un empleo, y menos de un 30% de refugiados y sus familias tenían trabajo. El MIPEX III (2011) confirma el panorama presentado por el gobierno. Y aplaude la ley de introducción en el mercado de trabajo (2009) como una primera solución al desempleo entre personas inmigradas. En cualquier caso, las políticas suecas de integración resultan las mejor puntuadas entre los 31 Estados objeto de estudio (UE 27 más Noruega, Suiza, Canadá y Estados Unidos).

De acuerdo con el MIPEX, la clave de las políticas de integración se encuentra en una combinación entre la recepción planificada de trabajadores, personas bajo protección internacional, familiares reagrupados y estudiantes; con la promoción de la igualdad de oportunidades en la práctica; la prevención de cualquier forma de discriminación; y la provisión de servicios de inserción laboral, orientación, aprendizaje del sueco y de otras lenguas. Destaca el grado de igualdad de derechos y responsabilidades entre los ciudadanos suecos de pleno derecho y los residentes extranjeros. Los acentos actuales en las políticas de integración se dirigen a la mejora y aceleración de los procedimientos, así como a la mayor eficiencia de los programas.

▪ Acuerdo marco entre el gobierno y los Verdes sobre políticas de inmigración

Los principales partidos políticos suecos se articulan en torno a dos grandes coaliciones: la Alianza (partidos Moderado, Centrista, Liberal-Popular y Cristiano-Demócrata), y los Roji-Verdes (partidos Social-Demócrata, Izquierda y Verde). En la campaña electoral de 2010 acordaron que rehusarían el apoyo parlamentario del SD. Y así ha sucedido. Ni la Alianza ni los Roji-Verdes se apoyan en el SD. Más aún: el 21 de marzo de 2011 el gobierno de Suecia firmó un acuerdo marco sobre política de inmigración con el partido Verde. Entre sus líneas maestras cabe señalar lo siguiente:

Plantea una política de asilo humana, justa y eficaz, por: el firme compromiso de Suecia con la ayuda a los refugiados y el apoyo institucional al ACNUR, la claridad normativa y la rapidez en la conclusión del procedimiento. Del mismo modo que pretende acelerar la autorización de residencia para los refugiados, prevé la expulsión para quienes no sean reconocidos como tales. Y admite la detención como medida cautelar limitada al máximo en el tiempo, por la intrusión en la intimidad que supone y la privación de libertad de movimiento que implica.

Plantea una política de inmigración basada, por una parte, en las necesidades del mercado de trabajo sueco, y por otra en la igualdad de derechos laborales entre trabajadores inmigrantes y autóctonos. Se sitúa, igualmente, dentro de la perspectiva global sobre inmigración de la UE.

El acuerdo desciende a mecanismos de cooperación entre el Gobierno y el Partido de los Verdes, así como a los mecanismos para solventar problemas administrativos en los procedimientos para la documentación de personas inmigrantes, o para la concesión de determinadas ayudas.

Uno de los aspectos más relevantes del documento es la extensión de la atención sanitaria asequible para determinadas categorías de personas inmigrantes hasta ahora excluidas: solicitantes de asilo, personas que no han cumplido una orden de salida obligatoria ni han sido expulsados, y aquellas que se encuentran en situación irregular. Ello se hace a través de los servicios municipales. Igualmente se extiende el derecho a la educación de menores que se encuentran en situación irregular.

En definitiva, la respuesta del arco parlamentario a las cuestiones que plantearían los votantes del SD pasa por una mejora de los procedimientos administrativos de inmigración, y por una promoción de oportunidades de inserción laboral a través del aprendizaje de la lengua y de una orientación personalizada, pero no parece caer en la tentación de refugiarse en un discurso esencialista sobre la identidad sueca.

▪ Políticas de inmigración e integración en los Países Bajos

El MIPEX III (2011) sitúa a los Países Bajos en el 5º lugar entre los 31 Estados objeto de comparación. Los valora como un país de inmigración significativo, que atrae especialmente a ciudadanos neerlandeses de las Antillas y de Aruba, y a ciudadanos de la Unión Europea. La legislación neerlandesa destaca por reconocer iguales derechos y responsabilidades a nacionales y a residentes extranjeros en movilidad laboral, seguridad social y la participación política. Destaca, igualmente, la adquisición de la nacionalidad por *ius soli*, y el reconocimiento de la doble nacionalidad. Aparentemente, también se cuenta con un buen marco para la educación intercultural. En cambio, se han limitado las posibilidades de reagrupación familiar. Más bien, la vida familiar es un derecho para el que se imponen exigencias notablemente más estrictas a los residentes extranjeros que a los nacionales. Asimismo, se dificultan más y más los procedimientos para la obtención de autorizaciones de residencia y para la naturalización: se multiplican los test de integración, que pueden empezar en los países de origen para los familiares que se trate de reagrupar.

Esta caracterización de las políticas de inmigración e integración neerlandesas debe completarse con las líneas políticas vigentes desde las elecciones generales de 2010. Dichas líneas vienen determinadas, en primer lugar, por el acuerdo entre el Partido Popular para la Libertad y la Democracia (VVD), el Llamamiento Cristiano-Demócrata (CDA) y el Partido para la Libertad (PVV); acuerdo por el que la coalición de gobierno formada por los dos primeros obtiene el apoyo parlamentario externo del PVV. En segundo lugar, vienen determinadas por el programa de gobierno, que en una cuestión tan sensible para el PVV reproduce íntegramente el objeto del acuerdo.

▪ Programa de gobierno sobre inmigración en los Países Bajos

El programa comienza calificando la política de inmigración y asilo como estricta, si bien justa. Se propone responder a los problemas sociales actuales reestructurando, controlando y reduciendo la inmigración. Funda la justicia en el reconocimiento de derechos, y en la salvaguarda de las responsabilidades internacionales para la protección de refugiados. Y se propone reducir efectivamente la inmigración, aumentando, por otra parte, la participación social de quienes sean admitidos.

La restricción de la inmigración pasa por la multiplicación de exámenes sobre el grado de integración: cualificación lingüística y educativa, obtención de empleo... Quienes no superen dichos exámenes verán revocada su autorización de residencia. Y por otra parte, el gobierno pretende reforzar y endurecer su política de imposición de salida obligatoria y de expulsión, hasta el punto de calificar la residencia irregular como delito.

La política de asilo se centrará en apoyar los mecanismos para otorgar protección internacional a los refugiados en zonas cercanas a aquellas de las que hayan tenido que abandonar. Con todo, no se excluye de la concesión de asilo a personas que alcancen territorio neerlandés. En cambio, los familiares de refugiados que lleguen a ser reagrupados, lo harán bajo la normativa general de inmigración.

Una de las principales líneas del programa es la limitación de la reagrupación familiar, especialmente de la reagrupación en cadena. La coalición gobernante, de acuerdo con el PVV, achaca a esta figura la responsabilidad sobre la formación de grupos de población cuya integración en la sociedad neerlandesa fracasa generación tras generación. De ahí que se propongan supeditar la reagrupación al previo aprendizaje de la lengua neerlandesa y al nivel de estudios.

La inmigración laboral queda severamente limitada: a trabajadores altamente cualificados y a trabajadores con menor nivel de cualificación si el empleador prueba que no es posible cubrir el puesto de trabajo con trabajadores neerlandeses o residentes. En cualquier caso, la concesión de la autorización de trabajo se supedita al pago de un salario no inferior al mínimo legalmente establecido. Hasta 2014, los ciudadanos rumanos y búlgaros sólo podrán residir en los Países Bajos si cuentan con un empleo. Se pretende vigilar la concesión de autorizaciones de trabajo para trabajadores cualificados para que no se abuse de la figura. Otra limitación es que los procedimientos para la migración laboral deban realizarse exclusivamente desde el extranjero: como modo para prevenir que solicitantes de asilo presentes en el territorio intenten obtener un permiso por esta vía alternativa.

La integración es entendida como el acatamiento de las leyes, el manejo fluido de la lengua neerlandesa, el trabajo efectivo y la participación ciudadana. Es decir, el uso político del término "integración" en el acuerdo de gobierno objeto de análisis equivale a "asimilación". Se considera al inmigrante como responsable de su propia integración en la sociedad, pero el gobierno se propone arbitrar un sistema de préstamos para facilitar el proceso a quienes no cuenten con recursos suficientes. Se abandonarán las políticas de discriminación positiva por razón de género o de condición de miembro de una minoría étnica, y se sustituirán por políticas que premien la calidad. Se revisará el acuerdo de asociación entre la antigua Comunidad Económica Europea y Turquía, para imponer a los residentes turcos el deber de la integración. Se prohibirá portar el velo por parte de mujeres policías y magistradas, además de la prohibición de velos integrales con carácter general.

Se pretende endurecer las condiciones para la adquisición de la nacionalidad neerlandesa por residencia, supeditándola a la cualificación educativa, los recursos económicos, el estricto cumplimiento de las leyes; imponiendo la renuncia de la previa nacionalidad en la medida de lo posible; y advirtiendo de la posibilidad de privar de la nacionalidad en algunos supuestos.

Hay otros aspectos en el programa de gobierno: la revocación de la autorización de residencia a personas que no consigan trabajo debido a su comportamiento o a su vestimenta, la prohibición de canalizar ayudas sociales para los hijos o las pensiones de jubilación fuera del territorio neerlandés.

2.4 ▪ Reflexión conclusiva

Los resultados electorales de 2010 en Suecia y en los Países Bajos revelan una desazón instalada en una parte significativa del electorado[211]. En ambos casos, se pone de manifiesto el rechazo a la formación de nuevas minorías culturales en la sociedad, o más concretamente, a la formación de minorías musulmanas, cualquiera que sea la diversidad lingüística y cultural en ellas. En ambos países, pareciera que está en juego la pervivencia de la forma en que tradicionalmente se comprenden las sociedades: lengua, tradición judeocristiana y humanista. En los Países Bajos hay un acento más político, puesto de relieve en la cuestión sobre la doble nacionalidad o en la protección de derechos adquiridos por minorías que podrían verse amenazadas en la medida en la que las nuevas minorías islámicas se asienten y reclamen derechos.

En ambos casos, la denuncia del multiculturalismo es inconsistente: el SD reconoce los derechos culturales de las minorías sami y finesa en Suecia, y el PVV reconoce los derechos alcanzados por las minorías judía y gay. Puede comprenderse la defensa de una lengua vehicular manejada con propiedad por toda la sociedad, y aprendida por quien se incorpora en ella. Y puede comprenderse la defensa de un patriotismo constitucional, como asunción de unos principios y valores comunes. Pero la pretensión de impedir que se formen nuevas minorías lingüísticas sin perjuicio de su manejo de la lengua común, la pretensión de impedir que entren distintas propuestas axiológicas al debate de fondo de la sociedad, no es realista. Y, menos aún, si se sostiene con el precio de tratar injustamente a personas que forman parte de la sociedad como residentes o como ciudadanos de pleno derecho.

Está en juego la noción de integración, y su distinción del concepto de asimilación. El SD emplea claramente la noción de asimilación. En cambio, el lenguaje político predominante en los Países Bajos atribuye al término "integración" las características de la "asimilación". La integración depende – de acuerdo con John Berry- de la posibilidad de participar de la identidad de la sociedad de acogida a la vez que se mantiene la posibilidad de mantener y expresar la identidad de origen. La asimilación, en cambio, afirma la primera posibilidad y restringe la segunda, sea con medidas manifiestas o con medidas sutiles. Es importante mantener la distinción conceptual, toda vez que en la asimilación se defiende una notable restricción de derechos, una importante limitación de la libertad.

También es llamativo el contraste entre la valoración que hace el MIPEX de las políticas de integración sueca y neerlandesa, y unos discursos políticos que desconfían abiertamente de las posibilidades de integración, y que en consecuencia propugnan la limitación de la inmigración y la sustitución de políticas de integración por políticas de asimilación. Entre los indicadores tenidos en cuenta por el MIPEX se encuentran, entre otros, la introducción en el sistema educativo de clases de lengua y cultura de al menos los principales grupos de población inmigrante; o el acceso a la doble nacionalidad. Quizás, la medida de las políticas de integración en el futuro deberían insistir más en el respeto conjunto de derechos políticos, sociales y culturales.

211 Desazón compartida en países nórdicos como Finlandia, en la que el partido *Nuevos finlandeses* se ha convertido en la tercera fuerza política en las elecciones generales de 2011, con el 19% de los votos y 39 diputados, 34 más que en 2007. O como en Noruega, como muestra la matanza perpetrada el 22 de julio por Anders Behring Breivik, cuyas posiciones políticas son de tipo neonazi.

IV.3 La expulsión de Francia de gitanos rumanos y búlgaros: un atentado contra la libre circulación de ciudadanos de la UE

3.1 ▪ Hechos y reacciones

▪ Hechos

En la noche del 16 al 17 de julio de 2010, los gendarmes abrieron fuego contra el vehículo del ciudadano francés Luigi Duquenet cuando este forzaba un control cerca de Onzain, Departamento del Loir-et-Cher. Este joven de 22 años pertenecía a la etnia gitana, conocida en Francia como "les gens du voyage". Sus parientes asaltaron el cuartel de la Gendarmería en la ciudad de Saint Agnain, prendieron fuego a vehículos y saquearon establecimientos.

El 2 de agosto del mismo año, el Presidente Sarkozy pronunció un duro discurso en Grenoble, que se deslizó desde la cuestión de la seguridad a la inmigración. Puesto en pie de guerra contra el gamberrismo, certificó el fracaso del modelo francés de integración de inmigrantes. Amenazaba con privar de la nacionalidad francesa a toda persona con origen extranjero que atentase contra la vida de un agente de policía, de un gendarme o de cualquier otro representante de la autoridad pública. La asociación entre inmigración y delincuencia se hacía notar de manera muy evidente.

Antes del discurso, desde finales de julio de 2010, la Gendarmería francesa ya había procedido al desmantelamiento de campamentos ilícitos, y a la expulsión de ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia rom. El gobierno francés afirmaba que entre el 28 de julio y el 17 de agosto, 828 personas habrían abandonado suelo francés de manera voluntaria, y que 151 habrían sido expulsadas. La denominada "salida voluntaria" comportó el pago de una ayuda de trescientos euros. Es muy difícil hablar de voluntariedad para personas que habían visto destruidas sus hogares, en acciones cuya rapidez impedía que recurrieran al asesoramiento y ayuda de organizaciones solidarias. Las expulsiones se formalizaron en grupo, a familias enteras, y con urgencia. Quienes lograron ponerse en contacto con entidades solidarias, reconsideraron la oferta de ayudas, e interpusieron demandas. Los juzgados se pronunciaron mayoritariamente en contra de las expulsiones. Muchos expedientes administrativos de expulsión no tenían mayor fundamento que la condición étnica rom y la ciudadanía rumana o búlgara.

▪ Reacciones en Francia

Las reacciones a la medida no se hicieron esperar:

Fue especialmente temprana y significativa la posición del episcopado francés. El arzobispo de Aix-en-Provence y de Arles, monseñor Dufour, fue testigo ocular de la acción policial en uno de los campamentos, cuya visita tenía en agenda desde tiempo atrás. Ante la destrucción de caravanas, reclamó el respeto a las personas y su dignidad, en el marco de la ley. Entendía que si se habían cometido delitos, sus autores debían ser sancionados. Pero que son inaceptables los discursos en defensa de la seguridad que sugieren la existencia de poblaciones inferiores[212].
El Parlamento Europeo votó el jueves 9 de septiembre de 2010 una Resolución en la que se le pedía al gobierno francés la suspensión inmediata de las expulsiones de roms. La Comisión Europea criticó abiertamente la posición del gobierno francés por boca de la Comisaria de Justicia y Derechos Humanos, Viviane Reding. La Comisaria estimaba que la medida adoptada era una vergüenza y que no tenía equivalentes desde la Segunda Guerra Mundial.

El domingo día 12 de septiembre, la prensa francesa sacaba a la luz una circular del Ministerio del Interior de fecha 5 de agosto que decía:

> *"El Presidente de la República ha fijado, el 28 de julio, un objetivo preciso para la evacuación de campamentos ilícitos: 300 campamentos o implantaciones ilícitas deberán ser evacuadas de aquí a tres meses, prioritariamente de «roms»… En cada Departamento corresponde a los prefectos implicarse, sobre la base de lo que existía el 21 y el 23 de julio, y llevar adelante una acción sistemática de desmantelamiento de los campamentos ilícitos, prioritariamente los de «roms». Ello implica determinar rápidamente las medidas jurídicas y operativas para cumplir con el objetivo buscado"*[213].

De la circular se desprende la prioridad de desmantelar un tipo de campamentos: los formados por personas y familias de etnia rom. No se trataba, pues, de reaccionar a la comisión de delitos individualizados, sino de proceder contra un grupo social como tal. El 13 de septiembre, el Ministro de la Inmigración, Eric Besson, declaraba su ignorancia sobre esa circular del Ministerio del Interior. Pero la prensa reveló la presencia de un representante del Ministerio de la Inmigración en la reunión en el Ministerio del Interior en que se elaboró la circular del 5 de agosto.

El Ministerio del Interior sustituyó la circular del 5 de agosto por otra, fechada el 13 de septiembre, de carácter genérico sobre el desmantelamiento de campos ilegales que omitía cualquier mención a los gitanos o roms. La Comisión Europea estudió iniciar un procedimiento sancionador contra Francia, por: aplicación discriminatoria de la Directiva Europea sobre libre circulación de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión; defectos en la transposición de la Directiva a la legislación francesa, en lo que se refiere a las garantías procesales (procedimiento escrito, preaviso de un mes, posibilidad de recurrir, obligación de analizar caso por caso, de forma individualizada y no colectiva). Al final, decidió abrir el procedimiento de infracción por la mala transposición de la directiva sobre libre circulación de trabajadores. Pero se abstuvo de incoar un procedimiento de infracción por las expulsiones de ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia rom, por falta de suficientes elementos de juicio. Se contentó con la petición de un complemento de información al gobierno francés.

El 22 de octubre, GISTI (Grupo de Información y de Sostén de los Inmigrantes), la Liga de los Derechos Humanos de Francia y otras organizaciones interpusieron una demanda[214] ante la Comisión Europea, actualizando en realidad la que habían interpuesto en 2008. En esta nueva demanda, las asociaciones firmantes demuestran la violación de derechos fundamentales y de garantías procesales de ciudadanos comunitarios: procedimiento contradictorio, recurso efectivo, limitación estricta de las medidas de alejamiento según el derecho y la jurisprudencia comunitarios. Temían que Francia se contentara con incluir algunas medidas protectoras en una futura ley de inmigración con carácter represivo.

212 Posteriormente, el cardenal Vingt-Trois, presidente de la conferencia episcopal francesa, se reunió con el ministro del Interior, para discutir la cuestión de las expulsiones y evacuaciones. Y el mismo Papa reclamó respeto para las legítimas diversidades humanas.213

213 Texto escaneado disponible en http://www.gisti.org/IMG/pdf/noriock1017881j.pdf

214 Texto de la demanda disponible en: http://www.gisti.org/IMG/pdf/cedh_plainte-roms_2010-10-22.pdf

Ya habían interpuesto una demanda ante el fiscal general de la República, para que incoara el proceso penal contra el Ministro del Interior, Brice Hortefeux, porque las expulsiones contravienen lo establecido en el artículo 14 de la Convención Europea, y constituyen un delito de discriminación racial según el artículo 225-1 del código penal francés. El Ministro del Interior había sido recientemente condenado en los tribunales franceses por sus expresiones racistas.

- **La polémica salta a las elecciones autonómicas catalanas**

El 28 de octubre de 2010 se celebraron elecciones autonómicas en Catalunya. El desmantelamiento de campamentos ilícitos y la expulsión de ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia rom alimentaron una polémica política y mediática de gran amplitud. Es cierto que se trataba de una cuestión francesa de alcance europeo acontecida entre julio y agosto, y muy debatida en septiembre.

La polémica arreció con la visita girada por Marie-Thérèse Sanchez-Schmid, eurodiputada de la UPM (el Partido del Presidente Sarkozy) a los distritos de Sant Roc y de la Salut de Badalona, junto a Alicia Sánchez Camacho y otros candidatos populares. Quería ver asentamientos de gitanos rumanos y búlgaros en los barrios más marginales del área metropolitana de Barcelona. Al no encontrar ninguno, quiso hablar con algunos vecinos. Defendió la política de expulsiones de Sarkozy como algo que no es la solución ideal, pero sí necesaria por los problemas de convivencia. Y manifestó que encontraba en España exactamente los mismos problemas de convivencia y de inseguridad que en Francia, y que la gente le transmitía sentir miedo.

Los políticos catalanes, fueran de CiU, del PSC o del PP, se guardaron de criticar abiertamente la política adoptada por las autoridades francesas. Algunos lamentaron que algunos países no abordaran algunos fenómenos, sino que los trasladaran. Otros temieron un efecto llamada, y exigían vigilancia en aeropuertos y puestos fronterizos para evitar que algunos de los expulsados de Francia se instalaran en Catalunya. Y los hubo que fomentaron la explosión de sentimientos de miedo y la percepción de mala calidad de la convivencia y de inseguridad para captar votos recurriendo a un discurso con tintes xenófobos.

Cabe preguntarse hasta qué punto fue pertinente este debate en unas elecciones autonómicas. La política de control de inmigración compete al Estado. El fomento de la convivencia en los barrios y el control de asentamientos ilícitos competen fundamentalmente a los ayuntamientos. Las políticas de integración de inmigrantes sí corresponden a las comunidades autónomas. Pero resulta difícil hablar de fomento de la integración cuando se identifican inmigración e inseguridad ciudadana de modo indiscriminado, o cuando se estigmatiza a grupos de población muy determinados, convirtiéndolos en chivos expiatorios del malestar social. La exclusión social difícilmente puede combatirse extremando la exclusión jurídica e institucional. Y la búsqueda de rédito político explotando el miedo, prometiendo mano dura y demonizando la inmigración, hace daño al conjunto de la ciudadanía.

3.2 ▪ Sobre los límites del derecho a la libre circulación

A la vista de los hechos, cabe hablar de expulsiones colectivas: práctica prohibida por el protocolo adicional nº 4 de la Convención Europea y por sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se entiende por expulsión colectiva:

> *"…toda medida que obligue a los extranjeros, en cuanto grupo, a abandonar un país, salvo en el caso de que tal medida haya sido adoptada al final de y sobre la base de un examen razonable y objetivo de la situación particular de cada uno de los extranjeros que formen el grupo".*

Y se hace necesario preguntarse en qué medida se violó el derecho a la libre circulación de ciudadanos europeos[215]. Rumanía y Bulgaria se incorporaron a la Unión Europea en el año 2007. Desde el

215 La supresión de fronteras interiores en el "Espacio Schengen" se justifica por el derecho a la libre circulación de los ciudadanos europeos. Un acto unilateral como el cierre temporal de la frontera francesa con Italia en abril de 2011 (para detener el paso de tunecinos que habían llegado a Italia durante la revolución del jazmín) tiene que ver directamente con la gestión común de la frontera exterior y el control de movimientos migratorios de extracomunitarios. Pero afecta igualmente a la libre circulación de los ciudadanos europeos.

momento de su incorporación se garantizaba a sus habitantes el derecho a la libre circulación en el conjunto de la Unión. No así el derecho automático a la residencia, para el que diferentes Estados miembros aplicaron moratorias previstas en el acuerdo de incorporación. España aplicó una moratoria de dos años y Francia, en principio, una de cuatro, hasta el 2011, que luego se pensó en ampliar hasta 2014. Durante el periodo transitorio los ciudadanos rumanos y búlgaros tenían que solicitar una autorización de trabajo y residencia.

La Directiva 2004/38/CE, reguladora del derecho a la libre circulación, establece en su artículo 7:

> *"Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:*
> a ▪ *es un trabajador por cuenta ajena o propia;*
> b ▪ *dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida;*
> c ▪ *está matriculado en un centro público o privado y cuenta con un seguro de enfermedad".*

En muchos casos, los ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia rom establecidos en Francia no contaban con autorización de residencia, por no contar con trabajo regular por cuenta ajena o por cuenta propia. Y las autoridades juzgaron que suponían una carga para la asistencia social y una amenaza para la seguridad ciudadana. Adujeron, pues, los límites del derecho a la libre circulación, fijados por la directiva 2004/38/CE. Ello requiere un examen algo más atento. Véase, por ejemplo, lo que indica el punto 10 de las consideraciones de la directiva mencionada:

> *"Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses".*

O lo que establece la consideración número 16:

> *"Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del estado miembro de acogida. Por ello, el recurso a la asistencia social no podrá tener como consecuencia automática una medida de expulsión. Conviene que el estado miembro de acogida examine si tal recurso obedece a dificultades temporales…En ningún caso se podrá adoptar una medida de expulsión contra trabajadores por cuenta ajena o propia, o personas que buscan empleo, tal como lo define el tribunal de justicia, salvo por razones de orden público o seguridad pública"*

La expulsión de un ciudadano perteneciente a la Unión Europea debe ser un acto excepcional, individualizado, y realizado mediante un procedimiento contradictorio con todas las garantías. Puede fundarse en tres circunstancias: que el individuo resulte una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado que le acoge, que haya razones de orden público, y que haya razones de seguridad pública.

La noción de "carga excesiva" es un concepto indeterminado que hay que ponderar en cada caso. El recurso a la asistencia social no es suficiente motivo de expulsión. Es preciso tener en cuenta los sistemas de asistencia social y de asistencia sanitaria que hay en el país de acogida. Si el sistema de asistencia sanitaria tiene carácter universal, independientemente de la situación administrativa de la persona afectada, el acceso al seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos es perfectamente posible. Y lo mismo ocurre con el sistema de prestaciones sociales.

El hecho de vivir en campamentos, caravanas, viviendas de fortuna…, fue valorado como amenaza para la seguridad ciudadana por parte del Ministerio del Interior francés. Y, sin embargo, los juzgados y tribunales anularon muchas órdenes de expulsión por falta de pruebas de la Comisión de Infracciones graves contra el orden público.

Más allá de las expulsiones colectivas y de una interpretación abusiva de los límites del derecho a la libre circulación, el desmantelamiento de campamentos ilícitos tenía como objetivo preferente a personas pertenecientes a la etnia rom. Ello plantea una cuestión añadida: el tratamiento de esta minoría étnica en el conjunto de Europa.

3.3 ▪ Políticas europeas sobre ciudadanos comunitarios de etnia gitana

El Secretario de Estado de Asuntos Europeos, Pierre Lellouche, defendió la política francesa de expulsiones de gitanos rumanos y búlgaros. Utilizó un argumento al que era sensible una parte importante de la opinión pública francesa. Admitía que los rom sufrían discriminación, segregación, racismo, xenofobia y condiciones de vida inaceptables en sus países de origen. Pero no veía lógico que trasladaran esa situación a otros Estados de la Unión Europea, en este caso, a Francia. Ni aceptaba que Francia debiera cargar con los gastos que conlleva la mejora de sus condiciones de vida (escolarización de los menores, cobertura sanitaria, vivienda, prestaciones sociales, trabajo…). Reclamaba, por consiguiente, una solución "europea": que la Unión Europea ayudara a Rumanía, Bulgaria, Hungría, la República Checa y Eslovaquia para que los rom vean sus problemas resueltos en sus Estados de procedencia.

Nada se opone al planteamiento de ayudas europeas para que los Estados recientemente incorporados a la Unión Europea desarrollen políticas favorables a las minorías rom. Pero ni Francia ni cualquier otro Estado de la Unión Europea pueden dejar de reconocer los derechos y garantías reconocidos a los ciudadanos comunitarios en todo el territorio de la Unión.

Francia no es el único Estado miembro que practica expulsiones de ciudadanos europeos de etnia rom. En Italia también se fijó la expulsión de gitanos rumanos como objetivo político, para lo que se proponía conseguir autorización de las instituciones comunitarias. Dinamarca también procedió a una veintena de expulsiones a lo largo del verano de 2010. Hay Estados como Alemania, Austria, Bélgica o Suecia, que han practicado expulsiones similares de colectivos rom. Eso sí, en estos casos eran nacionales de terceros Estados como Serbia, Kosovo o Macedonia.

La migración rumana hacia otros Estados de la Unión Europea es un fenómeno de extraordinaria importancia en la década 2001-2010. Según Eurostat[216], en 2001 eran alrededor de 300.000. En 2009 la cifra se había sextuplicado, hasta alcanzar 1.900.000 personas. Al final de la década, un 6,2% de la población rumana residía en otros Estados miembros de la Unión Europea. Es de esperar que entre esta población se hallen grupos de etnia rom, dado que suponen una parte importante de la sociedad rumana. Históricamente, se distinguieron dos modos de vida entre los rom de Rumanía: poblaciones campesinas sedentarias, y poblaciones itinerantes dedicadas a la artesanía, el comercio y las artes. Más allá de las persecuciones de los años 30 y 40 del pasado siglo, los regímenes comunistas procedieron a la deportación de poblaciones rom itinerantes, para reconvertir sus modos de vida mediante el trabajo en las grandes industrias. En Rumanía, los hubo que mantuvieron sus modos de vida tradicional con cierta autonomía. Con la caída de los regímenes socialistas, la reconversión industrial provocó notables aumentos de desempleo, que afectaron, en primer lugar, a los rom. El modo de vida itinerante volvía a resultar una estrategia de supervivencia, y la emigración a países con mejores condiciones económicas, una perspectiva de mejora. A comienzos de los 90, hubo grupos rom que solicitaron asilo político en Alemania. Pero ya en 1992, Alemania y Rumanía firmaron

216 Vasileva, K. (2010) : *Eurostat. Statistics in focus 45/2010. Population and social conditions.* Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF

un acuerdo de repatriación pensado especialmente para los rom. También en los 90 hubo grupos rom establecidos en Italia, Francia y España.

Durante el periodo previo a la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, la mejora de las condiciones de vida de las minorías rom fue uno de los indicadores de progreso político imprescindible para el ingreso. El gobierno de Rumanía invirtió en educación y en creación de ONGs; se formó un partido político rom; se colocó a miembros de dicha minoría en puestos de representación; hubo parlamentarios, etc. Emergió y se visibilizó una pequeña clase media rom. Pero ello no supuso un cambio palpable para la mayoría.

Las autoridades rumanas no han demostrado especial delicadeza en el tratamiento político. El 3 de noviembre de 2010, el Presidente Traian B sescu estigmatizaba así al conjunto de la población rom en una conversación con periodistas: "Tenemos un problema que es preciso conocer y que hace difícil la integración de los roms nómadas. Muy pocos quieren trabajar. La mayoría, y eso por tradición, viven del robo. Mientras no reconozcamos con honestidad los problemas de esa etnia y los problemas que tenemos para comprender a esta etnia, no encontraremos solución alguna al problema". Entre la clase política rumana hay quien propugna una solución europea a un problema europeo: no la extensión del periodo transitorio en el que algunos Estados pueden limitar algunos derechos derivados de la libertad de establecimiento de los ciudadanos rumanos y búlgaros en todo el territorio de la Unión Europea, sino el de los rom como minoría étnica extendida a lo largo y ancho de diversos Estados miembros. Un modo de abordar la problemática social que tiende a evadir las responsabilidades que tiene cada Estado miembro sobre sus propios nacionales.

Hay minorías étnicas en Europa que han mejorado su situación gracias a la labor diplomática de Estados en los que constituyen la mayoría: como ha sido la protección que presta Hungría a las minorías magiares en Rumanía, Eslovaquia y Serbia. Los rom no disponen de un Estado-nación que los respalde. Nicolae Gheorghe, sociólogo rumano, expone[217] cómo los activistas rom (entre los que se cuenta) han logrado que la Unión Europea, el Consejo de Europa, la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU adopten resoluciones y compromisos políticos sobre los rom. Destaca la *Década para la inclusión de los rom* (2005-2015), como iniciativa adoptada por 12 gobiernos (especialmente de la Europa del Sudeste), la *Open Society Institut*, el Banco Mundial y el Fondo para la Educación rom.

Un auténtico abordaje europeo sobre el problema de los rom debe respetar el principio de subsidiaridad. En primer lugar, deben actuar las instancias locales; en segundo lugar, las nacionales; y si estas no alcanzan, debe recurrirse a la asistencia de las instituciones comunitarias -europeas-. Cuando se trata de ciudadanos europeos que han fijado su residencia en otros Estados miembros, los países de residencia y de origen deben concertar sus servicios a dichos ciudadanos. Con todo, el Consejo de Europa declaró en Estrasburgo (el 20 de octubre de 2010) que los sucesos que atañían a los rom en Europa demostraban que algunos de los desafíos puestos de manifiesto tienen consecuencias transfronterizas, y que demandan, por consiguiente, una respuesta pan-europea. El representante rumano manifestó una reserva a la declaración, puesto que interpretaban que, fijada la residencia de un ciudadano UE en el territorio de otro Estado miembro más allá de tres meses, la responsabilidad de su integración incumbe a ese Estado. Reserva a la que el representante francés opuso la condicionalidad del derecho a la instalación: como dependiente de que se cuente con medios para cubrir las necesidades propias.

Cuando se trata de los rom, hay una cuestión de fondo: nadie parece reconocerlos auténticamente como conciudadanos. Nicolae Gheorghe plantea un horizonte: anclar sólidamente la ciudadanía de cada uno en su propio Estado[218] (lo cual lo afirma como ciudadano de la Unión Europea), y forjar una cultura rom pan-europea respetuosa con la diversidad; plantea, en tercer lugar, la libre opción entre la práctica de los oficios tradicionales mediante una vida itinerante o mediante la vida sedentaria (incluso en grandes comunidades rom bien localizadas), siempre contando con la asistencia de los servicios municipales y siempre pagando sus impuestos.

217 Gheorghe, N. ; du Puch, B. ; Clark, A. et Murray, R.W. (2010, Decembre): Le mythe du Rom 'nomade'. *Revue Projet,* 319. Ceras. Disponible on line en : http://www.ceras-projet.com/index.php?id=4652.

218 Aunque el autor parece pensar en el Estado del que se posee la nacionalidad de origen, conviene tener en cuenta también el Estado al que llega a pertenecerse por residencia. Siempre tiene en cuenta la responsabilidad de los servicios públicos del país en el que se reside. Convendría contrastar la postura de Nicolae Gheorghe con la elaboración de la ciudadanía como condición plenamente vinculada a la residencia y no solo a la adquisición de la nacionalidad plena.

IV.4 Vivir en un limbo: destitución de personas migrantes en Europa

El Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS-Europe) ha estudiado un fenómeno que hasta ahora no ha encontrado un tratamiento político adecuado: la destitución de personas inmigrantes en Europa[219]. Lo ha hecho a través de sus oficinas nacionales y un conjunto de entidades colaboradoras (entre las que se encuentra CeiMigra) en los siguientes países: Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia y Ucrania.

4.1 ▪ El concepto de destitución

El concepto de "destitución" acuñado es relativamente novedoso. El significado más usado de destituir se refiere a la acción de privar a alguien del cargo que ejerce. Pero la Real Academia Española admite como significado de destituir privar simplemente a alguien de algo. El uso de "destitución" propuesto por el JRS-Europe tiene relación con la exclusión social, cuando no es una mera cuestión de hecho, sino cuando es consecuencia de la ley y de las políticas públicas.

Así como hay personas para las que la exclusión social es una situación de hecho, resulta que hay categorías de personas a las que la ley priva del acceso a determinados servicios básicos: alojamiento, cobertura sanitaria, educación, trabajo, incluso de la asistencia social pública. O si se prefiere, hay políticas públicas que privan a ciertos grupos de población del disfrute de determinados derechos básicos. Son políticas públicas que destituyen de sus derechos a individuos, categorías de personas, grupos de población.

Cabe hablar, pues, de personas o grupos de población destituidos de sus derechos, o en destitución. Y cabe definir esta situación del siguiente modo:

> *La "destitución" se predica de la ausencia de medios para cubrir necesidades básicas, tales como alojamiento, alimentación, salud o educación, como consecuencia de una política del Estado que excluye ciertos grupos del disfrute de derechos básicos y de la asistencia pública o limita severamente el acceso a dicha asistencia, privándoles simultáneamente de cualquier oportunidad de mejorar esa situación en un futuro próximo, de lo que resulta una negación continuada de la dignidad de la persona.*

219 Schöpf, Michael. (2011). *Living in limbo: forced migrant destitution in* Europe. Informe final del proyecto Advocacy Network on Destitution (ANDES), liderado por el Servicio Jesuita a Refugiados en Europa (JRS-Europe), y financiado por Network of European Foundations (NEF) y el European Program for Integration and Migration (EPIM). Disponible on line el 3 de mayo de 2011 en la página: http://www.jrseurope.org/publications/JRS%20Europe%20Living%20in%20Limbo%20-18-18h.pdf
Este apartado del Informe Anual resume ampliamente los apartados del informe final de ANDES relativos a la destitución como fenómeno europeo y las propuestas conclusivas.

Este proyecto del JRS-Europe ha dirigido su mirada hacia inmigrantes y solicitantes de asilo en diversas situaciones jurídicas. Por supuesto, cabría estudiar casos de destitución entre el conjunto de la población, con independencia de la nacionalidad. Más aún, se multiplican los casos de destitución entre el conjunto de la población como consecuencia de la crisis. La situación es preocupante en Estados como Irlanda y va en aumento en España. Pero no cabe duda de que las personas extranjeras sufren este fenómeno con mayor intensidad, debido a las restricciones en las normativas que regulan el asilo y otras formas de protección internacional; así como los derechos y deberes de los extranjeros y su integración social.

4.3 ▪ Extensión del fenómeno

El estudio realizado pone de relieve un fenómeno común en Europa, aun a pesar de las diferencias entre legislaciones y prácticas administrativas. E identifica tres grupos principales de personas extranjeras afectadas por la destitución: solicitantes de asilo en fase de apelación contra resoluciones negativas (ya sea que se les reconozca el derecho a la residencia o no durante esta situación transitoria), personas que han visto definitivamente desestimada su solicitud de asilo y permanecen en el país, y personas migrantes en situación irregular. Hay que advertir que entre las dos últimas categorías hay personas que se hallan en situación irregular, mientras que otras se encuentran en situaciones denominadas en algunas legislaciones como "de tolerancia": personas que, constatada la imposibilidad de expulsarlas, se les permite permanecer en el territorio sin reconocerles los derechos aparejados a la autorización de residencia.

4.3 ▪ Rasgos comunes de la destitución en Europa

Una de las personas entrevistadas en el proyecto describió la destitución como vivir en un limbo o en un callejón sin salida. Otra metáfora podría ser la de entrar en barrena. La destitución y sus efectos empeoran con el tiempo. El inicio de la destitución es diverso. En perspectiva española, y dirigiendo una mirada retrospectiva hacia las dos décadas en las que creció la inmigración, la destitución se producía en el momento en el que personas entradas en España como turistas traspasaban el umbral de los tres meses. Cabría replicar que asumían voluntariamente una situación administrativa irregular. Aún así, el desfase entre las oportunidades de trabajo y la rigidez de los mecanismos migratorios regulares ha sido determinante para que varios millones de personas hayan tenido que vivir en destitución durante periodos más o menos prolongados, (unos tres años de media). En perspectiva de otros países europeos, la destitución se ha producido normalmente desde el momento en el que un solicitante de asilo veía su demanda rechazada: desde que perdían los derechos de residencia garantizados por la normativa de asilo. Hay países en los que la pérdida de derechos de residencia viene acompañada normalmente por la pérdida del derecho a acceder a alojamiento, alimentación, subsidios… Pero en otros se reconocen derechos como los mencionados, sea por ley o por prácticas administrativas sin respaldo legal.

Las personas migrantes privadas del derecho a acceder a ayudas públicas se ven arrojadas de repente a la miseria, y para sobrevivir tienen que recurrir a la asistencia de amigos, miembros de sus propias comunidades y a ONGs. El coste humano de la destitución se incrementa con el tiempo, y alcanza dimensiones tremendas: como sucede cuando la mala nutrición y el acceso limitado a la asistencia sanitaria a largo plazo deterioran la salud; cuando aumentan los sentimientos de soledad y desesperación; cuando se incrementan las probabilidades de acabar viviendo en la calle; y cuando la depresión hace presa de quien lucha a diario por sobrevivir sin perspectivas de cambio.

Cada historia de destitución es particular. Pero se pueden discernir las relaciones entre las necesidades básicas que no se pueden cubrir y la espiral en la que se refuerza la destitución.

El alojamiento influye en la salud:

- La falta de domicilio fijo dificulta el acceso a la atención sanitaria para recibir tratamiento médico. La falta de tratamiento médico adecuado empeora la salud de la persona sin techo.
- La falta de domicilio o una morada sin suficientes condiciones de habitabilidad estropean la salud.

La falta de salud obstaculiza las relaciones sociales y la búsqueda de empleo:

- Los problemas de salud mental sufridos en la situación de destitución aumentan la severidad de esta y provocan la entrada en barrena. Cuanto más se prolongan los periodos pasados en destitución, más insoportable se hace la situación, y más se revelan problemas severos de salud mental como la depresión y los pensamientos de suicidio.
- La depresión es la causa mayor de que muchos destituidos se vean impedidos para la búsqueda de empleo o para la formación.
- Muchos sufren problemas de concentración. Se aíslan más: sus problemas de salud mental se vuelven tan abrumadores que, inevitablemente, sus relaciones sociales pueden verse seriamente deterioradas.

El proyecto ANDES ha centrado su atención en cinco derechos básicos afectados por la destitución: cuidado de la salud, alojamiento, trabajo, asistencia social y educación. Después de dirigir una mirada atenta a la situación particular de cada uno de los estados estudiados, ha sintetizado los resultados de la investigación en lo que podría ser una mirada europea de conjunto, desplegada a partir de los derechos relevantes.

4.4 ▪ Destitución y cuidado de la salud

▪ Acceso limitado a la atención sanitaria

Los casos estudiados revelan notables diferencias entre los estados miembros de la Unión Europea en los que se ha estudiado la destitución (tabla 17):

Tabla 17 ▪ Acceso a atención sanitaria en nueve estados miembros de la UE

Estado	Solicitante de asilo durante el procedimiento	Solicitante de asilo rechazado y personas en situación de tolerancia	Inmigrante en situación irregular
Bélgica	Sí	Atención de urgencia	Atención de urgencia
Alemania	Únicamente tratamiento de enfermedades y dolores agudos, no tratamiento de dolencias crónicas		
Italia	Sí	De hecho no	De hecho no
Malta	Sí	De hecho no	De hecho no
Portugal	La ley lo permite, pero numerosos obstáculos en la práctica		
Rumania	Solo tratamiento de urgencias hasta 3 días		
España	Sí	Según CC.AA. (Comunidad Autónoma de Madrid no, Comunitat Valenciana sí)	Según CC.AA: (Comunidad Autónoma de Madrid no, Comunitat Valenciana sí)
Suecia	Solo acceso a urgencias		
Reino Unido	Atención primaria: sí (gran margen de discrecionalidad). Secundaria: sí	Atención primaria: sí (gran margen de discrecionalidad). Secundaria: solo urgencias (falta claridad)	

Fuente: Proyecto ANDES.

A pesar de la diversidad, cabe reconocer algunos rasgos comunes a través de Europa. Los inmigrantes en destitución tienen un acceso muy limitado a la atención sanitaria. Lo restringe la ley, pero incluso allí donde la ley reconoce el derecho a la atención sanitaria, hay muchas prácticas que lo niegan de hecho. La única atención sanitaria gratuita es el acceso a urgencias. El estudio también pone de relieve algunas buenas prácticas: así la Comunitat Valenciana, en la que la tarjeta sanitaria cubre todos los gastos médicos[220] de su titular con independencia de su estatuto administrativo (eso sí, sobre la base del empadronamiento).

La legislación de los países estudiados no define detalladamente lo que significa la atención sanitaria de urgencia. Se usan diferentes connotaciones, como sucede con el derecho a recibir tratamiento médico en casos de "enfermedad y dolor agudo" en Alemania; o la noción de "atención de urgencia" en Bélgica. La indefinición legal deja la interpretación en manos del personal sanitario o de los responsables administrativos cuando tienen que evaluar la solicitud de atención sanitaria por parte de nacionales de terceros Estados.

En muchos casos, y más allá del acceso a urgencias, los nacionales de terceros Estados solo pueden recibir atención sanitaria primaria (ambulatoria o familiar) o secundaria (especializada) si pagan la factura o si cuentan con un seguro médico privado. Está claro que los inmigrantes en destitución, privados de los derechos de residencia, carecen de medios económicos suficientes para pagar la atención sanitaria y el tratamiento médico, y están excluidos del seguro médico público. Por ello, en la práctica tienen un acceso a los servicios sanitarios limitado a la atención de urgencia.

Los solicitantes de asilo en fase de apelación tienen un acceso a la atención sanitaria más amplio que las urgencias. No obstante, tienen que seguir complicados procedimientos administrativos. Así sucede en el Reino Unido, en el que se les reconoce el acceso a la atención primaria y secundaria, aunque de modo limitado.

En todos los países estudiados, los procedimientos administrativos para acceder a los servicios médicos son muy complejos y llevan mucho tiempo. En bastantes países, los migrantes destituidos con necesidades médicas deben obtener una tarjeta sanitaria o un certificado médico antes de acceder a la atención sanitaria. Bélgica muestra el sistema más ilógico y complejo: un médico debe certificar la necesidad médica de una persona inmigrante en situación irregular o de una solicitante de asilo rechazado, para que la evalúen los servicios sociales. Solo con la aprobación de estos, pueden volver al mismo médico para recibir tratamiento.

▪ La destitución impacta negativamente sobre la salud física y mental

Un número significativo de ONGs en los diversos países estudiados expresa una gran preocupación sobre la salud física y mental de los inmigrantes en destitución. Los problemas mentales forman parte de una espiral destructiva y afectan negativamente a otros aspectos de la vida, como la capacidad de trabajo. La miseria, la separación de familiares y amigos en un país extranjero, la casi completa dependencia de otros para cubrir las necesidades básicas y la inseguridad vital causan elevados niveles de estrés y conducen a la depresión. Entre el grupo de solicitantes de asilo rechazados y en fase de apelación entrevistados, muchos confesaron haber experimentado situaciones muy traumáticas en sus países de origen, que les causaron un daño psicológico, para el que no recibieron atención. Los problemas de salud mental más comunes entre los inmigrantes en destitución son: depresión, insomnio, ideas de suicidio, estrés postraumático, y problemas de estrés como falta de concentración, pérdidas de memoria y dolor de cabeza.

La destitución debilita la salud física de los migrantes. Muchos destituidos viven en infraviviendas o en la calle. A menudo se trata de pisos-patera o de apartamentos en edificios sin las adecuadas condiciones de habitabilidad. La vida en la calle dificulta el cuidado de la higiene. Estas situaciones aumentan la vulnerabilidad a enfermedades infecciosas. Muchos comen irregularmente: como cuando dependen de lo que les da la caridad. Sus dietas no son variadas, de donde se siguen problemas de malnutrición. Muchos inmigrantes en situación de destitución solo buscan tratamiento médico cuando su salud está muy deteriorada. La condición médica de quienes padecen enfermedades crónicas como la diabetes empeora con el tiempo, puesto que no se les garantizan tratamiento médico y medicinas.

220 Salvo el tratamiento farmacéutico y la asistencia de enfermos crónicos, excepciones que también se aplican a la población autóctona.

4.5 ▪ Destitución y alojamiento

La situación en Europa respecto del derecho a servicios de alojamiento (albergues, viviendas tuteladas, otros servicios de vivienda) es bastante diversa una vez más, tal como lo muestra la siguiente tabla que compara nueve Estados miembros de la Unión Europea (tabla 18):

Tabla 18 ▪ Acceso al alojamiento en nueve Estados miembros de la UE

Estado	Solicitante de asilo durante el procedimiento	Solicitante de asilo rechazado y personas en situación de tolerancia	Inmigrante en situación irregular
Bélgica	Sí	No después de expirar la orden de desalojo, pero hay excepciones.	No, excepto familias con hijos menores
Alemania	Sí	Sí	No en la práctica
Italia	Sí, durante el examen de la solicitud de protección, no cuando se apela la denegación.	No en la práctica	No en la práctica. Arrendar vivienda a una persona inmigrante en situación irregular es constitutivo de delito
Malta	Sí	Sí, pero en malas condiciones	Sí, pero en malas condiciones
Portugal	Sí	No	No
Rumanía	Sí	No	No
España	Sí	No	No
Suecia	Sí	No	No
Reino Unido	Sí	No	No

Fuente: Proyecto ANDES

El derecho a alojamiento para inmigrantes con autorización de residencia o situación de tolerancia en el territorio difiere entre países. En Alemania tienen derecho a alojamiento público los que se encuentran en situación de tolerancia, y en Malta los solicitantes de asilo en fase de apelación con estancia regular. Son hirientes los casos en los que se permite la estancia en el territorio, pero sin derecho a alojamiento público: como sucede en Portugal para los solicitantes de asilo en fase de apelación, o en Rumania para los que se encuentran en una situación de tolerancia. También hay grandes diferencias por lo que respecta al derecho a alojamiento para migrantes en situación irregular. Hay países en los que el Estado ofrece servicios de alojamiento a inmigrantes en destitución por vía de costumbre; mientras que en otros se ofrecen en condiciones muy estrictas, para números muy limitados y en casos muy definidos. El elemento común a los países que ofrecen alojamiento a inmigrantes en situación irregular es que estos temen la detención y la expulsión en la medida en la que han revelado su identidad a las autoridades. En Alemania, por ejemplo, la ley prevé que se provea alojamiento en caso de necesidad. Pero el personal de la administración que tramite la solicitud de alojamiento de un extranjero extracomunitario en situación irregular tiene el deber de informar a las autoridades de inmigración. Por consiguiente, incluso cuando existe el derecho, en la práctica se deniegan los beneficios del recurso a la persona inmigrante en destitución por causa de su situación irregular.

- **Vivienda precaria y condiciones de vida**

Las viviendas que se procuran los migrantes en destitución son inseguras, en muchos casos, por debajo de los estándares mínimos de habitabilidad e insalubres (viviendas infrahumanas). A causa de las posibilidades limitadas de acceder al alojamiento y del miedo de que se informe a las autoridades en los casos en los que se tiene derecho a servicios de alojamiento, las personas inmigrantes dependen casi totalmente de la caridad para procurarse vivienda. Quienes ofrecen alojamiento no son los estados, sino las ONGs, amistades y miembros de las propias comunidades. ¡En Italia, los propietarios particulares que arrienden vivienda a un migrante sin autorización de residencia pueden llegar a ser arrestados! Un gran número de ONGs con las que se contactó en el estudio expresan una gran preocupación acerca de la situación de vivienda de los migrantes en situación de destitución e informan de muchos casos en los que se llega a la condición de "sin techo". La falta de una vivienda estable causa altos niveles de estrés. Lo que incrementa la vulnerabilidad de los migrantes sin techo, respecto de los nacionales en la misma situación, es el hecho de vivir en tierra extranjera, muchas veces sin hablar el idioma y las mayores dificultades para localizar los servicios organizados para atender a la población transeúnte. Más aún, en el conjunto de Europa los migrantes en destitución tienen dificultades de acceso a los albergues públicos. Hay pocos albergues que permitan pasar la noche a las personas de países extracomunitarios. No es el caso de España, en la que los albergues están disponibles tanto para españoles como para cualquier extranjero. Pero en Portugal, por ejemplo, los albergues por regla general no aceptan a los solicitantes de asilo rechazados o a los inmigrantes en situación irregular; solo se les permite pasar una noche o dos en circunstancias excepcionales.

En aquellos países en los que los solicitantes de asilo rechazados y los inmigrantes en situación irregular tienen la posibilidad de permanecer en centros de acogida públicos, hay muchas quejas sobre la calidad de la vivienda. En particular, en el Reino Unido y en Malta, las personas inmigrantes en destitución y las ONGs entrevistadas califican el alojamiento como por debajo de los estándares mínimos. Las quejas más comunes se referían a: hacinamiento, falta de privacidad, habitaciones compartidas, localización muy apartada, tensiones sociales, y deficiente trato por parte de los responsables de los centros.

Es especialmente preocupante la condición de los inmigrantes en destitución con problemas serios de salud mental. Son los que caen a través de las fallas del sistema. El Estado no presta especial atención a tales casos, a la vez que las ONGs carecen de los recursos o de la capacitación para atenderlos adecuadamente. A menudo su salud mental es tan preocupante que no pueden ser alojados por ONGs por seguridad de otros residentes; son los "otros casos" que acaban a menudo en las calles.

Los resultados de la investigación muestran que la vivienda es clave para obtener otros servicios, y que la pérdida de un domicilio fijo tiene serias consecuencias. En Rumania, la pérdida de un domicilio fijo comporta la pérdida del estatuto de tolerancia en el territorio. También provoca la denegación de servicios sanitarios. En el Reino Unido la falta de domicilio fijo llega a ser razón suficiente para que la administración hospitalaria rehúse operar en el hospital en el caso de que luego se precise una atención para la rehabilitación, que no podría ser garantizada para quienes estén sin techo. Por último, el domicilio fijo es importante para mantener el contacto con autoridades relevantes de cara a la residencia o a los derechos sociales, o para mantener el contacto con abogados.

4.6 ▪ Destitución, trabajo y bienestar social

▪ Las personas migrantes en situación de destitución están excluidas del mercado de trabajo formal

Las personas migrantes en situación irregular tienen prohibido el acceso al mercado de trabajo formal. Entre los grupos de inmigrantes con estancia legal o tolerada en el territorio, solo a algunos se les ofrece la posibilidad legal de entrar en el mercado de trabajo formal (tabla 19).

Tabla 19 ▪ Acceso al trabajo formal en nueve Estados miembros de la UE

Estado	Solicitante de asilo durante el procedimiento	Solicitante de asilo rechazado y personas en situación de tolerancia	Inmigrante en situación irregular
Bélgica	Sí, pero no si apelan al Consejo de Estado	No	No
Alemania	Sí, después de 1 año, y subsidiariamente	Sí, después de 1 año, y subsidiariamente	No
Italia	Sí, después de 6 meses, pero no en fase de apelación	No	No
Malta	Sí, después de 1 año	Sí, limitadamente	No
Portugal	Sí, pero no en fase de apelación	No	No
Rumania	Sí	No	No
España	Sí, después de 6 meses	No	No
Suecia	Sí según la ley, pero obstáculos de hecho	Sí en algunas circunstancias	No
Reino Unido	Sí cuando se ha solicitado el asilo tan pronto como razonablemente sea posible	No	No

Fuente: Proyecto ANDES.

Sin embargo, en la mayoría de países el acceso al mercado de trabajo formal no es automático una vez que se dispone del permiso de trabajo. Se han identificado los siguientes obstáculos: la larga duración del procedimiento, las tasas requeridas, la apelación al principio de subsidiariedad, o la insuficiente claridad de la normativa y de los procedimientos. El resultado es que pocos migrantes acceden legalmente al mercado de trabajo.

Más aún, pocos migrantes tienen derecho a ayudas económicas, casi siempre limitadas a quienes se encuentran en centros de acogida. De hecho, muchos inmigrantes en situación de destitución no disponen de dinero. Por lo tanto, y dado que no tienen derecho a acceder al mercado de trabajo formal y no reciben ayudas económicas (o son estas limitadas), los ingresos de inmigrantes en destitución son nulos o muy bajos, dependiendo de que consigan un trabajo en la economía sumergida.

▪ Forzados a buscar ingresos en la economía sumergida

Como consecuencia de la prohibición legal de trabajar para muchos de los inmigrantes en destitución que viven en los países estudiados, y del hecho de que no reciban ayudas económicas (o muy limitadas, si es el caso), dependen de la caridad para sobrevivir, o tienen que buscar trabajo en la economía sumergida para recibir algún tipo de ingreso. Es el caso de muchos de los inmigrantes entrevistados.

Valoran el trabajo como medio de subsistencia, pero también les vale para aumentar su autoestima al estar activos y poder ser apreciados.

Sin embargo, las posibilidades de encontrar trabajo en la economía sumergida son muy difíciles para los inmigrantes en la mayoría de países, y más aún por la crisis económica. Son posibilidades limitadas: trabajos temporales con duración muy breve, mal pagados (y generalmente de baja cualificación). Quienes asumen trabajos informales tienden a ser explotados, al tener que aceptar todo tipo de trabajo bajo cualquier condición.

En todos los países estudiados, la mayoría de empleos informales asumidos pertenecían al sector de la construcción (varones) o a la limpieza y servicios de catering (mujeres). El éxito en conseguir trabajo rara vez permite salir de la situación de destitución. Los trabajos son demasiado inseguros, a corto plazo y mal pagados como para dar seguridad e ingresos suficientes con los que alquilar vivienda propia y comprar lo necesario. Así pues, incluso quienes trabajan dependen esencialmente de la caridad para cubrir sus necesidades básicas.

La exclusión del mercado de trabajo formal impacta severamente en el bienestar de los inmigrantes en destitución. En todos los países estudiados se ponen de manifiesto los mismos efectos: la incapacidad para trabajar produce altas dosis de aburrimiento, desestructura la agenda cotidiana, incide en la pérdida de autoestima y aumenta las sensaciones de frustración por no hacer algo útil (lo que provoca desestructuración personal y familiar).

▪ Destitución y acceso a la educación

En algunos estados miembros de la UE, los extranjeros menores de dieciocho años pueden ir al colegio, aunque no siempre es obligatorio (tabla 20).

Tabla 20 ▪ Acceso a la educación para menores

Estado	Solicitante de asilo durante el procedimiento	Solicitante de asilo rechazado y personas en situación de tolerancia	Inmigrante en situación irregular
Alemania	Sí	Sí	Sí en algunos Länder, cuestión debatida
Irlanda	Sí	Sí	Sí
Malta	Sí	No	No
España	Sí	No	Sí, pero con dificultades de acceso ligadas al empadronamiento
Suecia	Sí	Sí	No está claro

Fuente: Proyecto ANDES.

Las personas migrantes adultas sin estatuto de residentes, por otra parte, están completamente excluidos de la educación, capacitación laboral o de la universidad. En algunos países, las ONGs ofrecen al menos cursos de lenguas, informática…

4.7 ▪ La falta de condiciones para el retorno lleva a vivir en un limbo

Para los inmigrantes destituidos, el retorno a los países de origen no es una opción viable. Si carecen de autorización de residencia viven con el temor constante a ser expulsados, lo que les ocasiona niveles elevados de estrés. Las razones para no regresar a sus países respectivos son diversas. En algunos casos, las personas migrantes en situación de destitución sufren depresiones tan profundas que no se encuentran en disposición de tomar una opción razonada sobre su retorno. Muchos desconfían de las autoridades por el modo como fueron tratados durante su estancia en el país. Dicha desconfianza pesa cuando se trata de tomar decisiones informadas con la asistencia de autoridades relevantes. Algunos inmigrantes destituidos viven en las calles y se les encuentra con dificultad. Los solicitantes de asilo que se encuentran en fase de apelación tienen expectativas legítimas de que el Estado les ofrezca alguna forma de protección mientras las autoridades competentes no han tomado una decisión final respecto de su demanda. Los solicitantes de asilo en fase de apelación que permanecen en el territorio de forma irregular desconfían porque pueden ser expulsados. Los nacionales de terceros Estados a los que se concede algún tipo de tolerancia comparten los mismos sentimientos: el Gobierno reconoce oficialmente los obstáculos para su retorno, pero no les otorga los derechos de residentes, concediéndole derechos sociales insuficientes. Muchos de los inmigrantes destituidos entrevistados habían sido previamente detenidos y puestos en libertad porque las autoridades de inmigración no habían podido ejecutar la expulsión. Muchos no habían sido informados de las razones por las que no se les había expulsado y se les dejaba a su propio albur sin procurarles una solución.

Muchos solicitantes de asilo en destitución entrevistados expresaron un extremo temor de ser perseguidos si retornaban, o declaraban que vivirían sin seguridad debido a la situación inestable de sus países de origen. Muchos habían huido a consecuencia de experiencias traumáticas. Tenían miedo de verse expuestos a experiencias similares en caso de retornar. Por lo que preferían permanecer en situación de destitución en el país de estancia, incluso cuando su situación fuese difícilmente aceptable.

Otros obstáculos para el retorno son de índole práctica, como: la falta de títulos de viaje, falta de disponibilidad de las respectivas embajadas para cooperar y la falta de rutas seguras. De nuevo, otras razones expresadas tenían un carácter más humanitario, como la falta de lazos con el país de origen, vínculos familiares establecidos en el país de estancia, razones médicas (p.ej. condiciones de salud que desaconsejan el vuelo o la falta de recursos médicos necesarios para el tratamiento en el país al que retornar).

Aunque cabe reconocer diferencias entre las políticas de retorno y expulsión en los países estudiados en términos de actividad, vigilancia (p.ej. deber de elevar informes), internamiento o posibles instrumentos legales usados en caso de que no se llegue a producir la expulsión, el factor común consiste en que los inmigrantes destituidos que permanecen en situación irregular no expulsados viven en un limbo durante largos periodos y se les abandona a su suerte. Algunos han tenido que personarse ante las autoridades competentes en el procedimiento de expulsión durante muchos años, como sucede, por ejemplo, en el Reino Unido, sin cambio alguno en su situación.
Por lo tanto, a las personas migrantes destituidas no se les aplican ninguna de las soluciones clásicas para los inmigrantes forzosos: reasentamiento, retorno o reconocimiento.

4.8 ▪ El papel de la sociedad civil ante el problema de la destitución

En los países estudiados, ONGs, instituciones religiosas, asociaciones de inmigrantes y otros actores sociales prestan servicios básicos a inmigrantes destituidos con el objetivo de minimizar los efectos de la destitución en la medida de lo posible. Se trata de servicios para cubrir las necesidades más básicas y necesarias para la supervivencia. Por lo tanto, dichos actores desempeñan funciones propias de los Estados.

No sólo prestan asistencia material, sino que cumplen una función social. Un gran número de inmigrantes destituidos están muy aislados y se sienten solos; los actores mencionados les brindan la oportunidad de encontrarse con otras personas y que alguien les escuche con simpatía.

Debido a la falta de recursos materiales y humanos, los servicios básicos prestados por las ONGs y las organizaciones caritativas no bastan para responder a todas las demandas de las personas inmigrantes en destitución. A menudo tienen que rechazar demandas de asistencia. La calidad de los servicios prestados no es siempre la adecuada y ello sucede, particularmente, en el terreno de los servicios sanitarios: el tratamiento médico prestado por las ONGs nunca puede sustituir al sistema de salud ordinario, particularmente en casos de enfermedades crónicas serias o cuando se precisa una intervención quirúrgica. El papel de las ONGs a este respecto debe limitarse generalmente al reconocimiento médico inicial y a librar volantes de derivación a especialistas.

4.9 ▪ Propuestas

El informe final del proyecto ANDES analiza la normativa internacional y europea sobre derechos humanos afectada por la destitución como problema que deriva de las leyes nacionales y las políticas públicas de los Estados. Del análisis aludido se desprenden algunos principios básicos:

1 ▪ Los derechos humanos se reconocen a toda persona con independencia de su nacionalidad o estatuto jurídico. Es falsa la idea de que las personas a las que se ha denegado el asilo y aquellas cuya estancia en el territorio es irregular no tienen derecho alguno.

2 ▪ El reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales impone obligaciones con efecto inmediato para el Estado. En particular, los gobiernos están obligados a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

La obligación de respetar conlleva para los Estados el deber de abstenerse de cualquier acción que infrinja los derechos o que impida a la persona la satisfacción de tales derechos por sí misma cuando sea capaz de ello. Los gobiernos tienen la obligación de proteger a las personas que se encuentran en su jurisdicción de las violaciones de sus derechos humanos por parte de terceros, especialmente de actores no estatales.

Por lo que respecta a este estudio, la obligación de hacer efectivos los derechos humanos es la más importante: los gobiernos deben garantizar la efectividad de todos los derechos humanos para toda persona. El derecho a la no discriminación se imbrica con estas obligaciones: los gobiernos deben asegurar que todas las personas que se encuentran en su jurisdicción, cualquiera que sea su nacionalidad o su estatuto de residencia, puedan, de hecho, ver garantizados sus derechos humanos.

En virtud de la experiencia adquirida en frecuentes encuentros y en el acompañamiento de personas migrantes en situación de destitución, teniendo en cuenta la dimensión ética y moral del problema de la destitución, y analizado cómo vulnera la legalidad internacional sobre derechos humanos, el JRS-Europa formula unas propuestas políticas[221]. Estos argumentos son su contribución para iniciar a la sociedad civil en un diálogo sobre destitución, un fenómeno poco conocido, oculto.

221 El JRS-Europa está profundamente arraigado en los valores del Evangelio y en la doctrina social de la Iglesia católica. Ambos colocan a la persona en el centro de su atención: el ser humano que es creado a imagen de Dios y merece respeto a su dignidad e integridad, así como también a sus relaciones sociales como miembro de la sociedad. Esta es la razón de fondo de sus planteamientos y propuestas, que asumen además, como no podía ser de otro modo, las que nacen de una ética ciudadana basada en el cumplimiento pleno de los derechos humanos.

- **Propuestas sobre políticas de derechos humanos**

1 - Las personas inmigrantes destituidas entrevistadas, entre los que se encuentran personas a las que se ha denegado la solicitud de asilo, solicitantes de asilo en fase de apelación, extracomunitarios cuya estancia en el territorio es objeto de tolerancia e inmigrantes en situación irregular, no pueden hacer efectivos los derechos estudiados en las situaciones concretas en las que se encuentran. No obstante, todos ellos son seres humanos, sujetos de derechos, cuya dignidad humana debería ser objeto de constante protección.

2 - Las prácticas estatales contribuyen a dicha situación. En franco contraste con sus obligaciones, los Estados miembros de la Unión Europea han aprobado leyes y han adoptado políticas y prácticas que excluyen ampliamente a inmigrantes con derechos de residencia, en situación de tolerancia o irregular, del acceso a servicios esenciales por causa de su estatuto jurídico, o que supeditan tales servicios al deber de cooperar con las políticas de retorno. Se ponen en práctica políticas restrictivas de atención sanitaria, empleo, ayudas sociales, vivienda y otros servicios en especie como alimentos y ropa. Deberían eliminarse tales obstáculos al disfrute de los derechos humanos.

- **Propuestas sobre políticas de retorno**

3 - Es ilusorio creer que el problema de la inmigración irregular pueda ser completamente resuelto y que toda persona extracomunitaria puede ser expulsada en el momento que el Estado considere oportuno. Este estudio demuestra que las políticas nacionales y europeas de retorno tienen limitaciones en términos de expulsiones ejecutadas, de fomento del retorno y de manejo de casos de extracomunitarios en procedimientos de expulsión. En este sentido, defiende políticas que se atengan a esta realidad.

4 - Los gobiernos nacionales ya han identificado en sus leyes y políticas algunas situaciones en las que no puede llegarse a ejecutar la expulsión, pero resultan muy preocupantes las situaciones en las que los gobiernos aceptan bases legítimas para no ejecutar la orden de expulsión sin ofrecer soluciones duraderas a las personas afectadas. Este estudio muestra que muchas personas extracomunitarias que no han sido expulsadas son abandonadas a su suerte. Si bien es cierto que algunas barreras para el retorno tienen carácter meramente temporal, muchas son, en la práctica, permanentes.

5 - Los resultados de este estudio demuestran la ineficacia de forzar la destitución de la persona privándole del derecho a acceder a bienes y servicios para fomentar su retorno. No es razonable creer que la denegación de ayuda a las personas extracomunitarias y que la prohibición de acceder al mercado de trabajo formal les animará a regresar a sus países de origen.

6 - Allí donde las políticas de retorno no son justas y eficientes, deberían buscarse alternativas al retorno. Las personas a las que se deniega el asilo y otros inmigrantes destituidos en situación irregular no deberían convertirse en víctimas de una política de retorno fallida. Sobre la base de este estudio se concluye que hoy por hoy, un número considerable de leyes, políticas y prácticas de retorno no son justas ni eficientes. En particular, se deberían examinar nuevamente los procedimientos jurídico-administrativos que conducen a la destitución.

7 - El punto crucial en el estudio: si hay razones de seguridad que impiden la expulsión, debería garantizarse la protección. Si no se expulsa a una persona extracomunitaria a causa de la inseguridad reinante en su país de origen o del riesgo de que a su vuelta sean violados sus derechos humanos, el país de estancia debería garantizarle protección. Hay

experiencia de que no siempre se garantiza protección en situaciones en las que se dan tales impedimentos para el retorno.

8 ▪ Deberían garantizarse todos los derechos correspondientes a la residencia a los nacionales de terceros Estados que no puedan ser expulsados. No es justo que vivan en un limbo, privados de los derechos del residente y de los derechos sociales básicos durante un periodo indefinido. Si no puede ejecutarse la expulsión en un periodo razonable definido por la ley, los nacionales de terceros Estados deberían gozar de la residencia con todos los derechos correspondientes. Y debería garantizarse la incorporación normalizada en la sociedad de quienes viven en un limbo legal. Hay tres soluciones duraderas para los refugiados: reasentamiento, retorno y reconocimiento. Ninguna se ofrece a los migrantes destituidos. Cuando no son posibles el reasentamiento ni el retorno, entonces debería procurarse una solución en términos de reconocimiento e integración.

9 ▪ La estancia tolerada en el territorio no es de ningún modo una solución duradera cuando no es posible el retorno. Es más bien un instrumento de las políticas de retorno cuando no puede ejecutarse la expulsión. Incluso cuando la ley nacional prevé la tolerancia como medida provisional, es frecuente que se prolongue en el tiempo. La tolerancia solo comporta la autorización para permanecer en el territorio, sin reconocer otros derechos. No constituye una autorización de residencia, y en consecuencia, no resuelve la situación de un nacional de terceros Estados que no pueda ser expulsado por razones que no son pasajeras. La tolerancia no debería prolongarse en el tiempo.

10 ▪ El Estado tiene el deber de asistir a las personas migrantes destituidas que se encuentran en situación irregular o en régimen de tolerancia hasta el momento en que abandonan el territorio. Son reprobables las prácticas a través de las cuales el Estado descarga su responsabilidad en la sociedad civil, la cual asume esencialmente la asistencia a los migrantes en destitución. En primer lugar, el deber de asistencia se funda en la obligación que tiene el Estado de respetar, proteger y defender los derechos humanos de toda persona, cualquiera que sean su nacionalidad y estatuto jurídico. Ello es particularmente relevante en casos de nacionales de terceros Estados durante y después del procedimiento de solicitud de asilo, después de que el Estado haya admitido la solicitud a trámite, generando expectativas legítimas de recibir ayuda mientras se sustancia el procedimiento: tal asistencia debería prolongarse hasta que hayan abandonado el país voluntariamente o hayan sido expulsados. Del deber general de cuidado derivan los siguientes:

A ▪ Los solicitantes de asilo en fase de apelación, y aquellos a quienes se les ha denegado definitivamente deberían recibir igual asistencia que la prevista para el tiempo en el que se sustancia el procedimiento hasta el momento en que abandonan el país. Más aún, debería garantizárseles el derecho de acceder al mercado de trabajo formal para poder procurarse sus propios ingresos.

B ▪ Las personas inmigrantes en situación irregular deberían recibir asistencia básica durante el proceso de expulsión. Dicha asistencia básica debería comprender vivienda y subsidios suficientes para cubrir las necesidades de alimentación, vestido, salud, higiene y otras necesidades humanas. Además, se les debería garantizar el acceso al mercado de trabajo formal para poder procurarse sus propios ingresos.

- **Propuestas sobre políticas de inclusión social**

11 ▪ Debería hacerse frente a la destitución de nacionales de terceros Estados en situación irregular con políticas europeas y nacionales de inclusión social. Hay un número significativo de solicitantes de asilo rechazados y de inmigrantes extracomunitarios sin estatuto de residencia destituidos que permanecen largo tiempo en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea como resultado de las limitaciones de las políticas de retorno. Las autoridades locales, regionales, nacionales y los responsables políticos europeos no deberían ignorar la existencia de dichas personas inmigrantes en destitución. Las políticas de integración deberían incluir por lo menos, derechos mínimos y acceso a servicios para los nacionales de terceros Estados que se encuentran en situación irregular. Las políticas de migración y asilo que causan la destitución se encuentran en el área de las políticas armonizadas en la Unión Europea. Por lo cual, los efectos de dichas políticas, así como la exclusión social de personas que viven durante largos periodos en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea también deben afrontarse en los niveles que los causan: desde el local hasta el europeo.

12 ▪ Es muy preocupante que la sociedad deje de aprovechar las capacidades de los inmigrantes en destitución al no otorgarles el derecho de ingreso en el mercado de trabajo formal. No es tan solo que los gobiernos dejen de aprovechar su experiencia y dejen de percibir impuestos y cotizaciones de seguridad social. Las personas migrantes de procedencia extracomunitarios a quienes no se permite trabajar durante largo tiempo pierden capacidades, dificultándose así su integración. Dado lo improbable de que los inmigrantes destituidos que no han regresado a sus países de origen lo vayan a hacer más adelante, son los Estados miembros de la Unión Europea los que van a tener que afrontar los perjuicios provocados por sus políticas. Por consiguiente, dichas políticas perjudican el interés de los Estados miembros de la Unión Europea. La exclusión de las personas inmigrantes de la sociedad por vía de destitución produce un daño a las sociedades europeas.

13 ▪ La destitución empuja a la marginalidad a numerosos grupos de inmigrantes, que llegan a vivir en la miseria y a quienes se excluye del acceso a bienes y servicios públicos. Debería evitarse la creación de ciudadanos de tercera clase. En sociedades que defienden la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos, deben priorizarse las políticas de lucha contra todas aquellas situaciones que contradicen dichas igualdad y dignidad y, de modo especial, debe priorizarse la lucha contra toda forma de empobrecimiento, marginación y exclusión social.

Epílogo

Redefinir prioridades, optimizar recursos, reactivar el diálogo social

Con la crisis económica, y especialmente con el desempleo creciente y la extensión de una economía sumergida sin derechos ni protección efectivos, todas las desigualdades, carencias y problemas se agravan. Las necesidades se muestran constantemente más acuciantes y, en algunos casos, adquieren un carácter verdaderamente dramático para muchas personas y para familias enteras. Esta situación, que afecta a la sociedad en su conjunto, impacta de modo especial a la población inmigrada, como ha podido verse a lo largo de este Informe en lo que respecta a cifras de desempleo, precarización económica, social, familiar y vital.

Hasta ahora, se confiaba en el acceso al mercado laboral como factor inicial de inclusión social desde el que se podían pensar las políticas de integración. De algún modo, los mínimos básicos se cubrían. Y con ello se podía pensar en la integración de las personas inmigradas en la sociedad a la que llegaban. Integración de una sociedad que empezaba a reconocerse más y más diversa.

Pero es bien sabido que la situación actual está perdiendo tales bases iniciales de inclusión. El desempleo está siendo cada vez más la norma, en lugar de la excepción para las personas inmigradas. Y con ello, no sólo se dan menos procesos de inclusión a través del empleo. Proliferan más bien los procesos de exclusión. Los apoyos que encuentran las personas inmigradas que se quedan sin empleo son cada vez menores. En muchos casos, cuentan con la familia como único apoyo. Pero los familiares también van quedando sin recursos económicos y emocionales para hacer frente a unas dificultades que van permaneciendo en tiempo e incrementándose en gravedad. Así, en la situación actual, un número creciente de personas inmigradas pueden verse excluidas en el doble plano: socio-económico y jurídico y, desde ahí, en el de las condiciones de vida reales.

Entretanto, las políticas económicas tratan de sanear las cuentas, devolver confianza e impulsar la actividad. Un componente importantísimo de la política social consiste en generar las condiciones para que se vuelva a crear empleo. Pero esto no es suficiente. La crisis aumenta la brecha entre las personas y grupos sociales. Y ello hace imprescindible impulsar políticas centradas en la recuperación de unos niveles de igualdad que se han ido perdiendo, especialmente en estos últimos años.

Más aún, no todas las personas y grupos sociales se encuentran en condiciones semejantes para hacer frente a la crisis. La desigualdad implica que hay grupos que van a aumentar su ventaja y otros que se verán más desaventajados. Por eso hay grupos sociales que necesitarán políticas específicas y adaptadas. Más aún, no sería éticamente aceptable una política de recuperación económica hecha a costa de las personas más vulnerables y desprotegidas[222]: equivaldría a beneficiar a quienes ocupan una posición de poder, a los actores con mayor responsabilidad en la gestación de la crisis actual; sería reproducir y aumentar las causas que han provocado la crisis. Por ello es un imperativo ético y político rescatar a quienes se han caído del sistema: un sistema económico y social que hoy no garantiza una vida digna y a partir del cual se pueda comenzar a hablar de posibilidades de inclusión. Y sólo a partir de estos mínimos niveles de inclusión podrá trabajarse de manera efectiva la integración.

No se trata, pues, de olvidar el trabajo por la integración, dado que una gran parte de la sociedad ha conseguido mantener sus niveles mínimos de inclusión. Y dado que la sociedad española sigue y seguirá siendo culturalmente diversa. Se trataría, más bien, de trabajar en paralelo el horizonte de la integración, que incluye a toda la sociedad, con los objetivos y las garantías para la inclusión de aquellas personas y grupos que los han perdido o que aún no los habían conseguido.

La crisis también incide en la disminución de los recursos disponibles por parte de los poderes y administraciones públicas para llevar adelante sus políticas. En tales circunstancias, es crucial el discernimiento de prioridades y el control de la eficiencia en la gestión. Tal discernimiento requiere un ejercicio de diálogo crítico entre los actores políticos, técnicos de las administraciones públicas, responsables de las organizaciones sociales, expertos y especialistas del mundo académico, etc. Existen foros y otras plataformas para ello. Pero se precisa revisar su composición, dinámica de funcionamiento y capacidad de incidencia. Son foros en los que las partes se encuentran en situación de desigualdad, según circunstancias como: el poder de tomar decisiones políticas y de ejecutarlas, la base social y la capacidad de captación de recursos, el prestigio, etc. Así se resiente grandemente la posibilidad de mantener un diálogo abierto y creativo. Sin el adecuado reconocimiento entre las partes, sin una renuncia a la instrumentalización de los otros para los fines particulares, sin tener el bien común o el interés general como horizonte, poco podrá lograrse.

Muchas entidades del tercer sector trabajan de manera aislada y cada vez con menos recursos. Sin posibilidad de expresarse ni de poner en comunicación sus fortalezas, competencias y capacidades. En tiempos de reducción de recursos materiales, y de aumento de necesidades y urgencias, se hace necesario, quizás más que en momentos anteriores, repensar espacios de encuentro y participación conjunta, donde poder conocer a los otros, complementar capacidades, optimizar esfuerzos y trabajar cooperativamente desde la complementariedad y el compromiso social que mueve a cada una de ellas. Es necesario generar una cultura de la cooperación entre entidades frente a la competencia por unos recursos insuficientes que, durante años, ha cristalizado en fracturas y divisiones.

De otra parte, a lo largo de los años se ha reconocido el asociacionismo inmigrante como un canal de interlocución con los poderes públicos, con las administraciones y con otros actores de la sociedad civil; esto es, un canal para la participación ciudadana. Sin embargo, cuando la posibilidad de ser escuchadas no venía unida al derecho al sufragio, las administraciones públicas y las entidades sociales podían verse tentadas a adoptar posturas paternalistas. En este sentido, la incorporación progresiva de personas inmigradas al voto refuerza su calidad como actores de la comunidad política en plano de igualdad. Otra cosa distinta es la tentación de entablar relaciones clientelistas entre grupos políticos o poderes públicos y los líderes asociativos. Lo cierto es que la incorporación a los partidos

222 Cortina, A. ¿Recortes en desarrollo humano? El País, 30-5-2010. Disponible online el 28-7-2011 en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Recortes/desarrollo/humano/elpepuopi/20100530elpepiopi_4/Tes

políticos de personas inmigradas, disfruten de la nacionalidad española o no, puede ayudar a integrar al conjunto de las personas inmigradas dentro del horizonte de construcción política de la sociedad. Los distintos partidos debatirán las mejores vías para resolver los problemas que afectan a toda la sociedad, o a unos u otros grupos sociales. Pero evitarán tomar a la población inmigrada como rehén para captar votos de sectores descontentos con la situación económica, que integran malamente la diversidad cultural, o que sienten tambalearse su identidad.

La integración no es una opción que se pueda tomar u olvidar. La cohesión de una sociedad es requisito indispensable para una sociedad armónica y democrática. Olvidar el trabajo por una sociedad cohesionada e integrada lleva al despliegue de la violencia social en cualquiera de sus formas: ya sea la violencia como opresión-exclusión, ya sea la violencia como respuesta a la injusticia. Y en este momento existen múltiples ejemplos. Así, conjugar la igualdad socio-económica con el respeto integrador de las diferencias y la calidad de la democracia parece ser la única vía para mejorar la convivencia: "(…) lo que urge es resolver el problema de la miseria, integrar a los que huyen de ella, dialogar con su cultura y hacer creíble con la acción que el respeto a los derechos humanos es un buen programa ético-político"[223].

Es necesario, por tanto, desarrollar un modelo de ciudadanía inclusivo, positivo, basado en la igualdad efectiva, en el reconocimiento de todos los seres humanos, sin excepción, como sujetos que deciden sobre su propia vida y no como meros objetos de atención pública o privada: "no se trata sólo de luchar contra la discriminación, sino de luchar por la integración política, es decir por el reconocimiento, respeto y participación de los inmigrantes como sujetos del espacio público. (…) De ahí que la ciudadanía inclusiva sea el instrumento para la cohesión social. (…) La cohesión social implica mayor aceptabilidad de la diversidad cultural, de las normas y acuerdos que comporten la cooperación y la inclusión, mayor densidad de las redes sociales y el capital social"[224].

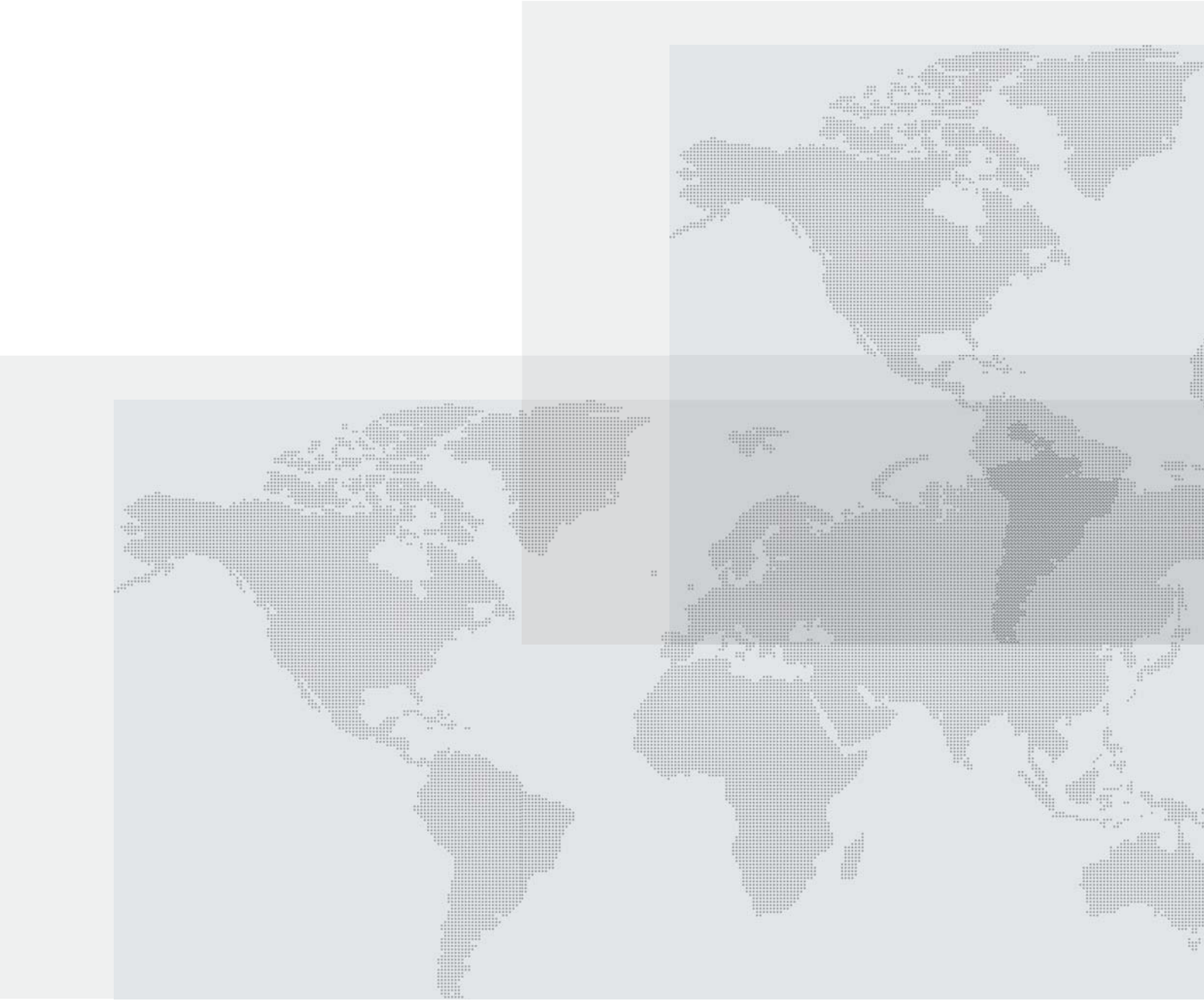
Para trabajar por la cohesión social no puede desconocerse la sensibilidad social, ni la percepción que unos y otros grupos sociales tienen de los problemas que les afectan. Es algo que corresponde a los grupos políticos. Y ello implica un análisis ajustado de la correspondencia entre las percepciones y su fundamento en la realidad. Implica un consenso básico de los grupos políticos, pedagogía para hacer notar esa disonancia y un compromiso real por fomentar la pluralidad informativa y la ética mediática. La realidad que se conoce es, para muchos, la que difunden los grandes medios. Y mientras no exista correspondencia entre la realidad objetiva y lo que se transmite a la mayoría de la ciudadanía, el trabajo por la cohesión social será en vano.

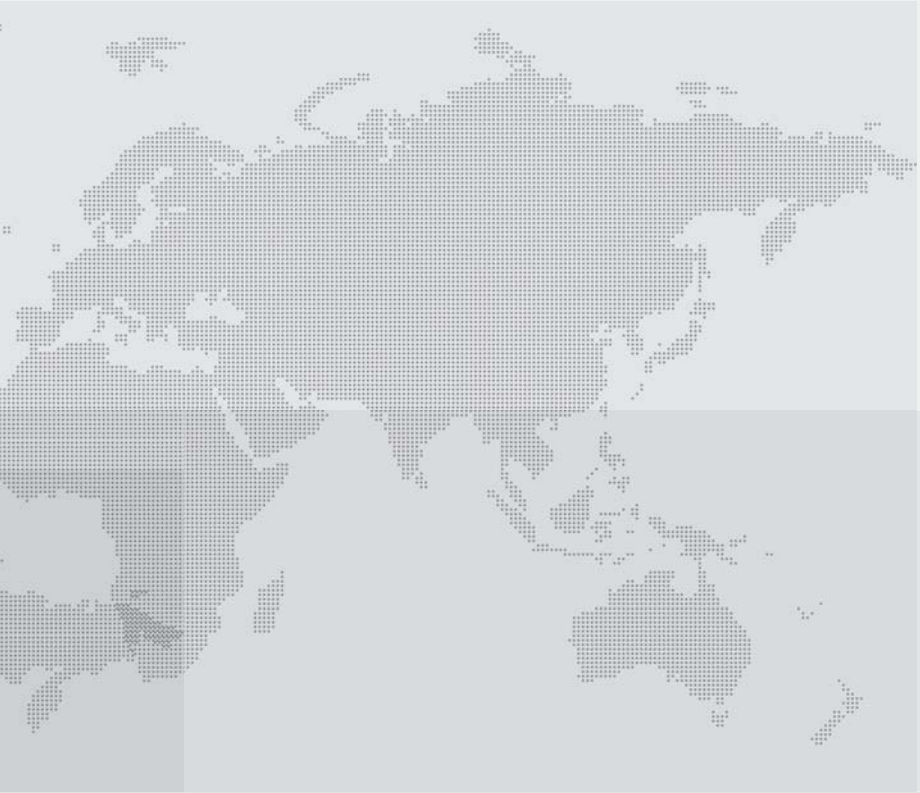
En definitiva: para conseguir la igualdad hay que conocer cómo se genera y por qué se reproduce la desigualdad; para conseguir la integración hay que conocer cómo se genera y por qué se reproduce la exclusión. El estudio y análisis de la realidad es una condición necesaria, sin la cual no es posible la transformación o la mejora de la realidad social. Pero no es, en absoluto, suficiente. El conocimiento más riguroso y preciso sería poco más que un ejercicio de cinismo o de auto-justificación si no se pone al servició de la acción transformadora. Sin esa voluntad, puesta en práctica para la transformación de lo que no es aceptable o justo, de lo que no es acorde con la dignidad humana, hasta el estudio de la realidad puede ser utilizado por el poder para su propio interés particular. Pero un poder así carecería de legitimidad en una sociedad democrática. En una época en la que la legitimidad de los poderes e instituciones no es precisamente muy alta, ni evidente para una buena parte de la ciudadanía, hay un serio riesgo de que aumenten las fracturas, tensiones y conflictos sociales.

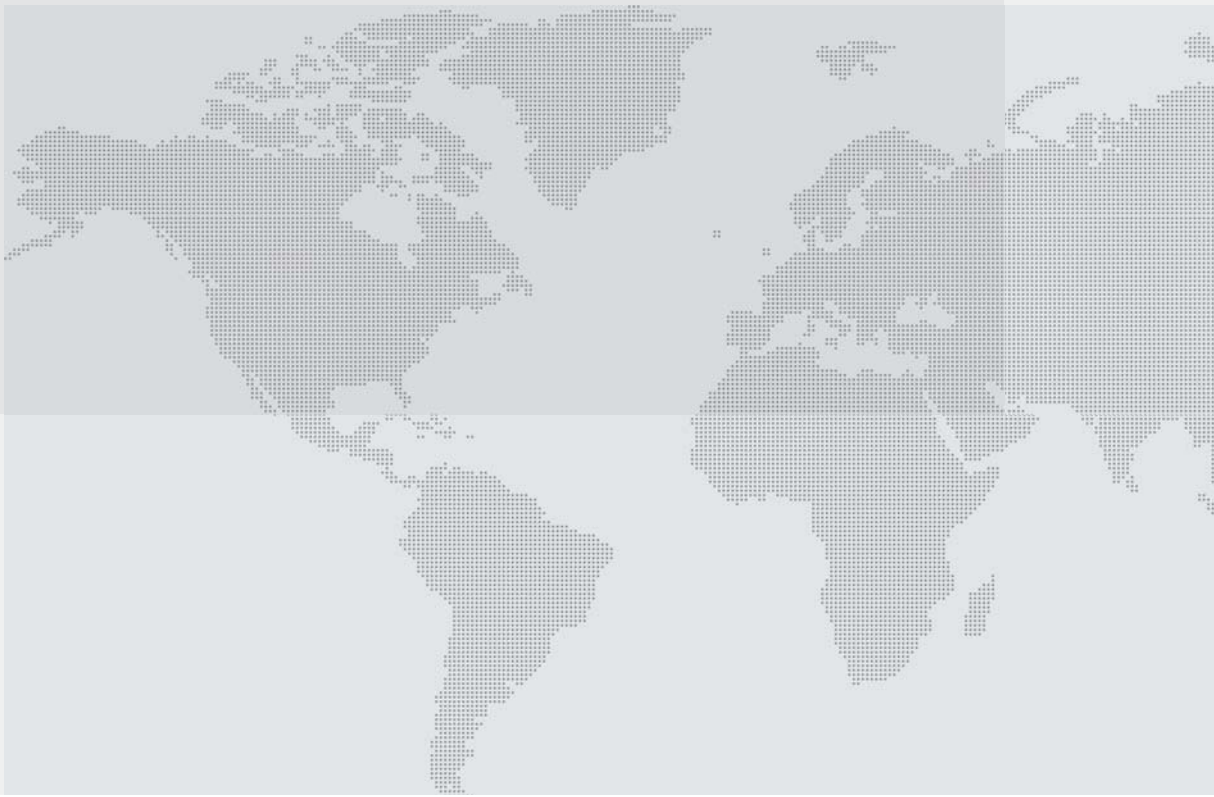
La ejemplaridad, la honestidad y la apertura a la participación de toda la sociedad en las decisiones que incumben a todos – en el diseño, ejecución y control por tanto de las políticas- son condiciones para devolver la legitimidad a las instituciones y la confianza de todos los ciudadanos y ciudadanas en unos representantes que deben volver a representar, realmente, a todas las personas que constituyen esta sociedad.

223 Cortina, A. (2011). Ciudadanía intercultural. En: *Capítulo Español del Club de Roma (2011). El desafío de la inmigración.* Ed. Grupo Valenciano del Capítulo Español del Club de Roma: Valencia.

224 Solé, C. (2011). Ciudadanía e Integración. En: *Capítulo Español del Club de Roma (2011), El desafío de la inmigración.* Ed. Grupo Valenciano del Capítulo Español del Club de Roma: Valencia.







ISSN 1888-3044